



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 30 de abril de 2014¹

Processo C-47/13

Martin Grund

contra

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

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha)]

«Agricultura — Regimes de apoio direto — Definição de ‘pastagens permanentes’ — Terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas durante mais de cinco anos — Alteração do tipo de forrageira herbácea durante este período»

1. No presente pedido de decisão prejudicial do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) (Alemanha) é suscitada uma questão que poderá parecer, à primeira vista, simples, mas que coloca alguns problemas devido à complexidade da legislação aplicável e a certas discrepâncias entre as versões linguísticas. O facto de uma pastagem ter sido sucessivamente semeada com diferentes tipos de forrageiras herbáceas constitui uma rotação de culturas ou devem essas terras ser consideradas pastagens permanentes?

Contexto

2. Antes de apresentar o quadro legislativo, poderá ser útil descrever o contexto geral em que surgiu o litígio no processo principal, bem como algumas das questões específicas que dificultam a resolução daquele litígio.

3. As ajudas diretas aos agricultores no âmbito da política agrícola comum podem estar sujeitas ao respeito de certas normas, a fim de incentivar, entre outras, boas práticas ambientais. Por exemplo, poderá ser concedido um apoio para a manutenção de pastagens, que será retirado se as pastagens forem convertidas em terras aráveis. Em alguns casos, essa conversão poderá ser proibida. Porém, os agricultores poderão, ainda assim, desejar converter as pastagens em terras aráveis se estas forem mais rentáveis.

¹ — Língua original: inglês.

4. O processo principal diz respeito a dois terrenos de um agricultor alemão que estariam sujeitos à proibição de conversão para terras aráveis se fossem classificados como pastagens permanentes na aceção da legislação da União Europeia («UE»). Consequentemente, o referido agricultor pretende provar que não deveriam ser classificados como tal à data relevante. Para este efeito, alega que a alternância entre erva e uma mistura de trevo e de gramíneas nos terrenos interrompeu a classificação como pastagens permanentes, constituindo, com efeito, rotação de culturas². As autoridades nacionais competentes discordam.

5. A situação complica-se, em certa medida, pelo facto de, enquanto a maioria das versões linguísticas da legislação da UE utiliza um termo semelhante a «conversão» para designar a mudança de pastagem para terra arável, a versão alemã utilizar termos relacionados com lavoura. Ora, aparentemente, o agricultor não lavrou o terreno, tendo antes utilizado um método (sobretudo após escarificação do solo, por vezes também designado por intersementeira ou sementeira sem cultivo do solo), em que a cultura anterior não é removida e o solo não é revolvido, mas a superfície é solta ou a rugosidade do solo é aumentada utilizando um escarificador ou grade e é semeada a mesma ou outra cultura para além da cultura existente.

6. Uma outra questão, menos importante, é o facto de, na Alemanha, a legislação da UE ter sido transposta a nível nacional e regional. Enquanto a legislação nacional contém uma remissão dinâmica para a legislação da UE na redação em vigor, a legislação regional contém uma remissão estática para uma versão da legislação da UE que já foi revogada e substituída por outra.

Legislação da UE

7. São invocados dois regimes sucessivos aplicáveis aos regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da política agrícola comum: primeiro, o consagrado no Regulamento n.º 1782/2003 do Conselho³ e no Regulamento n.º 796/2004 da Comissão⁴ (a seguir «primeiro regime»); depois, a partir de 1 de janeiro de 2009 em relação à legislação do Conselho e de 1 de janeiro de 2010 em relação à legislação da Comissão, o consagrado no Regulamento n.º 73/2009 do Conselho⁵ e no Regulamento n.º 1122/2009 da Comissão⁶ (a seguir «segundo regime»). No entanto, para efeitos do presente processo, existem poucas ou nenhuma diferença relevantes entre os dois regimes⁷.

2 — Em termos gerais, a rotação de culturas é «uma prática agrícola em que diferentes culturas são sucessivamente cultivadas no mesmo terreno ao longo de um determinado período de tempo, com vista a manter a fertilidade do solo e a reduzir os efeitos negativos das pragas» (Dictionary of Biology, Elizabeth Martin e Robert Hine, Oxford University Press, 2008).

3 — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio 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).

4 — Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos nos Regulamentos (CE) n.º 1782/2003 e (CE) n.º 73/2009 do Conselho, bem como à condicionalidade prevista no Regulamento (CE) n.º 479/2008 do Conselho (JO 2004 L 141, p. 18), conforme alterado.

5 — 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 2009, L 30, p. 16).

6 — Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho 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 vinícola (JO 2009 L 316, p. 65).

7 — As eventuais diferenças a nível da redação foram colocadas entre parêntesis retos.

Manutenção das pastagens permanentes

8. No primeiro regime, o preâmbulo do Regulamento n.º 1782/2003 continha, nomeadamente, os seguintes considerandos:

- «(2) O pagamento integral das ajudas diretas deve ser sujeito ao cumprimento de regras relativas às terras, à produção e à atividade agrícolas. Essas regras devem servir para integrar nas organizações comuns de mercado normas básicas em matéria de ambiente, de segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar dos animais e de boas condições agrícolas e ambientais. Se essas normas básicas não forem respeitadas, os Estados-Membros devem retirar total ou parcialmente a ajuda direta [...]»
- «(4) Uma vez que as pastagens permanentes têm um efeito ambiental positivo, é conveniente adotar medidas que incentivem a manutenção das pastagens permanentes existentes a fim de evitar a sua conversão maciça em terras aráveis.»

9. Estes objetivos são reproduzidos e confirmados nos considerandos 3 e 7 do preâmbulo do Regulamento n.º 73/2009 no segundo regime:

- «(3) O Regulamento (CE) n.º 1782/2003 estabeleceu o princípio da redução ou exclusão do apoio direto no caso de agricultores que não cumpram certos requisitos nos domínios da saúde pública, saúde animal e fitossanidade, do ambiente e do bem-estar dos animais. Este sistema de ‘condicionalidade’ faz parte integrante do apoio comunitário sob forma de pagamentos diretos e deverá, por conseguinte, ser mantido. [...]»
- «(7) O Regulamento (CE) n.º 1782/2003 reconheceu o efeito ambiental 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.»

10. Quanto às disposições substantivas, o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 exigia que os agricultores que beneficiassem de pagamentos diretos respeitassem, em especial, as «boas condições agrícolas e ambientais» estabelecidas no artigo 5.º No segundo regime, esta exigência era reiterada no artigo 4.º, n.º 1, relativamente às condições previstas no artigo 6.º do Regulamento n.º 73/2009.

11. As condições relevantes encontram-se estabelecidas no artigo 5.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003 e no artigo 6.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, nos termos dos quais os Estados-Membros devem «assegurar que as terras ocupadas por pastagens permanentes na data prevista para os pedidos de ajudas por superfície para 2003 sejam mantidas como pastagens permanentes». O segundo parágrafo de ambas as disposições autoriza os Estados-Membros a estabelecer derrogações ao primeiro parágrafo, em circunstâncias devidamente justificadas, «desde que tomem medidas para prevenir um decréscimo significativo da sua superfície total de pastagens permanentes».

