Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

14 de outubro de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Política agrícola comum — Regimes de apoio direto — Regras comuns — Regime de pagamento único — Regulamento (CE) n.º 1120/2009 — Artigo 2.º, alínea c) — Conceito de "pastagens permanentes" — Rotação de culturas — Inundações naturais periódicas de prados e pastagens situados em zonas de proteção especial da natureza»

No processo C-373/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Tribunal Administrativo da Província de Szczecin, Polónia), por Decisão de 18 de junho de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 6 de agosto de 2020, no processo

A.M.

contra

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: I. Ziemele (relatora), presidente da Sexta Secção, exercendo funções de presidente da Sétima Secção, P. G. Xuereb e A. Kumin, juízes,

advogado-geral: E. Tanchev,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de A.M., pelo próprio,

— em representação do Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, par J. Goc-Celuch, radca prawny,

— em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

* Língua do processo: polaco.

— em representação da Comissão Europeia, por M. Kaduczak e A. Sauka, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, alínea c), do 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 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO 2009, L 316, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe A.M., agricultor, ao Dyrektor Z. oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (diretor do Departamento Regional da Agência para a Reestruturação e Modernização da Agricultura), a respeito da decisão deste de recusar a A.M. o benefício de certos pagamentos agroambientais e de lhe ordenar o reembolso dos montantes já pagos a esse título, uma vez que esse agricultor tinha feito rotação de culturas na sequência de alagamento ou inundação de terras classificadas como «pastagens permanentes», na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 1698/2005

3 O artigo 50.º-A do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO 2005, L 277, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 74/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009 (JO 2009, L 30, p. 100) (a seguir «Regulamento n.º 1698/2005»), intitulado «Requisitos principais», dispunha, no seu n.º 1:

«Qualquer beneficiário que receba pagamentos a título das subalíneas i) a v) da alínea a) e das subalíneas i), iv) e v) da alínea b) do artigo 36.º deve respeitar, em toda a exploração, os requisitos legais de gestão e as boas condições agrícolas e ambientais previstos nos artigos 5.º e 6.º e nos anexos II e III do Regulamento (CE) n.º 73/2009[, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16)].»

4 O Regulamento n.º 1698/2005 foi revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO 2013, L 347, p. 487).

Regulamento n.º 73/2009

5 O considerando 7 do Regulamento n.º 73/2009 enunciava:

«O 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 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 2003, L 270, p. 1)], reconheceu o efeito positivo das pastagens permanentes. Deverão ser mantidas as medidas desse regulamento destinadas a incentivar a manutenção das pastagens permanentes existentes, a fim de prevenir a sua conversão maciça em terras aráveis.»

6 Os artigos 4.º a 6.º do Regulamento n.º 73/2009 constavam do capítulo 1, sob a epígrafe «Condicionalidade», do seu título II, sob a epígrafe «Disposições gerais sobre os pagamentos diretos» e referiam-se aos requisitos que qualquer agricultor que beneficie de pagamentos diretos estava obrigado a respeitar.

7 O anexo II do Regulamento n.º 73/2009, sob a epígrafe «Requisitos legais de gestão referidos nos artigos 4.º e 5.º», mencionava, nomeadamente, a Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7).

8 O anexo III deste regulamento, intitulado «Boas condições agrícolas e ambientais referidas no artigo 6.º», previa nomeadamente, no que respeita ao nível mínimo de manutenção, a manutenção das características das paisagens, incluindo, sendo caso disso, sebes, lagoas, valas, árvores em linha, agrupadas ou isoladas, e orlas dos campos.

9 O Regulamento n.º 73/2009 foi revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum (JO 2013, L 347, p. 608).

Regulamento n.º 1120/2009

10 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1120/2009, com a epígrafe «Definições», dispunha:

«Para efeitos do título III do Regulamento [n.º 73/2009] e do presente regulamento, entende-se por:

[…]

c) "Pastagens permanentes": as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas, naturais (espontâneas) ou cultivadas (semeadas), que não tenham sido incluídas no sistema de rotação de culturas da exploração por um período igual ou superior a cinco anos, com exceção das superfícies retiradas da produção […]; para este efeito, entende-se por "erva ou outras forrageiras herbáceas" todas as plantas herbáceas tradicionalmente presentes nas pastagens naturais ou normalmente incluídas nas misturas de sementes para pastagens ou prados no Estado-Membro em causa (sejam ou não utilizados para apascentar animais). Os Estados-Membros podem incluir as culturas arvenses constantes do anexo I;

[…]»

11 O Regulamento n.º 1120/2009 foi revogado pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que complementa o Regulamento n.º 1307/2013 e altera o anexo X do referido regulamento (JO 2014, L 181, p. 1).

