Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

2 de julho de 2015*

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Política agrícola comum — Regime de pagamento único — Regulamento (CE) n.º 73/2009 — Artigo 34.º, n.º 2, alínea a) — Conceito de 'superfície elegível para ajuda' — Conceito de 'superfície agrícola' — Área constituída pela camada de coberto vegetal de um aterro desafetado — Utilização para fins agrícolas — Admissibilidade»

No processo C-422/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Alemanha), por decisão de 15 de julho de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 25 de julho de 2013, no processo

Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

contra

Uta Wree,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, S. Rodin, A. Borg Barthet (relator), E. Levits e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: N. Jääskinen,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, por W. Ewer e A. Behnsen, Rechtsanwälte,

— em representação de U. Wree, por A. Kröner, Rechtsanwältin,

— em representação do Governo dinamarquês, por C. Thorning e R. Holdgaard, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por H. Kranenborg e G. von Rintelen, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de julho de 2014,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO L 30, p. 16; retificação no JO 2010, L 43, p. 7).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre o Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Serviço regional da agricultura, do ambiente e do espaço rural do *Land* de Schleswig-Holstein, a seguir «Landesamt») e U. Wree quanto a tomar em conta, como superfícies elegíveis para a ajuda em causa, as áreas que constituem a camada de coberto vegetal de dois aterros, um em fase de desafetação e o outro em fase de gestão pós-desafetação.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 73/2009

3 O Regulamento n.º 73/2009 revogou e substituiu 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 L 270, p. 1, e retificação no JO 2004, L 94, p. 70), a partir de 1 de janeiro de 2009.

4 O considerando 7 do Regulamento n.º 73/2009 tem a seguinte redação:

«O Regulamento [...] n.º 1782/2003 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.»

5 Nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 73/2009, entendia-se por:

«[...]

c) ‘Atividade agrícola’: a produção, criação ou cultivo de produtos agrícolas, incluindo a colheita, ordenha, criação de animais e 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 6.º;

[...]

h) ‘superfície agrícola’: qualquer superfície de terras aráveis, pastagens permanentes ou culturas permanentes.»

6 O artigo 34.º do Regulamento n.º 73/2009 previa:

«1. O apoio ao abrigo do regime de pagamento único é concedido aos agricultores após ativação de um direito ao pagamento por hectare elegível. Os direitos ao pagamento ativados dão lugar ao pagamento dos montantes neles fixados.

2. Para efeitos do presente título, entende-se por 'hectare elegível':

a) Qualquer superfície agrícola da exploração, bem como as superfícies exploradas em talhadia de rotação curta (código NC ex 0602 90 41), utilizada para uma atividade agrícola ou, se a superfície for igualmente utilizada para atividades não agrícolas, principalmente utilizada para atividades agrícolas [...]

[...]»

Regulamento (CE) n.º 1120/2009

7 O artigo 2.º 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 n.º 73/2009 (JO L 316, p. 1), dispunha:

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

a) 'Terras aráveis': as terras cultivadas destinadas à produção vegetal, ou mantidas em boas condições agrícolas e ambientais, em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento [...] n.º 73/2009 [...]

[...]

c) 'Pastagens permanentes': 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, 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) [...]

[...]»

8 Nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 1120/2009:

«Para efeitos do artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento [...] n.º 73/2009, sempre que uma superfície agrícola de uma exploração seja igualmente utilizada para atividades não agrícolas, considera-se que a superfície em causa é principalmente utilizada para atividades agrícolas se a atividade agrícola puder ser exercida sem ser significativamente afetada pela intensidade, natureza, duração e calendário da atividade não agrícola.

Os Estados-Membros estabelecem critérios para a aplicação do primeiro parágrafo no respetivo território.»

Regulamento (CE) n.º 1122/2009

9 De acordo com o artigo 58.º, terceiro parágrafo, 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 no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola (JO L 316, p. 65), quando a diferença entre a área declarada por um agricultor e a área em que estejam preenchidas todas as condições aplicáveis à concessão de uma ajuda exceder 50% desta última área, não será paga qualquer ajuda e o agricultor é ainda penalizado até um montante correspondente à diferença entre as duas áreas.

