

Processo C-119/20

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

28 de fevereiro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Augstākā tiesa (Senāts) (Supremo Tribunal, Letónia)

Data da decisão de reenvio:

24 de fevereiro de 2020

Demandante em primeira instância e recorrente em cassação:

Līga Šenfelde

Outra parte no processo:

Lauku atbalsta dienests (Serviço de Apoio ao Meio Rural, Letónia)

[*Omissis*]

Secção do Contencioso-Administrativo

Latvijas Republikas Senāts (Supremo Tribunal da República da Letónia)

DESPACHO

Riga, a 24 de fevereiro de 2020

[*Omissis*] [composição do tribunal]

analisou em processo escrito o recurso interposto por Līga Šenfelde (*a pedido da recorrente, o seu nome não é objeto de anonimização, sendo reproduzido na íntegra*) da decisão do Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional Administrativo, Letónia) de 29 de setembro de 2017, no litígio contencioso-administrativo iniciado com a ação intentada por Līga Šenfelde na qual se pedia que o Lauku atbalsta dienests (Serviço de Apoio ao Meio Rural, Letónia) fosse condenado a adotar um ato administrativo favorável de aprovação do projeto [*omissis*] «ZS “Purenes” pārņemšana un attīstība» («aquisição e desenvolvimento da exploração agrícola “Purenes”»).

Objeto e factos relevantes do litígio principal

[1] Em 5 de outubro de 2015, a demandante [em primeira instância e agora recorrente; a seguir «recorrente»] apresentou um pedido de aprovação de um projeto no âmbito da submedida 6.3 das medidas de desenvolvimento de explorações agrícolas e da atividade empresarial (sob a epígrafe «Ajuda ao arranque da atividade através do desenvolvimento de pequenas explorações agrícolas»; a seguir «ajuda ao arranque da atividade»). Em 15 de janeiro de 2016, o Lauku atbalsta dienests aprovou este projeto.

Em 27 de julho de 2016, a recorrente adquiriu a exploração agrícola «Purenes».

Em 23 de agosto de 2016, a recorrente apresentou um pedido de aprovação do projeto [*omissis*] «aquisição e desenvolvimento da exploração agrícola “Purenes”», no âmbito da submedida 6.1 («Ajuda aos jovens agricultores para o arranque da atividade»; a seguir «ajuda aos jovens agricultores»). Durante esse período, a recorrente prosseguiu igualmente as atividades previstas no âmbito da submedida 6.3.

Por Decisão de 6 de janeiro de 2017, o Lauku atbalsta dienests indeferiu a concessão da ajuda aos jovens agricultores, com o fundamento de que, em 15 de janeiro de 2016, tinha sido aprovado o projeto da recorrente pelo que esta tinha recebido uma ajuda ao arranque da atividade. Segundo o Lauku atbalsta dienests, o 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 (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (a seguir «Regulamento n.º 1305/2013»), prevê que as explorações que beneficiam de ajudas pertencem a diferentes categorias e que as ajudas não se podem sobrepor. Em seu entender, esta conclusão decorre também do ponto 1 do Ministru kabineta 2015.gada 9.jūnija noteikumi Nr. 292 «Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma “Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība” apakšpasākumā “Atbalsts uzņēmējdarbības uzsākšanai, attīstot mazās lauku saimniecības”» (Decreto n.º 292 do Conselho de Ministros, de 9 de junho de 2015, sobre disposições relativas ao procedimento para a concessão de ajudas nacionais e da União Europeia da submedida «Ajuda ao arranque da atividade através do desenvolvimento de pequenas explorações agrícolas», no âmbito da medida «Desenvolvimento das explorações agrícolas e da atividade empresarial») (a seguir «Decreto n.º 292»), e do ponto 1 do Ministru kabineta 2015.gada 16.jūnija noteikumi Nr. 323 «Valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanas kārtība pasākuma “Lauku saimniecību un uzņēmējdarbības attīstība” apakšpasākumam “Atbalsts jaunajiem lauksaimniekiem uzņēmējdarbības uzsākšanai”» (Decreto n.º 323 do Conselho de Ministros, de 16 de junho de 2015, sobre disposições relativas ao procedimento para a concessão de ajudas nacionais e da União Europeia da submedida «Ajuda aos jovens agricultores para o arranque da atividade», no âmbito da medida «Desenvolvimento das explorações agrícolas e da atividade empresarial») (a seguir «Decreto n.º 323»), em que se prevê um

pagamento único para a ajuda aos jovens agricultores e para a ajuda ao arranque da atividade. Na opinião do Lauku atbalsta dienests, no âmbito de uma mesma medida, um requerente pode receber ou uma ajuda ao arranque da atividade ou uma ajuda aos jovens agricultores.