Direito polaco

12 O artigo 5.º da Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Lei Relativa ao Apoio ao Desenvolvimento Rural pelo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Rural, no período 2007-2013), de 7 de março de 2007, dispõe:

«1. O programa é executado no território da República da Polónia e inclui as seguintes medidas:

[…]

14) um programa agroambiental;

[…]»

13 O artigo 18a desta lei, prevê:

«Quando a concessão da ajuda estiver sujeita às regras e critérios de condicionalidade estabelecidos no Regulamento [n.º 73/2009] […] e nas disposições do direito da União adotadas em aplicação deste regulamento, entende-se por «regras e critérios» os definidos nas disposições relativas aos pagamentos a título dos regimes de apoio direto.»

14 O artigo 1.º do Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Regulamento do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural Relativo às Modalidades e aos Processos de Concessão de Ajuda Financeira no Âmbito do «Programa Agroambiental» Abrangido pelo Programa de Desenvolvimento Rural para o Período 2007-2013), de 13 de março de 2013 (a seguir «Regulamento Agroambiental»), têm a seguinte redação:

«O presente regulamento define as regras e procedimentos de concessão, pagamento e reembolso da ajuda financeira (a seguir "pagamento agroambiental"), concedidos a título da medida "programa agroambiental" abrangido pelo programa de desenvolvimento rural para o período de 2007-2013 (a seguir "programa"), em especial:

[…]

5) a forma como é avaliada a importância dos incumprimentos referidos no artigo 54.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 [da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento n.º 73/2009 no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos nesse regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito

do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola (JO 2009, L 316, p. 65)] […], em caso de não cumprimento dos critérios mínimos relativos à utilização de adubos e de produtos fitofarmacêuticos.

6) a percentagem de redução do pagamento agroambiental em função da avaliação da importância do incumprimento verificado, bem como os casos de incumprimento considerados menores, previstos no artigo 24.º, n.º 2, do Regulamento [n.º 73/2009];

[…]»

15 O artigo 2.º desse regulamento tem a seguinte redação:

«1. Será concedido um pagamento agroambiental a um agricultor, na aceção do artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 73/2009 (a seguir "agricultor"), se:

[…]

3) cumprir um compromisso a favor do agroambiente por um período de cinco anos, previsto no artigo 39.º do Regulamento [n.º 1698/2005] (a seguir "compromisso agroambiental"), que contenha exigências que vão além das prescrições de base, no âmbito de pacotes específicos e suas variantes, em conformidade com o plano de ação agroambiental;

[…]»

16 O artigo 4.º do referido regulamento dispõe:

«1. O compromisso agroambiental é cumprido no âmbito de um ou mais dos seguintes pacotes:

[…]

2) Pacote 2. Agricultura biológica;

3) Pacote 3. Pastagens permanentes extensivas;

[…]

2. Um agricultor que ponha em prática um compromisso agroambiental:

1) de manter na exploração agrícola as pastagens permanentes — na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento [n.º 1120/2009] (a seguir "pastagens permanentes") — existentes na referida exploração e identificadas no plano de atividade agroambiental, bem como os elementos da paisagem agrícola não utilizados para fins agrícolas que constituam refúgios para a fauna selvagem, existentes na referida exploração e identificados no referido plano;

[…]»

17 O artigo 38.º, n.º 6, do mesmo regulamento prevê:

«Se o agricultor não tiver conservado nenhuma pastagem permanente ou elemento da paisagem agrícola não utilizada para fins agrícolas existentes na exploração e identificado no plano de atividades

agroambiental, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, ponto 1, o pagamento agroambiental é devido a esse agricultor até um montante reduzido de 20 % no ano em que esse incumprimento tiver sido constatado.»