Diretiva 1999/31/CE

10 O artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO L 182, p. 1), dispõe:

«A fim de dar cumprimento às exigências da Diretiva 75/442/CEE [do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129)], nomeadamente dos artigos 3.° e 4.°, o objetivo da presente diretiva é, com base em requisitos operacionais e técnicos estritos em matéria de resíduos e aterros, prever medidas, processos e orientações que evitem ou reduzam tanto quanto possível os efeitos negativos sobre o ambiente, em especial a poluição das águas de superfície, das águas subterrâneas, do solo e da atmosfera, sobre o ambiente global, incluindo o efeito de estufa, bem como quaisquer riscos para a saúde humana, resultantes da deposição de resíduos em aterros durante todo o ciclo de vida do aterro.»

11 Nos termos do artigo 13.º da Diretiva 1999/31:

«Os Estados-Membros tomarão medidas para que, eventualmente de acordo com a licença:

[...]

c) Após o encerramento definitivo de um aterro, o respetivo operador fique responsável pela sua conservação, acompanhamento e controlo na fase de manutenção após encerramento durante o tempo que for exigido pelas autoridades competentes tendo em conta o período de tempo durante o qual o aterro poderá apresentar perigo.

O operador notificará as autoridades competentes de quaisquer efeitos negativos significativos sobre o ambiente revelados pelas operações de controlo e cumprirá a decisão das autoridades competentes sobre a natureza das medidas corretoras a tomar e respetivo calendário;

d) Enquanto as autoridades competentes considerarem que o aterro pode apresentar perigo para o ambiente, e sem prejuízo de qualquer disposição de direito comunitário ou nacional relativa à responsabilidade do detentor dos resíduos, o operador do local seja responsável pelo acompanhamento e análise dos gases e dos lixiviados provenientes do local e do sistema de águas subterrâneas na sua vizinhança, nos termos do anexo III.»

Direito alemão

12 Resulta da decisão de reenvio que, nos termos do § 3, n.º 10, da Lei de fomento da gestão circular e de eliminação dos resíduos em boas condições ambientais [Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und

Abfallgesetz)], os aterros constituem construções ou instalações de eliminação de resíduos. Conservam, em qualquer caso, essa qualificação enquanto se mantiverem sujeitos à obrigação de gestão após desafetação ou às regras de segurança.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

13 U. Wree é veterinária e explora uma unidade de produção ovina. Nessa exploração, cria ovinos e produz borregos de carne.

14 Os seus rebanhos pastam em diversas áreas de erva situadas nos territórios dos distritos da Frísia do Norte (Alemanha) e do Schleswig-Flensbourg (Alemanha).

15 A pastagem é constituída nomeadamente pela camada de coberto vegetal dos aterros de Ahrenshöft, no distrito da Frísia do Norte, e de Schleswig-Haferteich, no distrito de Schleswig-Flensbourg. Nesses dois aterros a céu aberto, a fase de deposição de resíduos já chegou ao fim. O aterro de Ahrenshöft está ainda na fase de desafetação e deverá brevemente entrar na fase de gestão pós-desafetação, ao passo que o aterro de Schleswig-Haferteich já está nesta última fase.

16 U. Wree e os exploradores desses aterros acordaram contratualmente autorizar gratuitamente o pastoreio dos ovinos de U. Wree nas áreas de erva situadas nesses aterros.

17 O contrato celebrado entre U. Wree e o explorador do aterro de Ahrenshöft foi qualificado de «arrendamento rural de áreas diversas». Nos termos da sua cláusula 7.a, n.º 1, primeiro e segundo períodos, «o arrendamento destina-se a evitar a proliferação de matos no terreno [e] o arrendatário obriga-se, mediante acordo e em colaboração com o senhorio, a impedir que o coberto vegetal se deteriore».

18 A cláusula 19.a, n.º 1, desse contrato estipula:

«O senhorio ou quem ele mandatar podem, a todo o tempo, visitar e inspecionar as áreas arrendadas.»

19 Desde 2007, foram também celebrados acordos contratuais entre U. Wree e o explorador do aterro de Schleswig-Haferteich.

20 Em 11 de maio de 2010, U. Wree pediu o pagamento da ajuda ao abrigo do regime de pagamento único de 2010 e, para o efeito, declarou uma superfície elegível de 25,5098 hectares para efeitos dessa ajuda, que incluía as áreas de erva situadas nos aterros de Ahrenshöft e de Schleswig-Haferteich.

