CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JÁN MAZÁK apresentadas em 8 de Julho de 2010 [1]

1. O presente pedido de decisão prejudicial do Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunal Administrativo de Schwerin) (Alemanha) pretende obter uma interpretação do artigo 40.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho [2]. Essencialmente, no caso do processo principal, A. Grootes está em litígio com o Amt für Landwirtschaft Parchim (Gabinete para a Agricultura de Parchim; a seguir «Amt») relativamente ao estatuto a conceder a determinada parcela de terra (a seguir «terra em questão»), se o de terras aráveis ou o de terrenos de pastagem. Esta questão é relevante para efeitos do cálculo do montante dos direitos aos pagamentos [3].

I – Contexto Legal

A – *Normas da União Europeia*

2. O regulamento prevê uma forma de apoio para agricultores chamada regime de pagamento único (a seguir «RPU»). O artigo 40.º do regulamento, epigrafado «Dificuldades excepcionais» dispõe:

«1. Em derrogação do artigo 37.º, um agricultor cuja produção tenha sido prejudicada, durante o período de referência, por um caso

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71, e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270, p. 1) tal como alterado pelo Regulamento (CE) n.º 319/2006 do Conselho (JO L 58, p. 32) (a seguir «regulamento»). Pode-se assinalar que este regulamento resultou, até agora, em dez reenvios de Tribunais nacionais: v. acórdãos de 11 de Março de 2008, Jager (C-420/06, Colect., p. I-1315); de 16 de Julho de 2009, Horvath (C-428/07, Colect., p. I-6355); de 22 de Outubro de 2009, Elbertsen (C-449/08, Colect., p. I-10241); de 21 de Janeiro de 2010, van Dijk (C-470/08, Colect., p. I-603); de 20 de Maio de 2010, Harms (C-434/08, Colect., p. I-4431), e os seguintes processos pendentes: processo C-61/09, Niedermair-Schiemann (no qual apresentei as minhas conclusões em 11 de Maio de 2010); processo C-133/09, Uzonyi; processo C-153/09, Agrargut Bäbelin; processos apensos C-230/09 e C-231/09, Etling and Etling, e processo C-536/09, Omejc.

3 — Aparentemente, no *Land* de Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, a ajuda pela área para a terra arável é de 308,50 euros por hectare, enquanto para as pastagens permanentes é de apenas 59,84 euros por hectare.

de força maior ou por circunstâncias excepcionais que tenham ocorrido antes ou durante esse período pode requerer que o montante de referência seja calculado com base no ano ou nos anos civis do período de referência que não tenham sido afectados pelo caso de força maior ou pelas circunstâncias excepcionais.

[...]

3. A comunicação dos casos de força maior ou de circunstâncias excepcionais, bem como de provas suficientes a eles relativas, deve ser realizada pelo agricultor interessado, por escrito, à autoridade competente num prazo a fixar por cada Estado-Membro.

4. São reconhecidos pela autoridade competente como casos de força maior ou circunstâncias excepcionais, por exemplo, os seguintes casos:

a) Morte do agricultor;

b) Incapacidade profissional de longa duração do agricultor;

c) Catástrofe natural grave que afecte de modo significativo a superfície agrícola da exploração;

d) Destruição acidental das instalações da exploração destinadas aos animais;

e) Epizootia que atinja a totalidade ou parte do efectivo do agricultor.

5. Os n.os 1, 2 e 3 do presente artigo são aplicáveis, *mutatis mutandis*, aos agricultores com compromissos agro-ambientais, nos termos dos Regulamentos (CEE) n.º 2078/92 do Conselho [JO L 215, p. 85] e (CE) n.º 1257/1999 [JO L 160, p. 80], durante o período de referência.

No caso de os compromissos abrangerem tanto o período de referência como o período referido no n.º 2 do presente artigo, os Estados-Membros devem, de acordo com critérios objectivos e de uma forma que assegure

a igualdade de tratamento dos agricultores e evite distorções da concorrência e do mercado, determinar um montante de referência segundo regras de execução a estabelecer pela Comissão nos termos do n.º 2 do artigo 144.º»

3. O capítulo 5, secção 1, do regulamento, epigrafado «Implementação Regional e Facultativa», permite aos Estados-Membros implementarem o RPU a nível regional. De acordo com o artigo 58.º, n.ºs 1 e 3, do regulamento, qualquer Estado-Membro pode decidir aplicar o RPU previsto nos Capítulos 1 a 4 a nível regional, subdividindo o limite máximo referido no artigo 41.º pelas regiões, de acordo com critérios objectivos.