12. Passando da legislação do Conselho às regras de execução pormenorizadas da Comissão, no primeiro regime, o artigo 3.º do Regulamento n.º 796/2004 estabelecia as obrigações dos Estados-Membros no que respeita à manutenção das terras ocupadas por pastagens permanentes, tal como previstas no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003. Concretamente, o artigo 3.º, n.º 1, exigia que os Estados-Membros assegurassem a manutenção da relação entre as terras ocupadas por pastagens permanentes e a totalidade da superfície agrícola, a nível nacional ou regional, enquanto o artigo 3.º, n.º 2, exigia que velassem por que essa relação não diminuísse, em detrimento das pastagens permanentes, em mais de 10% relativamente à relação de referência para 2003. No segundo regime, são estabelecidas as mesmas obrigações e exigências no artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1122/2009.

13. As disposições relevantes do artigo 4.º são praticamente iguais no Regulamento n.º 796/2004 e no Regulamento n.º 1122/2009. Este artigo, de epígrafe «Manutenção das terras ocupadas por pastagens permanentes à escala do agricultor», contém os seguintes números:

«1. Case se verifique que a relação referida no n.º 1 do artigo 3.º do presente regulamento está a diminuir em detrimento das pastagens permanentes, o Estado-Membro em causa determinará, a nível nacional ou regional, a obrigação dos agricultores que se candidatem a ajudas a título de qualquer dos regimes de pagamentos diretos referidos no Anexo I [do Regulamento n.º 1782/2003 ou do Regulamento n.º 73/2009, conforme o caso] de não reafetar a outras utilizações ^[8], sem autorização prévia, terras ocupadas com pastagens permanentes.

[...]

2. Se se verificar que a obrigação referida no n.º 2 do artigo 3.º do presente regulamento não pode ser cumprida, o Estado-Membro em causa, para além das medidas tomadas nos termos do n.º 1 [deste artigo], determinará, a nível nacional ou regional, a obrigação dos agricultores que se candidatem a ajudas a título de qualquer dos regimes de pagamentos diretos referidos no Anexo I [do Regulamento n.º 1782/2003 ou do Regulamento n.º 73/2009, conforme o caso] e que disponham de terras, anteriormente ocupadas por pastagens permanentes, que tenham sido reafetadas a outras utilizações ^[9], de reconverter terras em pastagens permanentes ^[10].

[...]»

Definições

Legislação sobre os apoios diretos

14. A definição de «pastagens permanentes» é essencialmente a mesma nos dois regimes jurídicos. Consta do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004 e do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009¹¹, para o qual remete o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1122/2009. A definição de base é «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».

8 — Ao contrário do que acontece em outras versões linguísticas, a versão alemã desta disposição do Regulamento n.º 796/2004 utiliza o verbo «umbrechen», que significa revolver (o solo) e, assim, lavrar ou cultivar (pela primeira vez). No Regulamento n.º 1122/2009, o verbo utilizado é «umwidmen» (literalmente, «dar novo destino a»). Enquanto a versão inglesa utiliza simplesmente o verbo «convert», («converter»), várias outras versões linguísticas mencionam expressamente a reafetação «a outras utilizações».

9 — A versão alemã emprega, mais uma vez, o verbo «umbrechen» em ambos os Regulamentos.

10 — Em alemão, em ambos os Regulamentos, a expressão «to re-convert land into land under permanent pasture» (na versão portuguesa «reconverter terras em pastagens permanentes») foi traduzida por «Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen» (literalmente, «semear novamente terrenos como pastagens permanentes»).

11 — 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 2009 L 316, p. 1).

15. O Regulamento n.º 239/2005¹² aditou o artigo 2.º, n.º 2A) ao Regulamento n.º 796/2004, definindo «erva ou outras forrageiras herbáceas» como «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)». A definição constante do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009 tem a mesma redação¹³.

16. Acresce que, no segundo regime, o artigo 2.º, alínea d), do Regulamento n.º 1120/2009 dispõe que se entende por «prados» «as terras aráveis utilizadas para a produção de erva (semeada ou natural); para efeitos do artigo 49.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009, os prados incluem as pastagens permanentes». O artigo 2.º, alínea b), define «culturas permanentes» como «as culturas não-rotativas, com exclusão das pastagens permanentes, que ocupam as terras por cinco anos ou mais e dão origem a várias colheitas [...]».

Inquéritos sobre as estruturas das explorações agrícolas

17. O anexo I da Decisão 2000/115¹⁴ e o Anexo II do Regulamento n.º 1200/2009¹⁵, que substituiu a Decisão 2000/115 com efeitos a partir de 4 de janeiro de 2010, contêm definições que poderão ser (ou não) relevantes. Mais uma vez, as definições são essencialmente iguais nos dois casos. Uma diferença entre as duas medidas é o facto de o anexo I da Decisão 2000/115 conter «definições» e «explicações», enquanto, de acordo com o seu título, o Anexo II do Regulamento n.º 1200/2009 contém apenas «definições» — que incluem o que é descrito como «explicações» na primeira.

18. A expressão «terras aráveis» é definida na secção D do anexo I da Decisão 2000/115 e no ponto II.2.01 do Anexo II do Regulamento n.º 1200/2009 como terras «trabalhadas (lavradas ou cultivadas) regularmente e que entram geralmente num sistema de rotação de culturas». A primeira explica seguidamente que «o sistema de rotação de culturas implica que as culturas de uma determinada folha se seguem umas às outras, de acordo com um plano pré-definido», ao passo que o segundo define a rotação de culturas como «a prática de alternar as culturas anuais cultivadas num terreno específico segundo um padrão ou sequência planificados em anos de cultura sucessivos de forma a que culturas da mesma espécie não sejam cultivadas ininterruptamente no mesmo terreno». Seguidamente, o ponto II.2.01 do Anexo II do Regulamento n.º 1200/2009 dispõe (sendo a redação da disposição correspondente da Decisão 2000/115 praticamente igual): «Normalmente, as culturas são alteradas anualmente mas também se pode optar por um intervalo plurianual. Para distinguir as terras aráveis das culturas permanentes ou das pastagens [e prados] permanentes, utiliza-se um limiar de cinco anos. Tal significa que uma folha que seja utilizada para a mesma cultura durante um período igual ou superior a cinco anos, sem que, entretanto, seja removida a cultura anterior e estabelecida uma nova, não é considerada como terra arável.»

19. O ponto D.18 a) do anexo I da Decisão 2000/115 definia «prados e pastagens temporárias» como «gramíneas para pastagem, feno ou silagem incluídas num sistema normal de rotação de culturas, que ocupem o solo durante pelo menos um período de menos de cinco anos, sendo a sementeira feita com gramíneas puras ou em mistura. Antes de nova sementeira, as superfícies são totalmente revolvidas,

12 — Regulamento (CE) n.º 239/2005 da Comissão, de 11 de fevereiro de 2005, que altera e retifica o Regulamento (CE) n.º 796/2004 (JO 2005 L 42, p. 3).

