

Processo C-287/24**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

23 de abril de 2024

Órgão jurisdicional de reenvio:

Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica)

Data da decisão de reenvio:

11 de abril de 2024

Recorrente:

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL

Recorrida:

Região da Valónia

1. Objeto e antecedentes do litígio:

- 1 Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022 e do seu impacto nos produtos agrícolas, a Comissão Europeia adotou a Decisão de Execução (UE) 2022/484 com vista a aumentar o potencial de produção agrícola da União. Esta decisão permite aos agricultores retomarem o cultivo de terras em pousio ao abrigo de «práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente», mantendo a totalidade dos pagamentos diretos associados às terras em pousio.
- 2 A este título, o gouvernement de la Région wallonne (Governo da Região da Valónia, Bélgica) adotou, por sua vez, em 12 de maio de 2022, um decreto «que prevê derrogações a determinados requisitos de utilização de pousios para o exercício de 2022»¹.
- 3 A Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (Sociedade Real Belga para a Proteção das Aves) considera que o Decreto de 12 de maio de 2022, ao incentivar

¹ *Moniteur belge* de 19 de maio de 2022, pp. 43644 e segs.

o cultivo de terras em pousio, põe em risco as aves de planície, que estão a diminuir ou mesmo em vias de extinção, nomeadamente devido à agricultura intensiva.

- 4 No seu entender, é possível que uma espécie em vias de extinção reconstitua a sua população em locais onde não é praticada uma agricultura intensiva. Refere, como exemplo, o claro aumento de espécimes de perdiz cinzenta numa área em que foram proibidos cultivos, observado no âmbito de um plano de acompanhamento e gestão.
- 5 Salaria que os 150 hectares de terras que deixaram de estar em pousio e que foram destinadas definitivamente à produção agrícola pelo decreto recorrido em toda a Região da Valónia estão longe de ser inócuos para as aves.
- 6 Considera que os requisitos normativos que permitem derrogar o pousio não estão preenchidos.
- 7 Por petição apresentada em 18 de julho de 2022 no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica), a Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (a seguir «recorrente») pediu a anulação do Decreto do Governo da Valónia de 12 de maio de 2022 (a seguir «decreto recorrido»).
- 8 Ao apreciar o recurso de anulação, o Conseil d'État apresenta ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial para apreciação da validade da Decisão de Execução 2022/484.

2. Quadro jurídico:

Direito da União

Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho

- 9 No âmbito do capítulo 3, relativo ao «Pagamento para práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente», o artigo 43.º dispõe:

«Regras gerais 1. Os agricultores [...] observam, em todos os seus hectares elegíveis [...] as práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente [...]

2. As práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente referidas no n.º 1 são as seguintes:

- a) Diversificação das culturas;

- b) Manutenção dos prados permanentes existentes; e
- c) Detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola.»
- 10 O artigo 44.º, sob a epígrafe «Diversificação das culturas», dispõe:
- «1. Se as terras aráveis de um agricultor tiverem uma área entre 10 e 30 hectares [...] deve haver pelo menos duas culturas diferentes nessas terras aráveis. [...]
- Se as terras aráveis de um agricultor tiverem uma área superior a 30 hectares [...], deve haver pelo menos três culturas diferentes nessas terras aráveis [...]
4. Para efeitos do presente artigo, entende-se por “cultura” qualquer das seguintes:
- [...]
- c) Terras em pousio;
- d) Erva ou outras forrageiras herbáceas [...]»
- 11 O artigo 46.º dispõe:
- «Superfície de interesse ecológico
- [...]
2. Até 1 de agosto de 2014, os Estados-Membros decidem que uma ou mais das seguintes superfícies são consideradas de interesse ecológico: a) Terras em pousio;»
- 12 O título VII «Disposições finais» abrange, no seu capítulo 1, intitulado «Notificações e situações de emergência», o artigo 69.º, que dispõe:
- «Medidas para resolver problemas específicos
1. A fim de resolver problemas específicos, a Comissão adota atos de execução que sejam necessários e justificáveis em situações de emergência. Esses atos de execução podem derrogar disposições do presente regulamento na medida e durante o período estritamente necessários [...]
2. Sempre que tal seja exigido por imperativos de urgência devidamente justificados e para resolver esses problemas específicos assegurando a continuidade do regime de pagamentos diretos em circunstâncias extraordinárias, a Comissão adota atos de execução imediatamente aplicáveis pelo procedimento a que se refere o artigo 71.º, n.º 3.»

Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que altera o anexo X do mesmo regulamento

- 13 O artigo 45.º, n.º 2, do Regulamento Delegado n.º 639/2014 dispõe:

«As terras em pousio não se devem encontrar em produção agrícola [...]»

- 14 O artigo 45.º, n.º 10-B, do Regulamento Delegado n.º 639/2014 dispõe:

«A utilização de produtos fitofarmacêuticos deve ser proibida em todas as superfícies referidas nos n.ºs 2 [...]»

Decisão de Execução (UE) 2022/484 da Comissão, de 23 de março de 2022, que prevê derrogações do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão no respeitante à aplicação de determinadas condições relativas ao pagamento por ecologização referente ao exercício de 2022

- 15 O considerando 2 tem a seguinte redação:

«O artigo 44.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 estabelece que, para efeitos da diversificação das culturas, as terras em pousio devem contar como culturas diferentes da erva ou de outras forrageiras herbáceas. Este entendimento implica que as terras utilizadas para pasto ou em que tenham sido efetuadas colheitas para fins de produção não podem ser consideradas terras em pousio.»

- 16 O considerando 3 tem a seguinte redação:

«O artigo 46.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 estabelece que as superfícies de terras em pousio podem ser consideradas superfícies de interesse ecológico. O artigo 45.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 exige a ausência de produção agrícola e o artigo 45.º, n.º 10-A, do mesmo regulamento, proíbe a utilização de produtos fitofarmacêuticos nas terras em pousio consideradas superfícies de interesse ecológico.»

- 17 O considerando 4 tem a seguinte redação:

«A invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, desencadeou um forte aumento dos preços das matérias-primas, tendo impacto na oferta e na procura de produtos agrícolas. A fim de fazer face a esta situação, importa aumentar o potencial de produção agrícola da União, tanto em termos de abastecimento de géneros alimentícios como de alimentos para animais.»

- 18 O considerando 5 tem a seguinte redação:

«As terras em pousio são terras aráveis, adequadas à produção agrícola que, embora em graus variáveis, em função de condições como a qualidade do solo, podem ser imediatamente utilizadas para produzir géneros alimentícios e alimentos para animais. Por conseguinte, para que os agricultores possam fazer uso, tanto quanto possível, das superfícies disponíveis para a produção de géneros alimentícios e de alimentos para animais, os Estados-Membros devem ser autorizados a derrogar as condições relativas ao pagamento por ecologização, incluindo a utilização de produtos fitofarmacêuticos, para o exercício de 2022, no que respeita às terras em pousio [...]»

19 O considerando 6 tem a seguinte redação:

«A presente decisão apenas deve prever derrogações das obrigações em matéria de diversificação das culturas e de superfícies de interesse ecológico na medida e durante o período estritamente necessários. As derrogações devem limitar-se ao exercício de 2022 e devem destinar-se a fazer face ao impacto na oferta e na procura de produtos agrícolas, permitindo um aumento da superfície total de terras aráveis disponível para a produção de géneros alimentícios e alimentos para animais.»

20 O considerando 7 tem a seguinte redação:

«Na decisão sobre a aplicação das derrogações, esses Estados-Membros devem ter em devida conta os objetivos das práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente e, em especial, a necessidade de proteção suficiente da qualidade dos solos e da qualidade dos recursos naturais e da biodiversidade, especialmente durante os períodos mais sensíveis para a floração e a nidificação das aves.»

21 O considerando 8 tem a seguinte redação:

«A fim de assegurar que as derrogações autorizadas pela presente decisão são eficazes para dar resposta aos objetivos prosseguidos, ou seja, a atenuação do aumento dos preços das matérias-primas e do impacto na oferta e na procura, os Estados-Membros devem adotar as suas decisões sobre a aplicação das derrogações no prazo de 21 dias a contar da data de notificação da presente decisão e notificar a Comissão das decisões adotadas no prazo de sete dias a contar da data de adoção das mesmas.»

