

Processo C-294/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

10 de abril de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța, Roménia)

Data da decisão de reenvio:

27 de março de 2019

Recorrente e demandada em primeira instância:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Tulcea

Recorrida e demandante em primeira instância:

SC Piscicola Tulcea SA

Objeto do processo principal

Recurso interposto da sentença cível de 1 de fevereiro de 2018, proferida pelo Tribunalul Tulcea (Tribunal Superior de Tulcea, Roménia) que julgou procedente a ação intentada pela demandante em primeira instância relativa à anulação das decisões de indeferimento e dos autos que constataram as irregularidades e que determinaram os créditos fiscais elaborados para as campanhas de 2007-2014, bem como das decisões proferidas relativamente às reclamações administrativas apresentadas, e ordenou a anulação dos atos impugnados.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Com base no artigo 267.º TFUE, a Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța, Roménia) pede a interpretação do artigo 2.º e do artigo 34.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho de 19 de janeiro de

2009, e do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão de 29 de outubro de 2009.

Questão prejudicial

Devem as disposições do artigo 2.º [e] do artigo 34.º, n.º 2, 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, e as disposições do 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 (CE) n.º 73/2009 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que, nas condições em causa no litígio principal, exclui o agricultor do pagamento dos direitos por as instalações de aquicultura utilizadas como terras aráveis não constituírem «superfície agrícola» na aceção do artigo 2.º do Regulamento n.º 1120/2009, dado não serem considerad[as] hectares elegíveis em conformidade com o artigo 34.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 2.º, alíneas c) e h), artigo 34.º, n.º 1 e 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 as 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.

Artigo 2.º, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, de 29 de outubro de 2009, que estabelece normas de execução do regime de pagamento único previsto no título III do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores.

Disposições nacionais invocadas

Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1043 din 29 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare (aduse prin Legea nr. 139/2007 și Ordonanța Guvernului nr. 16/2009), aplicabilă pentru anii 2007-2014 (Decreto-Lei n.º 125/2006, para aprovação dos regimes de pagamento direto e pagamentos nacionais diretos complementares, que são concedidos para a agricultura a partir de 2007, e para alteração do artigo 2.º da Lei n.º 36/1991, relativa às sociedades agrícolas e outras formas de associação no âmbito agrícola, publicada no Jornal Oficial da Roménia, parte I, n.º 1043, de 29 de dezembro de 2006, com posteriores alterações e aditamentos (introduzidos pela Lei n.º 139/2007 e pelo Decreto-Lei n.º 16/2009), aplicável aos anos de 2007-2014).

Artigo 5.º

(1) O regime de pagamento único por superfície consiste na concessão de um valor fixo por hectare, pago uma vez por ano, não relacionado com a produção total.

(2) A fonte de financiamento dos pagamentos efetuados no âmbito do regime de pagamento único por superfície é garantida pelo Fundo Europeu de Garantia Agrícola (FEAGA).

(3) A superfície agrícola elegível pode ter as seguintes categorias de utilização:

a) terras aráveis - terreno cultivado para a produção de cereais e para a produção de grão, plantas leguminosas para grão, plantas industriais, batata, beterraba açucareira, culturas forrageiras sachadas, produtos hortícolas e leguminosas frescas, melões e morangos, flores e plantas ornamentais, plantas forrageiras, plantas de sementes e plantas para venda, outras plantas em terras aráveis, incluindo os terrenos de cultivo em estufas e estufas fotovoltaicas e o terreno em pousio, mas mantido em boas condições agrícolas e ambientais [...]

Artigo 7.º

(1) Para beneficiar da concessão dos pagamentos no âmbito dos regimes de pagamento único por superfície, os requerentes devem estar inscritos no Registrul fermierilor (Registo dos agricultores), gerido pela Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Agência para os Pagamentos e Intervenções para a Agricultura, a seguir «APIA», apresentar o pedido dos pagamentos dentro do prazo e preencher as seguintes condições gerais:

a) utilizar um terreno agrícola com uma superfície de, pelo menos, 1 ha, e que a superfície da parcela agrícola tenha pelo menos 0,3 ha [...];

[...]

f) apresentar os documentos necessários que comprovam o direito de uso e poder comprovar que utiliza o terreno para o qual apresentou o pedido;

[...]

