Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 10 de março de 2016 [1]

Processos apensos C-333/15 e C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
contra
Comunidad Autónoma de Aragón

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Supremo (Espanha)]

«Política agrícola comum — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 — Regime de pagamento único — Hectares elegíveis — Pastagens permanentes — Abuso de direito»

I – Introdução

1. As pastagens são, tanto pelo seu elevado valor ecológico, como pelo seu valor estético, uma parte essencial da nossa paisagem rural. As pastagens desempenham uma função fundamental na proteção do ambiente, cuja preservação faz parte dos objetivos da política da União nos termos do artigo 11.º TFUE, com conjugação com o artigo 191.º TFUE, e assumem igualmente uma importância considerável no que se refere à biodiversidade, à qual se tem dedicado precisamente nos últimos tempos uma grande atenção [2]. À luz destas considerações, pode surpreender que num Estado-Membro sejam recusados pagamentos aos agricultores pelo facto de terem convertido em pastagens terras aráveis destinadas até então, por exemplo, à produção intensiva. No âmbito do presente pedido de decisão prejudicial, o Tribunal de Justiça deverá essencialmente clarificar se o direito da União se opõe a uma tal abordagem.

2. A questão coloca-se no contexto de um litígio entre a proprietária de uma exploração agrícola em Espanha, Maria del Pilar Planes Bresco, e as autoridades da Comunidade Autónoma de Aragão. Estas não reconheceram na totalidade as pastagens permanentes, que M. Planes Bresco tinha declarado como elegíveis em dois pedidos de pagamentos diretos, uma vez que a superfície indicada em ambos os casos era superior à constante de um período de referência indicado há vários anos. Nestas circunstâncias, com base numa disposição legal da Comunidade Autónoma, devia assumir-se o abandono, na realidade, de toda a atividade agrícola nestas terras e, desta forma, a existência de um comportamento abusivo. Ambas as partes invocam agora o direito da União para sustentar as suas respetivas posições.

1 — Língua original: alemão.

2 — V. a «Estratégia da UE sobre a Biodiversidade até 2020» elaborada pela Comissão Europeia (Comunicação de 3 de maio de 2011, COM/2011/0244 final), que conta com o apoio do Conselho da União Europeia e do Parlamento Europeu; v. as conclusões do Conselho de 21 de junho de 2011 (Documento 11978/11) e de 19 de dezembro de 2011 (Documento 18862/11), bem como a Resolução do Parlamento Europeu de 20 de abril de 2012 (JO 2013, C 258 E, p. 99). Neste contexto, merece igualmente atenção o facto de as Nações Unidas terem declarado os anos entre 2011 e 2020 como a década da biodiversidade.

3. O presente caso reveste igualmente uma relevância particular, na medida em que as deficiências constatadas na avaliação adequada da elegibilidade das pastagens em Espanha já estão há muitos anos na mira do Tribunal de Contas Europeu [3]. Por conseguinte, este Estado-Membro defende a regulamentação aqui em questão como parte das medidas corretivas adequadas para fazer face aos problemas apresentados. Como demonstrará uma análise mais profunda, este Estado-Membro foi, todavia, demasiado longe.

I – Quadro jurídico

A – *Direito da União*

4. O quadro jurídico da União aplicável no presente processo é constituído pelo, entretanto já revogado, Regulamento n.º 1782/2003 [4]. Este procedeu a uma reforma profunda do regime de ajudas aos agricultores na União. A ajuda baseada na produção é substituída, no essencial, pelo «pagamento único», cujo montante deixou de ser influenciado pela produção atual de uma exploração [5].

5. Na sua alínea c), o artigo 2.º do Regulamento n.º 1782/2003 («Definições») define a «atividade agrícola» como «a produção, criação ou cultivo de produtos agrícolas, incluindo a colheita, ordenha, criação de animais ou detenção de animais para fins de produção, ou a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais tal como definidas nos termos do artigo 5.º».

6. O artigo 5.º do Regulamento n.º 1782/2003 («Boas condições agrícolas e ambientais») tem, designadamente, o seguinte teor:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que todas as terras agrícolas, em especial as que já não sejam utilizadas para fins produtivos, sejam mantidas em boas condições agrícolas e ambientais. Os Estados-Membros devem definir, a nível nacional ou regional, requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais com base no quadro constante do Anexo IV, […]

2. Os Estados-Membros devem assegurar que as terras ocupadas por pastagens permanentes na data prevista para os pedidos de ajudas por superfície para 2003 sejam mantidas como pastagens permanentes.

