

Processo C-234/20**Pedido de decisão prejudicial****Data de apresentação:**

4 de junho de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Augstākā tiesa (Senāts) (Supremo Tribunal, Letónia)

Data da decisão de reenvio:

3 de junho de 2020

Recorrente:

SIA Sātiņi-S

Outra parte no processo de cassação:

Lauku atbalsta dienests (Serviço de apoio ao meio rural)

[Omissis]

Administratīvo lietu departaments (Secção do Contencioso-Administrativo)

El Latvijas Republikas Senāts (Supremo Tribunal da República da Letónia)

DECISÃO*[Omissis]* 3 de junho de 2020*[Omissis]* [composição do órgão jurisdicional]

analisou em processo escrito o recurso de cassação interposto pela SIA Sātiņi-S da sentença proferida em 26 de março de 2018, pelo Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Administrativo Regional, Letónia), no litígio contencioso-administrativo iniciado com o recurso interposto pela referida empresa no qual se pedia que o Lauku atbalsta dienests (Serviço de Apoio ao Meio Rural, Letónia) fosse condenado a pagar uma compensação pela proibição de fazer plantações de airelas em turfeiras em zonas naturais protegidas.

Objeto e factos relevantes do litígio principal

1. Em 2002, a [ora] recorrente [em cassação (a seguir «recorrente»)] adquiriu os bens imóveis «Liegumi» [(«Reservas»)] e «Centri» [(«Centros»)]. Estas propriedades incluem uma superfície de 7,7 hectares de terra turfosa. Os bens situam-se numa zona natural protegida e numa zona de conservação de importância europeia Natura 2000 (a seguir «zona Natura 2000»).

Nos termos do ponto 16.12. do Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 «Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi» (Decreto n.º 264 do Conselho de Ministros, de 16 de março de 2010, sobre disposições gerais relativas à proteção e à utilização das zonas especiais de conservação) (a seguir «Decreto n.º 264»), é proibida a plantação de avelãs em turfeiras que se encontrem nas zonas naturais protegidas.

Em 2 de fevereiro de 2017, a recorrente apresentou um pedido no Serviço de Apoio ao Meio Rural a fim de obter o pagamento de uma compensação pela restrição da atividade económica na terra turfosa da sua propriedade situada numa zona Natura 2000 nos anos de 2015 e 2016.

Por decisão de 28 de fevereiro de 2017, o Serviço de Apoio ao Meio Rural indeferiu o pedido de compensação pela restrição da atividade económica apresentado pela recorrente. Segundo o referido serviço, as disposições legais não preveem uma compensação pela proibição de fazer plantações de avelãs em turfeiras, de modo que não existe uma base jurídica que permita conceder à recorrente a compensação solicitada.

2. A recorrente recorreu à via judicial para que lhe fosse paga uma compensação pela restrição da atividade económica. Decidindo em sede de recurso, o Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Administrativo Regional) negou provimento ao recurso. A sentença proferida pelo referido órgão jurisdicional baseia-se, tal como a sentença proferida em primeira instância, nos seguintes argumentos.

2.1 O artigo 2.º, n.º 2, da Likums “Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās” (Lei relativa à compensação pelas restrições impostas às atividades económicas em zonas protegidas) estabelece que será concedida uma ajuda anual pelas restrições impostas às atividades económicas nas zonas de conservação de importância europeia Natura 2000, em conformidade com os procedimentos estabelecidos nas normas relativas à concessão de apoio ao desenvolvimento rural, financiado pelos fundos da União Europeia correspondentes.

2.2 As ajudas estatais para o desenvolvimento dos setores agrícola e florestal são concedidas segundo os procedimentos previstos no Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumi Nr. 171 «Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014.–2020. gada plānošanas periodā» (Decreto n.º 171 do Conselho

de Ministros, de 7 de abril de 2015, relativo às normas de concessão, gestão e controlo das ajudas estatais e da União Europeia destinadas à melhoria do ambiente, do clima e do meio rural durante o período de programação 2014-2020») (a seguir «Decreto n.º 171»). Relativamente à concessão de ajudas no âmbito dos «Pagamentos compensatórios por zonas florestais a título da rede Natura 2000», o Decreto n.º 171 estabelece, no seu n.º 56, que a superfície elegível para a ajuda ao abrigo desta medida deve ser um terreno florestal (**com exceção das turfeiras**). Por conseguinte, o Decreto n.º 171 prevê pagamentos compensatórios relativamente às zonas Natura 2000, mas não prevê o pagamento de compensações pela restrição da atividade económica nas terras turfosas.