(3) Os regimes de pagamentos diretos por superfície previstos no artigo 2.º, alíneas a), b), d) e e), aplicam-se às superfícies registadas no Sistemul de identificare a parcelelor agricole (sistema de identificação das parcelas agrícolas) que constitui a referência para o processo de controlo e concessão dos pagamentos.

(4) O pedido de alteração das superfícies registadas no sistema de identificação das parcelas agrícolas pode ser apresentado pelos agricultores à [APIA] até à data limite de apresentação dos pedidos de pagamento. Os pedidos apresentados após essa data serão tratados no decurso do ano seguinte. O processamento das alterações pedidas será efetuado apenas após a verificação das mesmas pela [APIA].

(5) Os documentos que comprovam o direito de uso e os documentos dos quais resulta a utilização do terreno agrícola são estabelecidos por ato do Ministro da Agricultura, das Florestas e do Desenvolvimento e são apresentados, a pedido, aos representantes da [APIA].

[...]

Legea nr. 18/1991 - Legea fondului funciar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare (forma în vigoare la data de 15 mai 2014, data cererii de plată depusă de reclamantă pentru campania 2014) (Lei n.º 18/1991 – Lei sobre a propriedade fundiária, republicada no Jornal Oficial da Roménia, parte I, n.º 1 de 5 de janeiro de 1998, com alterações e aditamentos posteriores) (redação em vigor em 15 de maio de 2014, data do pedido de pagamento apresentado pela demandante em primeira instância para a campanha de 2014):

Artigo 2.º

Dependendo da afetação, os terrenos podem ser:

a) terrenos destinados à agricultura, isto é: os terrenos agrícolas produtivos – as terras aráveis, as vinhas, os pomares, os viveiros vitícolas, os arbóreos, as plantações de lúpulo e amoreiras, as pastagens, os prados, as estufas, as estufas fotovoltaicas, as camas de sementeira e outras análogas -, aqueles com vegetação em talhadia, se não estiverem incluídas nas intervenções em silviculturas (empresas florestais), as pastagens reflorestadas, aquelas com construções e instalações agrozootécnicas, as instalações de aquicultura e para o melhoramento do solo, as estradas da rede rodoviária rural – estradas rurais/agrícolas e de ligação entre latifúndios (drumuri tehnologice și de exploatare agricolă), as plataformas e os espaços de armazenamento que funcionam para a produção agrícola e os terrenos não produtivos que podem ser utilizados e usados para a produção agrícola;

[...]

c) terrenos permanentemente submersos, isto é: os canais menores dos cursos de água, as bacias dos lagos nos níveis máximos de retenção, o fundo das águas marítimas internas e do mar territorial;

[...]

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general, aprobate prin Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 744 din 21 noiembrie 2001 (Normas técnicas para a introdução do cadastro geral, aprovadas pelo Despacho do Ministro da Administração Pública, n.º 534/2001, publicado no Jornal Oficial da Roménia, parte I, n.º 744 de 21 de novembro de 2001).

7. Critérios de subdivisão dos terrenos com base na afetação

[...]

7.2. Terrenos destinados à agricultura

7.2.1. Pertencem à categoria de terrenos destinados à agricultura: as terras aráveis, as vinhas, os pomares, os viveiros vitícolas, os arbóreos, as plantações de lúpulo e amoreiras, as pastagens, os prados, as estufas, as estufas fotovoltaicas, as camas de sementeira, os terrenos com vegetação em talhadia se não estiverem incluídos nas intervenções em silviculturas (empresas florestais), as pastagens reflorestadas, aqueles com construções e instalações agrozootécnicas e para o melhoramento do solo, as instalações de aquicultura, as estradas da rede rodoviária rural – estradas rurais/agrícolas e para o armazenamento.

[...]

8. Critérios de classificação e identificação das categorias de uso dos terrenos e das construções

8.1. Regras gerais

8.1.1. A categoria de uso do terreno, identificada individualmente através de um código, constitui uma das características da parcela. A confirmação [da categoria] na parte técnica do cadastro geral da categoria de uso juntamente com as outras características é necessária não só para a elaboração do registo predial, como para estabelecer os encargos fiscais que pendem sobre os imóveis. No cadastro geral não é registada a subcategoria de uso.

