ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

12 de Outubro de 2000 *

No processo C-372/98,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: J. H. Cooke & Sons,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 2.°, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.° 762/94 da Comissão, de 6 de Abril de 1994, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CEE) n.° 1765/92 do Conselho no que respeita à retirada de terras (JO L 90, p. 8),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, V. Skouris e R. Schintgen (relator), juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da J. H. Cooke & Sons, por S. Isaacs, QC, M. Demetriou, barrister, e D. de Ferrars, solicitor,

— em representação do Governo do Reino Unido, por R. Magrill, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por P. M. Roth, QC,

— em representação do Governo dinamarquês, por J. Molde, chefe de divisão no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação o Governo finlandês, por H. Rotkirch e T. Pynnä, valtionasiamiehet, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo sueco, por A. Kruse, departementsråd na Secretaria de Assuntos Jurídicos (UE) do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. Oliver, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da J. H. Cooke & Sons, do Governo do Reino Unido e da Comissão na audiência de 27 de Janeiro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Maio de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 25 de Agosto de 1998, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 16 de Outubro seguinte, a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 2.°, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.° 762/94 da Comissão, de 6 de Abril de 1994, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CEE) n.° 1765/92 do Conselho no que respeita à retirada de terras (JO L 90, p. 8, a seguir «regulamento de aplicação»).

2 Esta questão foi apresentada no âmbito de um litígio que opõe J. H. Cooke & Sons (a seguir «Cooke»), sociedade que possui e explora a propriedade de Bates Farm em Maer (Reino Unido), ao Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (a seguir «MAFF»), a propósito do indeferimento por este de um pedido de pagamento compensatório apresentado pela Cooke ao abrigo do Regulamento (CEE) n.° 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses (JO L 181, p. 12), na versão que resulta dos Regulamentos (CE) n.os 231/94 do Conselho, de 24 de Janeiro de 1994 (JO L 30, p. 2), e 1460/95 do Conselho, de 22 de Junho de 1995 (JO L 144, p. 1) (a seguir «regulamento de base»).

O quadro legislativo

3 De acordo com o seu artigo 1.°, o regulamento de base institui um regime de pagamentos compensatórios para os produtores de culturas arvenses. Por «culturas arvenses» na acepção deste regulamento, deve-se entender aquelas que constam na lista do seu anexo I, o qual, na sua redacção aplicável à data dos factos do processo principal, distingue entre cereais, oleaginosas e proteaginosas.

4 O regulamento de base dispõe, no seu artigo 2.°, n.° 1, que os produtores comunitários de culturas arvenses podem exigir um pagamento compensatório nas condições fixadas no título I do referido regulamento. O artigo 2.°, n.° 2, segundo parágrafo, prevê que o pagamento compensatório seja concedido relativamente à superfície ocupada com culturas arvenses ou consagrada à retirada de terras, em conformidade com o artigo 7.° do referido regulamento.

5 Os artigos 4.°, 5.° e 6.° do regulamento de base estabelecem as modalidades de cálculo dos pagamentos compensatórios para cada uma das culturas arvenses referidas no n.° 3 do presente acórdão.

6 Para poder beneficiar dos referidos pagamentos compensatórios, os produtores estão obrigados, nos termos do artigo 2.°, n.° 5, do regulamento de base, a retirar do cultivo parte das terras da sua exploração, recebendo em contrapartida uma compensação.

7 O artigo 7.° do regulamento de base define as modalidades desta obrigação de retirada de terras aplicável aos produtores que requeiram pagamentos compensatórios em aplicação do regime geral.

8 O artigo 7.°, n.os 3 e 4, primeiro parágrafo, do regulamento de base dispõe:

«3. Os Estados-Membros aplicarão medidas ambientais adequadas correspondentes à situação específica da terra retirada do cultivo.

4. A terra retirada da produção pode ser utilizada na produção de matérias para a manufactura comunitária de produtos não destinados primariamente ao consumo humano ou animal, desde que sejam aplicados sistemas de controlo eficazes.»

9 O artigo 7.°, n.° 5, do regulamento de base fixa o montante da compensação a pagar a título da obrigação de retirada de terras em função do pagamento compensatório previsto para os cereais.