[…]»

7. O artigo 29.º do Regulamento n.º 1782/2003 («Restrição de pagamentos») determina:

«Sem prejuízo das disposições específicas que possam constar de qualquer dos regimes de apoio, não pode ser efetuado nenhum pagamento a beneficiários em relação aos quais se prove terem criado artificialmente as condições exigidas para conseguirem esses pagamentos, a fim de obterem um benefício contrário aos objetivos do regime de apoio em questão.»

3 — V. os Relatórios Anuais do Tribunal de Contas relativos ao exercício de 2014 (JO C 373, p. 1), ponto 7.21 e caixa 7.8; ao exercício de 2012 (JO C 331, p. 1), caixa 3.1; ao exercício de 2011 (JO C 344, p. 1), ponto 3.20 e anexo 3.2; relativo ao exercício de 2010 (JO C 326, p. 1), ponto 3.31 e anexo 3.2; relativo ao exercício de 2009 (JO C 303, p. 1), ponto 3.38 e anexo 3.2; bem como ao exercício de 2008 (JO C 269, p. 1), ponto 5.36 e anexo 5.1.

4 — 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 […] (JO L 270, p. 1), revogado pelo Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009 […] (JO L 30, p. 16). Este último foi, por sua vez, revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013 […] (JO L 347, p. 608).

5 — Para compreender o funcionamento do regime de pagamento único, v. igualmente n.ºs 23 a 25 das minhas conclusões no processo Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

8. No seu n.º 1, o artigo 36.º do Regulamento n.º 1782/2003 («Pagamentos») prevê que a ajuda a título do regime de pagamento único é paga em relação aos direitos aos pagamentos.

9. O artigo 43.º do Regulamento n.º 1782/2003 («Determinação dos direitos aos pagamentos») regula a forma como se determinavam originariamente os direitos aos pagamentos. Para tal, em primeiro lugar, havia que calcular um montante de referência, que, nos termos do artigo 37.º, correspondia à média dos pagamentos recebidos por um agricultor, no âmbito do antigo regime de apoio, durante os últimos três anos anteriores à conversão, isto é, entre 2000 e 2002. O referido montante de referência era então repartido pela média dos hectares cultivados durante esse período. Por conseguinte, o agricultor obtinha, nesta base, um número de direitos ao pagamento, que correspondia ao número de hectares da superfície referida, cada um com um valor específico.

10. O artigo 44.º do Regulamento n.º 1782/2003 («Utilização dos direitos de pagamento»), na sua versão relevante para o caso em apreço, dispõe, designadamente, o seguinte:

«1. Qualquer direito ligado a um hectare elegível dá direito ao pagamento do montante fixado pelo direito.

2. Por 'hectare elegível', entende-se a superfície agrícola da exploração ocupada por terras aráveis e pastagens permanentes, com exceção das superfícies ocupadas por culturas permanentes ou florestas, ou afetadas a atividades não agrícolas [6].

3. O agricultor declara as parcelas que correspondem ao hectare elegível ligado a um direito. […]

[…]»

11. Além disso, para o presente caso, são também relevantes os Regulamentos n.º 795/2004 [7] e n.º 796/2004 [8], aprovados para execução do Regulamento n.º 1782/2003 e entretanto igualmente revogados.

12. Nos termos do artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 795/2004 entende-se por «superfície agrícola»: «a superfície total das terras aráveis, pastagens permanentes e culturas permanentes».

13. O artigo 2.º, alínea e), do Regulamento n.º 795/2004 define o conceito de «pastagens permanentes» mediante remissão para o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004.

14. De acordo com o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004, por «pastagens permanentes» entende-se, na medida do relevante para o caso em apreço, «as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas, quer cultivadas (semeadas) quer naturais (espontâneas), não incluídas no sistema de rotação da exploração por um período igual ou superior a cinco anos […]».

6 — Na sequência da inclusão do setor vitivinícola no regime de pagamento único pelo Regulamento (CE) n.º 479/2008 do Conselho, de 29 de abril de 2008, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola […] (JO L 148, p. 1), o artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003 passou a ter — através do artigo 123.º, n.º 5, do Regulamento n.º 479/2008 — a seguinte redação: «Por 'hectare elegível' entende-se a superfície agrícola da exploração, com exceção das superfícies ocupadas por florestas ou afetas a atividades não agrícolas.» Nos termos do artigo 129.º, alínea c), do Regulamento n.º 479/2008, esta alteração era aplicável a partir de 1 de janeiro de 2009 e não é relevante para o caso em apreço.