8.1.2. Cada uma das cinco afetações dos terrenos referidas pode ter categorias de uso predominantes, que ocupam a maior parte da superfície, e categorias de uso que ocupam uma percentagem mais reduzida. [...]

8.2. Critérios de identificação das categorias de uso dos terrenos

8.2.1. Terras aráveis (A). Nesta categoria estão os terrenos que são arados cada ano ou a cada vários anos (2-6 anos) e são cultivados com plantas anuais ou perenes como por exemplo: cereais, leguminosas para grão, plantas oleaginosas, têxteis e industriais, plantas medicinais e aromáticas, plantas forrageiras, hortícolas, etc. Na categoria de uso de terras aráveis incluem-se: as terras aráveis propriamente ditas, prados cultivados, hortas, arrozais, estufas, estufas fotovoltaicas e leitos de sementeiras, culturas de morangos, outras culturas perenes.

[...]

8.2.7. Terrenos com águas e águas com vegetação canavial. Nesta categoria incluem-se os terrenos permanentemente submersos e os terrenos temporariamente submersos, que após a retirada das águas não possam ter outro uso.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A demandante em primeira instância é uma pessoa coletiva de direito romeno cujo objeto principal de atividade no período de 2007-2014 foi constituído pela aquicultura em água doce, incluindo-se entre as suas atividades secundárias também o cultivo de cereais (exclusivamente arroz), de plantas leguminosas e de plantas produtoras de sementes oleaginosas. A partir de 2014, a sua atividade principal passou a ser o cultivo de cereais (exclusivamente arroz), de plantas leguminosas e de plantas produtoras de sementes oleaginosas, incluindo-se entre as suas atividades secundárias também a pesca em águas doces, a aquicultura marítima, o tratamento e conservação do peixe, dos crustáceos e dos moluscos.
- 2 Com base em cinco contratos de concessão celebrados nos anos de 2004, 2005 e 2010 com o Consiliul Judeţean Tulcea (Concelho Municipal de Tulcea), a demandante em primeira instância utiliza uma superfície total de 1888 ha, terrenos estes situados na Rezervaţia Biosferei Delta Dunării - Amenajările piscicole Rusca şi Litecov (Reserva da Biosfera do Delta do Danúbio – instalações de aquicultura Rusca e Litecov).
- 3 Nesses contratos de concessão é referido que o objeto do contrato é constituído pelo direito do concessionário utilizar os terrenos «para fins de aquicultura» mas, nas adendas aos contratos de 2004 e de 2005, as partes acordaram alterar o preço inicial da concessão, o que foi motivado pela circunstância de «no âmbito dos programas de rotação e alternância das culturas de aquicultura impostos pela tecnologia da aquicultura, ou fora destes programas, serem utilizados terrenos das instalações de aquicultura como terrenos agrícolas». Da mesma forma, através de adenda ao contrato de 2010, as partes estabeleceram que, «para efeitos da concretização do objeto do contrato de concessão, o concessionário realiza atividades de rotação/alternância de culturas de aquicultura para a mineralização do solo e outras atividades impostas, em conformidade com as normas da tecnologia da aquicultura, numa superfície de 570 ha».

