

Processo C-731/22**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:**

25 de novembro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Áustria)

Data da decisão de reenvio:

25 de novembro de 2022

Recorrentes:

IJ e PO GesbR

IJ

Entidade recorrida:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Objeto do processo principal

Legislação em matéria de auxílios estatais – Superfície agrícola – Condições de concessão da ajuda – Interpretação do conceito de exploração

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do Regulamento (UE) n.º 1307/2013; artigo 267.º TFUE

Questão prejudicial

Deve o artigo 4.º, n.º 1, alíneas b) e c), em conjugação com o artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013 ser interpretado no sentido de que uma superfície deve ser considerada gerida pelo agricultor e à sua disposição se, apesar de essa superfície ser detida pelo agricultor e este também efetuar a preparação inicial do

terreno, o cultivo e a rega continuada das culturas, a superfície, dividida em parcelas de diferentes dimensões, for cedida, desde o início da estação em abril ou início de maio até ao final da estação em outubro, a vários utilizadores para manutenção e colheita mediante uma contrapartida fixa, sem que o agricultor tenha uma participação direta no sucesso da colheita?

Disposições de direito da União invocadas

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: artigos 4.º, 32.º e 33.º;

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: artigo 15.º

Disposições de direito nacional invocadas

Decreto do Ministro Federal da Agricultura e Silvicultura, Ambiente e Gestão da Água que estabelece regras horizontais no domínio da Política Agrícola Comum (Decreto Horizontal da PAC), BGBl. II n.º 100/2015: §§ 20 e 23.

Diretiva Especial do Ministro Federal da Agricultura e Silvicultura, Ambiente e Gestão da Água para a implementação de medidas de projeto no âmbito do Programa Austríaco de Desenvolvimento Rural 2014-2020: ponto 17.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 As recorrentes – ou seja, até 2020, uma sociedade comercial e, a partir de 2021, uma empresária em nome individual – apresentaram, nos anos de 2019 a 2021, um pedido coletivo (denominado «pedido múltiplo-superfícies»), no qual solicitaram que um determinado terreno fosse considerado superfície arável e que lhe fosse concedida uma ajuda.
- 2 No entanto, na sequência de um controlo no local, este terreno foi classificado pela autoridade de «terreno recreativo» não elegível. Através das decisões de alteração ora impugnadas não foram concedidos pagamentos diretos a este terreno para os anos do pedido de 2019 a 2021 e foram impostas sanções e recuperações.
- 3 Em todo o caso, o terreno é uma superfície arável onde se realizam exclusivamente atividades agrícolas (cultivo de legumes). Trata-se de uma «superfície de auto-colheita» detida pelas recorrentes, que se ocupam da

preparação do terreno, do planeamento do cultivo e do cultivo das culturas, a fim de ceder o terreno, dividido em parcelas de diferentes dimensões, no início da estação (em função das condições climáticas, no final de abril/início de maio), a vários utilizadores para manutenção.

- 4 A partir do pagamento de uma «contribuição sazonal» e da cedência da parcela para manutenção e colheita, o direito e a obrigação de manutenção da parcela recaí exclusivamente sobre o utilizador. Algumas ferramentas de jardinagem são postas à disposição dos utilizadores pela recorrente para uso geral. Os utilizadores são obrigados a cumprir as diretivas relativas à agricultura biológica. Segundo o acordo de utilização, os utilizadores assumem «a responsabilidade» desde o início até ao final da época (o mais tardar em 26 de outubro). Isto inclui a remoção regular de ervas daninhas, que devem permanecer na parcela como cobertura vegetal. Em caso de ausência prolongada, a superfície deve ser cuidada e a colheita efetuada por um utilizador substituto.
- 5 A superfície estava, assim, à data de referência prevista no artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, fixada na Áustria em 9 de junho (§ 23, n.º 1, do Regulamento Horizontal da PAC), ao cuidado dos utilizadores.
- 6 Durante a utilização pelos seus clientes, a recorrente permanece responsável pela rega regular de todo o terreno segundo a sua conveniência. Reserva-se igualmente o direito de ceifar parcelas fortemente infestadas de ervas daninhas contra reembolso dos custos no caso de o utilizador não realizar a correspondente manutenção. A colheita está prevista apenas pelos utilizadores, mas a recorrente não dá nenhuma garantia de colheita «devido a condições naturais imprevisíveis».
- 7 Com base num acordo em vigor com os utilizadores, os legumes que não sejam colhidos pelos utilizadores são entregues a organizações de cariz social. Trata-se de 200-300 kg de produtos hortícolas, principalmente tubérculos.
- 8 A própria recorrente explora uma parcela no terreno em questão, na qual foram colhidos mais de 200 kg de produtos hortícolas ao longo de vários anos. Esta parcela tem uma dimensão média (4x8 m) e destina-se a servir de exemplo para os novos clientes do que deve ser o padrão.
- 9 A exploração beneficiou igualmente no que respeita ao terreno em questão para o qual foram solicitados pagamentos diretos, de um apoio de projeto ao abrigo do ponto 17 («Diversificação para atividades não agrícolas») da Diretiva Especial do Ministro Federal da Agricultura e Silvicultura, Ambiente e Gestão da Água para a implementação de medidas de projeto no âmbito do Programa Austríaco de Desenvolvimento Rural 2014-2020. Este apoio de projeto visa o «reforço das explorações agrícolas através de rendimentos adicionais não agrícolas provenientes da venda de produtos e serviços de acordo com as exigências do mercado» e a «geração de rendimentos não agrícolas através do desenvolvimento de atividades económicas em zonas rurais utilizando fatores de produção agrícola». Em concreto, foram subsidiados o equipamento de cultivo de produtos

