

Processo C-343/21**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:**

2 de junho de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária)

Data da decisão de reenvio:

19 de maio de 2021

Recorrente:

PV

Recorrido:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie»

Objeto do processo principal

Recurso judicial de um despacho que declara a existência de um crédito público do Estado, por força do qual foi ordenado o reembolso de uma parte da contribuição financeira recebida pelo proprietário de uma exploração agrícola ao abrigo de um programa financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, devido ao facto de o beneficiário estar impedido de cumprir os compromissos assumidos e de garantir a exploração de todas as terras inicialmente declaradas. Se se puder considerar que houve um emparcelamento, a razão desse impedimento constitui uma circunstância não imputável ao beneficiário e que lhe confere o direito de recusar o reembolso dos fundos recebidos?

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1. A interpretação do artigo 45.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 permite considerar que, num caso como o presente, existe um «emparcelamento» ou uma «intervenção de ordenamento fundiário» que leva a que o beneficiário não possa continuar a cumprir os compromissos assumidos?
2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: o facto de um Estado-Membro não ter tomado as medidas necessárias para permitir a adaptação dos compromissos à nova situação da exploração, não lhe permite exigir o reembolso dos fundos relativamente o período em que o compromisso foi efetivo?
3. Em caso de resposta negativa à primeira questão: como deve ser interpretado o artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, tendo em conta os factos apurados no processo principal e qual é a natureza do prazo previsto no artigo 75.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho?

Disposições de direito da União invocadas

Regulamento (UE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), nomeadamente o artigo 36.º, alínea a), iv)

Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), nomeadamente o considerando 37 e o artigo 45.º, n.º 4

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 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003, nomeadamente o artigo 31.º

Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola, nomeadamente o artigo 75.º

Regulamento (CE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural, nomeadamente os artigos 5.º, 6.º e 18.º

Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, nomeadamente o artigo 47.º, n.ºs 3 e 4

Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade, nomeadamente os artigos 43.º e 44.º

Regulamento Delegado (UE) n.º 807/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que complementa o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que estabelece disposições transitórias, nomeadamente o artigo 19.º

Disposições de direito nacional invocadas

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (Código do Processo Tributário e da Segurança Social), nomeadamente o artigo 162.º, n.º 1 e n.º 2, pontos 8 e 9

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (Lei relativa ao apoio aos agricultores), nomeadamente o artigo 1.º, o artigo 20.º, n.ºs 1, 2 e 4, o artigo 27.º, n.ºs 3, 5 e 7, e o § 1, ponto 1, das Dopalnitelni razporedbi (disposições adicionais) desta lei

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (Lei relativa à propriedade e à exploração de terras agrícolas, a seguir «ZSPZZ»), artigo 37.º-c

Naredba n.º 11 ot 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 «Agroekologichni plashtania» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 – 2013 (Regulamento n.º 11, de 6 de abril de 2009, relativo aos requisitos e às modalidades de aplicação da medida 214 «pagamentos agroambientais» do Programa de desenvolvimento rural para o período 2007 – 2013), adotado pelo Ministar na zemedeliето i hranite (Ministro da Agricultura e da Alimentação), nomeadamente os artigos 18.º e 24.º e o § 1, ponto 4, e o § 2 das dopalnitelni razporedbi (disposições adicionais)