- 4 Por Dispoziția (ato) de 22 de março de 2005 e mediante autorização de 22 de março de 2005 do Presidente do Consiliul Județean Tulcea, a demandante em primeira instância foi autorizada a desenvolver a atividade de cultivo agrícola na instalação de Rusca.
- 5 Os autos das inspeções elaborados nos anos de 2008-2009 pelo Consiliul Județean Tulcea certificam que os terrenos objeto de concessão, quando não sejam improdutivos ou insuscetíveis de serem utilizados devido ao excesso de humidade, são utilizados exclusivamente para a agricultura, sem que se trate de superfícies utilizadas para a aquicultura.
- 6 Nas campanhas de 2007-2014, a demandante em primeira instância apresentou pedidos de pagamento para os regimes de apoio por superfície para os respetivos anos, relativamente a superfícies que variavam entre 899,12 ha e 1500,49 ha, requerendo apoio no âmbito do SAPS (Schema de plată unică pe suprafață - regime de pagamento único por superfície) e do PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară - regime de pagamento nacional direto complementar) (culturas em terras aráveis), no ano 2007, e dos SAPS, PNDC1 (culturas em terras aráveis) e do ZSD (zonă semnificativ defavorizată – área significativamente desfavorecida), nos anos de 2008-2014.
- 7 Em apoio de cada pedido apresentado para os anos de 2007-2014, foram juntos os documentos que demonstravam o direito de uso/utilização da superfície para a qual foi requerido o apoio, isto é, os contratos de concessão e as adendas, bem como o certificado emitido pelo município da unidade administrativo-territorial em cujo território se localizavam os terrenos, no qual é referido que os terrenos estão registados no Registrul agricol (registro agrícola) do município como terrenos agrícolas e, adicionalmente, para a campanha de 2013, uma notificação proveniente da Direcția pentru Agricultură Tulcea (Direcção para a Agricultura de Tulcea) relativa ao parecer sobre a alteração provisória da categoria de uso para 570 ha da Amenajarea Piscicolă Litcov (instalação de aquicultura de Litcov) de instalação de aquicultura em terra arável, que a demandante de primeira instância utiliza com base no contrato n.º 400/07.12.2010, e um pedido dirigido à demandada em primeira instância em que requer a alteração da categoria de uso do terreno da Amenajarea Piscicole Litcov para terras aráveis, e para a campanha de 2014, uma notificação do Consiliul Județean Tulcea com o qual este último indica que não entram no seu âmbito de administração os terrenos ocupados pelas instalações de aquicultura cuja afetação tenha sido alterada e que as instalações de aquicultura preveem apenas rotações e alternâncias de culturas agrícolas em conformidade com a tecnologia específica de cada instalação.
- 8 Para cada uma das campanhas do período 2007-2014, a demandada em primeira instância emitiu, no ano seguinte, decisões de concessão dos pagamentos no âmbito dos regimes por superfície.
- 9 Em 2009 foi realizada uma inspeção ao terreno explorado pela demandada em primeira instância e as irregularidades constatadas respeitaram à declaração

errada, no ano de 2007, de uma parcela não cultivada com uma superfície insignificante (80,56 ha). Para as campanhas do período de 2010-2014, foi realizada uma inspeção visual prévia à aprovação dos pedidos de pagamento, que estabeleceu que o pedido era completo e válido.

- 10 Para a campanha de 2015, a demandada em primeira instância indeferiu o pedido de pagamento, uma vez que a legislação nacional (artigo III da Lei n.º 122/2014) previa que «a partir de 15 de setembro de 2014 não serão concedidos mais subsídios agrícolas aos terrenos relativos a anteriores instalações de aquicultura localizadas no território da Reserva da Biosfera do Delta do Danúbio».
- 11 O Tribunalul julgou improcedente, em primeira instância, o pedido da demandante em primeira instância de anulação da decisão de indeferimento da concessão de pagamentos diretos para o ano de 2015, mas a Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța), por decisão definitiva de 31 de outubro de 2016, julgou procedente o pedido da demandante em primeira instância e ordenou à demandada em primeira instância que adotasse uma decisão de concessão dos pagamentos no âmbito dos regimes de apoio por superfície - campanha de 2015, indicando também, nomeadamente, as definições dos conceitos de «atividade agrícola», «produtos agrícolas» e «terra arável» do Regulamento n.º 1307/2013.
- 12 No período de 27 de outubro de 2015 a 13 de abril de 2016, a APIA - Direcția Antifraudă și Control Intern (Direção Antifraude e Controlo Interno da APIA) realizou uma auditoria documental à demandada em primeira instância, cujo objeto foi constituído pelas modalidades de concessão de apoio financeiro por superfície à demandante em primeira instância, nas campanhas de 2007-2014, na sequência de um pedido formulado pela Direcția Națională Anticorupție (Direção Nacional Anticorrupção). A conclusão do órgão de controlo foi a de que a demandante em primeira instância não preenchia as condições de elegibilidade para obter os pagamentos diretos, uma vez que os documentos apresentados demonstravam a utilização agrícola do terreno, mas não a alteração de categoria de uso das instalações de aquicultura em terrenos agrícolas produtivos/aráveis (à exceção do parecer provisório da campanha de 2013 para a instalação de aquicultura de Litcov). Os terrenos enquadrados na categoria «instalações de aquicultura» não são elegíveis para os pagamentos por superfície, a partir do momento em que, de acordo com a legislação nacional, não estão enquadrados na categoria «terrenos agrícolas produtivos».
- 13 Na sequência dessa inspeção, a demandada em primeira instância analisou novamente os pedidos de pagamento apresentados para as campanhas de 2007-2014 e, em 20 de maio de 2016, emitiu decisões de indeferimento relativamente aos pedidos de pagamento para os regimes de apoio por superfície para cada campanha, nas quais definiu os montantes de pagamento devidos. Em 23 de dezembro de 2016, foram elaborados, para cada uma das campanhas do período de 2007-2014, autos que constataram as irregularidades e determinaram os créditos fiscais com base nos quais se apurou que a demandante em primeira