4. O artigo 59.º, n.º 1, do regulamento dispõe que «[e]m casos devidamente justificados e de acordo com critérios objectivos, qualquer Estado-Membro pode dividir o montante total do limite máximo regional estabelecido nos termos do artigo 58.º ou parte deste por todos os agricultores cujas explorações estejam localizadas na região em questão, incluindo os que não preencham os critérios de elegibilidade referidos no artigo 33.º». O artigo 59.º, n.º 3, estabelece uma regra de cálculo para efeitos de determinar os direitos em caso de divisão parcial do montante total do limite máximo regional.

5. De acordo com o artigo 61.º do regulamento, epigrafado «Prados», «[e]m caso de aplicação do artigo 59.º, os Estados-Membros podem também, de acordo com critérios objectivos e dentro do limite máximo regional ou parte deste, estabelecer diferentes valores unitários para os direitos a atribuir aos agricultores referidos no n.º 1 do artigo 59.º, em relação aos hectares afectados a prados na data prevista nos pedidos de ajuda por superfície para 2003 e a qualquer outro hectare elegível ou, em alternativa, em relação aos hectares ocupados por pastagens permanentes na data prevista nos pedidos de ajudas por superfície para 2003 e a qualquer outro hectare elegível».

6. O capítulo 6 do Regulamento (CE) n.º 795/2004 da Comissão [4], contém uma secção 1 epigrafada «Implementação regional». Nessa secção, o artigo 38.º, n.ºs 1 a 3, estabelece algumas regras de aplicação do artigo 59.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento. O artigo 38.º, n.º 4, do regulamento (CE) n.º 795/2004 dispõe que «[se] [a]plicam, *mutatis mutandis*, o artigo 40.º do [regulamento] e o artigo 16.º do presente regulamento».

4 — Regulamento (CE) n.º 795/2004 da Comissão, de 21 de Abril 2004, que estabelece as normas de execução do regime de pagamento único previsto no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho (JO L 141, p. 1), na versão alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1974/2004 da Comissão, de 29 de Outubro de 2004 (JO L 345, p. 85) (a seguir «Regulamento n.º 795/2004»).

B – *Legislação nacional*

7. Em conformidade com o § 2, n.º 1, da Lei de transposição do RPU [Betriebsprämiendurchführungsgesetz (BetrPrämDurchfG), a seguir «Lei de transposição»], o pagamento único deve ser concedido a nível regional com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2005, de acordo com as regras detalhadas estabelecidas na dita lei e na regulamentação nacional de transposição do RPU.

8. O § 5, n.º 1, da Lei de transposição dispõe que o montante de referência do pagamento único, em conformidade com as disposições conjugadas do artigo 59.º, n.os 1 e 3, do regulamento, compreende, para cada agricultor, um montante que é específico da exploração e um montante baseado na dimensão.

9. O § 5, n.º 3, da Lei de transposição dispõe que «o montante baseado na dimensão é calculado, para o ano financeiro de 2005, com base no seguinte:

1. A soma dos montantes individuais definidos no § 2 para cada região será deduzida de cada limite máximo regional definido no § 4, n.º 1.

2. A parte remanescente do limite máximo regional, obtida depois da dedução de acordo com as regras definidas no § 1, será dividida em conformidade com o artigo 59.º, n.os 3 e 1, do [regulamento], entre as áreas aí mencionadas com base no número de hectares, conquanto que, em todas as regiões, se respeite a proporção prevista no anexo 2 entre o montante baseado na dimensão por hectare elegível que, em 15 de Maio de 2003, fosse utilizado para pastagens permanentes e o montante baseado na dimensão por hectare elegível para outras áreas [...]».

10. O anexo 2 da Lei de transposição contém uma tabela com proporções, que têm de ser respeitadas, entre as áreas dedicadas a pastagens permanentes e as reservadas para outras utilizações, a qual, para o *Land* de Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, prevê um *ratio* de 1 para outras superfícies e 0,194 para pastagem permanente.

11. O § 13, n.º 2, da Lei de transposição dispõe que, ao determinar o montante de referência, devem ser calculados um montante individual da exploração e um montante baseado na área com base no ano civil anterior ao da participação na medida agro-ambiental.

II – Os factos e as questões prejudiciais

12. Em 1994, a terra em questão, que tinha sido previamente terra arável, foi reconvertida em terrenos de pastagem com vista a receber ajuda, destinada à utilização como terrenos de pastagem benéfica para conservação da natureza, do Staatliches Amt für Umwelt und Natur (Gabinete estatal do Ambiente e da Natureza) de Lübz (a seguir «StAUN»).