13 — Os Estados-Membros também estavam autorizados a incluir as culturas constantes da lista do Anexo IX do Regulamento n.º 1782/2003 ou do Anexo I do Regulamento n.º 1120/2009, consoante o caso. Estes anexos contêm listas idênticas de uma série de tipos de cereais, oleaginosas, proteaginosas, linho e cânhamo, que normalmente poderão não ser considerados pastagens. No entanto, na audiência foi fornecida a informação de que a Alemanha não tinha aproveitado a possibilidade de incluir estas culturas.

14 — Decisão 2000/115/CE da Comissão, de 24 de novembro de 1999, relativa às definições das características, à lista dos produtos agrícolas, às exceções às definições e às regiões e circunscrições, tendo em vista os inquéritos sobre a estrutura das explorações agrícolas (JO 2000 L 38, p. 1), conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1444/2002 da Comissão, de 24 de julho de 2002 (JO 2002 L 216, p. 1).

15 — Regulamento (CE) n.º 1200/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que aplica o Regulamento (CE) n.º 1166/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos inquéritos à estrutura das explorações agrícolas e ao inquérito aos métodos de produção agrícola, no que respeita aos coeficientes de cabeças normais e às definições das características (JO 2009 L 329, p. 1).

quer por lavoura, quer por outro método, podendo ainda a destruição das plantas efetuar-se através de outros meios, por exemplo herbicidas». Explicava que aquele ponto incluía «as misturas predominantemente de gramíneas e de outras culturas forrageiras (em geral leguminosas) para pastagem, colhidas em verde ou enquanto feno», mas não «as culturas anuais de gramíneas (que ocupem o solo durante menos de um ano agrícola)».

20. A secção F definia «prados e pastagens permanentes» como «terra permanentemente ocupada (por um período igual ou superior a cinco anos) com culturas forrageiras herbáceas, quer cultivadas (semeadas) quer naturais (espontâneas), que não estejam incluídas no sistema de rotação da exploração», explicando que «pode ser utilizada para pastagem ou ceifada para silagem ou feno».

21. Os pontos II.2.01.09.01 e II.2.03 do Anexo II do Regulamento n.º 1200/2009 definem respetivamente «prados e pastagens temporários» e «prados e pastagens permanentes» de forma essencialmente idêntica às disposições correspondentes no anexo I da Decisão 2000/115. Porém, a exclusão das «culturas anuais de gramíneas (que ocupem o solo durante menos de um ano agrícola)» dos «prados e pastagens temporários» não se mantém e é acrescentada a «produção de energias renováveis» às possíveis utilizações dos «prados e pastagens permanentes».

Legislação alemã

22. A Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (Lei federal sobre as obrigações relativas a pagamentos diretos), de 21 de julho de 2004, implementa o Regulamento n.º 1782/2003 e as medidas adotadas em sua aplicação, sobretudo no que respeita à manutenção de pastagens permanentes em explorações agrícolas que se candidatam a pagamentos diretos. Esta Lei contém uma remissão dinâmica para as versões da legislação da UE aplicáveis no momento relevante e foi adaptada com base nos textos revistos em 2009. Nos termos do § 3, n.º 1, da referida Lei, os *Länder* devem velar por que a percentagem de terras ocupadas por pastagens permanentes não diminua consideravelmente. Nos termos do § 5, n.º 3, ponto 1, têm competência para proibir ou restringir a lavoura¹⁶ das pastagens nos casos em que a percentagem de pastagens permanentes tenha diminuído em mais de 5%.

23. Com base naquele diploma, o *Land* de Schleswig-Holstein adotou o Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland («Regulamento sobre a manutenção das pastagens permanentes»), em 13 de maio de 2008. Nos termos do § 1, n.º 1, deste regulamento, caso seja demonstrado, com base em pedidos individuais de pagamentos únicos por exploração, que a percentagem de pastagens permanentes diminuiu mais do que 5%, a autoridade competente deve fazer uma declaração pública nesse sentido. De acordo com o § 2, n.º 1, uma vez publicada a declaração, os agricultores que se candidatassem a apoio direito não poderiam lavrar¹⁷ as pastagens permanentes, tal como definidas no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004, enquanto beneficiassem desse apoio. No entanto, o § 2, n.º 2, permite que a autoridade competente autorize a lavoura em derrogação do n.º 1. Ao contrário da Lei Federal, o Regulamento sobre a manutenção das pastagens permanentes remete apenas e especificamente para o Regulamento n.º 796/2004, não para a legislação da UE aplicável na data relevante e, aparentemente, não foi atualizado após a entrada em vigor do segundo regime.

24. Em 23 de junho de 2008, a autoridade competente declarou que a percentagem de pastagens permanentes tinha diminuído em mais de 5% em Schleswig-Holstein; conseqüentemente, a partir do dia seguinte, seria aplicável a proibição prevista no § 1, n.º 1, do Regulamento sobre a manutenção das pastagens permanentes.

16 — O verbo utilizado é «umbrechen», que corresponde, na versão alemã do Regulamento n.º 796/2004, à «reafetação (a outra utilização)» ou à expressão correspondente noutras línguas.

17 — Mais uma vez, é utilizado o verbo «umbrechen».

Matéria de facto, tramitação processual e questão prejudicial

25. De acordo com os factos expostos no despacho de reenvio, M. Grund é um agricultor de Schleswig-Holstein que se candidata anualmente a subsídios agrícolas. Nos seus pedidos, informou que, a partir de 1998 e 1999, cultivava gramíneas forrageiras (Ackergras) em dois terrenos (Hohenkamp e Herrbusch). Em 2005, plantou uma mistura de trevo e de gramíneas (Klee gras) em ambos os terrenos através de sobressementeira após escarificação do solo¹⁸ e, entre 2005 e 2008, notificou-os como terrenos ocupados por uma mistura de trevo e de gramíneas. Em 2009, ambos passaram a estar novamente ocupados com gramíneas forrageiras. Em 2010, o Hohenkamp foi dado de arrendamento e, desde essa data, tem sido identificado, no pedido de subsídios, como prado para corte e pastoreio. No Herrbusch é, desde 2010, cultivado milho para silagem com base numa autorização concedida em troca da conversão de outra área em pastagem permanente¹⁹.

26. Por ofício de 9 de janeiro de 2009, o Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Direção Regional da Agricultura, do Ambiente e das Zonas Rurais do *Land* de Schleswig-Holstein; a seguir «Landesamt») informou M. Grund de que tinha reclassificado os terrenos como pastagens permanentes porque tinham sido utilizados ininterruptamente como pastagens entre 1998 e 2008. Chamou igualmente a atenção para o facto de a proibição prevista no Regulamento sobre a manutenção das pastagens permanentes lhes ser aplicável.

