

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 27 de Maio de 2004¹

1. O presente processo tem por objecto a interpretação da noção de «terras [...] afectas a [...] culturas permanentes», na acepção dos Regulamentos (CEE) n.º 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses², e (CE) n.º 1251/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que institui um regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arven-
ses³.

I — Enquadramento jurídico

2. No quadro da reforma da política agrícola comum, levada a cabo em 1992, o legislador comunitário instituiu um novo regime de apoio aos produtores de culturas arven-
ses. Este regime destina-se a evitar o excesso de produção no sector, a garantir um melhor equilíbrio do mercado mediante a aproximação dos preços comunitários dos preços do

mercado mundial e a compensar a perda de rendimentos, provocada pela redução dos preços comunitários, através de pagamentos compensatórios aos produtores⁴.

3. Os princípios que regem a atribuição de ajudas às culturas arven-
ses foram, portanto, modificados. Assim, desde 1992, os pagamentos compensatórios já não estão ligados ao volume de produção, mas à superfície das terras e à capacidade de rendimento das diversas regiões da Comunidade⁵. Por outro lado, o legislador comunitário subordinou a concessão dos pagamentos compensatórios à obrigação de os produtores retirarem uma parte das suas terras.

4. Nos termos do regulamento de base de 1992, pode ser concedido um pagamento compensatório relativamente às superfícies ocupadas com culturas arven-
ses ou objecto de retirada de terras. No entanto, o artigo 9.º deste regulamento exclui determinadas ter-

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 181, p. 12 (a seguir «regulamento de base de 1992»).

3 — JO L 160, p. 1 (a seguir «regulamento de base de 1999»).

4 — V., nomeadamente, o segundo considerando do regulamento de base de 1992.

5 — *Ibidem* (quinto considerando e artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo).

ras do benefício dos pagamentos compensatórios. Este artigo determina:

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

5. O Regulamento (CEE) n.º 2780/92⁶, com a redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1959/94⁷, define a noção de «culturas permanentes»⁸ nos seguintes termos:

«Culturas não incluídas no afolhamento, com excepção das pastagens permanentes que ocupam as terras durante um período de cinco anos ou mais e que fornecem colheitas sucessivas, excluindo as culturas plurianuais referidas no anexo II.»

6. Esta redacção foi substituída pelo Regulamento (CE) n.º 658/96⁹, mas a definição da noção de «culturas permanentes» permaneceu idêntica, na medida em que diz respeito a¹⁰:

«Culturas não incluídas na rotação, com excepção das pastagens permanentes que ocupam as terras durante um período de cinco anos ou mais e que fornecem colheitas sucessivas, com exclusão das culturas plurianuais.»

7. Posteriormente, o regulamento de base de 1992 e o Regulamento n.º 658/96 foram revogados, respectivamente, pelo regulamento de base de 1999 e pelo Regulamento (CE) n.º 2316/1999¹¹. Não obstante, estes regulamentos mantiveram a exclusão dos pagamentos compensatórios relativamente a terras que, em 31 de Dezembro de 1991, se encontrassem afectas a culturas permanentes ou a utilizações não agrícolas¹², bem como a definição da noção de «culturas permanentes», já referida no n.º 6 destas conclusões¹³.

6 — Regulamento da Comissão, de 24 de Setembro de 1992, relativo às condições de concessão dos pagamentos compensatórios no âmbito do sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses (JO L 281, p. 5).

7 — Regulamento da Comissão, de 27 de Julho de 1994 (JO L 198, p. 93).

8 — V. Anexo I, título II.

9 — Regulamento da Comissão, de 9 de Abril de 1996, relativo a certas condições de concessão dos pagamentos compensatórios no quadro do sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses (JO L 91, p. 46).

10 — V. Anexo I, n.º 2.

11 — Regulamento da Comissão, de 22 de Outubro de 1999 (JO L 280, p. 43).

12 — Artigo 7.º, primeiro parágrafo, do regulamento de base de 1999.

13 — Anexo I, n.º 2, do Regulamento n.º 2316/1999.

