



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

29 de abril de 2021*

«Reenvio prejudicial — Agricultura — Política agrícola comum (PAC) — Regimes de apoio direto — Hectare elegível — Instalação de aquicultura — Afetação cadastral — Utilização efetiva para fins agrícolas — Uso em conformidade com as inscrições no registo predial»

Nos processos apensos C-294/19 e C-304/19,

que têm por objeto dois pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța, Roménia), por Decisões de 27 e 29 de março de 2019, que deram entrada no Tribunal de Justiça, em 10 e 12 de abril de 2019, respetivamente, nos processos

Agência de Plăți și Intervenție pentru Agricultură — Centrul Județean Tulcea

contra

SC Piscicola Tulcea SA (C-294/19),

e

Ira Invest SRL

contra

Agência de Plăți și Intervenție pentru Agricultură — Centrul Județean Tulcea (C-304/19),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, C. Toader e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: romeno.

considerando as observações apresentadas:

- em representação da SC Piscicola Tulcea SA, por D. Damgalin, advokată,
- em representação do Governo romeno, inicialmente, por E. Gane, O.-C. Ichim, S.-A. Purza e C.-R. Canțar, em seguida, por E. Gane, O.-C. Ichim e S.-A. Purza, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por A. Sauka e G.-D. Balan, na qualidade de agentes,

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

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação dos artigos 2.º e 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 (JO 2009, L 30, p. 16), 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 n.º 73/2009 (JO 2009, L 316, p. 1), bem como dos artigos 4.º, n.º 1, alíneas a) a c), e) e f), 10.º, 21.º, n.º 1, e 32.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento n.º 73/2009 (JO 2013, L 347, p. 608; retificação no JO 2016, L 130, p. 23).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, por um lado, a Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură — Centrul Județean Tulcea (Agência de Pagamentos e Intervenções Agrícolas — Centro Distrital de Tulcea, Roménia) (a seguir «APIA») à SC Piscicola Tulcea SA e, por outro, a Ira Invest SRL à APIA, a respeito de pagamentos únicos por superfície para a utilização como terras aráveis de superfícies inscritas no cadastro como destinadas à utilização de aquicultura.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 73/2009

- 3 O Regulamento n.º 73/2009 foi revogado pelo Regulamento n.º 1307/2013.

4 O considerando 3 do Regulamento n.º 73/2009 enunciava:

«O Regulamento (CE) n.º 1782/2003 [do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1; retificações no JO 2004, L 94, p. 70, e no JO 2008, L 307, p. 22),] 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. Contudo, a experiência mostra que certos requisitos no âmbito da condicionalidade não estão suficientemente ligados à atividade ou às terras agrícolas ou dizem mais respeito às autoridades nacionais que aos agricultores. É, por conseguinte, conveniente ajustar o âmbito da condicionalidade.»

5 O artigo 2.º do Regulamento n.º 73/2009 dispunha:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

c) “Atividade agrícola”: a produção, criação ou cultivo de produtos agrícolas, incluindo a colheita, ordenha, criação de animais e detenção de animais para fins de produção, ou a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais, tal como definidas nos termos do artigo 6.º;

[...]

h) “Superfície agrícola”: qualquer superfície de terras aráveis, pastagens permanentes ou culturas permanentes.»

6 O artigo 34.º desse regulamento previa:

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

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

a) Qualquer superfície agrícola da exploração, bem como as superfícies exploradas em talhadia de rotação curta (código NC ex 060290 41), utilizada para uma atividade agrícola ou, se a superfície for igualmente utilizada para atividades não agrícolas, principalmente utilizada para atividades agrícolas [...]

[...]»

Regulamento n.º 1120/2009

- 7 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1120/2009, revogado pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento n.º 1307/2013 e que altera o anexo X do mesmo regulamento (JO 2014, L 181, p. 1), tinha a seguinte redação:

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

- a) “Terras aráveis”: as terras cultivadas destinadas à produção vegetal, ou mantidas em boas condições agrícolas e ambientais, em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009, independentemente de estarem ou não ocupadas por estufas ou cobertas por estruturas fixas ou móveis;

[...]»

Regulamento (CE) n.º 1122/2009

- 8 O artigo 80.º 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 no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola (JO 2009, L 316, p. 65), e revogado pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 640/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo e às condições de recusa ou retirada de pagamentos, bem como às sanções administrativas aplicáveis aos pagamentos diretos, ao apoio ao desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO 2014, L 181, p. 48), dispunha:

«1. Em caso de pagamento indevido, incumbe ao agricultor reembolsar o montante em questão acrescido de juros calculados de acordo com o n.º 2.