Naredba za izmenenie i dopalnenie na Naredba n.º11 ot 2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 «Agroekologichni plashtania» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 – 2013 (Regulamento que altera e complementa o Regulamento n.º 11 de 2009, relativo aos requisitos e às modalidades de aplicação da medida 214 «pagamentos agroambientais» do Programa de desenvolvimento rural para o período 2007 – 2013) [publicado no Darzhaven vestnik (*Jornal Oficial*, a seguir «DP») n.º 29 de 2009, com alterações e aditamentos], § 5 das prehodni i zaklyuchitelni razporedbi (disposições transitórias e finais)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 O recorrente é proprietário de uma exploração agrícola e, em 2013, apresentou um pedido de apoio ao abrigo da medida 214 «pagamentos agroambientais» do Programa de desenvolvimento rural para o período 2007 – 2013.
- 2 O pedido foi aprovado e o recorrente assumiu um compromisso agroambiental de cinco anos ao abrigo da referida medida. Uma das condições que o requerente se comprometeu a cumprir foi a realização das atividades referidas no pedido durante cinco anos consecutivos nas mesmas terras agrícolas. Esta área corresponde a uma superfície de 857 ha de terras agrícolas e é utilizada por PV com base em acordos celebrados em 2012. Nos termos do direito búlgaro (artigo 37.º-c da ZSPZZ), a celebração de tais acordos constitui uma situação complexa. Em síntese, tais acordos são celebrados para cada exercício entre os proprietários e/ou possuidores de terrenos agrícolas contíguos e regulam a exploração de terrenos não declarados para a agricultura na respetiva zona. Por força destes acordos, são criados agrupamentos de terras para cuja exploração podem ser solicitados apoios. O acordo para criar agrupamentos de terras ou a sua divisão é considerado a base jurídica para os apoios a favor dos proprietários de explorações agrícolas que os utilizam. O recorrente participa nos agrupamentos de terras assim criados com terrenos por ele arrendados. Foram igualmente celebrados acordos em que o recorrente participou para os três exercícios subsequentes.
- 3 Durante esses anos, o recorrente foi objeto de todos os controlos administrativos e presenciais obrigatórios e, na sequência dos seus pedidos de pagamento, foram-lhe realizados, no âmbito da medida 214, «pagamentos agroambientais» no montante total de 1 063 317,54 Leva (BGN).
- 4 Para o exercício de 2016/2017, não se chegou a acordo sobre a exploração de todas as terras declaradas por PV. Em 29 de maio de 2017, quase dez meses após ter tomado conhecimento de que, no exercício de 2016/2017, não lhe iria assistir o direito de exploração de uma parte dos terrenos com que participou na medida, e oito meses após já não ter direito à respetiva exploração (ou seja, oito meses após o termo do último acordo), o recorrente comunicou a cessação do seu compromisso agroambiental por carta endereçada ao Darzhaven fond «Zemedelie» in Targovishte (Departamento Territorial do Organismo de

Pagamento búlgaro). Por carta de 6 de agosto de 2018, que constitui um ato administrativo individual, o recorrente foi notificado da cessação do seu compromisso agroambiental ao abrigo da medida. A decisão de cessação do compromisso plurianual ao abrigo da medida, por incumprimento das condições aplicáveis, foi notificada em 17 de agosto de 2018. Não foi contestada pelo recorrente e tornou-se definitiva catorze dias após a sua notificação.

- 5 Consequentemente, o zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» (Diretor Executivo Adjunto do Fundo Agrícola do Estado) iniciou um procedimento para a emissão de um despacho de declaração de um crédito público do Estado (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemane, a seguir «AUPDV ou despacho»), exigindo ao recorrente o reembolso de 20 % do montante total pago [1 063 317,54 Leva (BGN)], ou seja 212 663,51 Leva (BGN).
- 6 O AUPDV emitido estabeleceu um crédito público do Estado no montante de 212 663,51 Leva (BGN), representando 20 % da subvenção paga ao abrigo da respetiva medida para as campanhas 2013 – 2016, acrescido de juros legais para o período a partir do [termo do] prazo de reembolso indicado (50 dias a partir da data da notificação) até à data do pagamento pelo beneficiário ou da compensação pelo organismo de pagamento.
- 7 O tribunal administrativo de primeira instância considerou que o apoio concedido tinha sido legalmente reduzido e que, no presente caso, não havia motivos de força maior na aceção do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009. Por conseguinte, este tribunal negou provimento ao recurso de PV contra o AUPDV.
- 8 PV impugnou a sentença proferida em primeira instância no âmbito do recurso no órgão jurisdicional de reenvio. Considera que é necessária uma interpretação do direito da União para resolver o litígio. Por este motivo, o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, a seguir «VAS») submete o presente pedido de decisão prejudicial.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 9 No processo administrativo em que o AUPDV controvertido foi impugnado, o recorrente sustenta, em substância, que explorou as terras agrícolas por ele declaradas durante quatro anos com base num acordo nos termos do artigo 37.º-c da ZSPZZ. Alega que, na sequência de alterações introduzidas nas disposições legislativas em outubro de 2015, numerosos exploradores agrícolas abandonaram os seus compromissos agroambientais em 2015 e que alguns dos participantes nos acordos anteriores nos termos do artigo 37.º-c da ZSPZZ, renunciaram à celebração de um novo acordo para o exercício de 2016/2017. O recorrente alega que tudo isto são circunstâncias que ele não poderia ter previsto na altura em que requereu o apoio. Por conseguinte, devem ser consideradas circunstâncias de força maior na aceção do direito nacional.