13. Em 1999, foi celebrado um novo contrato de exploração com o StAUN, com base no regulamento (CEE) n.º 2078/92, nos termos do qual, no período de Janeiro de 1999 a Dezembro de 2003, a terra em questão deveria ser utilizada como pastagem permanente. Em 1 de Outubro de 2002, A. Grootes, em sociedade com o seu pai, tomou posse da terra em questão e, nos termos de um contrato adicional de 3 de Março de 2003, a sociedade assumiu os direitos e obrigações decorrentes do contrato de 1999 com efeitos a partir de 31 de Dezembro de 2002. Posteriormente A. Grootes administrou a exploração sozinho.

14. A terra em questão foi reconvertida em terra arável e, na Primavera de 2004, foi semeada com milho para silagem. Por carta de 6 de Maio de 2005, A. Grootes pediu que os direitos aos pagamentos relacionados com a terra em questão fossem baseados em terras aráveis em vez de o serem em terrenos de pastagem. Por decisão de 27 de Fevereiro de 2006, o Amt considerou a terra em questão como pastagens permanentes. A. Grootes apresentou uma reclamação dessa decisão, que acabou por ser indeferida. As autoridades competentes recusaram-se a reconhecer que as circunstâncias constituíam um caso de dificuldades excepcionais («Härte» em alemão), porque a utilização da terra em questão como terrenos de pastagem, no âmbito do programa do StAUN, «utilização como terrenos de pastagem benéfica para conservação da natureza», não constituía uma medida agro-ambiental na acepção do artigo 40.º, n.º 5 do regulamento em conjugação com o § 13 da Lei de transposição.

15. A. Grootes recorreu dessa decisão e, actualmente, alega que o Amt deveria reconhecer os seus direitos aos pagamentos com base em terras aráveis. O órgão jurisdicional de reenvio observa que, com base no artigo 61.º do regulamento em conjugação com o § 5, n.º 3, ponto 2, da Lei de transposição, a questão de saber se os direitos aos pagamentos para superfícies agrícolas deve ser decidida com base nas terras aráveis ou nos terrenos de pastagem é determinada, na Alemanha, em função da respectiva utilização em 15 de Maio de 2003. Contudo, nessa data, a terra em questão constituía terrenos de pastagem. Por isso, o reconhecimento de direitos aos pagamentos baseados nas terras aráveis não seria possível a não ser que existissem

«dificuldades excepcionais» na acepção do artigo 40.º do regulamento.

16. Por conseguinte, considerando que a decisão da causa principal depende da interpretação do direito comunitário, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário submeter ao Tribunal de Justiça, para decisão a título prejudicial, as seguintes questões:

«1. No que respeita às ajudas por superfície, há lugar ao reconhecimento de dificuldades excepcionais na acepção do artigo 40.º, n.º 5, [do regulamento], também quando a medida agro-ambiental ainda vigente em 15 de Maio de 2003 consiste unicamente na manutenção da utilização de uma superfície para pastagens (permanentes), mas sucede no tempo sem solução de continuidade (ou, pelo menos, "imediatamente") a uma medida em virtude da qual terras aráveis foram convertidas em pastagens permanentes?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O reconhecimento de dificuldades excepcionais na acepção do artigo 40.º, n.º 5, [do regulamento], no que respeita às ajudas por superfície, apenas deve ter lugar quando a transformação das terras aráveis em pastagens se dá na sequência da (devido à) participação numa medida agro-ambiental na acepção da referida disposição?

3. O reconhecimento de dificuldades excepcionais na acepção do artigo 40.º, n.º 5, [do regulamento] exige que o proprietário da exploração requerente seja o mesmo que levou a cabo a transformação do uso, ou também pode invocar dificuldades excepcionais na acepção da referida disposição um proprietário da exploração que só posteriormente "participa" na medida agro-ambiental?»

III – Análise

A – *Principais argumentos das partes*

17. A Comissão alega essencialmente que, atendendo ao objectivo e ao regime do artigo 40.º, n.º 5, do regulamento, se deveria considerar que os dois contratos em causa constituem um todo. No que respeita à segunda questão, a Comissão defende, essencialmente, que só a presença de um nexo de causalidade entre a mudança de uso da terra em questão e a participação numa medida agro-ambiental torna possível, no cálculo do montante dos direitos aos pagamentos, não tomar em conta o facto de, na data de referência prevista no artigo 61.º do regulamento, essa terra ser, na realidade, ainda utilizada como pastagem permanente. Quanto à terceira questão, a Comissão efectivamente mantém que, para os efeitos do artigo 40.º, n.º 5, do regulamento em conjugação com o artigo 61.º, a identidade do agricultor que detém a terra durante o período em causa (cujo uso foi alterado devido a circunstâncias excepcionais) e a identidade do agricultor que originariamente alterou o uso dessa terra são de pouca relevância.

