

Processo C-238/20**Pedido de decisão prejudicial****Data de entrada:**

5 de junho de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Augstākā tiesa (Senāts) (Supremo Tribunal, Letónia)

Data da decisão de reenvio:

4 de junho de 2020

Demandante em primeira instância e recorrente em recurso de cassação:

SIA «Sātiņi-S»

Outra parte no recurso de cassação:

Dabas aizsardzības pārvalde

[Omissis]

Administratīvo lietu departaments (Secção de Contencioso Administrativo)

Latvijas Republikas Senāts (Supremo Tribunal da República da Letónia)**DESPACHO**

Riga, 4 de junho de 2020

O Tribunal *[omissis]* [formação do órgão jurisdicional de reenvio]

apreciou, por escrito, o recurso de cassação interposto pela SIA Sātiņi-S (a seguir «recorrente») contra o Acórdão do Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Administrativo Regional) de 30 de abril de 2019, no processo administrativo instaurado pela referida empresa, com vista a ordenar à Dabas aizsardzības pārvalde (Autoridade de Proteção do Ambiente) que emitisse um ato administrativo que lhe fosse favorável, concedendo-lhe uma indemnização pelos danos graves causados à aquicultura, no bens de que é proprietária, por animais de espécies migratórias e espécies não cinegéticas especialmente protegidas.

Objeto e factos relevantes do processo principal

1. A zona natural protegida de «Sātiņu dīķi» («Lagoas de Sātiņu») foi designada zona especial de conservação pelo Ministru kabineta 1999. gada 15. jūnija noteikumi Nr. 212 «Noteikumi par dabas liegumiem» (Decreto n.º 212 do Conselho de Ministros, de 15 de junho de 1999, sobre zonas naturais protegidas).

Em 2002, a recorrente adquiriu os bens imóveis «Liegumi» («Reservas») e «Centri» («Centros»), situados na zona natural protegida «Sātiņu dīķi». As lagoas de que a recorrente é proprietária ocupam 600,7 hectares (de uma propriedade com uma área total de 687 hectares).

Em 2005, esta área foi incluída numa zona de conservação de importância comunitária Natura 2000 (a seguir «zona da rede Natura 2000»).

2. Em 16 de agosto de 2017, a recorrente apresentou um pedido à Autoridade de Proteção do Ambiente, solicitando que lhe fosse concedida uma indemnização pelos prejuízos sofridos em matéria de aquicultura nas suas propriedades «Liegumi» e «Centri».

A Administração Regional de Kurzeme da Autoridade de Proteção do Ambiente avaliou os prejuízos sofridos em virtude dos danos causados à [instalações de] aquicultura da recorrente, num montante que ascendia a 87 428, 50 euros.

A Autoridade de Proteção do Ambiente indeferiu o pedido de indemnização pelos graves danos causados à aquicultura por animais de espécies migratórias e espécies não cinegéticas especialmente protegidas, pelo facto de a recorrente já ter recebido o montante máximo permitido a título de auxílio *de minimis*.

3. Segundo a Autoridade de Proteção do Ambiente, é aplicável ao presente caso o limite de auxílio *de minimis* de 30 000 euros, estabelecido no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 717/2014 da Comissão, de 27 de junho de 2014, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor das pescas e da aquicultura (a seguir «Regulamento n.º 717/2014»).

O Regulamento n.º 717/2014 é aplicável na Letónia de acordo com o disposto no Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 «*De minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē» (Decreto n.º 558 do Conselho de Ministros, de 29 de setembro de 2015, relativo às regras de contabilização e concessão de auxílio *de minimis* no setor da pesca e da aquicultura; a seguir «Decreto n.º 558») e no Ministru kabineta 2016. gada 7. jūnija noteikumi Nr. 353 «Kārtība, kādā zemes īpašniekiem vai lietotājiem nosakāmi to zaudējumu apmēri, kas saistīti ar īpaši aizsargājamo nemedījamo sugu un migrējošo sugu dzīvnieku nodarītajiem būtiskiem postījumiem, un minimālās aizsardzības pasākumu prasības postījumu novēršanai» (Decreto n.º 353 do Conselho de Ministros, de 7 de junho de 2016, relativo às regras para determinar o montante dos prejuízos sofridos pelos proprietários ou utilizadores do solo em resultado dos danos graves provocados por animais de espécies migratórias e de espécies não cinegéticas especialmente protegidas, e aos

requisitos mínimos que devem ser cumpridos pelas medidas de proteção destinadas a evitar danos; a seguir «Decreto n.º 353»).