[...]

3. A obrigação de reembolso referida no n.º 1 não é aplicável se o pagamento tiver sido efetuado por erro da autoridade competente ou por erro de outra autoridade e o erro não pudesse razoavelmente ter sido detetado pelo agricultor.

No entanto, se o erro estiver relacionado com elementos factuais relevantes para o cálculo do pagamento em causa, o disposto no primeiro parágrafo só é aplicável se a decisão de recuperação não tiver sido comunicada nos 12 meses seguintes ao pagamento.»

Regulamento (UE) n.º 1306/2013

- 9 O Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1200/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 549), enuncia, nos seus

considerandos 53 e 54, que, no âmbito deste sistema de condicionalidade que deve ser mantido, os Estados-Membros devem impor sanções sob a forma de redução ou exclusão do apoio recebido no âmbito da política agrícola comum (PAC).

Regulamento n.º 1307/2013

10 O considerando 4 do Regulamento n.º 1307/2013 enuncia:

«É necessário clarificar que o Regulamento [n.º 1306/2013] e as disposições adotadas na sua execução devem ser aplicáveis às medidas estabelecidas no presente regulamento. Por razões de coerência com outros instrumentos jurídicos relativos à PAC, algumas regras atualmente previstas no Regulamento [...] n.º 73/2009 são agora estatuídas pelo Regulamento [...] n.º 1306/2013, nomeadamente as regras que garantem a observância das obrigações estabelecidas pelas disposições relativas aos pagamentos diretos, incluindo controlos e a aplicação de medidas administrativas e de sanções administrativas em caso de incumprimento, as regras relativas à condicionalidade, como os requisitos legais de gestão, as boas condições agrícolas e ambientais, [o] acompanhamento e a avaliação das medidas pertinentes e as regras relativas ao pagamento de adiantamentos e à recuperação de pagamentos indevidos.»

11 O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013 dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

- b) “Exploração”: o conjunto das unidades utilizadas para atividades agrícolas e geridas por um agricultor, situadas no território do mesmo Estado-Membro;
- c) “Atividade agrícola”:
 - i) a produção, a criação ou o cultivo de produtos agrícolas, incluindo a colheita, a ordenha, a criação de animais, e a detenção de animais para fins de produção,
 - ii) a manutenção de uma superfície agrícola num estado que a torne adequada para pastoreio ou cultivo sem ação preparatória especial para além dos métodos e máquinas agrícolas habituais, com base em critérios a definir pelos Estados-Membros a partir de um quadro estabelecido pela Comissão, ou
 - iii) a realização de uma atividade mínima, definida pelos Estados-Membros, em superfícies agrícolas naturalmente mantidas num estado adequado para pastoreio ou cultivo;
- d) “Produtos agrícolas”: os produtos, com exclusão dos produtos da pesca, enumerados no anexo I dos Tratados, bem como o algodão;
- e) “Superfície agrícola”: qualquer superfície de terras aráveis, prados permanentes e pastagens permanentes, ou culturas permanentes;
- f) “Terras aráveis”: as terras cultivadas para produção vegetal ou as superfícies disponíveis para produção vegetal mas em pousio, incluindo as superfícies retiradas nos termos dos artigos 22.º, 23.º e 24.º do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 [do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO 1999, L 160,

p. 80)], do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 [do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO 2005, L 277, p. 1)], e do artigo 28.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento n.º 1698/2005 (JO 2013, L 347, p. 487)], independentemente de estarem ou não ocupadas por estufas ou cobertas por estruturas fixas ou móveis;»

12 O artigo 10.º do Regulamento n.º 1307/2013 prevê:

«1. Os Estados-Membros decidem em qual dos seguintes casos não concedem pagamentos diretos aos agricultores:

- a) O montante total dos pagamentos diretos pedidos ou a conceder, antes da aplicação do artigo 63.º do Regulamento [...] n.º 1306/2013, em determinado ano civil é inferior a 100 [euros];
- b) A superfície elegível da exploração pela qual são pedidos ou devem ser concedidos pagamentos diretos, antes da aplicação do artigo 63.º do Regulamento [...] n.º 1306/2013, é inferior a um hectare.

2. Para ter em conta a estrutura das suas economias agrícolas, os Estados-Membros podem ajustar os limiares previstos no n.º 1, alíneas a) e b), dentro dos limites fixados no anexo IV.

3. Caso um Estado-Membro tenha decidido aplicar uma superfície mínima ao abrigo do n.º 1, alínea b), deve todavia aplicar o n.º 1, alínea a), aos agricultores que recebam o apoio associado relativo a animais referido no título IV e disponham de um número de hectares inferior à superfície mínima.