10 Nos termos do artigo 9.°, primeiro parágrafo, do regulamento de base:

«Os pedidos, quer do pagamento compensatório quer da compensação pela exigência de retirada de terras, não se podem referir a terras que se encontravam afectas a pastagens permanentes, culturas permanentes, florestas ou utilizações não agrícolas à data de 31 de Dezembro de 1991.»

11 O artigo 2.°, primeiro parágrafo, do regulamento de aplicação, adoptado com fundamento no artigo 12.° do regulamento de base, dispõe:

«Sem prejuízo do n.° 4 do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1765/92, entende-se por 'retirada das terras' o não cultivo de uma superfície cultivada durante o ano precedente com vista a uma colheita».

12 Nos termos do artigo 3.°, n.° 2, do regulamento de aplicação,

«As superfícies retiradas devem ser objecto de uma manutenção que assegure a conservação de boas condições agronómicas. Não podem ser utilizadas para produções agrícolas que não as referidas no n.° 4 do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1765/92 nem ser objecto de uma utilização lucrativa incompatível com uma cultura arvense.»

13 De acordo com o artigo 3.°, n.° 3, do regulamento de aplicação:

«Os Estados-Membros aplicarão as medidas adequadas que correspondam à situação específica das superfícies retiradas, de modo a garantir a protecção do ambiente...»

14 O artigo 3.°, n.° 4, do regulamento de aplicação prevê:

«Para serem tidas em conta para efeitos do regime previsto no Regulamento (CEE) n.° 1765/92, as superfícies retiradas devem:

— ter sido exploradas pelo requerente durante os dois anos anteriores ao pedido, excepto em casos especiais devidamente justificados, segundo critérios objectivos estabelecidos pelo Estado-Membro em causa...

— permanecer retiradas no decurso de um período que não se inicie após 15 de Janeiro e que não termine antes de 31 de Agosto. Todavia, os Estados-Membros fixarão as condições em que os produtores podem ser autorizados a efectuar, a partir de 15 de Julho, as sementeiras para uma colheita no ano seguinte, bem como as condições a respeitar para autorizar o pastoreio a partir de 15 de Julho nos Estados-Membros em que a transumância constitua uma prática tradicional...»

15 Nos termos do artigo 4.°, n.° 1, do regulamento de aplicação:

«A obrigação de retirada com base na rotação, referida no n.° 1, segundo parágrafo, do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1765/92, é considerada satisfeita sempre que nenhuma das parcelas retiradas o tenha sido a título da retirada extraordinária referida no n.° 6 do artigo 2.° ou a título da retirada referida no artigo 7.° do mesmo regulamento durante um dos cinco anos anteriores. Todavia, uma parcela já retirada pode ser reutilizada sempre que o produtor não disponha de superfícies que lhe permitam respeitar o período acima mencionado.»

16 O Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitários (JO L 355, p. 1), das quais consta o regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arvorenses estabelecido pelo regulamento de base, dispõe, no seu artigo 6.°, n.° 1, primeiro travessão, que, para poder beneficiar de um ou mais regimes comunitários, cada agricultor apresentará, em relação a cada ano, um pedido de ajudas «superfícies» em que se indiquem as parcelas agrícolas, incluindo as superfícies forrageiras, sujeitas a uma medida de retirada de terras para culturas arvenses e as parcelas deixadas em pousio.

17 O Regulamento (CEE) n.° 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias (JO L 391, p. 36), define, no seu artigo 4.°, as informações que o pedido de ajudas «superfícies» deve conter.

18 Nos termos do artigo 6.°, n.° 1, do mesmo regulamento:

«Os controlos administrativos e no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios.»

19 O artigo 9.° do Regulamento n.° 3887/92 estabelece as sanções aplicáveis quando as autoridades competentes verificarem que a superfície declarada no pedido de ajudas «superfícies» é diferente da efectivamente apurada nas suas fiscalizações. A referida disposição prevê designadamente, no seu n.° 2, que, no caso de a área declarada num pedido de ajudas «superfícies» exceder em mais de 20% a área determinada, não será concedida qualquer ajuda ligada à superfície. O último parágrafo do referido número define que, na acepção do artigo 9.°, se entende por área determinada aquela em relação à qual tenham sido respeitadas todas as condições regulamentares.