II — O pedido prejudicial

8. No presente processo, o Verwaltungsgericht Halle (Alemanha) solicita ao Tribunal de Justiça que precise a noção de «terras [...] afectas a [...] culturas permanentes [...] ou utilizações não agrícolas». Com efeito, cabe-lhe pronunciar-se sobre um litígio que opõe Gerd Gschoßmann, agricultor, ao Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung Süd (repartição de agricultura e do emparcelamento da região Sul)¹⁴, acerca de um pedido de reembolso de pagamentos compensatórios.

9. O objecto do litígio consiste em saber se G. Gschoßmann pode beneficiar de pagamentos compensatórios em relação a terras anteriormente ocupadas com macieiras e que eram exploradas como pomares. Segundo o despacho de reenvio, essas terras repartem-se em três categorias:

- em 31 de Dezembro de 1991, a primeira zona das terras ainda se encontrava plantada com macieiras que já não eram pulverizadas e cujas maçãs não foram colhidas em 1991. O desbaste destas terras já tinha sido decidido e foi seguidamente realizado;

- na segunda zona das terras, as árvores já tinham sido abatidas no dia de referência. Encontravam-se, contudo, ainda no solo, o que impedia a utilização agrícola do terreno. A remoção ocorreu apenas após o dia de referência; e

- na terceira zona das terras, as árvores já tinham sido abatidas e retiradas, mas ainda não tinha sido dada uma nova utilização ao terreno.

10. O juiz nacional afirma que se as referidas terras forem consideradas «terras [...] afectas a [...] culturas permanentes [...] ou utilizações não agrícolas, em 31 de Dezembro de 2001», na acepção dos regulamentos de base, G. Gschoßmann perderá o benefício dos pagamentos compensatórios que obteve officiosamente. Pelo contrário, se essas terras não constituírem terras afectas a culturas permanentes ou a utilizações não agrícolas na data de referência, G. Gschoßmann poderá conservar os pagamentos compensatórios que recebeu.

11. Tendo, porém, dúvidas quanto à interpretação a dar às disposições em causa, o

¹⁴ — A seguir «repartição».

Verwaltungsgericht Halle decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) A afectação [de terras] a culturas permanentes, na acepção do artigo 9.º do [r]egulamento [de base de 1992] ou do artigo 7.º do [r]egulamento [de base de 1999], exige o cultivo das plantas existentes na superfície em questão (no caso concreto macieiras)?
- 2) A superfície em questão é também afectada a culturas permanentes se o proprietário ou o locatário, durante o período vegetativo, deixaram de aplicar insecticidas e, em seguida, deixaram de colher os frutos das árvores?
- 3) Em caso de resposta negativa à segunda questão, deixa de se verificar a afectação a culturas permanentes se o proprietário ou o locatário decidirem abater as árvores existentes no terreno sem, contudo, realizarem esta intenção antes do dia de referência? Será diferente a resposta à pergunta se, antes do dia de referência, for contratada uma outra empresa para o desbaste e a limpeza do terreno?
- 4) Também em caso de resposta negativa à terceira questão, deixa de se verificar a afectação a culturas permanentes se o proprietário ou o locatário abateram as macieiras sem intenção de plantar novas árvores? Por outras palavras: nesse caso, o limite do prazo para desbaste e limpeza do terreno em 31 de Dezembro de 1991 deve, em simultâneo, ser considerado o limite a respeitar para efeitos do sistema de apoio?
- 5) Ainda no caso de resposta negativa à quarta questão, deixa de se verificar a afectação a culturas permanentes com a remoção do terreno das árvores cortadas antes do dia de referência, a fim de o preparar para terreno de cultivo?
- 6) No caso de se deixar de verificar a afectação a culturas permanentes por qualquer das circunstâncias acima indicadas, levanta-se a questão de saber se, na acepção dos diplomas acima referidos, a superfície deve ser classificada segundo o objectivo da sua utilização no dia de referência para um fim não agrícola e se, neste caso, a verificação de uma das circunstâncias acima descritas pode fazer cessar, na presente situação, a classificação referida.»