A referida autoridade declarou que a recorrente já tinha beneficiado do montante máximo de auxílios *de minimis* ao longo de um período de três exercícios fiscais, pelo que o pagamento da compensação solicitada para o ano de 2017 ultrapassava o limite do auxílio *de minimis* de 30 000 euros estabelecido no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 717/2014.

4. A recorrente recorreu à via judicial a fim de que a Autoridade de Proteção do Ambiente fosse condenada a pagar-lhe uma indemnização pelos graves danos causados à aquicultura, nos bens da sua propriedade, por animais de espécies migratórias e espécies não cinegéticas especialmente protegidas.

A recorrente alega que o limite *de minimis* é aplicável aos auxílios de Estado com vista a evitar distorções do mercado interno da União Europeia. Em contrapartida, a indemnização de prejuízos não constitui uma vantagem conferida pelo Estado. A indemnização de prejuízos constitui a reparação do prejuízo sofrido por uma empresa no cumprimento de missões de interesse público.

Da aplicação do n.º 39 do Decreto n.º 353 resulta que as empresas de pequena dimensão recebem um montante que cobre 100 % dos prejuízos sofridos ao longo de um período de três anos, ao passo que, no caso da recorrente, que gere grandes superfícies de lagoas inseridas numa zona da rede Natura 2000, só 12 % dos prejuízos sofridos são indemnizados.

5. Tanto em primeira como em segunda instância, os tribunais julgaram estes pedidos improcedentes.

A recorrente interpôs recurso de cassação, alegando que os auxílios que excedem o limite máximo *de minimis* ao longo de um período de três anos devem ser notificados à Comissão Europeia e não podem ser concedidos até que a mesma declare que o auxílio é compatível com o mercado interno. As entidades estavam em condições de levar a cabo o procedimento de notificação à Comissão Europeia.

6. Tendo em conta o exposto, o presente litígio diz respeito à questão de saber se a indemnização por danos graves causados à aquicultura por animais de espécies migratórias e espécies não cinegéticas especialmente protegidas em zonas da rede Natura 2000 está sujeita aos limites *de minimis* aplicáveis aos pagamentos de auxílios de Estado.

Disposições relevantes de direito nacional e de direito da União

7. Direito da União Europeia:

7.1 Artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

7.2 Artigo 3.º, n.º 2, e considerando 15 do Regulamento (UE) n.º 717/2014 da Comissão, de 27 de junho de 2014, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor das pescas e da aquicultura.

7.3 Artigo 3.º, n.º 2, alíneas a) e b), e artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens.

8. Direito nacional:

8.1 Sugu un biotopu aizsardzības likums (Lei Sobre a Conservação de Espécies e Biótopos)

«Artigo 4.º Competência do Conselho de Ministros:

O Conselho de Ministros estabelece:

[...]

6) Os procedimentos de determinação do montante dos prejuízos sofridos pelos utilizadores do solo em consequência de danos graves provocados por animais de espécies migratórias e espécies não cinegéticas especialmente protegidas, bem como os requisitos mínimos que devem ser cumpridos pelas medidas de proteção destinadas a evitar danos;

[...]»

«Artigo 10.º Direito dos proprietários ou utilizadores do solo a uma indemnização:

(1) Os proprietários ou utilizadores do solo têm direito a receber uma indemnização a cargo dos fundos do orçamento de Estado previstos para esse efeito pelos danos graves causados por animais de espécies migratórias e espécies não cinegéticas especialmente protegidas, desde que tenham adotado as medidas de proteção necessárias e tenham introduzido, de acordo com os seus conhecimentos, aptidões e capacidades práticas, métodos que respeitem o meio ambiente para prevenir ou minimizar os danos. Os proprietários ou utilizadores do solo não terão direito a uma indemnização se tiverem concorrido dolosamente para a produção ou agravamento do dano a fim de obterem uma indemnização.