2.3 O artigo 6.º, n.º 1, 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 (a seguir «Regulamento n.º 1305/2013»), estabelece que a ação do FEADER nos Estados-Membros processa-se através de programas de desenvolvimento rural. Em conformidade com o artigo 10.º do referido regulamento, os Estados-Membros apresentam à Comissão uma proposta para cada programa de desenvolvimento rural, com as informações referidas no artigo 8.º, e cada programa de desenvolvimento rural é aprovado pela Comissão por meio de um ato de execução. O programa de desenvolvimento rural da Letónia para os anos 2014-2020 indica que pode ser recebida uma ajuda se, forem impostas restrições às atividades de exploração florestal nas zonas Natura 2000 ou nos microrreservas em terrenos florestais (**com exceção das turfeiras**). Assim, para o período de programação dos fundos da União Europeia 2014-2020, a Comissão aprovou, para a Letónia, um programa de desenvolvimento rural que previa o pagamento de ajudas a título de certas restrições da atividade económica em terrenos florestais, mas não para as turfeiras. O programa não prevê o pagamento de ajudas pelas restrições impostas à atividade agrícola no que diz respeito às turfeiras situadas em zonas Natura 2000.

2.4 Além disso, no momento em que a recorrente adquiriu as propriedades, a legislação restringia a possibilidade de fazer plantações de airelas em turfeiras. Quando adquiriu as propriedades, a recorrente sabia que essas se encontravam numa zona natural protegida e, por conseguinte, conhecia as restrições estabelecidas para a referida zona.

3. A recorrente interpôs recurso de cassação alegando que, em conformidade com o artigo 30.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1305/2013, as zonas florestais designadas nos termos das Diretivas 92/43/CEE e 2009/147/CE são elegíveis para pagamentos a título das zonas Natura 2000. O regulamento não prevê exceções para as terras turfosas.

4. À luz do exposto, o presente litígio tem por objeto a questão de saber se a recorrente pode beneficiar dos pagamentos pelas restrições impostas à atividade económica nas zonas turfosas Natura 2000.

Legislação relevante nacional e da União Europeia

5. Legislação da União Europeia:

5.1 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.

Considerando 24: [«]Deverá continuar a ser concedido apoio aos agricultores e aos detentores de zonas florestais para os ajudar a enfrentar desvantagens específicas nas zonas abrangidas pela aplicação da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, com vista a contribuir para a gestão eficaz dos sítios Natura 2000 [...]»].

Artigo 30.º[,] Pagamentos a título da rede Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água

[«]1. O apoio no âmbito desta medida é concedido anualmente, por hectare de superfície agrícola ou por hectare de floresta, com vista a compensar os beneficiários pelos custos adicionais e pela perda de rendimentos resultantes das desvantagens decorrentes da aplicação das Diretivas 92/43/CEE e 2009/147/CE e da Diretiva-Quadro da Água nas zonas em questão.

[...]

6. São elegíveis para pagamentos as seguintes zonas:

a) As zonas agrícolas e florestais Natura 2000 designadas nos termos das Diretivas 92/43/CEE e 2009/147/CE;

[...][«]

5.2 Anexo I da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens.

5.3 Artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia[:]

[«]Todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil. A utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.[«]

6. Legislação nacional:

6.1 Decreto n.º 264 do Conselho de Ministros, de 16 de março de 2010, sobre disposições gerais relativas à proteção e utilização das zonas especiais de conservação[:]

[«]16. Nas zonas naturais protegidas, é proibido:

[...]

16.12. plantações de airelas em turfeiras;

[...][»]

6.2 Decreto n.º 171 do Conselho de Ministros, de 7 de abril de 2015, relativo às normas de concessão, gestão e controlo das ajudas estatais e da União Europeia destinadas à melhoria do ambiente, do clima e do meio rural durante o período de programação 2014-2020.

N.º 56: [«]A superfície elegível para a ajuda no âmbito desta medida é o terreno florestal (*com exceção das turfeiras*):

56.1. incluído na lista de zonas de conservação de importância europeia (a seguir «zonas Natura 2000») nos termos do artigo 30.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1305/2013 e determinado em conformidade com a likums “Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām” (Lei relativa às zonas especiais de conservação);

[...]

N.º 58: [«]A ajuda pode ser concedida se a superfície elegível declarada para a ajuda for inferior a um hectare, constituída por campos de pelo menos 0,1 hectares e a superfície mínima sujeita a um tipo de restrição for um campo de pelo menos 0,1 hectares, e se os referidos campos puderem ser identificados cartograficamente, estiverem incluídos no sistema de pedidos eletrónicos do Serviço de Apoio ao Meio Rural e lhes sejam aplicáveis, desde 1 de março do ano em curso, ao abrigo da legislação relativa à proteção e utilização das zonas especiais de conservação ou à proteção de espécies e de biótopos, qualquer uma das seguintes restrições à atividade económica:

58.1 proibição de atividades de exploração florestal

58.2 proibição de proceder à extração principal e de efetuar desbastes;

58.3 proibição de proceder à extração principal;

58.4 proibição de proceder a abate por corte raso.[»]

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

7. Resulta do considerando 24 e do artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1305/2013 que o pagamento a título das zonas Natura 2000 tem por objetivo ajudar a enfrentar certas desvantagens específicas e compensar os custos adicionais suportados e as perdas de rendimentos resultantes das desvantagens decorrentes da aplicação das Diretivas 92/43/CEE e 2009/147/CE e da Diretiva-Quadro da Água nas zonas em questão.