III — Apreciação das questões prejudiciais

12. No meu entender, as questões submetidas pelo Verwaltungsgericht Halle podem ser agrupadas em três categorias que serão sucessivamente examinadas.

13. O primeiro *grupo de questões* diz respeito ao tipo de utilização que é exigido pela noção de «terras [...] afectas a [...] culturas permanentes». O juiz nacional pergunta se esta noção exige uma exploração das terras em causa e, mais precisamente, uma exploração com fins lucrativos (primeira questão), a utilização de insecticidas ou a realização de colheitas (segunda questão).

14. Nesta matéria, o juiz nacional cita uma decisão do Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt (Alemanha), de Setembro de 2001, que considerou que a noção de «terras [...] afectas a [...] culturas permanentes» pressupõe que as terras sejam exploradas com fins lucrativos e que a simples afectação de terras a culturas permanentes, sem manutenção, não era suficiente para as incluir no artigo 9.º do regulamento de base de 1992. Através do seu primeiro grupo de questões, o juiz nacional pretende, portanto, certificar-se da exactidão da definição dada pelo seu tribunal superior.

15. Quanto a esta questão, entendo, como a Comissão das Comunidades Europeias, que a noção de «terras [...] afectas a [...] culturas permanentes» não exige a exploração das terras e que a falta de exploração das mesmas, sem uma determinada manutenção, é suficiente para que sejam abrangidas pela excepção prevista nos regulamentos de base.

16. De facto, os artigos 9.º do regulamento de base de 1992 e 7.º do regulamento de base de 1999 apenas exigem que as terras se encontrem «afectas» a culturas permanentes na data de referência.

17. Literalmente, o verbo «afectar» significa «destinar (qualquer coisa) a uma utilização»¹⁵. O adjectivo «afectas», utilizado nos regulamentos de base, exige, portanto, que as terras tenham uma utilização ou um destino particular, no caso concreto, uma cultura permanente. Ao invés, este adjectivo não exprime a ideia de que as terras devem, além disso, ser objecto de uma exploração ou de uma manutenção determinada.

18. Assim, a expressão «terras [...] afectas a [...] culturas permanentes» pode exigir que o

15 — V. *Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, Paris, Éditions Dictionnaires Le Robert, 1999.

Homem tenha, num determinado momento, adoptado as disposições necessárias para permitir que as terras tenham culturas permanentes e afectado efectivamente as terras a essas culturas. Em contrapartida, a expressão não exige que essas terras, uma vez afectas a culturas permanentes, sejam exploradas. Por outro lado, as outras versões linguísticas das disposições em causa utilizam termos que também evocam a falta de exploração das terras, e não uma manutenção activa («tierras dedicadas», em espanhol, «Flächen genutzt wurden», em alemão, «land which was under», em inglês, e «terreni destinati», em italiano).

culturas permanentes, que são excluídas do benefício dos pagamentos compensatórios da mesma forma que as pastagens permanentes e as florestas.

19. Este exame literal parece ser confirmado pela lógica dos artigos 9.º do regulamento de base de 1992 e 7.º do regulamento de base de 1999. Com efeito, é sabido que, além das terras afectas a culturas permanentes, existem outras terras que são excluídas do benefício dos pagamentos compensatórios: trata-se das terras afectas a pastagens permanentes e a florestas. Ora, como a Comissão salientou, não se pressupõe que as terras com pastagens permanentes e as florestas sejam exploradas: podem perfeitamente consistir numa produção puramente natural de erva (no caso das primeiras) ou de árvores (no caso das segundas)¹⁶. Assim, é ilógico exigir a referida condição em relação às

20. Finalmente, a exigência de exploração das terras parece-me ser dificilmente conciliável com os objectivos prosseguidos pelos artigos 9.º do regulamento de base de 1992 e 7.º do regulamento de base de 1999.