18 O anexo 3 do Regulamento Agroambiental, sob a epígrafe «Requisitos para os pacotes individuais e suas variantes», contém as seguintes precisões:

«[…]

II. Pacote 2. Agricultura biológica.

[…]

2) em caso de aplicação simultânea nas mesmas terras agrícolas:

Pacote 3. Pastagens permanentes extensivas — corte num prazo adequado fixado na parte III.

[…]

III. Pacote 3. Pastagens permanentes extensivas.

[…]

2. Requisitos adicionais para o pacote em caso de corte de pastagens permanentes:

[…]»

19 O Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (Regulamento n.º 14/2005 da Província da Pomerânia Ocidental Relativo ao Parque Paisagístico de Ińsko), de 27 de julho de 2005, dispõe, no seu artigo 3.º, n.º 1:

«O parque é objeto das seguintes proibições:

[…]

8) o enchimento, a terraplanagem e a transformação das massas de água e das zonas húmidas;

[…]»

20 O Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (Regulamento n.º 36/2005 da Província da Pomerânia Ocidental Relativo ao Plano de Proteção do Parque Paisagístico de Ińsko), de 10 de novembro de 2005, prevê, no seu artigo 2.º, n.º 1:

«A proteção do parque tem por objetivo preservar, divulgar e promover as suas vantagens naturais, históricas e culturais, bem como as suas características paisagísticas em condições de desenvolvimento sustentável e, em especial:

[…]

3) conservar as populações de espécies raras e protegidas de cogumelos, de plantas e de animais, bem como os seus *habitats*, nomeadamente as aves selvagens e os seus *habitats* na zona de proteção especial das aves Natura 2000 Ostoja Ińska PLB 320008;

[…]

2. Os objetivos referidos no n.º 1 devem ser realizados:

1) pela conservação e, no que se refere aos elementos naturais destruídos ou degradados, a restauração:

[…]
c) pelos povoamentos florestais situados em campos, nas bermas da estrada e nas margens do lago, bem como lagos situados em campos ou florestas,

[…]»

21 O artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento tem a seguinte redação:

«Há que identificar as seguintes condições naturais para efeitos da execução dos objetivos de proteção do parque:

[…]

4) a zona do parque é atravessada pela linha de partilha das águas entre a bacia hidrográfica do rio Rega e a bacia hidrográfica do rio Ina, e a quase totalidade da zona do parque situa-se na bacia hidrográfica do rio Ina;

[…]

6) o parque alberga *habitats* naturais enumerados em catorze categorias do anexo I da Diretiva [92/43];

[…]»

22 O artigo 4.º do referido regulamento enuncia:

«A identificação e a definição de meios que permitam eliminar ou reduzir as ameaças existentes e potenciais, internas e externas, bem como os seus efeitos, são apresentados no quadro seguinte:

[…]

“Meios que permitam eliminar ou reduzir as ameaças e os seus efeitos”:

[…]

13 — Realização de programas agroambientais e do código de boas práticas agrícolas […] Proteção de povoamentos florestais situados em campos, lagos e outros sítios naturais. Criação ou extensão de zonas "tampão" na vizinhança:

massas de água com uma largura mínima de 20 m

[…]

21 — Exclusão de novas instalações de proteção contra inundações utilizadas exclusivamente para fins de drenagem. Melhoria da retenção das águas através do abrandamento do seu escoamento mediante limiares que limitem o escoamento da água, abandono da manutenção das valas de drenagem, […] bloqueio do escoamento das águas favorecido por dispositivos de drenagem em sítios situados em campos (lagos, turfeiras e zonas húmidas).»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

23 Em 2009, A.M., agricultor, começou a cumprir um compromisso agroambiental de cinco anos para o período de 2009-2013 no âmbito dos pacotes 2 (agricultura biológica) e 3 (pastagens permanentes extensivas) do anexo 2 do Regulamento Agroambiental. No período de 2009-2011, esse agricultor recebeu, a esse título, pagamentos relativos às superfícies declaradas.

24 Em 2012, a autoridade administrativa de primeira instância, a pedido desse agricultor, que tinha reduzido a área declarada para efeitos do pagamento devido a alagamento e inundação de longa duração dessa zona que impediram o corte dos prados e das pastagens nos prazos previstos, concedeu, por esse facto, ao referido agricultor um pagamento reduzido.