[...]

(3) A indemnização por danos graves causados por animais de espécies migratórias e espécies não cinegéticas especialmente protegidas não é concedida se o proprietário ou o utilizador do solo tiver recebido outros pagamentos por parte do Estado, de municípios ou da União Europeia, previstos, direta ou indiretamente, para as mesmas limitações da atividade económica ou para os

mesmos danos causados por animais de espécies migratórias e espécies não cinegéticas especialmente protegidas, para os quais as disposições legais aplicáveis prevejam uma indemnização, ou se o requerente receber um auxílio ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 2328 (CE) n.º 861/2006 (CE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho.»

8.2 Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (Lei Sobre Agricultura e o Desenvolvimento Rural)

Artigo 5.º:

«[...]

(7) O Conselho de Ministros estabelecerá as regras de gestão e controlo dos auxílios concedidos pelo Estado e pela União Europeia à agricultura e as regras de gestão e controlo dos auxílios conferidos pelo Estado e pela União Europeia ao desenvolvimento rural e da pesca.

[...]»

8.3 Decreto n.º 558 do Conselho de Ministros, de 29 de setembro de 2015, relativo às regras de contabilização e concessão de auxílios *de minimis* no setor da pesca e da aquicultura [aplicável no caso em apreço, derogado pelo 2018. gada 21. Novembra noteikumiem Nr. 715 «Noteikumi par *de minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtību un *de minimis* atbalsta uzskaites veidlapu paraugiem» (Decreto n.º 715, de 21 de novembro de 2018, relativo às regras de contabilização e de concessão de auxílios *de minimis* e aos modelos de formulário para a contabilização dos auxílios *de minimis*)].

Ponto 1: «O presente Decreto estabelece as regras de contabilização e concessão de auxílios *de minimis* no setor da pesca e da aquicultura, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 717/2014 da Comissão, de 27 de junho de 2014, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor das pescas e da aquicultura» (a seguir «Regulamento n.º 717/2014»).

Ponto 2: «A fim de obter um auxílio *de minimis* nos termos do disposto nos artigos 3.º, 4.º e 5.º do Regulamento n.º 717/2014 da Comissão, o requerente do auxílio deve apresentar ao concedente do auxílio um pedido de auxílio *de minimis* (anexo 1) (a seguir, “pedido”). O pedido deve indicar o auxílio *de minimis* recebido pelo requerente no ano em curso e nos dois exercícios fiscais anteriores, bem como o auxílio *de minimis* previsto, independentemente da forma como o auxílio é concedido e por quem é concedido. Em caso de acumulação de auxílios *de minimis*, o requerente do auxílio deve igualmente fornecer informações sobre os outros auxílios recebidos para o projeto em questão relativamente aos mesmos custos elegíveis. Ao fornecer informações sobre os auxílios *de minimis* e outros

auxílios de Estado previstos, o requerente do auxílio deverá indicar os auxílios que solicitou sobre as quais o concedente ainda não se pronunciou. Se o requerente de um auxílio *de minimis* não tiver recebido previamente esse tipo de auxílio, deve indicar as informações relevantes no pedido.»

8.4. Decreto n.º 353 do Conselho de Ministros, de 7 de junho de 2016, relativo aos procedimento de determinação do montante dos prejuízos sofridos pelos proprietários ou utilizadores do solo em resultado dos danos graves provocados por animais de espécies migratórias e de espécies não cinegéticas especialmente protegidas, e aos requisitos mínimos que devem ser cumpridos pelas medidas de proteção destinadas a evitar danos (na sua versão aplicável ao caso em apreço);

Ponto 1: «O presente Decreto estabelece:

1.1 O procedimento de determinação do montante dos prejuízos sofridos pelos proprietários ou utilizadores do solo em resultado dos danos graves provocados por animais de espécies migratórias e de espécies não cinegéticas especialmente protegidas (a seguir “prejuízos”);

[...]»