7 — Regulamento (CE) n.º 795/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece as normas de execução do regime de pagamento único previsto no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 […] (JO L 141, p. 1, retificado pelo JO L 291, p. 18), revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, de 29 de outubro de 2009, que estabelece normas de execução do regime de pagamento único previsto no título III do Regulamento (CE) n.º 73/2009 (JO L 316, p. 1).

8 — Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo […] (JO L 141, p. 18), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 239/2005 da Comissão, de 11 de fevereiro de 2005, que altera e retifica o Regulamento (CE) n.º 796/2004 (JO L 42, p. 3), revogado pelo 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 (JO L 316, p. 65).

B – *Direito espanhol*

15. O § 13 da Orden de 24 de janeiro de 2007 [9], do Departamento de Agricultura y Alimentación da Comunidade Autónoma de Aragão dispõe:

«As pastagens permanentes só serão elegíveis para as explorações em relação às quais se tenha tomado em consideração uma área forrageira para a atribuição de direitos de pagamento único, e numa área máxima que não exceda a média da área forrageira considerada para a atribuição de direitos de pagamento único. As pastagens permanentes declaradas para além do referido no presente parágrafo não serão elegíveis, por se entender que o beneficiário criou artificialmente as condições para conseguir esse pagamento, em conformidade com o disposto no artigo 29.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003.»

16. O teor literal do § 16 da Orden de 24 de janeiro de 2008 [10], do Departamento de Agricultura y Alimentación da Comunidade Autónoma de Aragão corresponde no essencial à redação da disposição acima citada e estabelece ainda o seguinte:

«O disposto no parágrafo anterior não será aplicável, se o agricultor demonstrar que, no momento do pedido, é titular de uma exploração pecuária e utiliza as pastagens permanentes indicadas para a alimentação do gado dessa exploração.»

II – Processo principal e tramitação no Tribunal de Justiça

17. M. Planes Bresco apresentou, em 2007 e 2008, pedidos de pagamento direto por superfície em conformidade com o Regulamento n.º 1782/2003.

18. As autoridades competentes da Comunidade Autónoma de Aragão reduziram a área indicada nestes pedidos, na medida em que a área declarada como pastagem permanente elegível excede a média da área forrageira inicialmente tomada em consideração para a atribuição dos direitos de pagamento. Segundo o direito da Comunidade Autónoma, neste caso deve considerar-se que, no que respeita à superfície excedente, as condições necessárias à obtenção do pagamento foram criadas artificialmente.

19. Até ao momento, os recursos interpostos contra estas decisões não obtiveram provimento.

20. O Tribunal Supremo (Supremo Tribunal espanhol), chamado entretanto a conhecer do litígio, tem, neste contexto, dúvidas quanto à interpretação do Regulamento n.º 1782/2003 e submeteu à apreciação do Tribunal de Justiça as duas questões seguintes:

1) Devem os artigos 43.° e 44.° do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, do Conselho, de 29 de setembro de 2003, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que exclui do conceito de hectare elegível todas as áreas de pastagens permanentes declaradas por um agricultor que excedam as inicialmente tomadas em consideração para determinar os direitos normais correspondentes, fazendo depender a inclusão dessas áreas, e, por conseguinte, a substituição de terras aráveis por pastagens, do facto de estas últimas se destinarem efetivamente à criação de gado no exercício anual para o qual pretende beneficiar do direito de receber as ajudas?

2) E, no caso de a resposta à questão anterior ser negativa,

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* n.º 13, de 31 de janeiro de 2007, p. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* n.º 12, de 30 de janeiro de 2008, p. 956).

Deve o artigo 29.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, do Conselho, de 29 de setembro de 2003, ao excluir os pagamentos decorrentes dos regimes de apoio aos respetivos beneficiários «em relação aos quais se prove terem criado artificialmente as condições exigidas para conseguirem esses pagamentos, a fim de obterem um benefício contrário aos objetivos do regime de apoio em questão», ser interpretado no sentido de que não autoriza os Estados-Membros a adotar disposições gerais que reduzam o número de «hectares elegíveis» (de pastos permanentes), ao definir objetivamente casos genéricos em que se presume o artifício do beneficiário na criação de condições para obter o pagamento sem que se prove, em concreto e relativamente um agricultor específico, a atividade desenvolvida por esse agricultor e a respetiva conduta?