hortícolas para a preparação do terreno e a sementeira, bem como o sistema de irrigação.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 10 A recorrente alega que as superfícies estavam à sua disposição em 9 de junho do respetivo ano do pedido (ou seja, à data de referência estabelecida na Áustria de acordo com o artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013). A transferência *de facto* de uma única medida de manutenção das culturas (nomeadamente, a eliminação de ervas daninhas) para o utilizador é na sua essência uma medida de *marketing* cujo incumprimento pode levar a colheitas mais fracas ou de qualidade inferior. No presente caso, tratou-se, portanto, de uma compra especulativa. Em qualquer caso, o poder de disposição das superfícies continuou a pertencer à agricultora.
- 11 Estes contratos têm sido uma prática comum na horticultura, na fruticultura (por exemplo, instalações de colheita de morangos pelo cliente) e na indústria da madeira. O modelo tem estado ancorado no Código Civil austríaco desde 1812. Segundo a jurisprudência constante e o acordo de utilização, a transferência da propriedade do produto da colheita dá-se com a colheita, mesmo que a exploração da parcela seja previamente «cedida». Dado que, em comparação com a simples venda de fruta no mercado, as parcelas de auto-colheita constituem um conceito de vendas inovador com vendas diretas ao cliente final, a exploração também se candidatou no ano de 2015/16 a um apoio à diversificação promovido pela AMA. O conceito foi examinado na altura, tendo sido considerado elegível e foi igualmente objeto de um controlo no local pela AMA. As parcelas de auto-colheita associaram estas formas jurídicas tradicionais à participação das partes interessadas exigida pelo direito da União (cf. artigos 52.º e segs. do Regulamento (UE) n.º 1305/2013).
- 12 Mesmo no âmbito da agricultura convencional, a colheita é frequentemente realizada por empresas contratadas. A recorrente encarregava-se da preparação do terreno e das sementes, da sementeira, das duas passagens de enxada, da rega e da palhagem após a colheita. A totalidade das sementes e dos propágulos era também fornecida exclusivamente pela recorrente. Caso contrário, o estatuto biológico dificilmente poderia ser assegurado no caso de um controlo. A rega profissional durante todo o ano era realizada pela recorrente. Só eram deixados aos adquirentes do produto da colheita certos trabalhos de manutenção. O que equivalia juridicamente a contratar um prestador de serviços.
- 13 Quanto ao argumento da entidade recorrida de que se tratava de uma atividade puramente recreativa (v. abaixo), a recorrente alega que em França há vários exemplos de permaculturas nas quais por estreita combinação de diferentes variedades de produtos hortícolas são obtidos rendimentos consideráveis, por vezes superiores às formas convencionais de cultivo de produtos hortícolas. Por conseguinte, não se pode dizer que as pequenas culturas de produtos hortícolas

que recorrem a mão-de-obra geram necessariamente rendimentos mais baixos do que as grandes culturas que recorrem a máquinas. Entre os seus clientes figuram tanto infantários como escolas, que não realizam tarefas de cultivo de terrenos no seu «tempo livre». Do mesmo modo, também foram cedidas gratuitamente parcelas a quatro famílias de refugiados da Ucrânia que podiam dedicar o dia inteiro ao seu tratamento, uma vez que não exerciam nenhuma atividade profissional. Para muitas pessoas trata-se, na realidade, de produzir a sua própria alimentação e não apenas de uma atividade recreativa útil.