instanța recebeu indevidamente montantes nas respetivas campanhas, e se fixou o valor do crédito fiscal.

- 14 As reclamações administrativas apresentadas pela demandante em primeira instância contra as decisões de indeferimento e os autos que constatarem as irregularidades e determinaram os créditos fiscais foram indeferidas.
- 15 No pedido que deu entrada em primeira instância no Tribunalul Tulcea em 15 de março de 2017, a demandante em primeira instância pede a anulação das decisões de indeferimento e dos autos que constatarem as irregularidades e determinaram os créditos fiscais concedidos às campanhas do período de 2007-2014, e das decisões adotadas relativamente às reclamações administrativas apresentadas.
- 16 Em apoio da sua ação, a demandada em primeira instância invocou três fundamentos baseados (i) nas disposições do artigo 80.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1122/2009, com base nas quais a demandante em primeira instância não pode ser obrigada a reembolsar os pagamentos se o erro tiver sido cometido pela autoridade competente (ii) na prescrição, nos termos do artigo 80.º, n.º 3 do Regulamento (CE) n.º 1122/2009, do direito de solicitar a restituição, a partir do momento em que as decisões que ordenaram a restituição foram emitidas mais de 12 meses após o momento da realização do pagamento, e (iii) no cumprimento de todas as condições de elegibilidade previstas pelo Decreto-Lei n.º 125/2006 e na aplicação direta do direito da União neste domínio.
- 17 Relativamente a este último fundamento, a demandante em primeira instância referiu que preenchia o requisito de utilizar um terreno agrícola, previsto no artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 125/2006, e que, ao utilizar esse terreno com a finalidade de obter produtos agrícolas, o mesmo terreno entra na categoria das terras aráveis definidas no artigo 5.º, n.º 3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 125/2006.
- 18 No contexto do referido fundamento, a demandante em primeira instância afirma que, no presente litígio, é necessário aplicar de forma direta e prioritária o direito da União, mais precisamente o artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 73/2009, bem como constatar o facto de que, com base nesse fundamento, os terrenos utilizados pela própria demandante correspondem à definição de «hectare elegível» prevista no *supra* mencionado regulamento.
- 19 A demandada em primeira instância pede que a ação seja julgada improcedente, alegando, em primeiro lugar, que na base dos pagamentos esteve o pedido da demandante em primeira instância e não um erro da própria demandada. Em segundo lugar, a demandada em primeira instância afirmou que os documentos apresentados pela demandante em primeira instância comprovam a utilização agrícola do terreno, mas não a alteração da categoria de uso do mesmo, que permanece o de instalação de aquicultura, de modo que as superfícies em questão não são elegíveis nos termos do Decreto-Lei n.º 125/2006 e não podem beneficiar de pagamentos diretos.