21. No processo perante o Tribunal de Justiça, apresentaram observações escritas a Comissão Europeia e o Reino de Espanha.

III – Apreciação

A – *Quanto à primeira questão prejudicial*

22. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se o Regulamento n.º 1782/2003 se opõe a uma regulamentação nacional de acordo com a qual, no âmbito de um pedido de pagamentos decorrentes do regime de pagamento único, todas as áreas de pastagens permanentes declaradas por um agricultor que excedam as áreas forrageiras tidas inicialmente em conta pelo agricultor para determinar os direitos de pagamento, só se consideram hectares elegíveis se essas áreas se destinarem efetivamente à criação de gado.

23. Para responder a esta questão importa analisar se a elegibilidade das pastagens permanentes pode depender do facto de as áreas de pastagens já existirem numa extensão correspondente quando foram determinados os direitos de pagamento do agricultor, ou, caso contrário, de as áreas se destinarem atualmente à criação de gado, por exemplo, como áreas forrageiras.

24. É certo que a questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio se refere tanto ao artigo 43.º do Regulamento n.º 1782/2003, como ao seu artigo 44.º Contudo, para apreciar a elegibilidade de uma superfície é unicamente pertinente esta última disposição, uma vez que o artigo 43.º do regulamento regula simplesmente como se calculavam originariamente os direitos aos pagamentos.

25. De acordo com o artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003, na sua versão relevante para o caso em apreço, considera-se «hectare elegível» a superfície agrícola da exploração ocupada por terras aráveis e pastagens permanentes, com exceção das superfícies ocupadas por culturas permanentes ou florestas, ou afetadas a atividades não agrícolas. Consequentemente, devem estar reunidas três condições para que uma superfície possa ser considerada elegível na aceção desta disposição: tem de ser uma *superfície agrícola*, que faz parte da *exploração* e é utilizada para *fins agrícolas* [11].

26. Em primeiro lugar, deve existir uma *superfície agrícola*. O artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 795/2004 define este conceito como «a superfície total das terras aráveis, pastagens permanentes e culturas permanentes».

27. No caso em apreço, a elegibilidade de superfícies, que foram declaradas como pastagens permanentes, não é pacífica. Na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea e), do Regulamento n.º 795/2004, em conjugação com o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004, por pastagens permanentes entende-se as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas, quer cultivadas (semeadas)

11 — V. acórdão Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, n.º 54).

quer naturais (espontâneas), não incluídas no sistema de rotação da exploração por um período igual ou superior a cinco anos. A questão de saber se as superfícies em causa satisfazem efetivamente estas exigências não é objeto de controvérsia no processo principal e a sua apreciação competiria, de resto, às autoridades nacionais.

28. Em segundo lugar, para ser elegível no sentido do artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003, a superfície deve fazer parte da *exploração* do agricultor em causa [12]. Segundo a jurisprudência, para esse efeito é suficiente que o agricultor disponha nessa área de suficiente autonomia para efeitos de exercício da sua atividade agrícola [13]. Este ponto não é tão-pouco objeto de qualquer diferendo no processo principal.

29. Em terceiro lugar, a elegibilidade de uma superfície agrícola exige que ela seja utilizada para *fins agrícolas* [14]. É lógico considerar a produção, a criação ou o cultivo de produtos agrícolas como um desses fins. Estas atividades constam, portanto, igualmente da definição do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1782/2003. Além disso, esta disposição inclui ainda no conceito de atividade agrícola a manutenção das terras em boas condições agrícolas e *ambientais* tal como definidas nos termos do artigo 5.º do regulamento.

30. Contrariamente ao que a legislação em vigor na Comunidade Autónoma de Aragão parece exigir [15], uma *atividade agrícola* não pressupõe que as pastagens permanentes se destinem à produção de produtos agrícolas. De facto, nos termos da definição do conceito de atividade agrícola constante do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1782/2003, a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais constitui, por si só, desde logo, uma atividade desse tipo. De acordo com o artigo 5.º, o regulamento aplica-se também a terras que já não sejam utilizadas para fins produtivos. Como o Tribunal de Justiça já decidiu neste contexto, deve, portanto, considerar-se igualmente elegível uma área que se destina principalmente à preservação da paisagem e à proteção da natureza [16].

