

Processo C-189/21**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:**

26 de março de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (tribunal de recurso do contencioso administrativo em matéria económica, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

23 de março de 2021

Recorrente:

R. e R.

Recorrido:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [Ministério da Agricultura, Natureza e Qualidade Alimentar]

Objeto do processo principal

Recurso interposto da decisão do recorrido que aplica à recorrente, nos termos do Regulamento de aplicação dos pagamentos diretos da Política Agrícola Comum, uma redução por incumprimento das obrigações de condicionalidade de 3 % sobre os pagamentos diretos solicitados em 2018 por utilização de um produto fitofarmacêutico não autorizado.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O requisito legal de gestão 10 previsto no anexo II do Regulamento n.º 1306/2013 remete exclusivamente para o artigo 55.º, primeiro e segundo períodos, do Regulamento n.º 1107/2009, nos termos do qual os produtos fitofarmacêuticos devem ser objeto de uma utilização adequada. O órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se o referido requisito legal de gestão deve ser

interpretado no sentido de que também abrange uma situação em que é utilizado um produto fitofarmacêutico não autorizado no Estado-Membro em causa.

Questão prejudicial

Deve o requisito legal de gestão (RLG) 10 previsto no anexo II do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho, que remete para o artigo 55.º, primeiro e segundo períodos, do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho, ser interpretado no sentido de que também se aplica a uma situação em que é utilizado um produto fitofarmacêutico não autorizado no Estado-Membro em causa nos termos do referido regulamento?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado: considerandos 7 e 8; artigo 3.º

Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001: artigo 3.º; anexo III, requisito legal de gestão 9

Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003: artigo 4.º; anexo II, requisito legal de gestão 9

Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho: considerandos 7, 8 e 35; artigos 28.º e 31.º, artigo 55.º, primeiro e segundo períodos, artigo 83.º

Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE)

n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho: considerandos 53, 54 e 59; artigos 91.º a 93.º; anexo II, requisito legal de gestão 10

Regulamento (UE) n.º 1310/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece certas disposições transitórias relativas ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), que altera o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere aos recursos e à sua distribuição em relação ao exercício de 2014, bem como o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho e os Regulamentos (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1306/2013 e (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere à sua aplicação em 2014: considerando 16

Disposições de direito nacional invocadas

Regulamento de aplicação dos pagamentos diretos da Política Agrícola Comum [Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB] (a seguir também «regulamento de aplicação»): artigo 3.1, n.º 1; anexo 3, pontos 10.1 e 10.2.

Lei relativa aos produtos fitofarmacêuticos e biocidas [Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden] (a seguir também «Wgb»): artigo 20.º, n.ºs 1 e 3

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 20 de março de 2018, a recorrente (a sociedade R e R) apresentou ao recorrido (o ministro da Agricultura, Natureza e Qualidade Alimentar) um pedido de pagamentos diretos.
- 2 Em 11 de outubro de 2018, a Autoridade Neerlandesa de Segurança dos Produtos Alimentares e dos Bens de Consumo [Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, NVWA] constatou que a recorrente utilizava o produto fitofarmacêutico MECOP PP-2. Este produto fitofarmacêutico tem como substância ativa o mecoprope-P. Conforme resulta do sítio Internet da Autoridade neerlandesa competente para a autorização dos produtos fitofarmacêuticos e biocidas [College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Ctgb], que é responsável pela aplicação da Lei relativa aos produtos fitofarmacêuticos e biocidas [Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden], a autorização do MECOP PP-2 caducou em 30 de janeiro de 2016. O prazo de distribuição (data-limite de venda do produto caducado) foi fixado em 30 de julho de 2016 e a data-limite de utilização (prazo no qual as existências remanescentes do produto podem ainda ser utilizadas) em 30 de janeiro de 2017.
- 3 Por Decisão de 4 de abril de 2019, o recorrido aprovou, nos termos do Regulamento de aplicação dos pagamentos diretos da Política Agrícola Comum,

uma redução por incumprimento das obrigações de condicionalidade de 3 % sobre os pagamentos diretos a conceder à recorrente relativamente ao ano de 2018, porque a recorrente tinha utilizado um produto fitofarmacêutico não autorizado. Por Decisão de 21 de agosto de 2019 (a seguir «decisão impugnada»), o recorrido indeferiu a reclamação apresentada pela recorrente contra a decisão de aplicação da redução por incumprimento das obrigações de condicionalidade.