27. M. Grund contestou essa reclassificação (aparentemente porque poderia obter uma renda mais elevada se arrendasse o Hohenkamp como terra arável), alegando sobretudo que os terrenos não eram pastagens permanentes. As terras ocupadas com gramíneas forrageiras não eram pastagens permanentes porque, após um ou dois anos de utilização, seriam lavradas²⁰. As pastagens permanentes eram terras permanentemente semeadas com o mesmo tipo de erva. O valor ecológico específico associado às pastagens permanentes não existe nas terras ocupadas com gramíneas forrageiras. Em qualquer caso, a mudança de uma mistura de trevo e de gramíneas ou vice-versa constituía uma rotação de culturas, obstando assim à criação de pastagens permanentes e pondo fim à utilização das terras como pastagens permanentes.

28. O Landesamt alegou que as terras ocupadas com gramíneas forrageiras que fossem regularmente lavradas poderiam ser equiparadas a pastagens permanentes naturais. O facto determinante era o de a terra ser ininterruptamente cultivada com o mesmo tipo de cultura; caso contrário, existiria rotação de culturas. Porém, como ambos os terrenos tinham sido cultivados ininterruptamente com gramíneas forrageiras durante um período superior a cinco anos, constituíam pastagens permanentes independentemente de neles ter sido posteriormente semeada uma mistura de trevo e de gramíneas.

29. A ação proposta por M. Grund foi julgada improcedente, em primeira instância, com fundamento no facto de, uma vez que tinha sido cultivadas gramíneas forrageiras durante, pelo menos, cinco anos em ambos os terrenos até 2003 ou 2004, estes eram pastagens permanentes. Uma vez adquirido, esse estatuto não cessava com a rotação de culturas de diferentes plantas forrageiras herbáceas. Foi negado provimento ao recurso interposto por M. Grund desse acórdão com fundamento no facto de, independentemente das consequências da mudança de erva ou outras forrageiras herbáceas para outras culturas aráveis, a mudança de erva para outro tipo de forrageiras herbáceas não afetar as características das pastagens permanentes existentes.

18 — O órgão jurisdicional de reenvio utiliza o verbo «einschlitten».

19 — V. artigo 5.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003 e artigo 6.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 73/2009, referidos no n.º 11, *supra*.

20 — O órgão jurisdicional de reenvio utiliza aqui o verbo «umbrechen».

30. O recurso de revista interposto por M. Grund encontra-se atualmente pendente no órgão jurisdicional de reenvio, que pede ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a seguinte questão:

«Uma parcela agrícola que atualmente, e há pelo menos cinco anos, está semeada com erva ou outras forrageiras herbáceas, mas que, durante esse período, foi lavrada e, em vez da forrageira herbácea que teve até essa data (uma mistura de erva/trevo forrageiro), foi semeada com outra forrageira herbácea (erva para cultivo em terra arável), deve ser considerada como pastagem permanente na aceção do artigo 2.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 796/2004] ou, neste caso, estamos perante uma rotação de culturas que exclui que essa parcela possa considerar-se uma pastagem permanente?»

31. M. Grund, o Landesamt, o Governo alemão e a Comissão apresentaram observações escritas e orais na audiência de 6 de fevereiro de 2014.

Legislação da UE aplicável

32. A Comissão defende a aplicabilidade *ratione temporis* do segundo regime de apoio direto, não do primeiro, pois o que importa determinar é o estatuto dos dois terrenos em 2010 e 2011, respetivamente. O Landesamt entende que, uma vez o Regulamento sobre a manutenção das pastagens permanentes remete para o Regulamento n.º 796/2004, são as disposições do primeiro regime que devem ser interpretadas. M. Grund reconhece que o instrumento mencionado é o Regulamento n.º 796/2004, mas salienta que, de acordo com o primado do direito da UE, o segundo regime é diretamente aplicável. O Governo alemão considera que a questão é irrelevante, uma vez que as definições são basicamente iguais nos dois regimes.

33. Parece-me evidente que, se o que importa determinar no processo nacional é o estatuto dos terrenos em 2010 e 2011 respetivamente, é a legislação da UE em vigor nesses anos — isto é, a legislação do segundo regime — que deve ser interpretada e aplicada. O facto de o Regulamento sobre a manutenção das pastagens permanentes continuar a remeter para o Regulamento n.º 796/2004 é absolutamente irrelevante. A legislação nacional não pode prolongar a validade ou a eficácia de legislação da UE diretamente aplicável que tenha sido revogada e substituída.

34. Porém, do despacho de reenvio resulta que o processo principal diz respeito, antes de mais, à impugnação de uma decisão adotada em 9 de janeiro de 2009. Àquela data, a legislação que consagra o segundo regime ainda não tinha sido adotada, embora o Regulamento n.º 73/2009, que entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2009, fosse aplicável com efeitos desde 1 de janeiro de 2009²¹ (os Regulamentos n.º 1120/2009 e n.º 1122/2009 só entraram em vigor em 1 de janeiro de 2010). Assim sendo, se a questão é a validade de uma decisão adotada em 9 de janeiro de 2009, a interpretação e aplicação da legislação do primeiro regime é perfeitamente defensável. Contudo, a determinação da data relevante para cada terreno é uma questão de direito processual nacional, sobre a qual o Tribunal de Justiça não tem competência para se pronunciar.

35. Felizmente, tal como referiram o Governo alemão e a Comissão, não existe uma diferença significativa entre os dois grupos de legislação da UE na parte respeitante à questão submetida, pelo que não parece suscitar-se um verdadeiro problema de divergência de interpretação. Por conseguinte, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, no contexto do processo que corre termos perante o mesmo, qual a regulamentação da UE relevante.

21 — Artigo 149.º do Regulamento n.º 73/2009.

Questões acessórias

36. O Landesamt suscita duas questões que, apesar de não serem mencionadas no despacho de reenvio, deseja que o Tribunal de Justiça tome em consideração. Em primeiro lugar, embora tenha sido apurado que a mudança de gramíneas forrageiras para uma mistura de trevo e de gramíneas em 2005 tenha sido efetuada mediante sobressementeira após escarificação do solo, não está provado que o facto de terem sido novamente semeadas gramíneas forrageiras em 2009 não foi simplesmente uma consequência do decréscimo natural da percentagem de trevo. Em segundo lugar, há uma outra questão controvertida entre as partes no processo principal, nomeadamente, a de saber se o estatuto de pastagem permanente tinha sido já adquirido entre 1998 ou 1999 e 2004; M. Grund alega que, por uma ficção legal, o que conta é a sua declaração dos terrenos como terras aráveis em 2003²², enquanto o Landesamt considera que o único fator relevante é a sua efetiva utilização como pastagem.

37. Entendo que o Tribunal de Justiça não deve analisar, no presente processo, se a classificação dos terrenos deve se basear na real utilização ou, por «ficção legal», na declaração de 2003. Trata-se de uma questão que não está relacionada com a questão que foi colocada e sobre a qual não foram apresentadas quaisquer alegações pelas partes. Acresce que, parece resultar das observações do Landesamt que a questão foi suscitada perante os tribunais inferiores, mas não no recurso atualmente pendente no órgão jurisdicional de reenvio. Se esta questão ainda carecer de uma resposta após a decisão do Tribunal de Justiça no presente caso e das decisões subsequentemente adotadas no processo nacional, o órgão jurisdicional nacional competente poderá submeter uma nova questão prejudicial.