31. Assim sendo, sempre que as áreas declaradas por um agricultor num pedido de ajuda satisfaçam estas três condições, estas áreas constituem «hectares elegíveis» na aceção do artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003. Cada hectare destas áreas dá direito, juntamente com cada direito de pagamento de que dispõe o agricultor, ao pagamento da quantia fixada no direito de pagamento. Em contrapartida, o regulamento não deixa qualquer margem de manobra aos Estados-Membros para sujeitar a elegibilidade a outras condições.

32. Por conseguinte, é irrelevante que as superfícies declaradas como pastagens permanentes já existissem enquanto tal — por exemplo, como áreas forrageiras — quando foram determinados os direitos de pagamento, ou que só posteriormente tenham sido reconvertidas, passando, por exemplo, de terras aráveis a pastagens permanentes. Pelo contrário, os direitos de pagamento normais não estão vinculados a qualquer área específica, visto que, no quadro do regime de pagamento único, é concedido um apoio direto ao rendimento independente da produção [17].

12 — Acórdão Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, n.º 58).

13 — Acórdãos Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, n.ºs 58 e 62); Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, n.º 44); e Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, n.º 58).

14 — Acórdão Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, n.º 63).

15 — V. n.º 16 das presentes conclusões.

16 — Acórdão Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, n.º 49).

17 — V. considerando 24 do Regulamento n.º 1782/2003, segundo o qual «é necessário completar a transição do apoio à produção para o apoio ao produtor, introduzindo um sistema de apoio ao rendimento, dissociado, para cada exploração agrícola».

33. Esta conclusão é apoiada por considerações de ordem sistemática. Assim, por um lado, o artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003 confirma que não existe, em princípio, qualquer obrigação de ativar os direitos de pagamento com precisamente as áreas em relação aos quais foram inicialmente atribuídos. De acordo com esta disposição, os direitos aos pagamentos «podem ser transferidos por venda ou por qualquer outra transferência definitiva, com ou sem terras».

34. Por outro lado, há que fazer referência ao artigo 53.º do Regulamento n.º 1782/2003, que contém uma disposição específica para o cálculo dos direitos de pagamento, quando, no período de referência, isto é, entre 2000 e 2002, um agricultor tenha estado sujeito à obrigação de retirar da produção parte das terras da sua exploração. Em derrogação expressa do n.º 2 do artigo 44.º, o artigo 54.º, n.º 2 estabelece, neste contexto, que para o direito por retirada de terras só são, em princípio, elegíveis superfícies agrícolas ocupadas por terras aráveis. Por conseguinte, esta disposição vincula excecionalmente o direito de pagamento a um determinado tipo de hectare elegível. Inversamente, torna-se assim claro que, no que se refere aos direitos de pagamento normais, as circunstâncias existentes aquando da sua determinação não têm qualquer incidência no que se refere aos hectares elegíveis com que os direitos de pagamento podem ser posteriormente ativados.

35. Por último, em consonância com os objetivos do Regulamento n.º 1782/2003 está igualmente a tomada em consideração das pastagens permanentes como elegíveis independentemente de um anterior destino ou de uma utilização efetiva para a produção de produtos agrícolas. Neste sentido, o quarto considerando do regulamento sublinha expressamente o efeito ambiental positivo das pastagens permanentes [18]. Em conformidade com este objetivo, o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003 encarrega os Estados-Membros de assegurar que as terras, que no momento da conversão do regime de apoio em 2003 eram utilizadas como pastagens permanentes, sejam mantidas também como pastagens permanentes.

36. Para esse efeito, o artigo 4.º do Regulamento n.º 796/2004 autoriza os Estados-Membros a adotarem medidas especiais no caso de diminuição das pastagens permanentes existentes a nível nacional ou regional. Por exemplo, podem obrigar os agricultores, que possuam pastagens permanentes que tenham sido reafetadas a outras utilizações a reconverter essas terras novamente em pastagens permanentes [19].

37. Deste modo, o Regulamento n.º 1782/2003 não se opõe de modo algum ao alargamento das pastagens permanentes, visando, pelo contrário, assegurar a sua manutenção em virtude do seu efeito ambiental positivo. Quando muito, uma *redução* da superfície de pastagens permanentes autoriza os Estados-Membros a tomar medidas corretivas.