18. A. Grootes alega essencialmente que, se a Alemanha tivesse escolhido implementar o modelo histórico do RPU, então o artigo 40.º, n.º 5, do regulamento ter-lhe-ia sido directamente aplicável. Apoiando-se no espírito e objectivo dessa disposição, ele infere que a implementação de um regime previsto por essa disposição, no contexto do modelo regional, não deveria conduzir a um resultado diferente. Na sua argumentação, A. Grootes chega à conclusão de que, para efeitos do caso presente, não é relevante se o que está em questão é a primeira medida agro-ambiental ou uma medida que é uma continuação daquela. No que respeita à segunda questão, A. Grootes alega, em especial, que o único factor decisivo é o facto de, por causa da sua participação na medida agro-ambiental, a pessoa envolvida não poder utilizar a terra a não ser como pastagem. Quanto à terceira questão, A. Grootes defende efectivamente que, para efeitos do caso presente, não tem qualquer relevância que outros agricultores tivessem

anteriormente explorado a terra em questão em relação com uma medida agro-ambiental.

19. O Governo alemão alega que a data de referência apropriada é 15 de Maio de 2003. Daí decorre que a primeira questão deveria ser respondida no sentido de que se deve presumir a existência de circunstâncias excepcionais quando a produção de um agricultor foi afectada por uma medida agro-ambiental durante o período de referência, isto é, em 15 de Maio de 2003, incluindo em circunstâncias como as do processo principal. No que respeita à segunda questão, o Governo alemão defende que o facto de, mesmo antes de a medida agro-ambiental estar a funcionar, as pastagens permanentes já pertencerem à exploração e de a sua manutenção como pastagens ter sido apoiada pela medida agro-ambiental, não é suficiente para justificar o reconhecimento de dificuldades excepcionais na acepção do artigo 40.º, n.º 5. É também insuficiente a esse respeito que o agricultor tenha reconvertido a terra em pastagens permanentes com o objectivo de posteriormente participar numa medida agro-ambiental destinada a manter pastagens permanentes. Quanto à terceira questão, o Governo alemão alega que nos casos em que a terra é transferida para um agricultor que aceita tomar a cargo obrigações assumidas em relação com uma medida agro-ambiental, o agricultor pode esperar não vir a ser tratado menos favoravelmente do que o seu predecessor e que se irá encontrar na mesma situação legal que aquele.

B – *Apreciação*

1. Primeira questão

20. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se, em circunstâncias como as do processo principal – em que a terra é utilizada como pastagem em relação com uma medida agro-ambiental vigente à data de referência prevista no artigo 61.º do regulamento e que consiste unicamente na manutenção da utilização de uma área para pastagem (permanente), mas sucede automaticamente no tempo a uma medida agro-ambiental em virtude da qual terras aráveis foram convertidas em pastagens permanentes –, o artigo 40.º desse regulamento deveria ser interpretado com base numa avaliação global da medida agro-ambiental anterior e daquela que lhe sucedeu.

21. Como questão de princípio, resulta do artigo 40.º, n.º 5, do regulamento que os n.os 1, 2 e 3, do artigo 40.º se aplicam, *mutatis mutandis*, a agricultores que, durante o período de referência, tenham estado sujeitos a obrigações agro-ambientais em conformidade com os regulamentos (CEE) n.º 2078/92 e (CE) n.º 1257/1999.

22. Como o Governo alemão assinalou, face à primeira questão submetida deveríamos supor que a existência de tais obrigações tivesse sido demonstrada. Além disso, não há nada no artigo 40.º, n.º 5, que sugira que tenha de se tratar de uma medida agro-ambiental assumida pela primeira vez ou que uma medida que «sucede no tempo sem solução de continuidade a uma medida agro-ambiental em virtude da qual terras aráveis foram convertidas em pastagens permanentes» devesse ser excluída [5].

23. Antes de mais, o artigo 37.º do regulamento estabelece uma regra geral para o cálculo do montante de referência, que consiste essencialmente na média trienal do total dos montantes dos pagamentos concedidos a um agricultor em virtude dos regimes de apoio referidos no anexo VI do regulamento, calculados e ajustados de acordo com o anexo VII, em cada ano civil do período de referência que inclui os anos civis de 2000, 2001 e 2002 [6] (o «modelo histórico» do RPU). Cada agricultor beneficia de um direito a pagamento por hectare, calculado dividindo o montante de referência pela média trienal do número total de hectares que, no período de referência, tenha dado um direito aos pagamentos directos referidos no Anexo VI.