38. Contudo, a possibilidade de uma pastagem ocupada com uma mistura de trevo e de gramíneas passar a estar ocupada exclusivamente com gramíneas através de um processo natural é uma questão que poderá ser relevante para determinar o que constitui uma rotação de culturas ou uma manutenção de pastagens permanentes.

Quanto ao mérito

39. M. Grund e o Governo alemão propõem responder à questão colocada no sentido de que, naquelas circunstâncias, existe uma rotação de culturas e as terras não devem ser classificadas como pastagens permanentes, ao passo que o Landesamt e a Comissão propõem a resposta em sentido contrário. Antes de analisar a questão, apresentarei um resumo dos argumentos a favor e contra esta classificação.

Argumentos a favor da perda do estatuto de pastagem permanente

40. M. Grund chama a atenção para o facto de, no Regulamento n.º 796/2004, a expressão «pastagens permanentes» ser definida por oposição a «terras aráveis» sujeitas a «rotação de culturas», uma expressão que não se encontra definida na legislação sobre apoios diretos. Porém, para fins administrativos e agrícolas, é utilizada a definição de rotação de culturas constante da Decisão 2000/115. Implica uma alternância de culturas anual ou, pelo menos, mais do que uma vez de cinco em cinco anos. Naquele contexto, o trevo e o azevém perene, por exemplo, são culturas diferentes. Não é necessário que a vegetação herbácea seja destruída, dado que a definição não exige que a terra seja lavrada e poderá abranger a sobressementeira. A definição de prados e pastagens temporários constantes do ponto II.2.01.09.01 do Anexo II do Regulamento n.º 1200/2009 deixa claro que a alternância entre misturas de gramíneas constitui rotação de culturas.

22 — O artigo 3.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento n.º 796/2004 e do Regulamento n.º 1122/2009 dispõe que «as terras ocupadas com pastagens permanentes serão as terras declaradas como tal pelos agricultores em 2003».

41. Em contrapartida, do artigo 4.º do Regulamento n.º 796/2004 parece resultar que uma pastagem permanente é aquela ocupada com algum tipo de forrageira herbácea durante, pelo menos, cinco anos e que qualquer mudança para outro tipo de forrageira herbácea interrompe esse período de cinco anos. Está aqui em causa um objetivo ecológico. Quando uma pastagem é lavrada, são libertados carbono e azoto em quantidades que aumentam com o tempo, desde que as terras não sejam trabalhadas. Os benefícios ambientais, em especial a nível da biodiversidade, só serão suficientemente significativos para justificar a proteção se as terras estiverem cobertas com a mesma vegetação herbácea durante mais de cinco anos.

42. O Governo alemão alega que, para que os terrenos em causa sejam classificados como pastagens permanentes, é necessário que estejam preenchidas duas condições durante o período de cinco anos anterior à data relevante: têm de ser cultivadas erva ou outras forrageiras herbáceas e não pode haver rotação de culturas. Nenhuma das partes contesta que a primeira condição está preenchida; o que importa determinar é se existiu rotação de culturas durante o período relevante.

43. Embora a expressão «rotação de culturas» não se encontre definida na legislação sobre apoios diretos, é possível transpor as definições constantes dos anexos à Decisão 2000/115 ou ao Regulamento n.º 1200/2009. Uma vez que ambos os conjuntos de medidas assentam no mesmo conceito de pastagens permanentes, o conceito de rotação de culturas também deveria ser o mesmo; não seria razoável definir este conceito de forma diferente nos dois contextos sem uma justificação objetiva para tal, que, neste caso, não existe.

44. A rotação de culturas implica a destruição da cultura antiga e o semeio de uma nova cultura a intervalos não superiores a cinco anos. A substituição de gramíneas forrageiras por uma mistura de trevo e de gramíneas constitui uma mudança de cultura, sendo o trevo tradicionalmente utilizado na rotação de culturas para enriquecer o solo com azoto. Nada na legislação da UE indica que a alternância entre diferentes culturas de forrageiras herbáceas não constitui rotação de culturas. As referências à reafetação de pastagens permanentes a outras utilizações não dizem respeito à alternância entre o cultivo de diferentes tipos de erva ou forrageiras herbáceas; o objetivo da legislação sobre apoios diretos (artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003 e artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009) é manter os terrenos ocupados com pastagens permanentes ao invés de serem utilizados como terras aráveis, sendo ambos interpretados como conceitos latos (a legislação sobre estatísticas agrícolas exclui os prados e as pastagens *temporários* dos prados e pastagens permanentes, incluindo-os assim no conceito de terras aráveis). Tanto no Regulamento n.º 1782/2003 como no Regulamento n.º 73/2009, o objetivo é expressamente ambiental; os benefícios ecológicos das pastagens (biodiversidade, alto teor de húmus, maior fixação do CO₂) só são atingidos decorridos cinco anos sem que as terras sejam lavradas e semeadas com outra cultura. No processo principal está em causa uma situação em que existiu uma alternância de culturas (gramíneas forrageiras e mistura de trevo e de gramíneas) a intervalos inferiores a cinco anos. Por conseguinte, existiu rotação de culturas, o que obsta à classificação como pastagem permanente.

Argumentos a favor da manutenção do estatuto de pastagem permanente

45. Em primeiro lugar, o Landesamt considera que resulta do artigo 2.º, ponto 2), do Regulamento n.º 796/2004 que o facto de as terras serem lavradas não põe fim à sua utilização como pastagens se forem seguidamente utilizadas outra vez como pastagens. Esta disposição não se refere ao tipo de trabalho a que as terras são submetidas, mas sim à utilização que lhes é dada. O artigo 4.º, n.º 1, do referido regulamento (e mais claramente, na versão alemã, do Regulamento n.º 1122/2009) menciona a reafetação a outras utilizações. O artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004 confirma isto mesmo ao mencionar (na versão alemã) as terras lavradas com vista à sua utilização para outros fins.

Ao fazer referência ao cultivo de forrageiras herbáceas, a definição do artigo 2.º, ponto 2), também confirma que as pastagens permanentes não têm de ser necessariamente utilizadas para apascentar animais, podendo ser também objeto de colheita, um procedimento que, do ponto de vista ecológico, não é mais benéfico do que a lavoura.