4. Os Estados-Membros em causa podem decidir não aplicar o n.º 1 nas regiões ultraperiféricas e nas ilhas menores do mar Egeu.

5. Na Bulgária e na Roménia, em 2015, o montante solicitado ou a conceder referido no n.º 1, alínea a), é calculado com base no montante pertinente fixado no anexo V, ponto A.

Na Croácia, no período compreendido entre 2015 e 2021, o montante solicitado ou a conceder referido no n.º 1, alínea a), é calculado com base no montante fixado no anexo VI, ponto A.»

13 O artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1307/2013 prevê:

«1. É concedido apoio a título do regime de pagamento de base aos agricultores que:

- a) Obtenham direitos ao pagamento ao abrigo do presente regulamento através da atribuição nos termos do artigo 20.º, n.º 4, mediante primeira atribuição nos termos do artigo 24.º ou do artigo 39.º, mediante atribuição a partir da reserva nacional ou das reservas regionais nos termos do artigo 30.º, ou mediante transferência nos termos do artigo 34.º; ou

b) Cumpram o disposto no artigo 9.º e disponham a título de propriedade ou de arrendamento de direitos ao pagamento num Estado-Membro que, nos termos do n.º 3, tenha decidido manter os seus direitos ao pagamento existentes.»

14 O artigo 32.º do referido regulamento dispõe:

«1. O apoio a título do regime de pagamento de base é concedido aos agricultores, através da declaração [...], mediante ativação de um direito ao pagamento por hectare elegível no Estado-Membro em que foi atribuído. [...]

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

a) Qualquer superfície agrícola da exploração, incluindo as superfícies que não estavam mantidas em boas condições agrícolas à data de 30 de junho de 2003 nos Estados-Membros que aderiram à União em 1 de maio de 2004 e que, no momento da adesão, optaram por aplicar o regime de pagamento único por superfície, que seja utilizada para uma atividade agrícola ou, se a superfície for igualmente utilizada para atividades não agrícolas, que seja principalmente utilizada para atividades agrícolas, ou

[...]

3. Para efeitos do n.º 2, alínea a):

a) Sempre que uma superfície agrícola de uma exploração seja igualmente utilizada para atividades não agrícolas, considera-se que a superfície em causa é principalmente utilizada para atividades agrícolas desde que estas atividades agrícolas possam ser exercidas sem serem significativamente afetadas pela intensidade, natureza, duração e calendário das atividades não agrícolas;

[...]»

15 Nos termos do artigo 74.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1307/2013, este último é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2015.

Direito romeno

Lei n.º 18/1991

16 O artigo 2.º da Legea nr. 18/1991 fundului funciar (Lei n.º 18/1991 — Lei sobre a Propriedade Fundiária, *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1, de 5 de janeiro de 1998), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, tem a seguinte redação:

«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, 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.»

Decreto n.º 534/2001

- 17 As Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general (Normas Técnicas para a Introdução do Cadastro Geral), aprovadas pelo Ordinul ministrului Administrației publice nr. 534/2001 (Despacho n.º 534/2001 do Ministro da Administração Pública) (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 744, de 21 de novembro de 2001), dispõem:

«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, [...] instalações de aquicultura, [...]

[...]

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 [...] para a elaboração do registo predial [...]

[...]

8.2. Critérios de identificação das categorias de uso dos terrenos

8.2.1. Terras aráveis (A). Desta categoria fazem parte os terrenos que são arados [...] e são cultivados com plantas anuais ou perenes, como por exemplo: cereais, [...]

[...]»

Decreto-Lei de Emergência do Governo n.º 125/2006

- 18 Nos termos do artigo 5.º do Ordonanța de urgență a guvernului nr. 125/2006 din 21 decembrie 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 (Decreto-Lei de Emergência do Governo n.º 125/2006, de 21 de dezembro de 2006, para Aprovação dos Regimes de Pagamento Direto e Pagamentos Nacionais Diretos Complementares, que são Concedidos na Agricultura a partir de 2007, e que Altera o Artigo 2.º da Lei n.º 36/1991, Relativa às Sociedades Agrícolas e outras Formas de Associação no Âmbito Agrícola) (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1043, de 29 de dezembro de 2006), na sua versão aplicável relativamente aos anos de 2007 a 2014:

«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.

[...]

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

a) Terras aráveis — terreno cultivado para a produção de cereais de grão, [...]»