24. No entanto, a Alemanha optou pelo «modelo regional» do RPU [7]. Essencialmente, a questão de os direitos aos pagamentos por superfícies agrícolas deverem ser decididos com base em terras aráveis ou em terrenos de pastagem é resolvida de acordo com a respectiva utilização em 15 de Maio de 2003 [8].

25. Como o órgão jurisdicional de reenvio assinalou, nessa data, a terra em questão

5 — É interessante o Governo alemão ter observado que, na legislação dos *Länder*, que são livres para adaptarem as medidas agro-ambientais que oferecem, se podem encontrar quer medidas de apoio à reconversão de terras aráveis em pastagens permanentes, quer medidas que encorajam a manutenção das pastagens permanentes já existentes, que poderiam ser legalmente utilizadas de outro modo.

6 — V. artigo 38.º do regulamento.

7 — Neste caso, baseado no artigo 59.º, n.º 3, do regulamento. Acerca dos modelos regional versus histórico, v. Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wien – Graz, 2007, *inter alia* pp. 78 a 89.

8 — V. artigo 61.º do regulamento em conjugação com o § 5, n.º 3, 2), da Lei de transposição. Na perspectiva das questões submetidas, só é relevante aqui o chamado montante baseado na superfície nos termos do artigo 59.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do regulamento.

consistia em terrenos de pastagem [9]. Por isso, os direitos aos pagamentos baseados em terras aráveis pretendidos por A. Grootes não poderiam ser reconhecidos a não ser que tivessem existido dificuldades excepcionais ou circunstâncias excepcionais na acepção do artigo 40.º do regulamento [10].

26. A Comissão assinala correctamente que o artigo 61.º do regulamento não faz qualquer referência ao artigo 40.º [11]. O artigo 61.º do regulamento, constante da Secção 1 «Implementação regional» do Capítulo 5 do Título III relativo ao RPU, estabelece regras detalhadas que devem ser tomadas em conta para a fixação da data de referência e não deixa aos Estados-Membros qualquer margem de apreciação ao determinarem o período de referência. Daí decorre que o legislador comunitário nem estabeleceu regras formais para a aplicação do artigo 40.º, n.º 5, do regulamento em relação aos regimes de apoio directo, no quadro do artigo 61.º, nem deu poderes aos Estados-Membros para providenciarem sobre a sua aplicação, no âmbito do direito nacional.

27. Contudo, pareceria apropriado aplicar o artigo 40.º, n.º 5, do regulamento, por analogia, no quadro do artigo 61.º [12].

28. Em relação a isso, é importante observar que o objectivo da disposição sobre dificuldades excepcionais e circunstâncias excepcionais no artigo 40.º, n.º 5, do regulamento é garantir que os agricultores que participaram em medidas ambientais da UE no sector agrícola de 2000 a 2002 não sejam negativamente afectados pelas suas obrigações de levarem a cabo a extensificação. Esse efeito prejudicial pode ocorrer se a produção durante o período relevante para o cálculo de um montante de referência foi prejudicialmente afectada por causa da participação na medida agro-ambiental. Também é possível – como neste caso – que, como resultado da reconversão de terras aráveis em terrenos de pastagem em cumprimento de um compromisso relacionado com medidas agro-ambientais, ao agricultor seja concedido um menor

9 — O contrato de exploração de 1999, incluindo o contrato adicional de 3 de Março de 2003, terminou em 31 de Dezembro de 2003.

10 — A respeito dos inúmeros problemas no contexto de alterações em explorações e dificuldades excepcionais, v. Krämer, S., *Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003, Agrar- und Umweltrecht*, 35. Jahrg. (2005), Heft 12, pp. 381 a 387.

11 — Ao contrário dos artigos 59.º e 60.º do regulamento. Acresce que o artigo 58.º dispõe que os Estados-Membros podem aplicar o RPU previsto nos Capítulos 1 a 4 a nível regional, «nas condições da presente Secção».

12 — V. acórdão de 26 de Outubro de 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Colect., p. I-10211, n.os 48 a 52), citando o acórdão de 12 de Dezembro de 1985, Krohn (165/84, Recueil, p. 3997, n.º 14). No acórdão Krohn, o Tribunal de Justiça sustentou que «os operadores económicos podem legitimamente invocar a aplicação por analogia de um regulamento que normalmente não lhes é aplicável, se demonstrarem que o regime jurídico em que se inserem, … [i] por um lado, é estreitamente comparável àquele cuja aplicação por analogia pretendem e, … [ii] por outro, tem uma lacuna incompatível com um princípio geral de direito comunitário que essa aplicação por analogia permite colmatar».

montante de direitos aos pagamentos baseado na área do que teria sido o caso sem a reconversão.