- 10 A autoridade administrativa invoca numerosas disposições do direito nacional e do direito da União e não aceita as objeções de PV.
- 11 O tribunal de primeira instância parte do princípio de que não houve força maior, como definida no artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009. O tribunal justifica-o com o facto de o beneficiário do apoio não poder legitimamente esperar que os proprietários de terras agrícolas com os quais celebrou acordos nos termos do artigo 37.º-c da ZSPZZ prorrogassem esses acordos após o termo do seu prazo de um ano. O facto de os indivíduos se terem recusado a celebrar tais acordos para o exercício de 2016/2017 não constitui uma circunstância imprevisível no momento em que o compromisso foi assumido. Ao participar no programa com terras pertencentes a terceiros, o recorrente expôs-se ao risco de não poder cumprir o seu compromisso agroambiental e esse risco concretizou-se no final do período de cinco anos.
- 12 Este tribunal considera que, ainda que se verificasse um caso de força maior ou circunstâncias excepcionais, o recorrente não cumpriu o prazo de notificação dessas circunstâncias à autoridade administrativa. Nos termos do direito nacional, os acordos ao abrigo do artigo 37.º-c da ZSPZZ devem ser celebrados até 30 de agosto de cada ano. Além disso, o mais tardar até 9 de setembro de 2016, o recorrente deveria ter informado o organismo de pagamento da existência de uma circunstância que o impedia objetivamente de executar o seu compromisso assumido para o exercício de 2016/2017. No entanto, tal notificação só foi efetuada em 29 de maio de 2017.
- 13 No âmbito do recurso, PV alega que o tribunal de primeira instância considerou erradamente que não havia, no caso vertente, nenhum caso de força maior ou circunstâncias excepcionais que justificassem a sua isenção da obrigação de reembolsar parte dos pagamentos recebidos ao abrigo da medida em causa. Além disso, o tribunal concluiu erradamente que o prazo de notificação não tinha sido cumprido e que se tratava de um prazo de caducidade.
- 14 O recorrente alega que o regulamento que altera e complementa o Regulamento n.º 11, de 6 de abril de 2009 (em vigor desde 20 de outubro de 2015) impôs novas condições mais restritas e exigentes a preencher no âmbito da medida 214, o que obrigou alguns dos beneficiários da medida a absterem-se de participar nos acordos voluntários nos termos do artigo 37.º-c da ZSPZZ. Ao mesmo tempo, a respetiva alteração da ZSPZZ não contribuiu para regularizar a situação. Segundo o recorrente, estas são circunstâncias excepcionais que o isentam da obrigação de reembolsar parte do apoio recebido. Além disso, o recorrente baseia-se também no artigo 45.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006, que corresponde ao artigo 47.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento (UE) n.º 1305/2013.
- 15 O recorrente considera correta a sentença proferida em primeira instância.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 16 O artigo 45.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 prevê o seguinte: sempre que o beneficiário não puder continuar a cumprir os compromissos assumidos devido ao facto de a sua exploração ser objeto de um emparcelamento ou de intervenções públicas de ordenamento fundiário decididas ou aprovadas pelas autoridades públicas competentes, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para permitir a adaptação dos compromissos à nova situação da exploração. Se essa adaptação se revelar impossível, o compromisso cessa sem ser exigido reembolso relativamente ao período em que o compromisso tiver sido efetivo.
- 17 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta disposição regula três casos: o emparcelamento; a participação do beneficiário em intervenções públicas de ordenamento fundiário decididas ou aprovadas pelas autoridades públicas competentes.
- 18 Considera que, segundo uma interpretação gramatical do conceito de «emparcelamento» (tendo em conta as versões em língua inglesa e francesa da disposição – «the holding is reparcelled»; «son exploitation fait l'objet d'un remembrement»), pode considerar-se que o primeiro caso diz respeito a uma situação como a do presente processo. Isto resulta, antes de mais, da posição sistemática do artigo 45.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 – nomeadamente, após as disposições sobre a extensão do compromisso agroambiental devido ao aumento da exploração – o que milita no sentido de que a regulamentação em questão diz respeito a um caso de redução da exploração devido ao reemparcelamento de algumas das suas partes entre o beneficiário e outras pessoas (como no caso em apreço). Além disso, a regulamentação em questão não mencionou nenhum fundamento de reemparcelamento, do qual se possa concluir que o motivo não é relevante e que a questão principal é um resultado objetivo, independentemente do facto de o beneficiário ter anteriormente assumido que este resultado era possível.
- 19 O segundo e terceiro casos regulados pelo artigo 45.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 dizem, contudo, respeito a situações em que o beneficiário, independentemente da sua vontade, está sujeito a medidas administrativas em resultado das quais é impedido de cumprir os compromissos assumidos.
- 20 Na hipótese de se considerar que o caso em apreço pode ser abrangido por um dos casos regulados pelo artigo 45.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006, a obrigação de reembolso parcial ou total do apoio recebido não figura entre as consequências jurídicas da cessação do compromisso agroambiental na eventualidade de os compromissos não terem sido adaptados à nova situação da exploração, embora o Estado-Membro em causa tenha tomado as medidas necessárias para o efeito.