25 Em 2013, ano de referência no âmbito do litígio no processo principal, A.M. apresentou um pedido de pagamentos agroambientais, declarando, no âmbito desses pacotes, áreas idênticas às declaradas no período de 2009-2011, alegando que a redução da área declarada em 2012 não podia ter efeitos na área declarada em 2013, uma vez que, por um lado, não era responsável pelo alagamento ou inundação em causa e, por outro, tinha cortado os campos de feno e as pastagens numa data posterior à prescrita. Com efeito, o corte ocorreu em outubro de 2012, o que foi confirmado pela inspeção efetuada pela autoridade administrativa de primeira instância em 15 de outubro de 2012.

26 A autoridade administrativa de primeira instância considerou, no entanto, na sexta decisão proferida sobre os factos na origem do litígio no processo principal, que, no que respeita à superfície que tinha sido sujeita a alagamento ou inundação, a utilização contínua das terras como pastagens permanentes tinha sido interrompida e que, mesmo que fosse possível reafetá-las à produção agrícola num lapso de tempo relativamente curto, essas terras não podiam, contudo, ser consideradas pastagens permanentes, uma vez que A.M. tinha efetuado uma rotação das culturas, na sequência de alagamento ou inundação das terras classificadas como pastagens permanentes.

27 Na sequência de recursos sem provimento interpostos junto da autoridade administrativa de segunda instância, A.M. recorreu para o órgão jurisdicional de reenvio, o Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Tribunal Administrativo da Província de Szczecin, Polónia), invocando, nomeadamente, a violação do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009.

28 Esse órgão jurisdicional salienta que a questão de saber se as pastagens permanentes perdem as suas características e a sua finalidade quando estão sujeitas a uma rotação das culturas, tal como interpretada pelas autoridades nacionais, isto é, quando estão sujeitas a alagamento ou inundação, revela incerteza.

29 Nestas circunstâncias, o Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Tribunal Administrativo da Província de Szczecin) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«É correta a interpretação, pela autoridade nacional, da definição de "pastagens permanentes", contida no artigo 2.º, alínea c), do Regulamento [n.º 1120/2009], segundo a qual o alagamento e inundação naturais periódic[o]s de prados e pastagens situados em zonas de proteção especial da natureza ([sítio] Natura 2000; Parque Paisagístico de Ińsko) têm por efeito que essas terras estejam sujeitas a "rotação de culturas" e implicam a interrupção do período de cinco anos (ou mais) de não sujeição a essa "rotação", o que, por conseguinte, constitui também um fundamento para cessar ou limitar os pagamentos agroambientais ao agricultor, bem como para outras consequências financeiras relacionadas com a interrupção do período de cinco anos de execução do programa agroambiental?»

Quanto à questão prejudicial

30 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009 deve ser interpretado no sentido de que estão excluídos do conceito de «pastagens permanentes», na aceção desta disposição, prados ou pastagens situados numa zona de proteção especial e que estejam sujeitos a alagamento ou inundação naturais e periódicos, pelo facto de esse alagamento ou inundação provocar uma «rotação das culturas» nas terras em causa, na aceção da referida disposição.

31 Nos termos do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, as «pastagens permanentes» são definidas como «as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas, naturais (espontâneas) ou cultivadas (semeadas), que não tenham sido incluídas no sistema de rotação de culturas da exploração por um período igual ou superior a cinco anos, com exceção das superfícies [colocadas em pousio]».

32 Como decorre da redação dessa definição, devem estar preenchidos dois requisitos para que as terras possam ser abrangidas pelo conceito de «pastagens permanentes», na aceção dessa disposição: por um lado, essas terras têm de estar ocupadas com forrageiras herbáceas; por outro, essas terras não devem ser incluídas no sistema de rotação de culturas por um período de cinco anos.

33 No caso em apreço, no que respeita ao primeiro requisito, é pacífico que as terras em causa são afetas à produção de plantas forrageiras herbáceas e que, portanto, este requisito está preenchido.