- 4 Na decisão impugnada, o recorrido observou que a recorrente não tinha respeitado uma regra de condicionalidade. Em seu entender, a utilização de um produto fitofarmacêutico não autorizado é abrangida pelo requisito legal de gestão 10, como previsto no anexo II do Regulamento n.º 1306/2013.
- 5 A recorrente interpôs recurso da decisão impugnada para o órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 A recorrente reconhece que utilizou um pesticida não autorizado (ou que deixou de ser autorizado) e que violou, deste modo, o artigo 28.º do Regulamento n.º 1107/2009. Contudo, entende que o recorrido lhe aplicou indevidamente uma redução por incumprimento das obrigações de condicionalidade, porque a utilização (inadequada) de um produto fitofarmacêutico não autorizado não é abrangida pelo requisito legal de gestão 10, tal como previsto no anexo II do Regulamento n.º 1306/2013. A recorrente sustenta que, em caso de utilização de um produto fitofarmacêutico não autorizado, existe uma violação do artigo 28.º do referido regulamento que determina que um produto fitofarmacêutico apenas pode ser colocado no mercado ou utilizado se tiver sido autorizado. Tal não significa que tenha violado o requisito legal de gestão do artigo 55.º do Regulamento n.º 1107/2009. Resulta claramente do anexo II do Regulamento n.º 1306/2013 e, mais especificamente, do requisito legal de gestão 10, que, para tal, deve haver uma violação do artigo 55.º, primeiro e segundo períodos, do Regulamento n.º 1107/2009. O artigo 28.º do Regulamento n.º 1107/2009 não é referido no anexo II do Regulamento n.º 1306/2013, pelo que a violação desta disposição não constitui violação de uma obrigação de condicionalidade. A recorrente observa, além disso, que o artigo 28.º do Regulamento n.º 1107/2009, por um lado, e artigo 55.º do Regulamento n.º 1107/2009, por outro, se referem a dois comportamentos distintos e que estes dois comportamentos também podem constituir uma infração autónoma nos termos do artigo 20.º Wgb.
- 7 O recorrido baseia-se numa interpretação mais sistemática do requisito legal de gestão 10, cujo elemento chave é constituído pelo artigo 55.º do Regulamento n.º 1107/2009. Considera que a utilização (inadequada) de um produto fitofarmacêutico não autorizado é abrangida pelo requisito legal de gestão 10. Segundo o recorrido, decorre do artigo 55.º do Regulamento n.º 1107/2009 a obrigação geral de utilizar de forma adequada todos os produtos fitofarmacêuticos. Nada indica que os produtos fitofarmacêuticos não autorizados

estejam excluídos desta obrigação. Segundo o recorrido, no caso de um produto fitofarmacêutico não autorizado não pode haver, por definição, uma utilização adequada do produto. A utilização adequada implica, nomeadamente, nos termos do artigo 55.º do Regulamento n.º 1107/2009, que sejam cumpridos os requisitos previstos de acordo com o artigo 31.º do Regulamento n.º 1107/2009. O artigo 31.º do Regulamento n.º 1107/2009 regula o conteúdo das autorizações. A utilização de um produto fitofarmacêutico não autorizado não cumpre os requisitos do artigo 31.º do Regulamento n.º 1107/2009 porque estes se aplicam apenas aos produtos fitofarmacêuticos autorizados.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 8 É pacífico entre as partes que a autorização do produto fitofarmacêutico MECOP PP-2 caducou em 30 de janeiro de 2016 e que, à data da sua utilização pela recorrente, já tinha expirado o prazo máximo de utilização. A recorrente reconhece, assim, ter agido em violação do artigo 28.º do Regulamento n.º 1107/2009.
- 9 Nos termos dos artigos 91.º, 92.º e 93.º do Regulamento n.º 1306/2013, o pagamento integral dos pagamentos diretos solicitados por um agricultor como a recorrente está sujeito ao cumprimento das regras de condicionalidade. Coloca-se a questão de saber se o recorrido podia aplicar à recorrente uma redução por incumprimento das obrigações de condicionalidade por utilização de um produto fitofarmacêutico não autorizado. O artigo 93.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1306/2013 determina que as regras de condicionalidade incluem os requisitos legais de gestão estabelecidos pelo direito da União enunciados no Anexo II no anexo II. Por conseguinte, é determinante para a questão de saber se estão em causa regras de condicionalidade o referido anexo II (e não o regulamento de aplicação nacional).
- 10 No anexo II do Regulamento n.º 1306/2013, o requisito legal de gestão 10 remete para o artigo 55.º, primeiro e segundo períodos, do Regulamento n.º 1107/2009; o artigo 28.º do Regulamento n.º 1107/2009 não é aí mencionado. O artigo 28.º do Regulamento n.º 1107/2009, que regula a autorização de colocação no mercado e de utilização e que está incluído na secção 1, «Autorização», do capítulo III, determina que «um produto fitofarmacêutico apenas pode ser colocado no mercado ou utilizado se tiver sido autorizado no Estado-Membro em questão». O artigo 55.º, primeiro e segundo períodos, do Regulamento n.º 1107/2009, que é relativo à utilização de produtos fitofarmacêuticos e que está incluído na secção 2, «Utilização e informação», do capítulo III, dispõe que os produtos fitofarmacêuticos devem ser objeto de uma utilização adequada, o que inclui a aplicação dos princípios de boas práticas fitossanitárias e a observância das condições de utilização. Pode-se inferir da formulação das referidas disposições e da sua localização no capítulo III do Regulamento n.º 1107/2009 que os artigos se referem a dois comportamentos distintos. O que é aparentemente difícil de conciliar com o entendimento do recorrido de que o artigo 55.º do Regulamento