- 19 O artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei de Emergência do Governo dispõe:

«Para beneficiar da concessão dos pagamentos no âmbito dos regimes de pagamento único por superfície, os requerentes devem estar inscritos no [registo dos agricultores], gerido pela [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; [...]

b) Declarar todas as parcelas agrícolas;

[...]

e) Respeitar as boas condições agrícolas e ambientais, reguladas pela legislação nacional, em toda a superfície agrícola da exploração;

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

[...]»

Lei n.º 122/2014

- 20 Nos termos do artigo III da Legea nr. 122/2014 pentru completarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei «Delta Dunării» (Lei n.º 122/2014, que Completa a Lei n.º 82/1993 Relativa à Criação da Reserva da Biosfera do «Delta do Danúbio») (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 541, de 22 de julho de 2014):

«[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.»

OUG n.º 3/2015

- 21 O Ordonanța de urgență a guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Decreto-Lei de Emergência do Governo n.º 3/2015 que Aprova os Regimes de Pagamento Aplicáveis na Agricultura no Período de 2015-2020 e que Altera o Artigo 2.º da Lei n.º 36/1991 Relativa às Sociedades Agrícolas e a outras Formas de Associação na Agricultura), de 18 de março de 2015 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 191, de 23 de março de 2015; a seguir «OUG n.º 3/2015»), na versão aplicável a um dos litígios no processo principal (C-304/19), dispõe, no seu artigo 2.º:

«1. Para efeitos do presente decreto-lei de emergência, entende-se por [...]

- n) “Superfície agrícola”: toda e qualquer superfície ocupada por terras aráveis, prados permanentes e pastagens permanentes, ou culturas permanentes;
- o) “Terra arável”: terreno utilizado para culturas agrícolas ou superfície disponível para o cultivo agrícola, mas em pousio, independentemente de estar ou não ocupado por culturas em estufas, em estufas fotovoltaicas, ou em outros equipamentos de proteção fixos ou móveis;

[...]

- r) “Utilização do terreno”: utilização para atividades agrícolas da superfície de terreno agrícola no âmbito da exploração que se encontra à disposição do agricultor no momento da apresentação do pedido, no ano do exercício.»

- 22 Por força do artigo 8.º, n.º 1, alínea n), do OUG n.º 3/2015, para beneficiarem de pagamentos diretos, os agricultores devem exibir, no momento da apresentação do pedido de pagamento único ou das suas alterações, os documentos necessários que comprovem que o terreno agrícola, incluindo as zonas de interesse ecológico, se encontra à sua disposição.

Decreto n.º 619/2015

- 23 O Ordinul nr. 619/2015 ministrului agriculturii și dezvoltării rurale pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la art. 1 alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și

a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Decreto n.º 619/2015, do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, que Aprova os Critérios de Elegibilidade, as Condições Específicas e as Normas de Execução dos Regimes de Pagamento Previstos no Artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do Decreto-Lei de Emergência do Governo n.º 3/2015 que Aprova os Regimes de Pagamento Aplicáveis na Agricultura durante o Período de 2015-2020 e que Altera o Artigo 2.º da Lei n.º 36/1991 Relativa às Sociedades Agrícolas e a outras Formas de Associação na Agricultura, bem como às Condições Específicas de Execução das Medidas Compensatórias de Desenvolvimento Rural Aplicáveis aos Terrenos Agrícolas Previstas no Programa Nacional de Desenvolvimento Rural de 2014-2020), na sua versão aplicável a um dos litígios no processo principal (C-304/19), dispõe, no seu artigo 5.º, n.º 2:

«A partir do exercício de 2015, os documentos que comprovam a utilização legítima do terreno e são apresentados à APIA, em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 1, alínea n), do Decreto-Lei, são os que se referem:

- a) À exploração na qual é exercida a atividade agrícola: o certificado deve ser preenchido em conformidade com o modelo [...] e é acompanhado de uma cópia autenticada das folhas que contêm os dados [...] do registo agrícola de 2015-2019, em conformidade com o modelo [...]
- b) Ao terreno agrícola à disposição do agricultor: cópias autenticadas do original do título de propriedade ou dos outros documentos comprovativos do direito de propriedade do terreno ou outros documentos, [...] como o contrato de arrendamento rural, o contrato de concessão [...]
- c) À identificação inequívoca das parcelas agrícolas utilizadas [...]

24 O artigo 10.º, n.º 5, do referido decreto prevê:

«Não são elegíveis para efeitos de pagamento as seguintes superfícies:

[...]

- o) As superfícies com instalações de aquicultura, conforme previsto no artigo 23.º das normas técnicas de integração do registo agrícola para o período de 2015-2019 [...]