21 Por decisão de 14 de dezembro de 2010, o Landesamt indeferiu o pedido pelo facto de as superfícies em causa, com a área de 19,7855 hectares, não estarem inscritas no registo das parcelas agrícolas e de a superfície elegível declarada por U. Wree dever ser, na realidade, fixada em 5,7243 hectares. Por conseguinte, o Landesamt, aplicando o artigo 58.º, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1122/2009, decidiu que não havia que pagar nenhuma ajuda a U. Wree no âmbito do regime de pagamento único.

22 U. Wree apresentou recurso gracioso da decisão do Landesamt. Alega que utiliza as áreas situadas nesses aterros como pastagem, numa exploração pecuária ovina, e que procede ao nivelamento e corte em certas partes dessas áreas. Alegava ainda, em apoio desse recurso, que toda a área desses aterros podia ser utilizada sem restrições como pastagem para os ovinos.

23 Por decisão de 31 de março de 2011, o Landesamt negou provimento ao recurso. Em apoio da sua decisão, o Landesamt alega que as áreas objeto do pedido de U. Wree não eram superfícies agrícolas úteis, na aceção do Regulamento n.º 73/2009, mas aterros desafetados, na aceção do Regulamento dos aterros (Deponieverordnung).

24 Em 15 de abril de 2011, U. Wree recorreu dessa decisão para o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo do Schleswig-Holstein), alegando, nomeadamente, que não se pode considerar que as áreas em causa têm como objeto principal uma «utilização» como aterro desafetado, uma vez que isso é um estado e não uma utilização. Pelo contrário, o Landesamt alega que essas áreas têm a utilização principal de aterro em fase de gestão pós-desafetação e que, por razões de estabilidade desses aterros, essas áreas podem, sujeitas a controlo, servir de pastagem para ovinos. Segundo o Landesamt, foi essencialmente para evitar a ocorrência de processos biológicos danosos com influência na estabilidade dos aterros que os seus exploradores puseram essas áreas à disposição de U. Wree gratuitamente.

25 Por acórdão de 19 de janeiro de 2012, o Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht deu provimento ao recurso de U. Wree. Considerou que a mesma tinha direito ao pagamento único de 2010 e que essas áreas deviam ser tidas em conta no cálculo da ajuda por ela pedida.

26 Por despacho do Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Superior do Schleswig-Holstein) de 3 de setembro de 2012, foi admitido recurso desse acórdão interposto pelo Landesamt.

27 No tribunal de reenvio, o Landesamt alega, nomeadamente, que as áreas dos aterros de Ahrenshöft e de Schleswig-Haferteich não podem ser consideradas superfícies agrícolas, na aceção do artigo 2.º, alínea h), do Regulamento n.º 73/2009.

28 Considerando que a decisão da causa principal depende da interpretação do direito da União, o Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve considerar-se que existe uma superfície agrícola na aceção do artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do [Regulamento n.º 73/2009] quando[,] embora a superfície seja utilizada também para fins agrícolas (pastoreio de ovinos), ela constitui a camada de cobertura de um aterro de resíduos que se encontra na fase de manutenção posterior?»

Quanto à questão prejudicial

29 Com a sua questão, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 73/2009 deve ser interpretado no sentido de que constitui uma superfície agrícola, na aceção dessa disposição, uma área que, embora seja utilizada como pastagem para efeitos de exploração pecuária ovina, forma a camada de cobertura de um aterro em fase de gestão pós-desafetação.

30 De acordo com essa disposição, é elegível para ajuda, nomeadamente, qualquer área agrícola da exploração utilizada para uma atividade agrícola ou, se for igualmente utilizada para atividades não agrícolas, principalmente utilizada para atividades agrícolas.

31 O conceito de «superfície agrícola» é definido no artigo 2.º, alínea h), do Regulamento n.º 73/2009 como «qualquer superfície de terras aráveis, pastagens permanentes ou culturas permanentes».

32 Na lide principal, é pacífico que as áreas em causa são utilizadas para pastagem.

33 Contudo, para poderem ser qualificadas de «pastagens permanentes», e portanto de «superfícies agrícolas», na aceção do artigo 2.º, alínea h), do Regulamento n.º 73/2009, essas áreas devem preencher a definição que consta do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, segundo a qual constituem «pastagens permanentes» «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, com exceção das superfícies retiradas da produção». Essa disposição precisa que, «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)».