22 O artigo 1.º dispõe:

«Decisões de derrogação de determinadas condições relativas ao pagamento por ecologização para o exercício de 2022

1. Em derrogação do disposto no artigo 44.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, os Estados-Membros podem decidir, relativamente ao exercício de 2022, que as terras em pousio **sejam consideradas culturas distintas, ainda que**

tenham sido utilizadas para pasto ou que nelas tenham sido efetuadas colheitas para fins de produção, ou que tenham sido cultivadas *.

2. Em derrogação do artigo 45.º, n.º 2, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014, os Estados-Membros podem decidir, relativamente ao exercício de 2022, que as terras em pousio **sejam consideradas superfícies de interesse ecológico** nos termos do artigo 46.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 **mesmo que essas terras tenham sido utilizadas para pasto ou que nelas tenham sido efetuadas colheitas para fins de produção, ou que tenham sido cultivadas** *. É aplicável o fator de ponderação estabelecido para as terras em pousio no anexo X do Regulamento (UE) n.º 1307/2013.

Em derrogação do artigo 45.º, n.º 10-B, do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014, sempre que os Estados-Membros recorram à derrogação referida no primeiro parágrafo do presente número, podem igualmente decidir autorizar a utilização de produtos fitofarmacêuticos nas zonas utilizadas para pasto ou onde tenham sido efetuadas colheitas para fins de produção, ou que tenham sido cultivadas.»

Direito belga

Arrêté du gouvernement wallon du 12 mai 2022 prévoyant des dérogations à certaines conditions relatives à la mise en œuvre des jachères pour l'année 2022 (Decreto do Governo da Valónia, de 12 de maio de 2022, que prevê derrogações a determinados requisitos de utilização de pousios para o exercício de 2022)

23 No seu preâmbulo, o decreto recorrido refere o Regulamento n.º 1307/2013, o Regulamento Delegado n.º 639/2014 e a Decisão de Execução 2022/484.

24 Além disso, o preâmbulo enuncia:

«Tendo em conta a situação urgente, desencadeada pelo facto de a invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, ter agravado o aumento dos preços dos produtos alimentares de base e influenciado a oferta e a procura de produtos agrícolas ao nível mundial;

Que, a fim de fazer face a esta situação, é necessário aumentar o potencial de produção agrícola da Região da Valónia, tanto em termos de abastecimento de géneros alimentícios como de alimentos para animais, para acompanhar os esforços da União Europeia;

Que, para este efeito, devem ser decretadas para o exercício de 2022 algumas derrogações à proibição de utilizar as terras em pousio para a produção agrícola;

* As duas passagens sublinhadas são reproduzidas quase literalmente no decreto recorrido.

[...]»

25 O artigo 2.º, § 1.º, do decreto recorrido dispõe:

«Artigo 2.º, § 1.º Nos termos do artigo 1.º da Decisão da Comissão, são adotadas para o exercício de 2022 as seguintes medidas:

1.º Em derrogação do disposto no artigo 44.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, são consideradas culturas distintas as terras em pousio que tenham sido utilizadas para pasto, em que tenham sido efetuadas colheitas para fins de produção ou que tenham sido cultivadas;

2.º Em derrogação do disposto no artigo 45.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 639/2014, são consideradas superfícies de interesse ecológico as terras em pousio que tenham sido utilizadas para pasto, em que tenham sido efetuadas colheitas para fins de produção ou que tenham sido cultivadas.»

26 O § 2.º contém uma lista das culturas para as quais é autorizado o cultivo das terras em pousio.

3. Argumentos das partes:

Recorrente

27 Em apoio do seu recurso de anulação, a recorrente alega que a Decisão de Execução 2022/48 viola o Regulamento n.º 1307/2013, que a mesma derroga, bem como o artigo 45.º, n.ºs 2 e 10-B, do Regulamento Delegado n.º 639/2014 (v. n.ºs 13 e 14 do presente resumo).

28 Refere que a Decisão de Execução 2022/484 foi adotada com base no artigo 69.º do Regulamento n.º 1307/2013 e que o imperativo de urgência invocado nesta decisão de execução se encontra resumido, essencialmente, no seu considerando 4, que faz referência ao «forte aumento dos preços das matérias-primas» (v. n.º 17 do presente resumo).