29. Deste modo, apesar de essas preocupações terem sido explicitamente suscitadas em relação ao modelo histórico do RPU, mantém-se a possibilidade de o uso da terra em questão como pastagem permanente na data prevista pelo artigo 61.º do regulamento (no modelo regional) estar baseado no mesmo tipo de compromissos. Por conseguinte, para os fins do caso presente, os dois regimes jurídicos podem ser considerados muito semelhantes.

30. Na realidade, o Governo alemão assinalou correctamente que o objectivo subjacente ao artigo 40.º, n.º 5, é conceder aos agricultores a protecção das suas legítimas expectativas, bem como, dever-se-ia acrescentar, segurança jurídica.

31. No acórdão Nijemeisland [13], um processo relacionado com os regulamentos (CE) n.º 795/2004 e (CE) n.º 1782/2003, o Tribunal de Justiça afirmou que «o princípio da segurança jurídica, princípio geral de direito comunitário, exige que uma regulamentação comunitária imposta aos litigantes seja clara e precisa de modo a que estes últimos possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e possam agir em conformidade [...] Ora, no processo principal, H.J. Nijemeisland aceitou sem discussão, mas sem ter reconhecido a sua culpabilidade, a sanção que impunha, segundo a regulamentação então em vigor, a perda do prémio durante um ano civil. À época, era-lhe impossível prever que a sua decisão poderia ter tido consequências sobre os futuros pagamentos directos nos termos de uma regulamentação adoptada em 2003. Com efeito, antes da entrada em vigor do [regulamento], [H. J. Nijemeisland] não podia prever que a sua exclusão do prémio se repercutiria no montante do pagamento único e poderia, portanto, acarretar consequências financeiras que lhe seriam desfavoráveis ao longo de vários anos».

32. No acórdão von Deetzen [14], por exemplo, o Tribunal de Justiça afirmou que o «[...] operador, quando, como no caso em apreço, tenha sido incitado, por um acto da Comunidade, a suspender a comercialização [de leite e produtos derivados do leite] por um período limitado, no interesse geral e em contrapartida de um prémio, pode legitimamente esperar não estar sujeito, no termo do seu compromisso, a restrições específicas, devido precisamente ao facto de ter feito uso das possibilidades oferecidas pela regulamentação comunitária».

13 — Acórdão de 11 de Junho de 2009 (C-170/08, Colect., p. I-5127, n.ºs 44 e 45). No número anterior, o Tribunal de Justiça cita, em particular, o acórdão de 9 de Julho de 1981, Gondrand e Garancini (169/80, Recueil, p. 1931, n.º 17).

14 — Acórdão de 28 de Abril de 1988 (170/86, Colect., p. 2355, n.º 13). V. também acórdão de 28 de Abril de 1988, Mulder (120/86, Colect., p. 2321, n.º 24).

33. Finalmente, assinalaria que o legislador comunitário dispôs, no artigo 38.º, n.º 4, do regulamento (CE) n.º 795/2004, que, no contexto do modelo regional, o artigo 40.º do regulamento deve ser aplicado *mutatis mutandis*.

34. Todas estas considerações militam a favor da aplicação do artigo 40.º, n.º 5, do regulamento, por analogia, no quadro do artigo 61.º

35. Abordando especificamente a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio refere que existe uma dúvida quando o que está em causa não é uma medida agro-ambiental vigente em 15 de Maio de 2003, mas sim uma medida em curso que se apresenta como a continuação («manutenção») de outra medida agro-ambiental, quer na acepção do Regulamento (CE) n.º 2078/92 quer do Regulamento (CE) n.º 1257/99, que levou à reconversão de terras aráveis em pastagens [15]. O órgão jurisdicional de reenvio declara ter conhecimento de que o contrato de exploração de 1999, ainda vigente em 15 de Maio de 2003, que – como confirma o contrato – se baseia «no Regulamento (CE) n.º 2078/92», foi celebrado na sequência de um contrato precedente, também de uma duração de 5 anos. Em 1994, no início do período de validade do contrato precedente, as superfícies aráveis em questão tiveram de ser convertidas em pastagens (permanentes).