34 Quanto ao segundo requisito, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se é possível considerar que uma rotação das culturas é induzida por alagamento ou inundação naturais e periódicos de prados e pastagens situados numa zona de proteção especial. Com efeito, se assim fosse, haveria que considerar que esses prados e essas pastagens estão excluídos do conceito de «pastagens permanentes», referido no artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009.

35 Há que salientar que o conceito de «rotação de culturas» não está definido no Regulamento n.º 1120/2009, que determina as modalidades de aplicação do regime de pagamento único previsto no título III do Regulamento n.º 73/2009, nem neste último regulamento.

36 Segundo jurisprudência constante, ao interpretar uma disposição do direito da União, é importante ter em conta não só os termos dessa disposição de acordo com o seu significado habitual na linguagem corrente mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela legislação de que faz parte (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de junho de 2010, Pontini e o., C-375/08, EU:C:2010:365, n.º 58, e de 29 de julho de 2019, Pelham e o., C-476/17, EU:C:2019:624, n.º 28 e jurisprudência aí referida).

37 Em primeiro lugar, no que respeita à redação do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, há que salientar que o conceito de «rotação de culturas», no seu sentido corrente, designa uma prática agrícola através da qual várias culturas se sucedem na mesma parcela de terra durante um certo período a fim de manter a fertilidade dos solos e reduzir os efeitos causados pelos organismos nocivos.

38 Ora, não se pode considerar que inundações ou submersões naturais e periódicas de prados e pastagens, *a fortiori* quando são, como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, de duração limitada, possam ser consideradas uma «prática agrícola», uma vez que são independentes da vontade do agricultor em causa e são o resultado de fenómenos naturais e periódicos, frequentemente imprevisíveis. Além disso, tais fenómenos não implicam uma sucessão de diferentes «culturas» na mesma parcela de terra, uma vez que o conceito de «cultura» implica, ele próprio, no seu sentido corrente, a ação de cultivar a terra para produzir vegetais.

39 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou, aliás, no Acórdão de 2 de outubro de 2014, Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248, n.º 33), que só pode haver «rotação de culturas», na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, em caso de produção de uma cultura que não seja uma forrageira herbácea.

40 Como o Tribunal de Justiça igualmente recordou nesse acórdão, o que é determinante para a qualificação de «pastagens permanentes», na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, é a utilização efetiva das terras em causa. Em contrapartida, não são pertinentes para efeitos dessa qualificação, a mudança de variedade de erva ou o processo técnico utilizado, como a lavoura ou a escarificação com ressementeira, como o tipo de vegetação que cobre a superfície em causa [v., neste sentido, Acórdãos de 2 de outubro de 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, n.º 35, e de 30 de abril de 2020, Grécia/Comissão (Pastagens permanentes), C-797/18 P, EU:C:2020:340, n.º 63 e jurisprudência aí referida].

41 Ora, como sublinham o Governo polaco e a Comissão Europeia, em substância, o alagamento ou a inundação naturais e periódicos de terras que se encontram numa zona de proteção especial não têm, em si mesmas, incidência na classificação das terras em causa como pastagem permanente, na aceção da referida disposição. Com efeito, embora tais fenómenos possam ter incidência no momento do corte, não alteram a afetação destas terras nem induzem uma «rotação das culturas», na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009. Em especial, não implicam de forma alguma a produção, por qualquer processo técnico, de uma «outra cultura».

42 Em segundo lugar, essa interpretação é corroborada pelos objetivos prosseguidos pela legislação em causa e pelo contexto em que esta última se inscreve.

43 A esse respeito, por um lado, o considerando 7 do Regulamento n.º 73/2009 enuncia que, em razão do efeito ambiental positivo das pastagens permanentes, é conveniente adotar medidas que incentivem a manutenção das pastagens permanentes existentes, a fim de evitar a sua conversão maciça em terras aráveis (v., também, neste sentido, Acórdãos de 2 de outubro de 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, n.º 36, e de 9 de junho de 2016, Planes Bresco, C-333/15 e C-334/15, EU:C:2016:426, n.º 45).

44 Ora, excluir essas terras da qualificação de «pastagens permanentes», na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, pela simples razão de estarem sujeitas, periodicamente, a alagamento e inundação naturais e periódicos seria contrário ao objetivo de uma tal manutenção (v, por analogia, Acórdão de 2 de outubro de 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, n.º 38).