O litígio no processo principal e a questão prejudicial

20 Em 16 de Abril de 1997, a Cooke apresentou ao MAFF um pedido de ajudas «superfícies» relativamente a 60,64 hectares de culturas cerealíferas, 23,90 hectares de oleaginosas e 5 hectares de terras em pousio. Não é contestado que, durante o ano de 1996, estas foram semeadas com *ray-grass* italiano, que é uma erva temporária. A Cooke alega que esta erva foi cortada e ensilada no decurso do referido ano — o que o MAFF não está em condições de verificar.

21 Em 17 de Setembro de 1997, o MAFF indeferiu o pedido da Cooke com o fundamento de que as terras postas em pousio não preenchiam as condições exigidas para serem consideradas terras retiradas, uma vez que não foram cultivadas durante o ano precedente com vista a uma colheita, na acepção do

artigo 2.°, primeiro parágrafo, do regulamento de aplicação. Por conseguinte, foi aplicada uma sanção à Cooke, em virtude da qual esta perdeu o seu direito ao pagamento da totalidade das ajudas que tinha pedido, incluindo as relativas aos cereais e às oleaginosas, ou seja, um montante total de 28 000 GBP.

22 Na sequência da oposição apresentada pela Cooke em 26 de Setembro de 1997, o MAFF confirmou a sua decisão de indeferimento do pedido da Cooke através de uma nova decisão adoptada em 2 de Outubro seguinte.

23 No órgão jurisdicional de reenvio, ao qual a Cooke foi autorizada a recorrer num recurso de fiscalização jurisdicional, por decisão de 28 de Janeiro de 1998, aquela alegou que o MAFF considerou incorrectamente que o facto de ter cultivado, no ano precedente ao período de retirada de terras, as terras em pousio e em sementeira de erva que seguidamente foi cortada ou arrancada e retirada as tornava inelegíveis no ano seguinte como terras retiradas na acepção da regulamentação comunitária.

24 O MAFF alega, em contrapartida, que, tendo em conta o objectivo da retirada de terras, que é o de reduzir a produção agrícola, para que as terras retiradas dêem direito a um pagamento compensatório, devem, durante o ano precedente ao período de retirada, ser cultivadas para efeitos dessa produção agrícola.

25 Considerando que, nestas circunstâncias, a solução do litígio necessitava de uma interpretação do artigo 2.°, primeiro parágrafo, do regulamento de aplicação, a

High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A expressão 'de uma superfície cultivada durante o ano precedente com vista a uma colheita', que consta do artigo 2.°, do Regulamento (CE) n.° 762/94, de 6 de Abril de 1994, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CEE) n.° 1765/92 do Conselho no que respeita à retirada de terras, deve ser interpretada no sentido de que inclui as terras que foram semeadas com erva no ano precedente, sendo que essa erva foi cortada e ensilada?»

26 Para responder a esta questão, há que salientar, em primeiro lugar, que resulta do segundo considerando do regulamento de base que o regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses, posto em vigor por este último, tem por objectivo garantir o melhor equilíbrio do mercado, aproximando os preços comunitários das referidas culturas dos preços do mercado mundial e compensar a perda de rendimento resultante da redução dos preços institucionais através de um pagamento compensatório aos produtores que cultivam estes produtos.

27 Nos termos do artigo 2.°, n.° 2, segundo parágrafo, do regulamento de base, este pagamento compensatório não é apenas concedido relativamente à superfície consagrada às culturas arvenses, tal como definidas no seu anexo I, mas também para a consagrada à retirada de terras a que os produtores das referidas culturas arvenses são obrigados a proceder, em cumprimento das disposições dos artigos 2.°, n.° 5, segundo parágrafo, e 7.° do regulamento de base, caso pretendam beneficiar de um pagamento compensatório em relação à sua produção agrícola.