- 14 O conceito aplicado permite que os produtos hortícolas biológicos não acabem no comércio a retalho de produtos alimentares através de intermediários, mas que vão diretamente para o cliente através da colheita. O rendimento mais elevado gerado pela eliminação do comércio intermédio e pela comercialização alternativa da produção agrícola primária serve para garantir o rendimento e a viabilidade económica das explorações.
- 15 A autoridade recorrida alega que existe direito a ajuda se as superfícies correspondentes estivessem à disposição do agricultor em 9 de junho do respetivo ano do pedido (cf. § 23, n.º 1, do Regulamento Horizontal da PAC, artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento [UE] n.º 1305/2013). De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, as superfícies estariam à disposição do agricultor se houvesse provas de uma utilização efetiva dessas superfícies e de suficiente autonomia do agricultor no exercício da sua atividade agrícola. Assim, o agricultor deveria poder exercer um certo poder de decisão na utilização das superfícies em questão para poder exercer a sua atividade agrícola nessas superfícies (v. Acórdãos de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, de 14 de outubro de 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, e de 24 de junho de 2010, Pontini e o., C-375/08, EU:C:2010:365). Contudo, o terreno em questão não estava à disposição da recorrente em 9 de junho, porque esta tinha deixado a exploração das «parcelas de auto-colheita» aos clientes a partir do momento da cedência. A partir do dia da cedência, o terreno deixou de ser efetivamente utilizado pela recorrente, passando a parcela em questão a ser utilizada pelo respetivo cliente.
- 16 A recorrente deixava ter autonomia suficiente no exercício da atividade agrícola a partir do dia da cedência, uma vez que a responsabilidade era transferida para o cliente aquando da aceitação de uma parcela para colheita, e em qualquer caso, a partir do final de abril/princípio de maio. O cliente decidia se cuidava da parcela, se as ervas daninhas eram eliminadas ou ceifadas, se designava um «utilizador substituto» ou não. Assim, era da exclusiva responsabilidade do cliente se e como realizava a manutenção da parcela e, conseqüentemente, se, ou em que qualidade, o cliente obtinha rendimentos.
- 17 Os utilizadores realizam a colheita e a manutenção no seu tempo livre, tratando-se, por conseguinte, de um terreno recreativo, de acordo com o § 20, n.º 3, do Regulamento Horizontal da PAC. Se a produção agrícola no âmbito da política agrícola comum (PAC) serve principalmente para o abastecimento da

população com produtos agrícolas, trata-se aqui de uma atividade recreativa — como se de um substituto do próprio jardim se tratasse — em que os produtos agrícolas são produzidos em maiores ou menores quantidades ao critério do utilizador. Não há uma produção sistemática de produtos para abastecer a população.

- 18 Quanto ao argumento da recorrente de que as parcelas de auto-colheita são juridicamente idênticas à contratação de um prestador de serviços, a autoridade recorrida responde que um agricultor paga ao prestador de serviços pelo seu serviço, pelo que se limita a permitir que sejam realizados os trabalhos em seu nome, por sua conta e risco. Nesse caso, a colheita cabe ao agricultor. No caso do terreno em questão, a situação é inversa: Os utilizadores (ou seja, os clientes) das parcelas têm de pagar uma contrapartida pela utilização destas parcelas, ou seja, para proceder à manutenção, à eliminação de ervas daninhas, à colheita, etc. Os clientes ficam com a colheita. Daqui resulta que os clientes não trabalham em nome nem por conta e risco da recorrente.
- 19 Quanto à objeção de que a cedência da exploração para efeitos de colheita é uma forma tradicional de contratos no âmbito da agricultura, a autoridade recorrida responde que, por exemplo, no caso de instalações de colheita de morangos pelos clientes, o respetivo agricultor explora a superfície. Os clientes (ou seja, os colhedores) são apenas autorizados a colher os morangos – geralmente a um preço favorável. Contudo, os colhedores não têm a responsabilidade sobre as instalações de colheita de morangos. O agricultor do terreno de morangos decide como gerir as instalações de colheita de morangos e quando proceder à colheita.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 20 O pedido de decisão prejudicial visa esclarecer em que condições uma superfície arável pode beneficiar de ajudas.
- 21 Para este efeito, importa, em particular, interpretar o conceito de «exploração» na aceção do Regulamento (UE) n.º 1307/2013. De acordo com esse regulamento, uma «exploração» significa o conjunto das unidades utilizadas para atividades agrícolas e geridas por um agricultor, situadas no território do mesmo Estado-Membro.
- 22 Assim, em primeiro lugar, a unidade deve ser utilizada para uma «atividade agrícola». É o que acontece, nomeadamente, quando os produtos agrícolas são cultivados na unidade. No caso em apreço, não há dúvida de que são cultivados produtos agrícolas (legumes).
- 23 Em segundo lugar, a unidade deve ser «gerida» pelo agricultor. A este respeito, o Tribunal de Justiça já decidiu que o exercício da atividade agrícola nas superfícies em questão deve ser efetuado em nome e por conta do agricultor. No caso em apreço, é duvidoso que esta condição esteja preenchida.