36. Concordo com a Comissão em que, em virtude do objectivo [16] e do regime do artigo 40.º, n.º 5, do regulamento, se deveria considerar que os dois contratos em questão constituem um todo, na medida em que ambos se referem a um compromisso a favor de medidas para os fins do primeiro parágrafo do artigo 40.º, n.º 5, do regulamento e ambos se sucedem automaticamente no tempo. Na realidade, tal como assinalado pelo Governo alemão a este respeito, a condição prévia é que a medida agro-ambiental original preencha todas as condições previstas no artigo 40.º, n.º 5, do regulamento.

37. Daí decorre que, em circunstâncias como as do processo principal, isto é, quando a terra é utilizada para pastagens no âmbito de uma medida agro-ambiental vigente à data de referência considerada no artigo 61.º do regulamento e que consiste apenas na manutenção

15 — Em relação a isso, no caso de uma medida «directamente ligada» à medida agro-ambiental que levou à conversão, uma publicação do Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ministério federal da protecção dos consumidores, da alimentação e da agricultura) da Alemanha, intitulada «Meilensteine der Agrarpolitik», de 2006, indica (no parágrafo 100) que é possível reconhecer uma «dificuldade excepcional».

16 — Como declarei anteriormente, o seu objectivo é garantir que os agricultores que participaram em medidas ambientais durante o período de referência em questão não sejam penalizados por tê-lo feito.

do uso para pastagens (permanentes), mas sucede automaticamente no tempo a uma medida agro-ambiental em virtude da qual foram convertidas terras aráveis em pastagens permanentes, o artigo 40.º desse regulamento deve ser interpretado com base numa avaliação global da medida agro-ambiental anterior e da medida que lhe sucedeu.

2. Segunda questão

38. Se a primeira questão for respondida afirmativamente, como foi, com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se o artigo 40.º, n.º 5, em conjugação com o artigo 61.º do regulamento, deveria ser interpretado no sentido de que só a existência de um nexo de causalidade entre a alteração da utilização da terra e a participação numa medida agro-ambiental permite – no contexto do cálculo do montante de direitos aos pagamentos baseado na superfície – não se ter em conta o facto de a terra ser ainda utilizada como pastagem permanente à data de referência considerada no artigo 61.º do regulamento.

39. Essencialmente, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, no contexto do direito comunitário, não é claro se – como parece considerar o StAUN – as dificuldades excepcionais ou as circunstâncias excepcionais só podem ser reconhecidas quando está provado que a alteração do uso de terras aráveis para terrenos de pastagem teve lugar exclusivamente em relação com a participação numa medida agro-ambiental. O órgão jurisdicional de reenvio refere ainda que são também concebíveis circunstâncias nas quais – como se se tratasse de dois actos separados – um agricultor destina uma superfície a pastagens e só depois decide usá-la de tal modo que cai no âmbito de possibilidades de ajuda proporcionadas pela medida agro-ambiental. Se depois participa nessa medida, isso significa que também ele é afectado de forma negativa pelos compromissos de praticar a extensificação.

40. A Comissão tem razão quando alega que parece decorrer do texto do artigo 40.º, n.º 5, do regulamento que não é exigida prova da existência dum estreito nexo de causalidade entre a alteração de uso da terra em questão

e os compromissos agro-ambientais [17]. No entanto, resta o facto de que, como resulta das considerações acima expostas, no caso do processo principal, o artigo 40.º, n.º 5, do regulamento é, em conjugação com o artigo 61.º, aplicável por analogia, com base na consideração de que a pessoa envolvida usa a terra em questão de uma forma de preferência a outra – precisamente – por causa dos compromissos assumidos relacionados com a implementação de medidas agro-ambientais. Como o Governo alemão e a Comissão essencialmente alegaram, se a pessoa envolvida estivesse já a usar a terra em questão como pastagens antes de assumir o compromisso de executar medidas agro-ambientais, e independentemente deste, então, para efeitos do cálculo do montante de referência, a terra em questão deveria ser considerada dedicada a pastagens.

41. Por conseguinte, a segunda questão deve ser respondida afirmativamente, isto é, no sentido de que, no contexto das modalidades processuais aplicáveis, deve realmente ser feita prova de um nexo de casualidade entre uma medida agro-ambiental e a alteração de uso. No entanto, deve-se ter em mente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça contém inúmeras afirmações no sentido de que os Estados-Membros não devem regular modalidades processuais que tornem praticamente impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da efectividade) [18].

42. Daí decorre que o artigo 40.º, n.º 5 do regulamento em conjugação com o artigo 61.º deve ser interpretado no sentido de que a presença de um nexo de causalidade entre a alteração de uso da terra e a participação numa medida agro-ambiental é suficiente por si só, no contexto do cálculo do montante dos direitos aos pagamentos, para não se tomar em conta o facto de, à data de referência considerada no artigo 61.º desse regulamento, essa terra ser ainda efectivamente usada como pastagem permanente.