Ponto 39: «Ao adotar a decisão de concessão da indemnização, a administração deverá cumprir os seguintes requisitos:

39.1 Conceder a indemnização observando as limitações do setor e da atividade referidas no artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1408/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor agrícola (a seguir “Regulamento n.º 1408/2013”), ou no artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 717/2014 da Comissão, de 27 de junho de 2014, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor das pesas e da aquicultura (a seguir “Regulamento n.º 717/2014”).

39.2 Verificar se o montante da indemnização não aumenta o montante total dos auxílios *de minimis* recebidos no exercício fiscal em causa e nos dois exercícios fiscais anteriores para um nível superior ao limiar *de minimis* estabelecido no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/2013 (empresas que operam na produção primária de produtos agrícolas) ou no artigo 3.º, n.º 2 do Regulamento n.º 717/2014 [empresa única no setor das pesas e da aquicultura, em conformidade com o disposto no Regulamento (UE) n.º 1379/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece a organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura, altera os Regulamentos (CE) n.º 1184/2006 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 104/2000 do Conselho]. Ao considerar o montante da indemnização, o auxílio *de minimis* recebido será avaliado em relação a uma empresa única. Uma empresa única é uma empresa que preenche os critérios

estabelecidos no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/2013 e no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 717/2014.»

Ponto 40: «No prazo de dois meses após a determinação do montante dos prejuízos, o funcionário [competente] tomará uma decisão favorável à concessão da indemnização fixando o seu montante, ou uma decisão de recusa da mesma.»

Motivos pelos quais o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a interpretação do direito da União

9. Segundo o Senāts (Supremo Tribunal, Letónia) é necessário, antes de mais, determinar o quadro jurídico aplicável, isto é, responder à questão de saber se a indemnização por prejuízos causados por aves e animais protegidos que afetam os operadores económicos do setor das pescas e da aquicultura deve ser considerada um auxílio de Estado.

9.1 Em resposta às questões colocadas pelo Senāts (Supremo Tribunal), a entidade competente (neste âmbito) – o Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (Ministério do Ambiente e do Desenvolvimento Regional) – afirma, a respeito do Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 19 de março de 2013, Bouygues SA e Bouygues Télécom/Comissão e o., C-399/10 P e C-401/10 P (EU:C:2013:175), que a indemnização pelos prejuízos causados por animais protegidos no setor da pesca e da aquicultura deve ser considerada um auxílio de Estado.

Foram igualmente publicadas no sítio Internet da Comissão Europeia notificações de auxílios concedidos em situações comparáveis, como, por exemplo, no processo SA.50367 (2018/N), que diz respeito ao pagamento de uma indemnização pelos danos provocados por animais protegidos.

9.2 No entanto, o Senāts (Supremo Tribunal) tem dúvidas sobre a possibilidade de alargar a regulamentação relativa aos auxílios de Estado aos pagamentos indemnizatórios.

Os pagamentos indemnizatórios são concedidos em cumprimento de determinadas obrigações de interesse público, a saber, no presente caso, por abster-se de proteger os recursos haliêuticos contra os danos provocados por aves e animais. O Estado impõe tal obrigação em nome do interesse público, impondo restrições à gestão de certos territórios.

As obrigações de natureza pública estabelecidas pelo Estado no que respeita à zona especial de conservação em causa no presente caso são impostas em aplicação do direito da União Europeia, isto é, no caso em apreço, essencialmente, da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (a seguir «Diretiva 2009/147»).

Segundo o Senāts (Supremo Tribunal), a indemnização do dano provocado por aves e animais constitui uma indemnização pela perda sofrida na aceção do artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e não um pagamento suplementar suscetível de ser considerado um auxílio de Estado.

O Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia nos processos apensos Bouygues SA e Bouygues Télécom/Comissão e o., anteriormente referido, fornece uma definição do conceito de «auxílio de Estado», embora diga respeito ao pagamento de um adiantamento de acionista por ocasião de um aumento do capital de uma sociedade. O Senāts (Supremo Tribunal) considera que o alcance do conceito de auxílio estatal definido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no processo anteriormente referido não abrange de forma inequívoca a indemnização pelos prejuízos sofridos como a que está em causa no presente processo.