Litígios no processo principal e questões prejudiciais

Processo C-294/19

- 25 A Piscicola Tulcea é uma sociedade de direito romeno cuja atividade principal durante os anos de 2007-2014 foi a aquicultura em água doce e cujas atividades secundárias autorizadas incluíam, nomeadamente, a cultura de cereais.
- 26 Com base numa série de contratos de concessão celebrados com o Consiliul Județean Tulcea (Conselho Distrital de Tulcea, Roménia) durante os anos de 2004, 2005 e 2010, a Piscicola Tulcea, explorava, numa área total de 1 888 (ha) hectares, as instalações de aquicultura de Rusca (Roménia) e de Litcov (Roménia), situadas na Reserva da Biosfera do Delta do Danúbio.

- 27 Embora os contratos de concessão estipulassem uma utilização dos terrenos «para fins de aquicultura», as partes acordaram, por adendas aos contratos celebrados durante os anos de 2004 e 2005, que o preço inicial da concessão seria alterado, uma vez que, «no âmbito dos programas de rotação e alternância das culturas de aquicultura impostos pela tecnologia da aquicultura, ou fora destes programas, [eram] utilizados terrenos das instalações de aquicultura como terrenos agrícolas». Além disso, através de uma adenda ao contrato celebrado durante o ano de 2010, determinou-se que a Piscicola Tulcea devia realizar atividades de rotação/alternância de culturas de aquicultura para a mineralização do solo numa superfície de 570 ha.
- 28 Por decisão adotada em 2005, a Piscicola Tulcea foi igualmente autorizada pelo Conselho Distrital de Tulcea a desenvolver a atividade de cultivo agrícola na instalação de aquicultura de Rusca.
- 29 Para os anos de 2007 a 2014, a Piscicola Tulcea apresentou à APIA pedidos de pagamento a título, nomeadamente, do regime de pagamento único por superfície.
- 30 Estes pedidos eram acompanhados dos documentos comprovativos do direito de utilizar a superfície para a qual foi pedido apoio, ou seja, os contratos de concessão e as suas adendas, bem como um certificado emitido pela unidade administrativa em cujo território os terrenos estavam localizados, indicando que estes estavam inscritos no registo agrícola da autarquia como terrenos agrícolas.
- 31 Os autos da inspeção elaborados durante os anos de 2008 e 2009 pelo Conselho Distrital de Tulcea certificaram que os terrenos concessionados eram utilizados exclusivamente para a agricultura, não sendo utilizada nenhuma superfície para a aquicultura.
- 32 Para cada uma das campanhas de 2007 a 2014, a APIA tomou decisões de concessão de pagamentos no âmbito dos regimes por superfície.
- 33 Durante o ano de 2009, a APIA realizou uma inspeção no local. As irregularidades constatadas respeitavam à declaração incorreta, no ano de 2007, de uma parcela não cultivada com uma superfície pouco significativa (80,56 ha). Para as campanhas de 2010 a 2014, foi realizada uma inspeção visual prévia à aprovação dos pedidos de pagamento, que estabeleceu que os pedidos estavam completos e eram válidos.
- 34 Para a campanha de 2015, o pedido de pagamento apresentado pela Piscicola Tulcea foi indeferido pela APIA, com o fundamento de que o artigo III da Lei n.º 122/2014 previa que não serão concedidos mais subsídios agrícolas aos terrenos relativos a anteriores instalações de aquicultura localizadas na Reserva da Biosfera do Delta do Danúbio, a partir de 15 de setembro de 2014. Chamada a pronunciar-se pela Piscicola Tulcea sobre um recurso de uma decisão do órgão jurisdicional competente em primeira instância, a Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța, Roménia), por Decisão de 31 de outubro de 2016, que se tornou definitiva, ordenou à APIA que concedesse os pagamentos pedidos no âmbito dos regimes de apoio por superfície para a campanha de 2015, apoiando-se, nomeadamente, nas definições dos termos «atividade agrícola», «produtos agrícolas» e «terras aráveis», que figuram no Regulamento n.º 1307/2013.
- 35 Durante o período compreendido entre 27 de outubro de 2015 e 13 de abril de 2016, a Direção Antifraude e Controlo Interno da APIA realizou uma auditoria documental relativa ao modo como o apoio tinha sido concedido à Piscicola Tulcea para as campanhas de 2007 a 2014. Este

órgão de controlo concluiu que, à luz da legislação nacional e dos documentos apresentados pela Piscicola Tulcea, esta última não preenchia as condições de elegibilidade para os pagamentos diretos em causa.