Segundo o Lauku atbalsta dienests, um Estado-Membro, em conformidade com o Programa de Desenvolvimento Rural acordado com a Comissão Europeia, tem o direito de recusar a aplicação da combinação a um agricultor, quando não se tenha respeitado a sequência da combinação estabelecida no Programa de Desenvolvimento Rural. Resulta das considerações do referido serviço que não é permitido pedir inicialmente a ajuda ao arranque da atividade e depois a ajuda aos jovens agricultores, uma vez que, deste modo, não está preenchido o requisito do primeiro estabelecimento ou aquisição da exploração.

[2] Não concordando com a decisão, a recorrente recorreu aos tribunais. O Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância, Letónia) e o Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional Administrativo, Letónia) julgaram o seu pedido improcedente.

Os tribunais subscreveram a opinião do Lauku atbalsta dienests e concluíram também que resultava dos objetivos expostos nos projetos que o segundo constituía uma continuação da prossecução do objetivo iniciado com o primeiro. Consequentemente, a finalidade do apoio aos jovens agricultores, que consiste em apoiar os jovens que se estabelecem pela primeira vez numa exploração, não podia ser considerada satisfeita. Conceder a ajuda aos jovens agricultores violaria a regra do pagamento único. Uma interpretação conjunta das disposições do Decreto n.º 292, do Decreto n.º 323 e do Regulamento n.º 1305/2013 não revela que o legislador tivesse por objetivo conceder duas ajudas a um mesmo requerente. De acordo com o ponto 22 do Decreto n.º 323, o Lauku atbalsta dienests avalia a qualidade do plano empresarial e a conformidade dos investimentos com os objetivos prosseguidos, bem como a proporcionalidade dos objetivos em relação ao montante total da ajuda, e verifica se a ajuda é concedida do modo mais efetivo. Conceder ajudas duas vezes pelo mesmo objetivo não pode ser considerado uma utilização proporcional dos fundos em relação a outros requerentes. Em conformidade com as disposições do Decreto n.º 323, para beneficiar de uma ajuda aos jovens agricultores, o requerente deve estabelecer-se numa exploração (ou adquiri-la ou herdá-la) pela primeira vez enquanto seu titular. Em contrapartida, em conformidade com as disposições do Decreto n.º 292, a ajuda ao arranque da atividade é concedida para o desenvolvimento de explorações já existentes. Além disso, os pontos 1 de ambos os decretos preveem que as formas de ajuda são concedidas num pagamento único. Isto significa que a ajuda só pode ser concedida uma vez no decurso de uma atividade económica, uma vez que as formas de ajudas são concebidas como um incentivo único à promoção do desenvolvimento de pequenas explorações.

[3] A recorrente interpôs recurso, alegando que os tribunais interpretaram incorretamente, entre outras, as disposições do Regulamento n.º 1305/2013. Em

seu entender, a receção da ajuda relativa a cada uma das submedidas rege-se por normas jurídicas diferentes e a limitação de não ser possível beneficiar de ajudas mais de uma vez diz apenas respeito a cada submedida específica. Segundo a recorrente, os beneficiários de uma ajuda ao arranque da atividade podem pedir uma ajuda aos jovens agricultores, uma vez que é, logicamente, conforme com os objetivos de desenvolvimento empresarial que uma empresa maior possa crescer a partir de uma pequena empresa.

[4] No caso, trata-se, portanto, de saber se a recorrente pode apenas receber uma ajuda ou ambas.