38. Consequentemente, deve responder-se à primeira questão prejudicial que o Regulamento n.º 1782/2003, em particular o seu artigo 44.º, n.º 2, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional de acordo com a qual as áreas de pastagens permanentes declaradas por um agricultor que excedam as áreas forrageiras tidas inicialmente em conta para determinar os direitos de pagamento que lhe foram atribuídos só se consideram hectares elegíveis se se destinarem efetivamente à criação de gado.

18 — De acordo com o quarto considerando do Regulamento n.º 1782/2003, «[u]ma vez que as pastagens permanentes têm um efeito ambiental positivo, é conveniente adotar medidas que incentivem a manutenção das pastagens permanentes existentes a fim de evitar a sua conversão maciça em terras aráveis».

19 — Artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004.

B – *Quanto à segunda questão prejudicial*

39. A segunda questão visa esclarecer se o artigo 29.º do Regulamento n.º 1782/2003 se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal que, no caso de as áreas de pastagens permanentes declaradas num pedido de pagamentos decorrentes do regime de pagamento único excederem as áreas forrageiras tomadas inicialmente em consideração para determinar os direitos de pagamento, estabelece a presunção legal de que o agricultor criou artificialmente as condições para obter os pagamentos.

40. O órgão jurisdicional de reenvio coloca esta questão unicamente para o caso de resposta negativa à sua primeira questão prejudicial. Portanto, tendo em conta as minhas considerações acima expostas, não seria necessário responder a esta questão, todavia, analisá-la-ei em seguida a título subsidiário.

41. De acordo com o artigo 29.º do Regulamento n.º 1782/2003, não pode ser efetuado nenhum pagamento a beneficiários, em relação aos quais se prove terem criado artificialmente as condições exigidas para conseguirem esses pagamentos, a fim de obterem um benefício contrário aos objetivos do regime de apoio em questão.

42. A Espanha considera que a regulamentação nacional em causa é compatível com esta disposição. Trata-se de evitar que, no quadro da obtenção de pagamentos decorrentes do regime de pagamento único, se substituam, de forma injustificada e abusiva, terras aráveis por áreas de pastagem permanente que tinham inicialmente conduzido à atribuição dos direitos de pagamento, uma vez que a substituição de terras aráveis por pastagens permanentes dissimula, na realidade, o abandono de uma atividade agrícola autêntica.

43. A letra do artigo 29.º do Regulamento n.º 1782/2009 corresponde, no essencial, à do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2988/95 [20], o qual pode, por sua vez, ser considerado uma codificação da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual os particulares não podem abusiva ou fraudulentamente prevalecer-se das normas da União [21]. Com efeito, a aplicação de uma norma de direito da União não pode ser alargada a ponto de cobrir as práticas abusivas de operadores económicos [22].

44. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a prova de uma prática abusiva do possível beneficiário exige, por um lado, que de um conjunto de circunstâncias objetivas resulte que, apesar de se ter respeitado formalmente as condições previstas pelo regime pertinente, não foi alcançado o objetivo prosseguido pela norma de direito da União e, por outro lado, que tenha existido a vontade

20 — Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1). Numa série de outros atos de direito da União, encontra-se uma norma reproduzindo esta disposição, v., por exemplo, desde logo, o artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1259/1999, do Conselho, de 17 de maio de 1999, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum (JO L 160, p. 113) ou a expressamente designada «cláusula de evasão» do artigo 193.º do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas […] (JO L 299, p. 1), bem como o artigo 4.º, n.º 8, do Regulamento (UE) 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 […] (JO L 25, p. 8).

21 — Neste sentido, também advogado-geral S. Alber no n.º 80 das suas conclusões no processo Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). No que diz respeito a esta jurisprudência, v., entre outros, acórdãos Kefalas e o. (C-367/96, EU:C:1998:222, n.º 20); Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, n.º 33); Halifax e o. (C-255/02, EU:C:2006:121, n.º 68); Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, n.º 19); e SICES e o. (C-155/13, EU:C:2014:145, n.º 29).