- 36 Na sequência dessa inspeção, a APIA reexaminou os pedidos de pagamento apresentados para as campanhas de 2007 a 2014. Em 23 de dezembro de 2016, elaborou, para cada uma destas campanhas, autos em que constatava que a Piscicola Tulcea tinha recebido indevidamente pagamentos e em que fixava o montante do crédito do Estado resultante das irregularidades cometidas, que devia ser restituído à APIA relativamente a cada campanha.
- 37 Por Sentença de 1 de fevereiro de 2018 proferida em matéria civil, o Tribunalul Tulcea (Tribunal Regional de Tulcea, Roménia) deu provimento ao recurso interposto pela Piscicola Tulcea em 15 de março de 2017 e anulou os atos impugnados. Segundo essa sentença, embora os contratos de concessão em causa indicassem expressamente que os terrenos concessionados estavam ocupados por uma instalação de aquicultura e que esta sociedade estava obrigada a utilizá-los para fins de aquicultura, a desconformidade pela qual tinha sido ordenada a restituição dos montantes concedidos a essa sociedade não se devia nem a negligência nem a um ato deliberado. Pelo contrário, a Piscicola Tulcea forneceu dados factuais concretos e suficientes, que permitiam aos funcionários da APIA verificar as condições de elegibilidade para beneficiarem do apoio em causa. Esse órgão jurisdicional concluiu, portanto, que, no caso em apreço, as disposições do direito da União que excluem do reembolso os pagamentos efetuados na sequência de uma falta das autoridades, nomeadamente o artigo 80.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1122/2009, se aplicavam.
- 38 Em 29 de março de 2018, a Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța) foi chamada a pronunciar-se sobre um recurso interposto pela APIA com vista a que a sentença recorrida fosse integralmente reformada e que o recurso interposto pela Piscicola Tulcea fosse julgado improcedente.
- 39 O órgão jurisdicional de reenvio questiona-se se, para verificar o direito do agricultor de beneficiar das medidas de apoio associadas à superfície, o juiz nacional deve apenas tomar em consideração a utilização efetiva das áreas pelo agricultor ou, pelo contrário, ter em conta as características das superfícies que figuram nos atos cadastrais ou nos documentos através dos quais o agricultor comprova o direito de uso relativo ao terreno para o qual foi apresentado o pedido de pagamento e a conformidade entre a utilização do terreno e essas características.
- 40 Nestas condições, a Curtea de Appel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem as disposições do artigo 2.º e do artigo 34.º, n.º 2, do Regulamento [...] n.º 73/2009 [...], e as disposições do artigo 2.º do Regulamento [...] n.º 1120/2009 [...] 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[os terrenos] elegíveis em conformidade com o artigo 34.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 73/2009?»

Processo C-304/19

- 41 A Ira Invest é uma sociedade de direito romeno que desenvolve como atividade principal a aquicultura e, como atividade secundária, entre outras, o cultivo de cereais, de plantas leguminosas, de plantas oleaginosas, de arroz e produtos hortícolas, e atividades de apoio às culturas.
- 42 Num pedido de pagamento único apresentado à APIA, a Ira Invest declarou, com vista à obtenção de apoio para o ano de 2016, todas as parcelas agrícolas utilizadas, ou seja, 757,04 ha.
- 43 A Ira Invest juntou a este pedido o contrato de concessão, de 18 de março de 2002, celebrado com o Conselho Distrital de Tulcea, ao abrigo do qual tinha o direito, enquanto concessionária, de utilizar terras com uma superfície total de 1 344 ha para fins de aquicultura.
- 44 A Ira Invest apresentou igualmente uma adenda ao referido contrato de concessão, de 15 de maio de 2014, pela qual as partes acordaram que o concessionário realiza trabalhos de rotação de culturas de aquicultura para a mineralização dos solos relativamente a uma superfície de 950 ha de terrenos de aquicultura. Esta adenda precisa que a rotação de culturas de aquicultura consiste em colocar em pousio temporário a aquicultura por forma a garantir o restabelecimento da produtividade do solo, através do cultivo de cereais ou de plantas industriais.
- 45 Por Decisão de 27 de março de 2017, a APIA indeferiu o pedido de pagamento único em causa, com o fundamento de que nenhum documento com a natureza de certificado conforme ao registo agrícola existia no sistema, nomeadamente nenhum documento comprovativo da utilização legal dos terrenos em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, do Decreto n.º 619/2015.
- 46 A Ira Invest apresentou uma reclamação prévia contra esta decisão administrativa, alegando, nomeadamente, que a fundamentação do indeferimento do seu pedido, relativa à ausência do certificado conforme ao registo agrícola, era ilegal. A este respeito, alegou que o artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Decreto n.º 619/2015 não era conforme com o artigo 8.º, n.º 1, alínea n), do OUG n.º 3/2015, ato normativo de nível superior adotado em conformidade com o Regulamento n.º 1307/2013, o qual não prevê de modo algum a apresentação de um certificado, impondo simplesmente a prova da utilização das terras agrícolas em causa.
- 47 Por Decisão de 8 de maio de 2017, a APIA informou a Ira Invest de que esta não tinha anexado ao processo de pedido de pagamento para a campanha de 2016 nenhum documento comprovativo da sua qualidade de agricultor ativo. Esta decisão faz referência ao artigo 8.º, n.º 1, alínea n), do OUG n.º 3/2015, relativo à obrigação de, no momento da apresentação do pedido de pagamento único, o agricultor exibir os documentos necessários que comprovam que as terras agrícolas se encontram à sua disposição, incluindo o certificado em conformidade com as inscrições do registo agrícola correspondentes ao ano para o qual o pedido é apresentado.
- 48 Por Sentença de 27 de fevereiro de 2018, o Tribunalul Tulcea (Tribunal Regional de Tulcea) negou provimento ao recurso, da Ira Invest, de anulação dos atos administrativos impugnados. Esse órgão jurisdicional considerou que a decisão de indeferimento se baseava na falta de um certificado conforme ao registo agrícola, por força do artigo 5.º do Decreto n.º 619/2015, e na falta de prova da condição de agricultor ativo dessa sociedade. Uma vez que, no direito romeno, a alteração da utilização dos terrenos se efetua de acordo com um procedimento determinado, que não foi seguido pela Ira Invest, a simples utilização das terras para fins agrícolas durante um