46. Em segundo lugar, o facto de existir uma mudança no *tipo de utilização* como pastagem não interrompe o período de *utilização* como pastagem. O artigo 2.º, ponto 2), do Regulamento n.º 796/2004 opõe a «ocupa[ção] com erva ou outras forrageiras herbáceas» a «rotação [de culturas]». Consequentemente, se as terras estiverem ocupadas com erva *ou* outras forrageiras herbáceas (mesmo alternadamente), não existe rotação de culturas. Por sua vez, o artigo 4.º, n.º 2, opõe «terras [...] ocupadas por pastagens permanentes» (ou seja, por erva ou outras forrageiras herbáceas) a «terras [...] reafetadas a outras utilizações» (ou seja, qualquer utilização diferente do cultivo de erva ou outras forrageiras herbáceas) e (na versão alemã) faz referência a ressementeira se as terras afetadas a outras utilizações forem reconvertidas em pastagens permanentes — uma referência que só pode significar que as terras não tinham sido semeadas com erva ou outras forrageiras herbáceas (a ideia de reconversão tem as mesmas implicações noutras versões linguísticas). Em contrapartida, duas utilizações sucessivas como pastagem permanente têm de ser consideradas utilização contínua para aquele efeito. A explicação sobre a «rotação de culturas» no ponto II.2.01 do Anexo II do Regulamento n.º 1200/2009 (ou no ponto D.II do anexo I da Decisão 2000/115) diz apenas respeito aos inquéritos da UE à estrutura das explorações agrícolas e é irrelevante para a obrigação de manutenção das pastagens permanentes; de qualquer modo, não especifica se o termo «cultura» designa uma cultura específica ou uma categoria de culturas.

47. Por último, o Landesamt alega que, mesmo que se entendesse que a mudança para uma cultura forrageira herbácea diferente interrompia o período de cinco anos fixado para a aquisição do estatuto de pastagem permanente, não se deve considerar que põe termo a esse estatuto uma vez adquirido.

48. A Comissão admite que tanto as gramíneas forrageiras como a mistura de trevo e de gramíneas semeadas no terreno em causa constituem «erva ou outras forrageiras herbáceas». A questão é a eventual qualificação da alternância entre as duas como «rotação de culturas». Uma vez que aqueles termos não estão definidos na legislação relevante, devem, de acordo com a jurisprudência constante, ser interpretados por referência ao significado que assumem habitualmente na linguagem corrente, tendo simultaneamente em consideração o contexto em que surgem e os objetivos das regras em que se inserem.

49. Tal como referido pelo órgão jurisdicional de reenvio, o significado habitual de «rotação de culturas» na linguagem corrente implica uma mudança de uma cultura para outra, podendo, segundo algumas opiniões, abranger a mudança em causa no processo principal.

50. Porém, o contexto sistemático em que o termo é utilizado parece sugerir que a «rotação de culturas» não abrange aquela mudança. A definição de «pastagens permanentes» constante do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009 abrange todos os tipos de erva e de forrageiras herbáceas, pelo que a mudança de um tipo para outro não afeta a classificação como pastagem permanente. Do artigo 2.º, alínea b), resulta que as «pastagens permanentes» são uma subdivisão das «culturas permanentes», mas não devem ser objeto de uma nova subdivisão, tal como confirma o conceito de manutenção das pastagens permanentes estabelecido no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1122/2009, nomeadamente evitando a reafetação a um tipo de cultura diferente das pastagens permanentes. Outras versões linguísticas são mais claras do que a alemã naquele aspeto. A utilização do substantivo «Umbruch» ou do verbo «umbrechen» não permite concluir que a lavoura, por si só (sem que exista mudança para outro tipo de cultura), quebra a continuidade das pastagens permanentes.

51. O objetivo da manutenção das pastagens permanentes baseia-se em estudos científicos que demonstram que, de um modo geral, estas têm um efeito positivo a nível da redução das emissões de gases com efeito de estufa, da prevenção da erosão do solo e da manutenção da biodiversidade. O efeito é o mesmo quando, numa área de pastagens permanentes, se muda de um tipo de erva ou forrageiras herbáceas para outro. Deste modo, a mudança em causa no processo principal não tem qualquer influência sobre a manutenção da classificação como pastagens permanentes.

Apreciação

52. A definição de pastagens permanentes na legislação sobre os apoios diretos - «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»²³ - prevê duas condições. Enquanto a «erva e outras forrageiras herbáceas» estão definidas (em conjunto, como uma categoria)²⁴, o mesmo já não acontece com outras (categorias de) culturas. Também não existe, naquela legislação, uma definição da expressão «rotação de culturas». Como demonstram claramente as observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, a ausência de uma definição de «rotação de culturas» significa que é possível analisar a definição de «pastagens permanentes» de várias formas. Será que o fator determinante é a utilização dada às terras: o cultivo de «erva ou outras forrageiras herbáceas» e não de (outras) culturas²⁵? Ou será o que é feito às terras, ou seja, as técnicas que são aplicadas às mesmas? Será que as gramíneas forrageiras (Ackergras) e uma mistura de trevo e de gramíneas (Klee gras) constituem a mesma cultura (porque ambas estão abrangidas pela definição de «erva e outras forrageiras herbáceas»²⁶)? Ou serão culturas diferentes, pelo que a mudança de uma para a outra constitui rotação de culturas?

53. Poderia colocar-se uma outra questão: Será que a ordem pela qual as duas condições são referidas no regulamento tem alguma relevância? Em caso afirmativo, perguntar-se-ia primeiro: «Estas terras estão atualmente ocupadas por ‘erva ou outras forrageiras herbáceas’?». Se a resposta a esta pergunta fosse afirmativa, perguntar-se-ia então: «É essa a utilização atual porque as terras estão sujeitas a um sistema de rotação de culturas — pelo que a atual cultura será substituída (por quê? por uma cultura da mesma categoria ou por uma cultura diferente?) — ou estão as terras ocupadas com ‘erva ou outras forrageiras herbáceas’ há mais de cinco anos? Neste último caso, as terras constituem pastagens permanentes.

54. Nesta fase, é importante salientar que não foram apresentados ao Tribunal de Justiça pareceres periciais sobre (a) a finalidade e as características essenciais atribuídas pelos engenheiros agrónomos à rotação de culturas e (b) se uma mudança entre ervas e outras forrageiras herbáceas estaria abrangida por essa finalidade ou características. Por este motivo, creio que não estou em condições de basear a análise que se segue no pressuposto (pois não poderia ser mais do que isso) de que o legislador «deve ter pretendido que» a expressão «erva ou outras forrageiras herbáceas» fosse interpretada por oposição a «outras culturas», de modo que uma mudança dentro da primeira categoria nunca seria considerada rotação de culturas.

23 — Artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 796/2004 e artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009.

24 — V. n.º 10, *supra*; v. também n.º 11 relativamente às expressões «prados e pastagens» e «culturas permanentes».

25 — A rotação de culturas era já praticada durante a Idade Média, embora a técnica fosse algo primitiva. Por norma, consistia num sistema de rotação trienal, em que (por exemplo) era cultivado trigo, seguido de cevada, sendo depois o terreno deixado em pousio durante um ano para recuperar. A utilização generalizada da rotação de culturas «moderna» é geralmente atribuída a Charles Townshend, 2.º Visconde Townshend (1674—1738), que introduziu em Norfolk um novo sistema de rotação com quatro culturas, que tinha sido já testado por agricultores da região de Waasland nas Terras Baixas. Townshend acrescentou nabo e trevo às tradicionais culturas de trigo e cevada (o que lhe valeu a alcunha de «Turnip Townshend» [«Nabo Townshend»]) e deu ordens para que a rotação abrangesse quatro terrenos individuais e não faixas estreitas. A rotação eliminou a necessidade de a terra ficar em repouso (e, consequentemente, improdutivo) para recuperar a sua fertilidade porque os nódulos de trevo (por vezes designado, por este motivo, «estrupe verde») «fixam» os nitratos existentes no solo e repõem o que outras culturas como o trigo e a cevada tiram. A inovação de Townshend foi largamente reproduzida e deu um valioso contributo para a Revolução Agrícola que antecedeu a Revolução Industrial.