- 21 Daqui decorre que a regulamentação em questão confere direitos aos particulares e que estes podem invocá-los diretamente para que seja declarado que não lhes é oponível nenhum crédito que seja objeto do AUPDV controvertido. Por outro lado, se o presente caso estiver abrangido por uma das previsões da regulamentação em questão, é necessário determinar se o facto de a Bulgária não ter tomado as medidas necessárias para adaptar os compromissos do beneficiário à nova situação da exploração não lhe permite solicitar o reembolso dos fundos relativamente o período em que o compromisso foi efetivo.
- 22 Na eventualidade de resposta negativa à primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta como deve ser interpretado o artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 à luz do caso em apreço.
- 23 O Varhoven administrativen sad afirma que necessita de elementos de interpretação a fim de dar prioridade à aplicação de uma disposição da União. Por um lado, o beneficiário sabia, como o tribunal de primeira instância também constatou, que os acordos sobre a exploração de terrenos de terceiros ao abrigo do artigo 37.º-c da ZSPZZ foram celebrados respetivamente por um período de um ano e que os proprietários e possuidores de parte das terras para as quais receberam apoio poderiam recusar-se a celebrar um acordo para cada uma das campanhas seguintes. Por outro lado, o recorrente alega que o regulamento que altera e complementa o Regulamento n.º 11, de 6 de abril de 2009 (em vigor desde 20 de outubro de 2015) impôs novas condições mais restritas e exigentes ao abrigo da medida 214, o que obrigou alguns dos beneficiários da medida a absterem-se de participar nos acordos voluntários nos termos do artigo 37.º-c da ZSPZZ. O VAS confirma que a alteração à ZSPZZ não poderia ter sido invocada pelo beneficiário.
- 24 O órgão jurisdicional de reenvio, que decide em última instância, considera que para a resolução do litígio é relevante a forma como deve ser interpretado o artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009, inclusive no que respeita à natureza do prazo de notificação nos termos do artigo 75.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1122/2009.
- 25 As dúvidas quanto ao significado das disposições da União quando aplicadas diretamente constituem o fundamento do pedido da sua interpretação pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, que tem competência nesta matéria.