29 A recorrente salienta que, à época, o risco de escassez de géneros alimentícios ainda não era discutido, sendo apenas discutido o aumento dos preços que era necessário reduzir através do aumento da produção. Considera, todavia, que a justificação fornecida a propósito da urgência da situação não é clara, uma vez que as denominadas «matérias-primas» não estão definidas e que o «forte aumento» não é quantificado nem especificado. Ora, por força do princípio da proporcionalidade e da regra prevista no artigo 69.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013 segundo a qual a derrogação só é possível «na medida e durante o período estritamente necessários», é necessário justificar a urgência de um modo mais convincente, pormenorizado e objetivo e, por outro lado, indicar quais são as denominadas matérias-primas cujos preços aumentaram e, por conseguinte, limitar o alcance da medida tomada à produção dessas matérias-primas.

- 30 A recorrente refere uma nota elaborada antes da adoção definitiva do decreto recorrido, segundo a qual:

«A Comissão [Europeia] esclareceu que os Estados-Membros dispõem de uma margem de manobra significativa para aplicar as derrogações propostas.

Podem, assim, determinar o âmbito de aplicação territorial das derrogações, os métodos de exploração que entendam autorizar nos pousios (pastagem, colheita ou cultivo) e a lista das culturas autorizadas.»

- 31 Embora a recorrente desconheça a fonte através da qual a Região da Valónia obteve esta informação, assinala que a mesma parece ser confirmada pelos factos e que não é admissível que uma derrogação possa ser tão ampla e indefinida. Por conseguinte, considera, a título principal, que o artigo 69.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1307/2013 foi violado.
- 32 Dado que o decreto recorrido se baseia na Decisão de Execução 2022/484, cujos termos reproduz, a recorrente sugere ao Conseil d'État que interroge o Tribunal de Justiça quanto à questão de saber se esta decisão de execução é compatível com o artigo 69.º do Regulamento n.º 1307/2013, conjugado com o artigo 45.º do Regulamento Delegado n.º 639/2014.

Recorrida

- 33 A recorrida alega, em primeiro lugar, que o fundamento invocado pela recorrente é inadmissível, uma vez que esta não interpôs diretamente no Tribunal de Justiça um recurso de anulação da Decisão de Execução (UE) 2022/484. Por outro lado, considera duvidoso que possa ser submetida uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça uma vez que não foi interposto um recurso de anulação, admitindo que este seria possível. Refere, a este respeito, o Acórdão de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).
- 34 Em segundo lugar, afirma que o fundamento é improcedente. Primeiro, considera que a recorrente comete um erro ao alegar que o artigo 69.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1307/2013 foi violado, uma vez que a Decisão de Execução 2022/484 se baseia precisamente neste artigo 69.º, n.º 1. Segundo, considera que a recorrente não desenvolve o fundamento invocado e que parece apenas não concordar com a justificação da Decisão de Execução 2022/484. A recorrida pede, assim, que o fundamento seja julgado inadmissível.
- 35 Quanto à falta de fundamentação da Decisão de Execução 2022/484, a recorrida indica que só em determinados casos é que o Tribunal de Justiça procede à anulação de um ato jurídico com base na violação do dever de fundamentação. No seu entender, o Tribunal de Justiça verifica, considerando o ato no seu contexto, se a sua fundamentação é suficientemente clara, inequívoca e se permite compreender as razões que levaram à sua adoção. No presente caso, a recorrida afirma que a Decisão de Execução 2022/484 refere por diversas vezes as razões da

sua adoção, a saber, que «a invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, desencadeou um forte aumento dos preços das matérias-primas, tendo impacto na procura e na oferta de produtos agrícolas», pelo que importa, «a fim de fazer face a esta situação, [...] aumentar o potencial de produção agrícola da União, tanto em termos de abastecimento de géneros alimentícios como de alimentos para animais» (considerando 4 da Decisão de Execução 2022/484). Na sua opinião, este considerando prevê as duas condições consagradas na jurisprudência do Tribunal de Justiça [nomeadamente no Acórdão de 22 de novembro de 2018, *Swedish Match* (C-151/17, EU:C:2018:938)], ou seja, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adoção, a saber, a invasão da Ucrânia pela Rússia e as respetivas consequências e, por outro, os objetivos que se propõe atingir, isto é, aumentar o potencial de produção agrícola da União. Além disso, a recorrida assinala o considerando 6, no qual alega estarem identificados a situação geral e os seus objetivos.