26 — Incluindo, se for o caso, as outras culturas enumeradas no Anexo IX do Regulamento n.º 1782/2003 e no Anexo I do Regulamento n.º 1120/2009 (v. nota 13, *supra*).

55. Por conseguinte, o meu ponto de partida é o de que, para que as terras sejam classificadas como pastagens permanentes, têm de estar preenchidas duas condições: as terras têm de estar ocupadas com «erva ou outras forrageiras herbáceas» durante, pelo menos, cinco anos e não podem ter sido incluídas no sistema de rotação de culturas da exploração agrícola durante o mesmo período. Estas condições são cumulativas: por um lado, se apenas uma estiver preenchida, as terras não podem ser classificadas como pastagens permanentes; por outro lado, se ambas estiverem preenchidas, devem ser classificadas como tal.

56. Se as duas condições são cumulativas, logicamente é possível que apenas uma delas esteja preenchida. Na falta de indicação clara de que a «erva e outras forrageiras herbáceas» devem ser tratadas como um único conceito para determinar se existe ou não rotação de culturas, é certamente concebível a existência de rotação de culturas paralelamente à manutenção de erva ou outras forrageiras herbáceas.

57. Consequentemente, não basta afirmar, conforme alegaram o Landesamt e a Comissão, em particular na audiência, que o que conta para determinar se as terras perderam ou não o estatuto de «pastagens permanentes» é simplesmente a existência ou não de uma mudança da sua utilização para fins de cultivo de erva ou outras forrageiras herbáceas para uma utilização para outros fins, especialmente cultivo em terra arável. Esta é uma possibilidade, mas há certamente outra: a de que existe rotação de culturas dentro da categoria de erva ou outras forrageiras herbáceas.

58. No processo principal, parece que, pelo menos durante os cinco anos anteriores à data relevante para cada terreno, ambos os terrenos estiveram ocupados com um ou outro tipo de erva ou forrageira herbácea. Assim, a questão que se coloca é se a forma como foi mudada a variedade em causa durante o referido período constitui uma rotação de culturas.

59. Por um lado, parece-me evidente que a mudança de uma mistura de trevo e de gramíneas para um cultura unicamente de erva devido ao decréscimo natural da percentagem de trevo²⁷ não se enquadraria em qualquer definição de rotação de culturas, quer na aceção em que o termo é utilizado na linguagem corrente ou no contexto agrícola ou tal como definido na secção D do anexo I da Decisão 2000/115 ou no ponto II.2.01 do Anexo II do Regulamento n.º 1200/2009.

60. Por outro lado, deve presumivelmente considerar-se que a rotação de culturas dentro da categoria «erva e outras forrageiras herbáceas» ocorre quando as terras são lavradas, sendo a cultura anterior removida e semeado um tipo diferente de erva ou forrageira herbácea (que é o cenário postulado na questão do órgão jurisdicional de reenvio) ou nunca seria possível a ocorrência dessa rotação de culturas.

61. Com base neste último cenário, parece-me, assim, difícil dar à questão colocada outra resposta que não seja a de que, nas circunstâncias descritas, existe rotação de culturas e as terras não podem ser classificadas como pastagens permanentes.

62. Contudo, o cenário postulado na questão que foi efetivamente submetida (lavoura com remoção da cultura anterior e semeio de um tipo diferente de erva ou forrageira herbácea) não parece ser exatamente igual ao descrito na exposição de factos no despacho de reenvio (escarificação e sobressementeira com um tipo parcialmente diferente de forrageira herbácea). A discrepância entre os dois poderá ficar a dever-se ao facto de o órgão jurisdicional nacional, ao formular a sua questão, ter utilizado a terminologia da legislação na versão alemã, que menciona expressamente a lavoura, enquanto outras versões linguísticas utilizam um termo com o significado de conversão.

27 — V. n.ºs 36 e 38, *supra*.

63. Consequentemente, para dar uma resposta mais completa, poderá ser conveniente ter em consideração mudanças menos radicais do que a lavoura e semeio de uma variedade diferente, mas mais radicais do que o aumento ou o decréscimo natural de uma espécie de forrageira herbácea na mistura: por exemplo (a) lavoura e semeio da mesma variedade de erva ou forrageira herbácea ou (b) escarificação e sobressementeira com uma variedade parcialmente diferente de forrageira herbácea.

64. Subscrovo a posição da Comissão de que (na ausência da necessária definição) a expressão «rotação de culturas» deve ser interpretada por referência ao significado que assumem habitualmente na linguagem corrente, tendo simultaneamente em consideração o contexto em que surge e os objetivos das regras em que se insere²⁸. Este entendimento parece fazer ainda mais sentido à luz da variação linguística noutras partes da legislação, em que, na maioria ou mesmo em todas as outras versões linguísticas, é utilizada um termo que significa, em regra, «mudar a utilização de», enquanto a versão alemã utiliza um verbo que significa «revolver» as terras ou o solo, o que aparentemente sugere uma primeira lavoura ou, pelo menos, uma lavoura completa.

65. Tendo em conta o significado que o termo «rotação de culturas» assume na linguagem corrente, parece-me pouco provável que, quer um leigo quer um agricultor, considerasse que qualquer um dos meus exemplos (a) e (b) apresentados no n.º 63 se enquadra naquele conceito. Relativamente ao exemplo (a), a rotação de culturas envolve necessariamente algum tipo de mudança de cultura, muitas vezes com o objetivo de manter o equilíbrio no solo. Tal já não se verifica com a ressementeira com a mesma cultura. Quanto ao exemplo (b), a sobressementeira (geralmente após a escarificação do solo) é habitualmente utilizada para renovar uma área já coberta com erva (pelo menos fora do contexto agrícola, nomeadamente em superfícies relvadas ou campos desportivos) e não para mudar para um novo tipo de erva. Neste caso, parece ter existido apenas uma mudança parcial para um novo tipo de cultura (de uma mistura de trevo e de gramíneas para gramíneas forrageiras).

66. A análise do contexto em que o termo «rotação de culturas» é utilizado na legislação aplicável deveria, na minha opinião, restringir-se, antes de mais, à própria legislação sobre apoios diretos. A legislação sobre estatísticas agrícolas tem um objetivo diferente, pelo que não se pode presumir (ao contrário do que defende o Governo alemão) que o termo tem exatamente o mesmo significado nos dois contextos. Porém, caso se concluísse que aquele termo, interpretado à luz do contexto e do objetivo da legislação sobre apoios diretos, tinha o mesmo significado que na legislação estatística, esta proporcionaria algum apoio.