- 20 Por sentença de 1 de fevereiro de 2018, o Tribunalul de Tulcea julgou procedente a ação intentada e ordenou a anulação dos atos impugnados.
- 21 O Tribunalul analisou exclusivamente a aplicabilidade do artigo 80.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1122/2009, considerando que no presente processo são aplicáveis as normas de direito da União que excluem do reembolso os pagamentos efetuados por culpa da autoridade.
- 22 O Tribunalul defendeu que é pacífico o facto de todos os pedidos de pagamento apresentados pela demandante em primeira instância terem sido acompanhados dos contratos de concessão e do certificado emitido pelo município da unidade administrativo-territorial do território em que se situavam os terrenos objeto da concessão em relação ao registo do agricultor no Registrul Agricol do município com as superfícies objeto de concessão, e que nos contratos de concessão é referido de forma expressa que o terreno objeto de concessão (para o qual é pedido o apoio) é ocupado por uma instalação de aquicultura e que a demandante em primeira instância tinha a obrigação de o utilizar para fins de aquicultura.
- 23 Neste contexto, o caso de incumprimento para o qual foi ordenada a restituição dos montantes pagos à recorrente em primeira instância não se deve a negligência desta ou a uma ação culposa. Por outro lado, através dos documentos juntos aos pedidos de pagamento foram apresentados dados concretos e suficientes para a verificação das condições de elegibilidade para a concessão do apoio e, além disso, para as campanhas de 2008 e 2009, os controlos administrativos foram seguidos de inspeções no local, e as conclusões foram no sentido do preenchimento das condições de elegibilidade. Se se aceitasse a ideia de que uma instalação de aquicultura não pode ser enquadrada na categoria de uso de terras aráveis, como foi alegado pela demandada em primeira instância, seria inquestionável que os pagamentos concedidos à demandante em primeira instância resultaram de um erro cometido pelos funcionários da demandada em primeira instância.
- 24 Não se pode considerar que a demandante em primeira instância deveria conhecer a circunstância de não poder beneficiar dos pagamentos diretos pelo terreno em questão, a partir do momento em que a própria demandada em primeira instância, a autoridade encarregue da realização dos controlos relativos ao apuramento dos requisitos de elegibilidade, considerou durante sete anos que a demandante em primeira instância tinha legitimidade para receber pagamentos diretos pela superfície do terreno objeto de concessão.
- 25 Por outro lado, as decisões em análise também são ilegítimas considerando o facto de a medida de restituição dos montantes concedidos à demandante em primeira instância ter sido ordenada pela demandada em primeira instância após o decurso do prazo de um ano a contar da data em que foi efetuado o pagamento previsto no artigo 80.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1122/2009.

- 26 Em 29 de março de 2018, a demandada em primeira instância e recorrente interpôs um recurso contra a demandante em primeira instância e recorrida na Curtea de Apel Constanța -Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (Tribunal de Recurso de Constanța, segunda secção cível, para o contencioso administrativo e tributário), da sentença cível de 1 de fevereiro de 2018 proferida pelo Tribunalul Tulcea, através do qual foi pedida a reforma integral da sentença recorrida e a improcedência da ação [em primeira instância].

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 27 A demandada em primeira instância pediu ao órgão jurisdicional de reenvio que submetesse ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial *supra* referida.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 28 Embora o Tribunalul apenas se tenha pronunciado relativamente à aplicabilidade das disposições do artigo 80.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1122/2009, o tribunal de recurso considera que também é necessário verificar o direito da recorrida e demandante em primeira instância de beneficiar dos regimes de apoio por superfície para os anos de 2007-2014, e que apenas na medida em que se constate que os montantes pagos não eram devidos porque os terrenos utilizados não eram elegíveis se proceda à verificação da aplicabilidade do artigo 80.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1122/2009.
- 29 Segundo as disposições nacionais, os terrenos subdividem-se de acordo com a sua afetação em cinco grandes categorias: terrenos destinados à agricultura (TDA): as terras aráveis, as vinhas, os pomares, os viveiros vitícolas, os arbóreos, as plantações de lúpulos e amoreiras, as pastagens, os prados, as estufas, as estufas fotovoltaicas, os leitos de sementeiras, os terrenos com vegetação em talhadia, se não estiverem incluídos nas intervenções em silviculturas (empresas florestais), as pastagens reflorestadas, aqueles com construções agrozootécnicas e para o melhoramento do solo, as instalações de aquicultura, as estradas da rede rodoviária rural – estradas rurais/agrícolas e para armazenamento; as florestas (TDF); os terrenos permanentemente submersos (TDH); os terrenos urbanos (TDI); os terrenos com afetação específica (TDS).
- 30 Cada uma das cinco mencionadas afetações dos terrenos pode ter categorias de uso predominantes, que ocupam a maior parte da superfície, e categorias de uso que ocupam uma percentagem mais reduzida. Por exemplo, no grupo dos terrenos destinados à agricultura as categorias de uso predominante são: as terras aráveis, as vinhas, os pomares, os prados e pastagens, mas uma percentagem mais pequena é ocupada também pelas construções, pelas águas, etc.
- 31 A afetação e a categoria de uso são características dos terrenos que são objeto de publicidade imobiliária através de inscrição no registo predial que inclui a descrição dos imóveis e as inscrições relativas aos direitos reais imobiliários,

direitos pessoais, as escrituras, aos factos ou relações jurídicas que estão relacionadas com o imóvel. A alteração da afetação ou da categoria de uso obriga à realização de algumas formalidades e à obtenção de alguns pareceres prévios, bem como à prestação das indicações necessárias relativas à alteração ocorrida no registo predial do imóvel.