9.3 Após uma análise do artigo 1.º do Regulamento n.º 717/2014 à luz do seu considerando 15, o Senāts (Supremo Tribunal) conclui que o referido regulamento não é aplicável *prima facie* à indemnização pelos prejuízos provocados por aves ou animais migratórios ou não cinegéticos.

Por conseguinte, na opinião do Senāts (Supremo Tribunal), a regulamentação nacional que dá execução ao Regulamento n.º 717/2014, a saber o Decreto n.º 558 do Conselho de Ministros, também não abrange tais prejuízos.

9.4 No entanto, atendendo à competência do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de interpretação e aplicação dos Tratados, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário submeter esta questão ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

Não foi possível encontrar a resposta a esta questão jurídica na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia proferida até à data.

10. Independentemente da questão de saber se a indemnização pode ser considerada um auxílio de Estado, a questão do montante adequado da indemnização também deve ser abordada.

10.1 O direito de propriedade consagrado no artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia abrange o direito de fruir da propriedade dos bens de que se é proprietário e de obter uma justa indemnização pela imposição de certas limitações.

10.2 A entidade competente neste âmbito - o Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (Ministério do Ambiente e do Desenvolvimento Regional) – afirma que o montante da indemnização não corresponde ao montante dos prejuízos efetivamente sofridos, já que o principal fator que, na prática, influencia o montante da indemnização calculada é, por exemplo, a superfície dos viveiros de peixes. Atualmente, a fórmula de cálculo da indemnização não tem em conta

quantos peixes são comidos, ou seja, qual é a extensão dos danos efetivamente causados à aquicultura.

10.3 O Senāts (Supremo Tribunal) considera que a indemnização pela limitação do direito de propriedade deve ser real e efetiva, ou seja, deve ser garantida uma indemnização adequada dos prejuízos efetivamente sofridos. A Diretiva 2009/147 não trata da questão da indemnização, mas salienta que, para evitar danos importantes às pescas, os Estados-Membros podem derrogar os requisitos da referida diretiva.

Segundo o Senāts (Supremo Tribunal), embora seja verdade que os Estados-Membros dispõem de uma margem de discricionariedade para estabelecer um equilíbrio entre a proteção adequada das aves e a salvaguarda dos interesses económicos é, contudo, necessária uma solução conceptualmente semelhante, em termos de princípios, no que respeita a indemnização adequada decorrente de uma obrigação imposta por um ato jurídico da União.

10.4 A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia relativa à interpretação e aplicação do artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não ofereceu, até à data, uma resposta clara a esta questão.

11. À luz das considerações precedentes, o Senāts (Supremo Tribunal) considera que, a fim de clarificar a forma como devem ser aplicadas as regras em matéria de auxílios de Estado e de indemnizações pelo cumprimento das limitações impostas pelas disposições do direito da União, é necessário submeter o processo à apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Dispositivo

Nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, [omissis] o Senāts (Supremo Tribunal, Letónia):

decide

Submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

- 1) O direito a uma justa indemnização pela limitação do direito de propriedade consagrado no artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia permite que a indemnização concedida por um Estado pelos prejuízos causados à aquicultura numa zona da rede Natura 2000 por aves protegidas ao abrigo da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens, seja significativamente inferior aos prejuízos efetivamente sofridos?
- 2) A indemnização concedida por um Estado pelos prejuízos causados à aquicultura numa zona da rede Natura 2000 por aves protegidas ao abrigo da

Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens, constitui um auxílio de Estado na aceção dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia?

- 3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, o limite máximo de 30 000 euros dos auxílios *de minimis* previsto no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 717/2014 da Comissão, de 27 de junho de 2014, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* no setor das pescas e da aquicultura, é aplicável a uma indemnização como a que está em causa no processo principal?

Suspender o processo até que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie.

[*Omissis*] [menção relativa à impossibilidade de interpor recurso e assinaturas]