4. Apreciação do Conseil d'État

- 36 O Conseil d'État começa por recordar o disposto no artigo 267.º TFUE, e indica, em seguida, que, na qualidade de órgão jurisdicional administrativo supremo da Bélgica, decide em última instância, pelo que está, em princípio, obrigado a interrogar o Tribunal de Justiça quando a resposta é necessária para resolver o litígio.
- 37 O Tribunal de Justiça definiu o âmbito dessa obrigação nos seguintes termos:
- «[...] no que se refere aos órgãos jurisdicionais nacionais cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial de direito interno [...], tais órgãos jurisdicionais são obrigados a cumprir o seu dever de reenvio sempre que uma questão de direito [da União] neles seja suscitada, a menos que concluam que a questão não é pertinente ou que a disposição [do direito da União] em causa foi já objeto de uma interpretação por parte do Tribunal de Justiça ou que a correta aplicação do direito [da União] se impõe com tal evidência que não dá lugar a qualquer dúvida razoável.» [Acórdão de 15 de setembro de 2005, *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552, n.º 33)]
- 38 Além disso, o Tribunal de Justiça esclareceu que:
- «A verificação desta hipótese deve ser avaliada em função das características próprias do direito [da União], das dificuldades particulares de que a sua interpretação se reveste e do risco de surgirem divergências jurisprudenciais no interior da [União].» [Acórdãos de 15 de setembro de 2005, *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552, n.º 33), e de 9 de setembro de 2015, *Ferreira da Silva e Brito e o.* (C-160/14, EU:C:2015:565, n.º 37)]
- 39 No presente caso, a Decisão de Execução 2022/484 baseia-se no artigo 69.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013.

- 40 Por conseguinte, a recorrente parte de uma premissa errada na sua argumentação ao referir que a Decisão de Execução 2022/484 se baseia no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013, o qual exige «imperativos de urgência devidamente justificados», ao passo que o n.º 1 não exige o mesmo grau de urgência.
- 41 Todavia, a questão prejudicial cuja apresentação é pedida pela recorrente traduz-se em questionar o Tribunal de Justiça sobre a validade de um ato da União, sendo que o Conseil d'État não se pode pronunciar ele próprio sobre a validade de uma norma de direito da União.
- 42 Assim, cabe exclusivamente ao Tribunal de Justiça responder à questão de saber se a questão prejudicial sugerida pela recorrente é admissível, apesar de não ter pedido diretamente a este tribunal a anulação da Decisão de Execução 2022/484.
- 43 Também é da competência exclusiva do Tribunal de Justiça declarar se os fundamentos da Decisão de Execução 2022/484 são juridicamente admissíveis. A este respeito, foi declarado que o dever de fundamentação é aplicável a qualquer ato que produza efeitos jurídicos suscetíveis de serem objeto de um recurso de anulação, ou seja, a todas as disposições adotadas pelas instituições, seja qual for a sua forma, que visem produzir efeitos jurídicos vinculativos. Por outro lado, o Tribunal de Justiça esclareceu que este dever de fundamentação «impõe que todos os atos abrangidos contenham uma exposição das razões que levaram a instituição a adotá-los, de modo a que o Tribunal de Justiça possa exercer a sua fiscalização e que tanto os Estados-Membros como os nacionais interessados conheçam as condições em que as instituições comunitárias aplicaram o Tratado» (Acórdão de 1 de outubro de 2009, Comissão/Conselho, C-370/07, EU:C:2009:590, n.º 37).
- 44 No entanto, note-se que a crítica formulada a respeito da proporcionalidade da medida ou, mais concretamente, da fundamentação da mesma, tem em conta apenas o considerando 4 da Decisão de Execução 2022/484, sem ter em conta os considerandos 5, 6, 7 e 8 (v. n.ºs 18 a 21 do presente resumo).
- 45 Por conseguinte, o Conseil d'État submete ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial sugerida pela recorrente.

5. Questão prejudicial

- 46 «A Decisão de Execução (UE) 2022/484 da Comissão, de 23 de março de 2022, que prevê derrogações do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão no respeitante à aplicação de determinadas condições relativas ao pagamento por ecologização referente ao exercício de 2022, é compatível com o artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, conjugado com o artigo 45.º do

Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que altera o anexo X do mesmo regulamento?»

DOCUMENTO DE TRABALHO