45 Por outro lado, o Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de recordar que a proteção do ambiente, que constitui um dos objetivos essenciais da União, deve ser considerada um objetivo que faz parte da política comum no domínio da agricultura e que faz, mais precisamente, parte dos objetivos do regime de pagamento único (Acórdão de 9 de junho de 2016, Planes Bresco, C-333/15 e C-334/15, EU:C:2016:426, n.º 46 e jurisprudência aí referida).

46 Nesse contexto, o órgão jurisdicional de reenvio sublinhou que os prados e as pastagens em causa se situam numa zona de proteção especial (sítio Natura 2000; parque paisagístico de Ińsko; *habitats* naturais enumerados em catorze categorias do anexo I da Diretiva 92/43). Daqui resulta que, como sublinha o Governo polaco, as terras em causa estão, por esse facto, sujeitas a uma série de restrições que decorrem de critérios regulamentares.

47 No caso em apreço, figuravam entre essas restrições as previstas no artigo 50.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005, nos termos do qual todos os beneficiários que recebam, nomeadamente, pagamentos «Natura 2000» devem respeitar, em toda a exploração, certos requisitos legais de gestão e as boas condições agrícolas e ambientais referidos, nomeadamente, nos anexos II e III do Regulamento n.º 73/2009. A este respeito, enquanto o anexo II do Regulamento n.º 73/2009 previa, no que respeita às exigências regulamentares de gestão referidas nos seus artigos 4.º e 5.º, a obrigação de respeitar as exigências da Diretiva 92/43, o anexo III do Regulamento n.º 73/2009, relativo às boas condições agrícolas e ambientais referidas no seu artigo 6.º, impunha a manutenção das características das paisagens, incluindo, sendo caso disso, sebes, lagoas, valas, árvores em linha, agrupadas ou isoladas, e orlas dos campos.

48 Tais exigências resultam igualmente do Regulamento n.º 36/2005 da Província da Pomerânia Ocidental Relativo ao Plano de Proteção do Parque Paisagístico de Ińsko, que exclui as novas instalações de proteção contra inundações utilizadas exclusivamente para fins de drenagem e prevê, nomeadamente, a melhoria da retenção das águas, o abandono da manutenção das valas de drenagem ou ainda o bloqueio do escoamento das águas.

49 Ora, uma interpretação do conceito de «rotação de culturas», tal como definida pelo diretor do Departamento Regional da Agência para a Reestruturação e Modernização da Agricultura que abrangesse o alagamento ou inundação naturais e periódicos de terras que se situam numa zona de proteção especial, excluindo por essa razão, as terras em causa do conceito de «pastagens permanentes» e privando, por consequência, os agricultores de pagamentos diretos, apesar de terem respeitado os critérios regulamentares ambientais aplicáveis, seria contrário ao objetivo recordado no n.º 45 do presente acórdão e poderia dissuadir esses agricultores de utilizar, como

pastagens permanentes, terras que se encontram numa zona de proteção especial, apesar de os sítios integrarem um ou mais tipos de *habitats* naturais enumerados no anexo I da Diretiva 92/43, que permitem manter populações de espécies de fauna e flora selvagens.

50 À luz destas considerações, há que responder à questão submetida que o artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009 deve ser interpretado no sentido de que não estão excluídos do conceito de «pastagens permanentes», na aceção desta disposição, prados ou pastagens situados numa zona de proteção especial e que estão sujeitos a alagamento ou inundação naturais e periódicos, uma vez que esse alagamento ou inundação não podem, por si mesmos, induzir uma «rotação de culturas» nas terras em causa, na aceção da referida disposição.

Quanto às despesas

51 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sétima Secção) declara:

O artigo 2.º, alínea c), do 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 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, deve ser interpretado no sentido de que não estão excluídos do conceito de «pastagens permanentes», na aceção desta disposição, prados ou pastagens situados numa zona de proteção especial e que estão sujeitos a alagamento ou inundação naturais e periódicos, uma vez que esse alagamento ou inundação não podem, por si mesmos, induzir uma «rotação de culturas» nas terras em causa, na aceção da referida disposição.

Assinaturas