21. Com efeito, estas disposições visam evitar que terras que não eram semeadas com culturas arvenses, antes da entrada em vigor do regulamento de base de 1992, passem a sê-lo com o único objectivo de receberem pagamentos compensatórios¹⁷. Ora, se a condição controvertida for admitida, terras que apenas foram afectas a culturas arvenses após 31 de Dezembro de 1991 podem ser subtraídas à exclusão dos artigos 9.º do regulamento de base de 1992 e 7.º do regulamento de base de 1999, pelo facto de não serem objecto de uma exploração ou de uma manutenção particular. Noutros termos, terras inelegíveis segundo a filosofia dos regulamentos de base poderiam dar lugar a ajudas pelo facto de

16 — V., neste sentido, a definição da noção de «pastagens permanentes» que consta dos Regulamentos n.º 2780/92, com a redacção dada pelo Regulamento n.º 1959/94 (Anexo I, título I), n.º 658/96 (Anexo I, n.º 1) e n.º 2316/1999 (Anexo I, n.º 1).

17 — V., nomeadamente, o décimo sétimo considerando do regulamento de base de 1992 e o vigésimo sexto considerando do regulamento de base de 1999.

não serem objecto de exploração com fins lucrativos, de utilização de pesticidas ou de colheitas.

22. O *segundo grupo de questões* incide sobre as circunstâncias susceptíveis de pôr fim à afectação de terras a culturas permanentes. O juiz nacional pergunta se esta afectação cessa no momento em que quem explora toma a decisão de abater as macieiras ou de confiar esta tarefa a uma empresa (terceira questão), no momento do arranque efectivo das macieiras (quarta questão) ou no momento da remoção das árvores que foram abatidas (quinta questão).

23. Estas questões não deviam suscitar dificuldades particulares. Com efeito, na medida em que os artigos 9.º do regulamento de base de 1992 e 7.º do regulamento de base de 1999 se limitam a exigir a existência de culturas permanentes nas terras, e não a sua exploração, é possível considerar que as terras deixam de estar afectas a culturas permanentes no momento em que essas culturas desaparecem irremediavelmente. A simples decisão de abater as árvores, sem ser executada, não é, pois, suficiente. Em contrapartida, não é exigido que as árvores sejam removidas após o abate, visto que, de um

ponto de vista biológico, estas desapareceram no momento em que foram arrancadas.

24. Finalmente, a *última questão* diz respeito à qualificação a dar às terras que deixaram de estar afectas a culturas permanentes. O juiz nacional pergunta se, quando as árvores foram arrancadas e as terras deixaram, por conseguinte, de estar afectas a culturas permanentes, essas terras devem ser consideradas afectas a «utilizações não agrícolas», na acepção dos artigos 9.º do regulamento de base de 1992 e 7.º do regulamento de base de 1999 (sexta questão).

25. Em sentido comum, o termo «agrícola» designa o conjunto das actividades destinadas a produzir plantas e animais¹⁸. Uma terra afecta a utilizações agrícolas é, portanto, uma terra destinada à produção de animais ou de plantas. Ora, no caso em apreço, sabemos que as terras controvertidas não tiveram nenhuma afectação particular após o arranque das macieiras. Uma vez que não se destinam à produção de animais ou de plantas, constituem, assim, terras afectas a «utilizações não agrícolas», na acepção dos regulamentos de base.

18 — V. *Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, já referido.

IV — Conclusão

26. Face ao exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma às questões prejudiciais submetidas pelo Verwaltungsgericht Halle:

«O artigo 9.º, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses, e o artigo 7.º, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1251/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que institui um regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses, devem ser interpretados no sentido de que:

- a expressão ‘terras [...] afectas a [...] culturas permanentes’ não exige a exploração das terras e, em particular, a exploração com fins lucrativos, a utilização de insecticidas ou a realização de colheitas;
- as terras deixam de estar afectas a culturas permanentes, na acepção daquelas disposições, no momento do arranque das plantas cultivadas nessas terras; e
- as terras que, após o arranque das plantas acima referidas, não sejam destinadas à produção de outras plantas ou à produção de animais constituem ‘terras [...] afectas a [...] utilizações não agrícolas’, na acepção das ditas disposições.»