n.º 1107/2009 inclui a obrigação geral de utilizar todos os produtos fitofarmacêuticos de forma adequada. Com efeito, segundo a referida interpretação, a proibição de utilizar um produto fitofarmacêutico não autorizado do artigo 28.º do Regulamento n.º 1107/2009 seria supérflua e, portanto, desprovida de sentido, porque tal proibição já estaria abrangida pelo artigo 55.º do Regulamento n.º 1107/2009. A interpretação literal do requisito legal de gestão 10, como previsto no anexo II do Regulamento n.º 1306/2013, implica, portanto, que o referido requisito legal de gestão não inclua a situação de utilização de um produto fitofarmacêutico não autorizado. Contudo uma tal interpretação teria a consequência estranha e potencialmente indesejável de que não pudesse ser aplicada nenhuma redução por incumprimento das obrigações de condicionalidade numa situação de utilização pelo agricultor de um produto fitofarmacêutico não autorizado, ao passo que a aplicação de tal redução já seria possível no caso da utilização inadequada de um produto fitofarmacêutico autorizado.

- 11 Tendo em conta os objetivos das normas relativas à utilização dos produtos fitofarmacêuticos do Regulamento n.º 1107/2009 e os objetivos da condicionalidade do Regulamento n.º 1306/2013, a saber a proteção do ambiente e da saúde pública, da saúde animal e da fitossanidade, e o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, não é lógico que este sistema de condicionalidade se refira apenas às situações de utilização de um produto fitofarmacêutico autorizado e não às de utilização de um produto fitofarmacêutico não autorizado. Uma interpretação baseada nos objetivos do Regulamento n.º 1306/2013 e do Regulamento n.º 1107/2009 implica necessariamente que o requisito legal de gestão 10, como previsto no anexo II do Regulamento n.º 1306/2013, também inclua a situação de utilização de um produto fitofarmacêutico não autorizado.
- 12 O College van Beroep voor het bedrijfsleven refere ainda, a este respeito, o Regulamento n.º 1782/2003 e o Regulamento n.º 73/2009, que precederam o Regulamento n.º 1306/2013. Nestes, o requisito legal de gestão 9 (que corresponde ao requisito legal de gestão 10 do Regulamento n.º 1306/2013) refere o artigo 3.º da Diretiva 91/414. O referido artigo determinava que só podiam ser utilizados produtos fitofarmacêuticos autorizados (n.º 1) e que os produtos fitofarmacêuticos deviam ser utilizados de forma adequada (n.º 3). Na falta de uma explicação para a mudança de orientação do Regulamento n.º 1107/2009, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se o legislador da União terá considerado que a remissão feita no requisito legal de gestão 10 do Regulamento n.º 1306/2013 para o artigo 55.º, primeiro e segundo períodos, do Regulamento n.º 1107/2009 era suficiente para incluir também a situação de utilização de um produto fitofarmacêutico não autorizado, ou se o mesmo terá decidido não incluir a referida situação.
- 13 Por último, o College van Beroep voor het bedrijfsleven observa que os beneficiários deverão saber exatamente quais são as suas obrigações em relação às regras da condicionalidade, como resulta do considerando 59 do Regulamento n.º 1306/2013. Suscita-se a questão de saber em que medida as referidas obrigações serão claras para um agricultor se a interpretação do requisito legal de

gestão 10 resultar menos da redação e mais dos objetivos e do contexto do Regulamento n.º 1306/2013 e do Regulamento n.º 1107/2009.

DOCUMENTO DE TRABALHO