- 32 As normas técnicas para a introdução no registo geral regulam dez categorias de uso dos terrenos, da seguinte forma: terras aráveis (A), pastagens (P), prados (F), vinhas (V), pomares (L), bosques e outros terrenos florestais, terrenos com águas ou águas com vegetação canavial, estradas (DR) e ferrovias (CF), terrenos com construções e pátios (CC), terrenos degradados e improdutivos (N).
- 33 Da leitura das regras, verifica-se que a instalação de aquicultura, embora elencada na categoria dos terrenos destinados à agricultura, não aparece posteriormente identificada com uma categoria de uso diferente no âmbito das categorias elencadas e definidas no ponto 8.2 das mesmas regras. Porém, as regras referem que no âmbito da categoria de uso «terrenos com águas ou águas com vegetação canavial» entram os terrenos permanentemente submersos e os terrenos temporariamente submersos, que, após ter sido retirada a água não podem ter outra utilização.
- 34 No entanto, no presente litígio a recorrida e demandante em primeira instância também não defende que os terrenos utilizados estão inscritos no registo predial na categoria de uso «terras aráveis» ou com outra categoria de uso que, na aceção da legislação nacional, lhes atribua o direito de aceder aos regimes únicos de pagamento ou que tenham iniciado a formalidades para alterar a categoria de uso para terras aráveis. O que a demandante em primeira instância alega é que o que é relevante é a utilização, na prática, dos terrenos objeto de concessão como terras aráveis, considerando que tem autorização nesse sentido pelo concedente para utilizar o terreno para um fim diferente do previsto inicialmente nos contratos de concessão.
- 35 Salienta-se que a legislação nacional (Decreto-Lei n.º 125/2006) não prevê, de forma expressa, que a superfície agrícola deva estar inscrita no registo predial com a categoria de uso que a qualifique como elegível ou que a inscrição no registo predial de uma outra categoria de uso exclua a superfície agrícola da elegibilidade, independentemente do facto de, na prática, a superfície agrícola ser utilizada, por exemplo, como terras aráveis ou pastos permanentes. Contudo, isso constitui o fundamento pelo qual a demandada em primeira instância elaborou os atos impugnados no presente litígio.
- 36 Na jurisprudência nacional foi dada prevalência à categoria de uso inscrita no registo predial ou nos atos que certificam o direito de uso e foi considerado irrelevante a forma como os terrenos são usados de facto, nos casos em que o uso de facto diverge da categoria de uso inscrita no registo predial ou nos atos que certificam o direito de uso.

- 37 A Curtea de Apel é a última instância no presente litígio e considera que, no contexto de facto em questão, está obrigada a submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial relativo à compatibilidade das normas europeias com as nacionais, no sentido de clarificar se é necessário ter em consideração exclusivamente a forma de utilização, na prática, das superfícies pelos agricultores, ou se, pelo contrário, é necessário ter em consideração as características das superfícies tais como estão definidas nos atos de publicidade predial ou através dos documentos com os quais o agricultor comprova o direito de uso relativo ao terreno para o qual foi apresentado o pedido de pagamento e a conformidade entre utilização do terreno e as referidas características.
- 38 Referindo-se aos Acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos C-422/13, Wree, e C-684/13, Demmer, segundo os quais, para efeitos de qualificação das superfícies como elegíveis é relevante a afetação efetiva dos terrenos em causa, o órgão jurisdicional de reenvio refere que não resulta dos dois mencionados acórdãos que nesses processos a afetação definitiva divergisse do destino ou da categoria de uso inscrita no registo predial, razão pela qual considera não poder aplicar a teoria do denominado «acte clair» e que a resposta à questão prejudicial não pode ser deduzida de forma clara da jurisprudência do Tribunal de Justiça, não se podendo entender que não subsistem dúvidas razoáveis a este respeito.