28 Importa verificar, em segundo lugar, que o texto do artigo 2.°, primeiro parágrafo, do regulamento de aplicação se limita a exigir que a retirada de terras, que deve ser levada a cabo tendo em vista a obtenção de um pagamento

compensatório ao abrigo do regulamento de base e que dá direito, por si, a uma compensação, respeita a superfícies que, durante o ano precedente à retirada de terras, foram cultivadas com vista a uma colheita.

29 Não existe qualquer disposição da regulamentação comunitária relevante que exija que nas terras retiradas em aplicação dos artigos 2.°, n.° 5, e 7.° do regulamento de base sejam semeadas no ano precedente determinadas culturas e, nomeadamente, qualquer das culturas arvenses referidas no anexo I deste regulamento.

30 É certo que os artigos 7.°, n.° 3, do regulamento de base e 3.°, n.os 2 e 3, do regulamento de aplicação prevêem que as terras retiradas devem ser mantidas de modo a garantir a protecção do ambiente e a conservação de boas condições agronómicas. No mesmo sentido, o artigo 7.°, n.° 4, do regulamento de base permite a utilização das terras retiradas para a produção de matérias destinadas ao fabrico, no território da Comunidade, de produtos que não se destinem directamente ao consumo humano ou animal.

31 No entanto, nenhuma destas disposições diz respeito às condições de manutenção e de utilização das terras retiradas durante o ano precedente ao período de retirada, que são as únicas em causa no processo principal.

32 A única disposição da regulamentação comunitária que exclui determinadas superfícies do benefício do regime de apoio instituído pelo regulamento de base em virtude da utilização que delas foi feita antes da sua retirada é o artigo 9.° do referido regulamento, o qual, no seu primeiro parágrafo, prevê que os pedidos que dizem respeito ao pagamento compensatório e as declarações de retirada não podem ser apresentadas relativamente a terras que foram destinadas à pastagem permanente, às culturas permanentes, às florestas ou a utilizações não agrícolas até 31 de Dezembro de 1991.

33 Nestas circunstâncias, deve-se admitir que todas as terras semeadas durante o ano precedente ao período de retirada, com excepção das referidas no artigo 9.°, primeiro parágrafo, do regulamento de base, estão abrangidas pela definição do artigo 2.°, primeiro parágrafo, do regulamento de aplicação e são elegíveis para pagamentos compensatórios em virtude de retirada de terras, qualquer que seja a cultura que aí foi feita, desde que tenham sido cultivadas com vista a uma colheita.

34 Ora, uma superfície que foi semeada com uma erva temporária, destinada a ser cortada e depois ensilada, e que, nestas circunstâncias, não foi deixada em estado de prado, deve ser considerada como tendo sido cultivada com vista a uma colheita.

35 Esta conclusão é conforme aos objectivos prosseguidos pelo regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses instituído pelo regulamento de base, do qual a retirada de terras constitui uma componente essencial.

36 Com efeito, toda a retirada de terras cultivadas, qualquer que seja a cultura em causa, incluindo, portanto, a retirada de terras nas quais fora anteriormente cultivada erva com vista a uma colheita, contribui para a redução das superfícies susceptíveis de serem destinadas a culturas arvenses na acepção do regulamento de base, redução essa que, por seu turno, contribui para garantir um melhor equilíbrio do mercado, no sentido do segundo considerando do referido regulamento.

37 Por outro lado, como foi salientado pelo advogado-geral no n.° 44 das suas conclusões, o facto de limitar o benefício do regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses apenas às terras que, durante o ano anterior à sua retirada, foram destinadas à produção de culturas arvenses, na acepção do regulamento de base, acarretaria o risco de incentivar os produtores a semear as suas terras com tais culturas durante o referido ano, sendo, assim, susceptível de tornar mais difícil a realização do objectivo de estabilização do mercado.

38 Face ao exposto, deve-se responder à questão prejudicial que o artigo 2.°, primeiro parágrafo, do regulamento de aplicação deve ser interpretado no sentido de que a expressão «uma superfície cultivada durante o ano precedente com vista a uma colheita» compreende terras que foram semeadas de erva a qual foi seguidamente cortada e ensilada.