Legislação relevante nacional e da União Europeia

[5] Legislação da União Europeia:

[5.1] Artigo 19.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 (CE) n.º 1698/2005 do Conselho:

«1. O apoio concedido no âmbito desta medida abrange:

a) A ajuda ao arranque da atividade destinada:

i) a jovens agricultores;

[...]

iii) ao desenvolvimento de pequenas explorações agrícolas;

[...]

2. O apoio previsto no n.º 1, alínea a), subalínea i), é concedido aos jovens agricultores.

[...]

O apoio previsto no n.º 1, alínea a), subalínea iii), é concedido às pequenas explorações agrícolas, conforme definidas pelos Estados-Membros.

4. [...]

Em relação aos jovens agricultores que beneficiem de apoio a título do n.º 1, alínea a), subalínea i), o plano de atividades deve prever que o jovem agricultor está conforme ao disposto no artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, relativamente aos agricultores ativos, no prazo de 18 meses a contar da data da sua instalação.

Os Estados-Membros definem os limites máximo e mínimo que garantem às explorações agrícolas a possibilidade de terem acesso ao apoio previsto no n.º 1, alínea a), subalíneas i) e iii). O limite mínimo para o apoio previsto no n.º 1, alínea a), subalínea i), é superior ao limite máximo fixado para o apoio previsto no n.º 1, alínea a), subalínea iii). O apoio é limitado às explorações abrangidas pela definição de micro e pequenas empresas.

[...]»

[5.2] O ponto [35)29] [da secção 2.4 («definições»)] das Orientações da União Europeia relativas aos auxílios estatais nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais para 2014-2020 dispõe que «jovem agricultor» é uma pessoa com idade não superior a 40 anos no momento da apresentação do pedido de auxílio, que possua aptidões e competências profissionais adequadas e se instale pela primeira vez numa exploração agrícola como responsável dessa exploração agrícola.

[6] Legislação nacional:

[6.1] Decreto n.º 292 do Conselho de Ministros, de 9 de junho de 2015, sobre disposições relativas ao procedimento para a concessão de ajudas nacionais e da União Europeia da submedida «Ajuda ao arranque da atividade através do desenvolvimento de pequenas explorações agrícolas», no âmbito da medida «Desenvolvimento das explorações agrícolas e da atividade empresarial».

Ponto 1: «As presentes disposições estabelecem o procedimento para a concessão de ajudas nacionais e da União Europeia da submedida “Ajuda ao arranque da atividade através do desenvolvimento de pequenas explorações agrícolas”, no âmbito da medida “Desenvolvimento das explorações agrícolas e da atividade empresarial”, *sob a forma de um pagamento único.*»

Ponto 20: «Num período de programação, o requerente da ajuda pode receber apenas uma vez a ajuda referida nas presentes disposições.»

[6.2] Decreto n.º 323 do Conselho de Ministros, de 16 de junho de 2015, sobre disposições relativas ao procedimento para a concessão de ajudas nacionais e da União Europeia da submedida «Ajuda aos jovens agricultores para o arranque da atividade», no âmbito da medida «Desenvolvimento das explorações agrícolas e da atividade empresarial.»

Ponto 1: «As presentes disposições aprovam o procedimento para a concessão de ajudas nacionais e da União Europeia da submedida “Ajuda aos jovens agricultores para o arranque da atividade”, no âmbito da medida “Desenvolvimento das explorações agrícolas e da atividade empresarial”, *sob a forma de um pagamento único.*»

Razões pelas quais o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à interpretação do direito da União

[7] Resulta das explicações do Lauku atbalsta dienests, que foram também subscritas pelos tribunais das instâncias inferiores, que um agricultor perde a qualidade de «jovem agricultor» pelo simples facto de ter recebido, dois anos antes, a ajuda ao desenvolvimento de pequenas explorações, prevista no artigo 19.º, n.º 1, alínea a), subalínea iii), do regulamento.

O Senāts (Supremo Tribunal, Letónia) tem dúvidas quanto ao facto de esta circunstância justificar, por si só, a perda da referida qualidade.

[8] O Regulamento de Execução (UE) n.º 808/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece normas de execução do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (a seguir «Regulamento n.º 808/2014»), prevê, no seu artigo 11.º, a combinação de medidas, mas esta disposição não prevê expressamente a combinação das medidas referidas no artigo 19.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1305/2013, nem estabelece um eventual poder discricionário do Estado-Membro para impor possíveis restrições à receção de ajudas quando digam respeito a apenas uma medida.