67. Para efeitos da legislação sobre apoios diretos, os critérios do «contexto» e dos «objetivos» estão interligados.

68. O objetivo declarado das disposições em análise é incentivar a manutenção das pastagens permanentes existentes, a fim de prevenir a sua conversão maciça em terras aráveis, dado o efeito ambiental positivo das primeiras²⁹.

69. Todas as partes que apresentaram observações reconhecem que os prados e as pastagens têm benefícios ambientais, mas M. Grund e o Governo alemão afirmam que esses benefícios só são atingidos se não forem introduzidas mudanças na erva ou outras forrageiras herbáceas durante um período igual ou superior a cinco anos, enquanto a Comissão defende que o efeito será positivo mesmo que exista uma mudança do tipo de vegetação durante aquele período. Uma vez que esta é uma questão de facto que suscita opiniões divergentes, mas que nem o Tribunal de Justiça nem o órgão jurisdicional de reenvio têm competência para decidir³⁰, parece que a interpretação solicitada

28 — V., por exemplo, acórdão Partena (C-137/11, EU:C:2012:593, n.º 56 e jurisprudência referida).

29 — V. n.ºs 8 e 9, *supra*.

30 — O Bundesverwaltungsgericht refere expressamente que está vinculado à matéria de facto fixada pelo tribunal de recurso, não podendo acrescentar-lhe factos.

terá necessariamente de se basear em duas proposições paralelas: a de que o facto de as terras serem mantidas com erva ou outras forrageiras herbáceas é, em si mesmo, benéfico do ponto de vista ambiental e a de que esses benefícios aumentam em proporção do tempo em que as terras são mantidas nesse estado, especialmente quando a vegetação não sofre alterações.

70. Para alcançar o objetivo de manutenção das pastagens permanentes, a legislação sobre apoios diretos exige que os agricultores mantenham como tal as pastagens permanentes existentes para poderem receber os pagamentos. Os preâmbulos dos regulamentos do Conselho relevantes confirmam³¹ o princípio da redução ou exclusão dos apoios diretos no caso de agricultores que não cumpram certos requisitos nos domínios da saúde pública, saúde animal e fitossanidade, do ambiente e do bem-estar dos animais — um sistema de condicionalidade que faz parte integrante do apoio da UE sob a forma de pagamentos diretos. Este princípio é concretizado, no que respeita à manutenção das pastagens permanentes, nos artigos 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 2, lidos em conjunto.

71. No entanto, o Bundesverwaltungsgericht refere, no seu despacho de reenvio, que M. Grund tem interesse em que seja declarado que o terreno Hohenkamp não é uma pastagem permanente porque, nesse caso, poderá arrendá-lo por um valor mais elevado como terra arável.

72. Esta declaração contrariaria os objetivos das regras em causa. Assim, entendo que, para respeitar o objetivo daquelas regras, o conceito de reafetação das pastagens permanentes a outras utilizações (mediante rotação de culturas) deveria ser interpretado de forma que não facilite essa reafetação.

73. Uma vez realizada a reafetação, deixa de existir qualquer «travão» que ajude a manter as pastagens permanentes e, se a renda cobrada por terras aráveis for consideravelmente mais elevada, o incentivo para reconverter as terras em pastagens permanentes será mínimo ou inexistente. Importa recordar que o objetivo é manter as pastagens *permanentes*, não alternar livremente entre pastagens e terras aráveis — e parece ser facto assente que, quanto mais tempo as terras estiverem ocupadas com pastagens, maiores serão os efeitos ambientais positivos pretendidos.

74. Relativamente a esta matéria, foi explicado na audiência que a escarificação e a sobressementeira eram, em princípio, mais benéficas em termos ambientais do que a lavoura e a ressementeira. Normalmente, ambas as técnicas têm lugar no outono, mas a escarificação e sobressementeira pouco ou nada destrói da cultura anterior, pelo que o terreno se mantém verde ao longo do inverno e a vegetação renova-se na primavera, ao passo que a lavoura e ressementeira deixa a terra a descoberto durante o inverno. Por este motivo, contrariamente ao que várias partes alegaram, creio que a técnica utilizada tem alguma relevância para o caso em apreço.

75. Na minha opinião, a decisão será necessariamente a mesma quer a sobressementeira resulte numa mudança parcial do tipo de forrageira herbácea (entre gramíneas forrageiras e uma mistura de trevo e de gramíneas), como parece acontecer no processo principal, quer, por exemplo, se verifique um decréscimo natural na percentagem de uma variedade numa mistura³². Esta situação até será provavelmente benéfica para o ambiente, uma vez que, tal como foi explicado na audiência, poderá tornar desnecessário o recurso a fertilizantes.

31 — V. n.ºs 8 e 9, *supra*.

32 — V. n.ºs 36, 38 e 59, *supra*.

76. Chego, assim, à conclusão de que, para efeitos dos regulamentos, existe rotação de culturas quando uma parcela agrícola ocupada com erva ou outras forrageiras herbáceas é lavrada, sendo essa cultura removida, e é semeada uma cultura diferente, seja ela da mesma ou de outra categoria³³. No entanto, se a cultura anterior não for removida lavrando a terra, mas sim parcialmente modificada por sobressementeira, não existe rotação de culturas.

77. Chamo ainda a atenção para o facto de esta conclusão ser, com efeito, apoiada (e não contrariada) pela legislação sobre estatísticas agrícolas, que considera que não existe rotação de culturas se uma parcela for utilizada para a mesma cultura durante um período igual ou superior a cinco anos, «sem que, entretanto, seja removida a cultura anterior e estabelecida uma nova», mas que se verifica quando «as superfícies são totalmente revolvidas, quer por lavoura, quer por outro método, podendo ainda a destruição das plantas efetuar-se através de outros meios, por exemplo herbicidas»³⁴.

Conclusão

78. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão submetida pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha) nos seguintes termos:

Para efeitos do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio 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 (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 ou do Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho 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 vinícola, sempre que uma parcela agrícola for utilizada durante, pelo menos, cinco anos, para o cultivo de erva ou outras forrageiras herbáceas e, durante esse período, a área for lavrada, sendo removida a cultura anterior e semeada uma variedade diferente de forrageira herbácea, estamos perante uma rotação de culturas, o que obsta à classificação como pastagem permanente. Porém, se a cultura anterior não for removida mediante lavoura, sendo antes parcialmente modificada por sobressementeira, não existe rotação de culturas e a parcela deve ser classificada como pastagem permanente.

33 — É possível que o legislador tenha pretendido fazer a distinção que eu tracei no n.º 54, *supra*. Porém, o texto do regulamento não o faz expressamente e, na ausência de qualquer parecer pericial, não me sinto suficientemente segura para sugerir ao Tribunal de Justiça que deve ser interpretado naquele sentido e que a nova cultura semeada deve ser de uma categoria *diferente*.

34 — V. n.ºs 18 a 21, *supra*.