34 Antes de mais, quanto à questão de saber se as áreas formadas pela camada de cobertura de aterros em fase de gestão pós-desafetação podem ser qualificadas de «terras», na aceção dessa disposição, refira-se que U. Wree sustentou nas suas observações escritas que os aterros em causa no processo principal estão cobertos por várias camadas, entre as quais figura uma camada superior que contém elementos presentes no solo natural, a saber, areia e argila.

35 A esse respeito e sem prejuízo das verificações a efetuar pelo tribunal de reenvio, se a camada de coberto vegetal desses aterros tiver como função ser tão próxima quanto possível de uma área natural coberta de erva e de outras plantas forrageiras, deve ser considerada «terra», na aceção do Regulamento n.º 73/2009.

36 Seguidamente, quanto à qualificação das áreas em causa como «pastagens permanentes», na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, isso depende da afetação efetiva dessas terras, devendo uma área utilizada como «pastagem permanente», na aceção dessa disposição, ser qualificada de «agrícola» (v., por analogia, acórdão Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, n.º 37).

37 Daí resulta ser irrelevante a esse respeito o facto, previsto no contrato de arrendamento, de a atividade exercida por U. Wree nas áreas em causa no processo principal ter igualmente por objetivo evitar ou limitar a proliferação de matos a fim de evitar a destruição da camada de cobertura dos aterros.

38 Do mesmo modo, o facto, alegado pelo Landesamt, de essas áreas estarem sujeitas ao regime de gestão dos resíduos não obsta, enquanto tal, à sua qualificação como «pastagens permanentes», na aceção dessa disposição.

39 Resulta destas considerações que uma área que forma a camada de cobertura de um aterro em fase de gestão pós-desafetação constitui uma «superfície agrícola», na aceção do artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 73/2009, quando seja efetivamente utilizada como pastagem permanente, o que cabe ao tribunal de reenvio verificar.

40 Para dar uma resposta útil ao tribunal de reenvio, há que acrescentar que, para serem elegíveis para ajuda, nos termos do artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 73/2009, as áreas agrícolas em causa no processo principal têm de ser utilizadas para fins agrícolas ou, no caso de utilização também em atividades não agrícolas, têm de ser principalmente utilizadas para esses fins.

41 A esse respeito, o artigo 9.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1120/2009 precisa que uma superfície é considerada principalmente utilizada para fins agrícolas se a atividade agrícola puder ser exercida sem ser sensivelmente afetada pela intensidade, pela natureza, pela duração e pelo calendário da atividade não agrícola.

42 No caso, é pacífico que U. Wree pastoreia o seu rebanho em áreas constituídas pela camada de coberto vegetal de dois aterros. Essa atividade, na medida em que consiste na criação e detenção de animais para fins agrícolas, constitui uma «atividade agrícola», na aceção do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 73/2009.

43 Cabe ainda ao tribunal de reenvio verificar se e, se for caso disso, em que condições foi exercida uma atividade não agrícola nas áreas em causa, não sendo suficiente a simples possibilidade, prevista contratualmente ou na lei, de serem exercidas atividades não agrícolas nessas áreas para se considerar que essas áreas foram efetivamente objeto de uma utilização para essas atividades. Daí resulta que, no caso, o facto de o senhorio poder entrar nas áreas em causa no processo principal e proceder à sua inspeção não prejudica a sua utilização real.

44 Por último, há que recordar que, para serem elegíveis para ajuda, na aceção do artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 73/2009, as áreas agrícolas em causa no processo principal têm de fazer parte da exploração do agricultor. A esse respeito, o Tribunal de Justiça já declarou ser esse o caso quando o agricultor tem o poder de as gerir para efeitos de uma atividade agrícola, isto é, quando dispõe nessas áreas de suficiente autonomia para efeitos de exercício da sua atividade agrícola (v., por analogia, acórdão Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, n.ºs 58 e 62).

45 Em face destas considerações, há que responder à questão submetida que o artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 73/2009 deve ser interpretado no sentido de que uma área que forma a camada de coberto vegetal de um aterro em fase de gestão pós-desafetação constitui uma «superfície agrícola», na aceção dessa disposição, quando seja efetivamente utilizada como pastagem permanente.

Quanto às despesas

46 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 (Primeira Secção) declara:

O artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003, deve ser interpretado no sentido de que uma área que forma a camada de cobertura de um aterro em fase de gestão pós-desafetação constitui uma «superfície agrícola», na aceção dessa disposição, quando seja efetivamente utilizada como pastagem permanente.

Assinaturas