Quanto aos efeitos no tempo do presente acórdão

39 O Governo do Reino Unido requer ao Tribunal de Justiça, no caso de este dar uma resposta afirmativa à questão prejudicial, de limitar no tempo os efeitos do seu acórdão.

40 Em apoio deste pedido, o Governo do Reino Unido alega, por um lado, que as autoridades nacionais competentes aplicaram de boa fé a sua interpretação do artigo 2.°, primeiro parágrafo, do regulamento de aplicação, uma vez que, não obstante os repetidos pedidos de esclarecimento e de informação que enviaram a este respeito à Comissão entre 1992 e 1997, esta se absteve de as prevenir contra o erro de interpretação que cometiam.

41 O Governo do Reino Unido alega, por outro lado, que uma resposta afirmativa à questão prejudicial, sem limitação dos efeitos no tempo do acórdão, acarretaria complicações administrativas e de ordem prática consideráveis, na medida em que as autoridades competentes seriam obrigadas a reexaminar, à luz da interpretação dada pelo Tribunal de Justiça, cerca de 10 000 processos tratados desde 1993.

42 Importa recordar que só a título excepcional o Tribunal pode, em aplicação do princípio geral da segurança jurídica inerente à ordem jurídica comunitária, ser

levado a limitar a possibilidade de qualquer interessado invocar, para pôr em causa relações jurídicas estabelecidas de boa fé, uma disposição que o Tribunal interpretou (acórdão de 23 de Maio de 2000, Buchner e o., C-104/98, ainda não publicado na Colect., p. I-3625, n.º 39). Para que se possa decidir por esta limitação, é necessário que se encontrem preenchidos dois critérios essenciais, ou seja, a boa fé dos meios interessados e o risco de graves perturbações (acórdão de 28 de Setembro de 1994, Vroege, C-57/93, Colect., p. I-4541, n.º 21).

43 Ora, as dificuldades administrativas e de ordem prática resultantes do reexame de numerosos processos referidas pelo Governo do Reino Unido não podem ser assimiladas a perturbações graves, tanto mais ainda que incumbe normalmente aos produtores em causa fazer a prova de que, durante o ano anterior à retirada de terras na base do seu pedido de benefício das medidas de apoio previstas no regulamento de base, procederam à sementeira destas terras com uma erva temporária que seguidamente cortaram e ensilaram.

44 Acresce que, embora seja verdade que a Comissão não respondeu a várias cartas que o Governo do Reino Unido lhe enviou, resulta das observações escritas deste último que sabia, desde Julho de 1997, que a Comissão tinha dúvidas quanto aos fundamentos da interpretação adoptada pelo Reino Unido e que esta lhe tinha claramente informado, durante uma reunião bilateral em 30 de Setembro de 1997, que não partilhava essa interpretação.

45 Ora, nenhuma destas circunstâncias fez com que o Reino Unido mudasse de opinião, como demonstra o facto de este ter confirmado, no início de Outubro de

1997, o indeferimento do pedido de pagamento compensatório apresentado pela Cooke e continuado a manter a sua própria interpretação perante o órgão jurisdicional nacional.

46 Nestas circunstâncias, o Governo do Reino Unido não pode invocar, no âmbito do presente processo no Tribunal de Justiça, que a atitude da Comissão o levou a considerar razoavelmente que o artigo 2.°, primeiro parágrafo, do regulamento de aplicação não abrangia terras como as em causa no processo principal.

47 Por conseguinte, não há que limitar no tempo os efeitos do presente acórdão.

Quanto às despesas

48 As despesas efectuadas pelos Governos do Reino Unido, dinamarquês, finlandês e sueco, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), por despacho de 25 de Agosto de 1998, declara:

O artigo 2.°, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.° 762/94 da Comissão, de 6 de Abril de 1994, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CEE) n.° 1765/92 do Conselho no que respeita à retirada de terras, deve ser interpretado no sentido de que a expressão «uma superfície cultivada durante o ano precedente com vista a uma colheita» compreende terras que foram semeadas de erva a qual foi seguidamente cortada e ensilada.

Gulmann Skouris Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Outubro de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. Gulmann