3. Terceira questão

43. Finalmente, o órgão jurisdicional de reenvio levanta a questão de saber se é necessário, por força do direito comunitário, que o agricultor que converteu terras aráveis seja o mesmo que invoca dificuldades excepcionais

17 — O primeiro parágrafo do artigo 40.º, n.º 5, exige meramente que durante o período de referência os agricultores estejam sujeitos a compromissos agro-ambientais. O seu segundo parágrafo exige que os compromissos em questão abranjam os períodos de referência mencionados no mesmo.

18 — V., *inter alia*, acórdão de 14 de Dezembro de 1995, van Schijndel e van Veen (C-430/93 e C-431/93, Colect., p. I-4705, n.º 17); acórdão de 9 de Dezembro de 2003, Comissão/Itália (C-129/00, Colect., p. I-14637, n.º 25); acórdão de 13 de Março de 2007, Unibet (C-432/05, Colect., p. I-2271, n.º 43), e acórdão de 7 de Junho de 2007, van der Weerd e o. (C-222/05 a C-225/05, Colect., p. I-4233).

ou circunstâncias excepcionais na acepção do artigo 40.º, n.º 5. No caso vertente, a exploração da qual provém a de A. Grootes (em virtude do contrato adicional de 3 de Março de 2003) tornou-se parte no contrato de exploração apenas com efeitos a partir de 31 de Dezembro de 2002, ou seja, unicamente em relação ao último ano de vigência do referido contrato.

44. Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio considera com razão que mesmo em tais casos deve ser possível ter em conta os efeitos negativos sofridos pelos agricultores que participaram numa medida agro-ambiental comunitária, decorrentes das obrigações por eles assumidas de praticar a extensificação. Precisamente nos casos em que, como no vertente, o contrato está prestes a terminar, é frequente que a aquisição de uma área sujeita a uma medida agro-ambiental (com as restrições de utilização que acarreta), tenha lugar com o propósito de, no futuro, utilizar novamente essa superfície como terra arável. No caso vertente, tal reconversão ocorreu a partir de 2004, quando o agricultor iniciou a cultura do milho para silagem.

45. Como alegou o Governo alemão, nos casos em que a terra é transferida para um agricultor que aceita assumir obrigações relacionadas com uma medida agro-ambiental, esse agricultor pode esperar não vir a ser tratado menos favoravelmente do que o seu predecessor e que se irá encontrar na mesma situação legal que este. Desde que todas as outras condições estejam preenchidas, deve poder invocar com êxito as dificuldades excepcionais ou circunstâncias excepcionais ao abrigo do artigo 40.º, n.º 5, do regulamento em conjugação com o artigo 61.º

46. Daqui decorre que o artigo 40.º, n.º 5, do regulamento em conjugação com o artigo 61.º deve ser interpretado no sentido de que não é decisivo que o agricultor que apresentou um pedido de direitos aos pagamentos seja o mesmo agricultor que efectuou a alteração de uso da terra.

IV – Conclusão

47. Atendendo às considerações anteriores, sugiro que o Tribunal de Justiça dê às questões submetidas pelo Verwaltungsgericht Schwerin as seguintes respostas:

«1. Em circunstâncias como as do processo principal, isto é, em que a terra é utilizada para pastagens no âmbito de uma medida agro-ambiental vigente à data de referência considerada no artigo 61.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera o Regulamento (CEE) n.º 2019/93 e vários outros regulamentos, e que consiste unicamente na manutenção do uso de uma superfície para pastagens (permanentes), mas sucede automaticamente no tempo a uma medida em virtude da qual foram convertidas terras aráveis em pastagens permanentes, o artigo 40.º desse regulamento deve ser interpretado com base numa avaliação global da medida agro-ambiental anterior e daquela que lhe sucedeu.

2. O artigo 40.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 em conjugação com o artigo 61.º deve ser interpretado no sentido de que a existência de um nexo de causalidade entre a alteração de uso da terra e a participação numa medida agro-ambiental é suficiente por si só, no contexto do cálculo do montante dos direitos aos pagamentos, para não se tomar em conta o facto de, à data de referência

considerada no artigo 61.º desse regulamento, essa terra ser ainda efectivamente usada como pastagem permanente.

3. O artigo 40.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 em conjugação com o artigo 61.º deve ser interpretado no sentido de que não é decisivo que o agricultor que apresentou um pedido de direitos aos pagamentos seja o mesmo agricultor que efectuou a alteração do uso da terra.»