22 — V. acórdãos Cremer (125/76, EU:C:1977:148, n.º 21); General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, n.º 21); Halifax e o. (C-255/02, EU:C:2006:121, n.º 69); Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, n.º 20); Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, n.º 31); e Christodoulou e o. (C-116/12, EU:C:2013:825, n.º 63).

de obter uma vantagem resultante da regulamentação da União criando artificialmente as condições requeridas para a sua obtenção [23]. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar a existência destes elementos. A prova deve ser feita em conformidade com as regras de direito nacional, sempre que isso não ponha em causa a eficácia do direito da União [24].

45. Portanto, para a aplicação do artigo 29.º do Regulamento n.º 1782/2003 deve verificar-se a existência de um elemento objetivo e de um elemento subjetivo. Consequentemente, uma norma que, em geral e à margem de qualquer valoração das circunstâncias concretas, estabelece a presunção de que, no que respeita às superfícies de pastagem permanente declaradas adicionalmente, o agricultor criou artificialmente as condições para obter os pagamentos, não pode à partida ser abrangida pelo artigo 29.º do Regulamento n.º 1782/2003.

46. Como alegado pela Comissão acertadamente, já não é possível, em especial, identificar qualquer elemento objetivo de uma eventual conduta abusiva. Com o novo regime de apoio, o legislador da União pretendia precisamente dissociar da produção, na maior medida possível, o apoio ao rendimento dos agricultores [25]. Assim, é plenamente conforme com o objetivo do regime de pagamento único que o agricultor ative direitos aos pagamentos através de superfícies de pastagem permanente que, nos termos do artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003, são superfícies elegíveis.

47. Ademais, importa salientar que a própria Espanha, no que diz respeito às pastagens permanentes declaradas de forma abusiva, fala nas suas observações de «casos extremos» cometidos por «alguns beneficiários». À luz disto, há menos motivos ainda para considerar que não se pode fazer frente eficazmente ao tipo de abusos descritos mediante a aplicação subsequente de normas abrangentes, já previstas a nível da União para garantir controlos eficazes.

48. Por último, a posição defendida pela Espanha tampouco convence para relacionar a regulamentação controvertida e as críticas formuladas pelo Tribunal de Contas a respeito das deficiências detetadas na avaliação adequada da elegibilidade das pastagens permanentes [26]. Esta crítica refere-se concretamente à execução de pagamentos relativamente a superfícies que não cumprem os requisitos de elegibilidade do artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003. Por conseguinte, da informação fornecida pelo órgão jurisdicional de reenvio deve depreender-se que, no processo nele pendente, a existência de determinadas áreas elegíveis constituídas integralmente por pastagens permanentes é pacífica entre as partes.

49. Consequentemente, deve responder-se à segunda questão prejudicial que o artigo 29.º do Regulamento n.º 1782/2003 se opõe a uma regulamentação nacional que, sempre que as áreas de pastagens permanentes declaradas num pedido de pagamentos decorrentes do regime de pagamento único excedam as áreas forrageiras tomadas inicialmente em consideração para determinar os direitos aos pagamentos, estabelece a presunção legal de que este agricultor criou artificialmente as condições para obter os pagamentos.

23 — V. acórdãos Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, n.ºs 52 e segs.); Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, n.º 39); Halifax e o. (C-255/02, EU:C:2006:121, n.ºs 74 e segs.); Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, n.º 64); Hungria/Eslováquia (C-364/10, EU:C:2012:630, n.º 58); Christodoulou e o. (C-116/12, EU:C:2013:825, n.º 64); e Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, n.º 29).

24 — V. acórdãos Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, n.º 54); Christodoulou e o. (C-116/12, EU:C:2013:825, n.º 65); e Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, n.º 30).

25 — V., novamente, considerando 24 do Regulamento n.º 1782/2003.

26 — V. as referências contidas na nota 3 das presentes conclusões.

IV – Conclusão

50. Em conclusão, proponho que se responda ao pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Supremo do seguinte modo:

O Regulamento (CE) n.º 1782/2003 e, em particular, os seus artigos 44.°, n.º 2, e 29.°, devem ser interpretados no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional de acordo com a qual, no âmbito de um pedido de pagamentos decorrentes do regime de pagamento único, as áreas de pastagens permanentes declaradas por um agricultor que excedam as áreas forrageiras tidas inicialmente em conta pelo agricultor para determinar os direitos de pagamento só se consideram hectares elegíveis se se destinarem efetivamente à criação de gado, e, não sendo esse o caso, estabelece a presunção de que o agricultor criou artificialmente as condições para obter os pagamentos.