período determinado não permite considerá-las como hectares elegíveis, uma vez que a simples vontade do concessionário não pode transformar a exploração de aquicultura em causa numa exploração agrícola.

- 49 A Ira Invest interpôs recurso dessa sentença para o órgão jurisdicional de reenvio, a Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța), em 29 de março de 2018. No âmbito deste processo, a Ira Invest sustentou, em substância, que, à luz do Regulamento n.º 1307/2013, não é a categoria de utilização das terras que importa, mas apenas a sua utilização para fins agrícolas. Assim, por força deste regulamento, o facto de as terras pertencerem a uma ou outra categoria de utilização não é pertinente, uma vez que, durante um ano civil, são cultivadas com vista à colheita de produtos agrícolas.
- 50 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as circunstâncias específicas no caso em apreço consistem no facto de a recorrente no processo principal utilizar para fins agrícolas terrenos que estavam inscritos nos registos administrativos com outra categoria de uso, e por isso expressamente excluídos pelo direito nacional de concessão do apoio financeiro. Assim, coloca-se em particular a questão da interpretação do artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013 no que respeita à definição de «hectare elegível», que faz referência a qualquer superfície agrícola da exploração.
- 51 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à transposição para a presente situação da jurisprudência decorrente dos Acórdãos de 2 de julho de 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438), e de 2 de julho de 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), nos quais o Tribunal de Justiça declarou que, para ser elegível para essa ajuda, a área em causa no processo principal teria de ser uma superfície agrícola, fazer parte da exploração do agricultor e ser utilizada para fins agrícolas ou, no caso de utilização simultânea, ser principalmente utilizada para esses fins.
- 52 Nestas condições, a Curtea de Appel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:
- «Devem as disposições do artigo 4.º, n.º 1, alíneas b), c), e) e f), do artigo 10.º, do artigo 21.º, n.º 1, e do artigo 32.º, n.ºs 1 a 5, do Regulamento [n.º 1307/2013] ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, exclui o agricultor do pagamento dos direitos com o fundamento de que as terras com instalações de aquicultura utilizadas como terras aráveis não constituem “superfície agrícola” na aceção do artigo 4.º do regulamento?»

Tramitação processual no Tribunal de Justiça

- 53 Por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça, de 12 de junho de 2019, os processos C-294/19 e C-304/19 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