Nas suas observações sobre o recurso, o Lauku atbalsta dienests salienta que, em conformidade com a obrigação prevista no artigo 10.º do Regulamento n.º 1305/2013, a Letónia acordou com a Comissão Europeia um documento de programação (Programa de Desenvolvimento Rural da Letónia) para os anos de 2014 a 2020 (disponível no sítio Internet do Ministério da Agricultura: <https://www.zm.gov.lv/zemkopibas-ministrija/statiskas-lapas/latvijas-lauku-attistibas-programma-2014-2020-gadam?id=6426#jump>). Em seu entender, pode concluir-se do conteúdo desse documento que a Letónia não optou por permitir a combinação, entre si, das submedidas 6.1 e 6.3. O Lauku atbalsta dienests destaca os pontos 8.2.5.3.1.11 (condição para a combinação exposta na página 276 do documento em questão) e 8.2.5.3.2.11 (condição para a combinação exposta na página 283 do documento em questão) do referido programa. O princípio segundo o qual apenas são admissíveis as atividades especificadas nesse documento, e não as que nele não estão especificadas, foi seguido aquando da elaboração do programa para os anos de 2014 a 2020.

Para o Senāts (Supremo Tribunal, Letónia), não é claro se a legislação da União Europeia autoriza um Estado-Membro a aprovar legislação no sentido de a ajuda prevista no artigo 19.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), do regulamento não ser paga a um agricultor se a ajuda prevista na subalínea iii) da mesma disposição já lhe tiver sido concedida. Consequentemente, existem dúvidas quanto à interpretação correta da legislação relevante da União Europeia.

[9] O Senāts (Supremo Tribunal, Letónia) sublinha, também, que resulta das observações do Lauku atbalsta dienests que o facto de, no momento da apresentação do pedido, o montante total da ajuda pedida e da ajuda anteriormente recebida ter ultrapassado o limite máximo (40 000 euros) não pode, por si só,

justificar a recusa da ajuda. Se os Estados-Membros podem proibir a cobrança cumulativa de ajudas, então, tendo em conta o princípio da boa administração, o Lauku atbalsta dienests, atbalsta dienests, após ter recebido o pedido da recorrente de concessão da segunda ajuda e concluir que o montante pedido, combinado com a ajuda já concedida, ultrapassava o limite, teria podido indicar à recorrente que o montante pedido devia ser corrigido e reduzido em, pelo menos, 15 000 euros, uma vez que excedia o limite máximo.

[10] A fim de clarificar a interpretação das disposições do Regulamento n.º 1305/2013 e do seu Regulamento de Execução n.º 808/2014, o Senāts (Supremo Tribunal, Letónia) considera ser necessário consultar o Tribunal de Justiça da União Europeia.

Dispositivo

Em conformidade com o artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, [omissis] [referência a normas processuais nacionais], o Senāts (Supremo Tribunal, Letónia)

decide

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

Deve o artigo 19.º, n.º 1, alínea a), 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 (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, juntamente com outras disposições do referido regulamento e das Orientações da União Europeia relativas aos auxílios estatais nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais para 2014-2020, ser interpretado no sentido de que:

- 1) um agricultor perde a qualidade de «jovem agricultor» unicamente por ter recebido, dois anos antes, a ajuda ao desenvolvimento de pequenas explorações, prevista no artigo 19.º, n.º 1, alínea a), subalínea iii), do regulamento;
- 2) essas normas autorizam os Estados-Membros a aprovar legislação no sentido de a ajuda prevista no artigo 19.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), do regulamento não ser paga a um agricultor se já lhe tiver sido concedida a ajuda prevista na subalínea iii) da mesma disposição;
- 3) um Estado-Membro pode recusar a aplicação da combinação de ajudas a um agricultor quando não tenha sido respeitada a sequência da combinação estabelecida no Programa de Desenvolvimento Rural acordado com a Comissão Europeia?

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

A presente decisão não é suscetível de recurso.

[Omissis] [assinaturas e formalidades]

DOCUMENTO DE TRABALHO