- 24 É elegível para ajuda ao abrigo do artigo 32.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 qualquer superfície agrícola de uma exploração que seja principalmente utilizada para atividades agrícolas. É esse o caso do terreno em questão, que é utilizado como terra arável – e não como «terreno recreativo».
- 25 Por outro lado, é duvidoso que as parcelas estejam à disposição do agricultor em 9 de junho de cada ano de pedido, conforme exigido pelo artigo 33.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, em conjugação com o [§] 23 do Regulamento Horizontal da PAC.
- 26 Ao analisar a jurisprudência sobre as questões controvertidas, afigura-se que nenhum dos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia analisados é aplicável ao caso em apreço.
- 27 A afirmação de que o exercício das atividades agrícolas nas superfícies em questão deve ser realizado em nome e por conta do agricultor foi invocada no Acórdão Landkreis Bad Dürkheim, em particular, em relação à exigência de que as superfícies objeto do litígio não devem ser utilizadas para fins agrícolas por terceiros ao mesmo tempo. Para evitar que vários agricultores alegassem que as parcelas em questão pertenciam à sua exploração, foi necessário salientar nesse acórdão que, durante esse período, essas superfícies não podiam ser consideradas parte da exploração de outros agricultores para efeitos do regime de pagamento único.
- 28 A exigência do exercício da atividade agrícola em seu próprio nome e por conta própria não está plenamente preenchida no presente caso de uma «superfície para auto-colheita», uma vez que, embora as superfícies pertençam à recorrente e sejam por esta preparadas e tratadas, bem como continuamente regadas, é apenas cobrado um montante fixo aos utilizadores, sendo que a questão de saber se e em que medida é gerado um rendimento não tem nenhuma influência no resultado da exploração da recorrente.
- 29 Mais pertinente parece ser o Acórdão Avio Lucos, em que o Tribunal de Justiça considerou admissível que uma pessoa receba pagamentos diretos sem explorar totalmente uma área de pastagem em questão, mas que a cede a título gratuito aos criadores de gado para pastagem, comprometendo-se a não obstruir a pastagem e a adotar medidas para a limpeza dos pastos, como a eliminação de ervas daninhas venenosas e do excesso de água. Isto com a indicação de que o conceito de atividade agrícola inclui também a manutenção de terrenos de pastagem em boas condições agrícolas e ambientais.
- 30 Esta abordagem parece também adequada ao caso em apreço, em que uma superfície arável é mantida pela recorrente em condições adequadas para o cultivo de culturas através de medidas de preparação, rega continuada e, se necessário, eliminação de ervas daninhas, e em que o próprio cultivo é por ela realizado, embora não a colheita. No presente caso, a recorrente mantém o poder de disposição e também parece manter autonomia suficiente no exercício da

atividade agrícola, uma vez que pode escolher os seus próprios parceiros contratuais e também exerce uma influência no sucesso da colheita durante o período vegetativo. Em contrapartida, o facto de receber apenas um montante único e de o sucesso económico não estar diretamente ligado à colheita obtida parece passar para um segundo plano. Tanto mais que o conceito escolhido visa precisamente permitir à recorrente tornar a produção agrícola nas superfícies em questão economicamente viável a longo prazo e, por conseguinte, manter a mesma.

- 31 Assim, do ponto de vista do órgão jurisdicional de reenvio há razões suficientes para considerar que o terreno em questão no presente caso é uma superfície elegível para efeitos da ajuda no âmbito da exploração da recorrente.