- 54 Quanto ao processo C-294/19, importa salientar, a título preliminar, que o período pertinente relativo aos factos em causa no processo principal se estende de 2007 a 2014 e que, antes de 1 de janeiro de 2009, o regulamento aplicável durante o período compreendido entre 2007 e essa data era o Regulamento n.º 1782/2003 (v., neste sentido, Acórdão de 2 de julho de 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, n.ºs 49 e 50).
- 55 No entanto, o Tribunal de Justiça declarou que o conceito de «hectare elegível», como definido no artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 73/2009, é o mesmo que o de «hectare elegível», na aceção do artigo 44.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003, e que, por conseguinte, a interpretação da primeira destas disposições era igualmente válida para a segunda (v., neste sentido, Acórdão de 2 de julho de 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, n.ºs 52 e 53).
- 56 Por conseguinte, no processo C-294/19, basta examinar a questão submetida à luz do artigo 34.º, n.º 2, alínea a), e do artigo 2.º, alínea h), do Regulamento n.º 73/2009, para todo o período compreendido entre 2007 e 2014.
- 57 Daqui resulta que, com as suas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, alínea h), e o artigo 34.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, bem como o artigo 4.º, n.º 1, alínea e), e o artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013, devem ser interpretados no sentido de que superfícies classificadas, no direito nacional, como destinadas à atividade de aquicultura, mas que são ou foram efetivamente utilizadas para fins agrícolas, são superfícies agrícolas.
- 58 Como precisado no artigo 34.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 73/2009 e no artigo 32.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1307/2013, o conceito de «hectare elegível» abrange qualquer superfície agrícola da exploração utilizada para uma atividade agrícola ou, se a superfície for igualmente utilizada para atividades não agrícolas, que seja principalmente utilizada para atividades agrícolas.
- 59 O conceito de «superfície agrícola», conforme definido no artigo 2.º, alínea h), do Regulamento n.º 73/2009 e no artigo 4.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento n.º 1307/2013, abrange, nomeadamente, «qualquer superfície de terras aráveis».
- 60 Nos processos principais, resulta das decisões de reenvio que, embora inscritas no registo predial como instalações de aquicultura, as superfícies em causa foram exploradas, no âmbito de atividades de aquicultura, como terras aráveis para a obtenção de produtos agrícolas.
- 61 As «terras aráveis» são definidas no artigo 2.º, alínea a), do Regulamento n.º 1120/2009, nomeadamente, como terras cultivadas destinadas à produção vegetal, ou mantidas em boas condições agrícolas e ambientais. No artigo 4.º, n.º 1, alínea f), do Regulamento n.º 1307/2013, são definidas, nomeadamente, como sendo as terras cultivadas para produção vegetal ou as superfícies disponíveis para produção vegetal, mas em pousio.
- 62 Ora, é jurisprudência constante que a qualificação de «terras aráveis» e, por conseguinte, a de «superfície agrícola», na aceção das referidas disposições, depende da afetação efetiva das terras em questão (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de outubro de 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, n.º 37; de 2 de julho de 2015, Wree, C-422/13, EU:C:2015:438, n.º 36, e de 2 de julho de 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, n.º 56).

- 63 Daqui resulta que uma área deve ser qualificada de «agrícola» quando é efetivamente utilizada como «terra arável», na aceção das disposições recordadas no n.º 61 do presente acórdão (v., por analogia, Acórdão de 14 de outubro de 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, n.º 37), e que esta qualificação não pode ser posta em causa pela simples circunstância de essa superfície ter sido utilizada como terra arável em violação de disposições nacionais relativas à classificação predial.
- 64 Além disso, importa recordar que, para ser elegível para essa ajuda, as áreas em causa no processo principal têm de ser superfícies agrícolas, fazer parte da exploração do agricultor e ser utilizadas para fins agrícolas ou, no caso de utilização simultânea, ser principalmente utilizadas para esses fins (v., neste sentido, Acórdão de 2 de julho de 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, n.º 54).
- 65 Não é menos verdade que, como alegou, em substância, a Comissão nas suas observações escritas e como resulta do considerando 3 do Regulamento n.º 73/2009, dos considerandos 53 e 54 do Regulamento n.º 1306/2013 e do considerando 4 do Regulamento n.º 1307/2013, cabe às autoridades nacionais competentes determinar se o beneficiário cumpriu os requisitos em matéria de condicionalidade e aplicar eventuais sanções administrativas, em caso de incumprimento desses requisitos, que podem consistir numa redução ou numa exclusão do montante da ajuda em causa.
- 66 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que o artigo 2.º, alínea h), e o artigo 34.º, n.º 2, do Regulamento n.º 73/2009, bem como o artigo 4.º, n.º 1, alínea e), e o artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013, devem ser interpretados no sentido de que as superfícies classificadas, no direito nacional, como destinadas à atividade de aquicultura, mas que são ou foram efetivamente utilizadas para fins agrícolas, são superfícies agrícolas.

Quanto às despesas

- 67 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidentes suscitados perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 2.º, alínea h), e o 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, bem como o artigo 4.º, n.º 1, alínea e), e o artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, devem ser interpretados no sentido de que as superfícies classificadas, no direito nacional, como destinadas à atividade de aquicultura, mas que são ou foram efetivamente utilizadas para fins agrícolas, são superfícies agrícolas.

Assinaturas