Embora caiba, em primeiro lugar, aos Estados-Membros decidir, aquando da elaboração do respetivo programa de desenvolvimento rural, como devem ser concretamente aplicadas as medidas destinadas a alcançar os objetivos fixados pelo Regulamento n.º 1305/2013, as restrições adotadas pelos Estados-Membros não devem ter por efeito anular o objetivo compensatório do sistema de pagamentos Natura 2000 (v. Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 30 de março de 2017, Lingurár, C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244).

Além disso, o pagamento a título das zonas Natura 2000 deve ser igualmente lido à luz do artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, dado que o direito de propriedade inclui o direito de fruir dos bens e o direito a uma indemnização justa.

8. As turfeiras representam cerca de 4% do território letão (segundo algumas fontes, esta percentagem ascende mesmo a 10%). A cultura de airelas em turfeiras é um tipo de fruticultura.

Conforme indica num estudo acessível ao público: «Atualmente, uma das formas de continuar a exploração da atividade económica nos campos de turfa nos quais cessou a extração de minerais é a cultura de bagas à escala industrial, produzindo um produto exportável, quer se trate de bagas ou de produtos transformados a partir de bagas. Segundo as estatísticas publicadas pelo Serviço de Apoio ao Meio Rural, em 2016, foram solicitados pagamentos únicos por superfície relativamente a 142 hectares destinados à cultura de airela-americana e a 250 hectares destinados à cultura do mirtilo (airela azul), mas não foram solicitadas ajudas em relação a superfícies dedicadas à plantação de airela vermelha ou de amora-branca-silvestre. É sabido que os campos de airelas ocupam uma superfície maior, mas, quer seja pelo uso da terra ou por qualquer outro motivo, não foi pedida ajuda para essa superfície, pelo que não existem estatísticas». (Disponível para consulta em: http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf, p. 15).

Uma vez que uma grande parte das zonas Natura 2000 da Letónia são igualmente cobertas por turfeiras (anexo à Lei relativa às zonas especiais de conservação), o Senāts interroga-se sobre se a exclusão total dessas zonas do regime de pagamentos compensatórios das zonas Natura 2000 é contrária ao objetivo prosseguido por estes pagamentos.

Quanto às zonas

9. O artigo 30.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1305/2013 estabelece que são elegíveis para pagamentos as zonas agrícolas e florestais Natura 2000 designadas nos termos das Diretivas 92/43/CEE e 2009/147/CE.

O anexo I da Diretiva 92/43/CEE, que identifica os tipos de habitats naturais de interesse comunitário cuja conservação exige a designação de zonas especiais de conservação, inclui também as turfeiras e, em especial, as turfeiras arborizadas.

Não há dúvida de que a proibição de fazer plantações de airelas em turfeiras estabelecida no ponto 16.2 do Decreto n.º 264 restringe o direito de o proprietário utilizar livremente a sua propriedade e de auferir rendimentos ligados à limitação da atividade económica.

Em conformidade com o Decreto n.º 171, no âmbito da medida intitulada «Pagamentos a título da rede Natura 2000 e da Diretiva-Quadro Água» aplica-se a submedida «Pagamento compensatório para as zonas florestais Natura 2000». Nos termos do artigo 56.º do Decreto n.º 171, a superfície elegível para a ajuda no âmbito desta medida é o terreno florestal (com exceção das turfeiras). Desta forma, o Estado limitou a concessão de compensações para as zonas Natura 2000, por um lado, ao estabelecer pagamentos unicamente para as zonas florestais e, por outro, ao excluir dessas zonas as turfeiras que aí se encontrem. Por conseguinte, o Decreto n.º 171 não prevê nenhuma compensação pelas restrições à atividade económica nas terras turfosas situadas nas zonas Natura 2000.

Quanto às categorias de atividades económicas

10. Do mesmo modo, resulta do artigo 30.º, n.º 6, alínea a), do Regulamento n.º 1305/2013 que [o sistema de] pagamentos a título da rede Natura 2000 limita o pagamento compensatório a determinadas zonas, ou seja, a zonas agrícolas ou florestais. Não obstante, não resulta desta disposição que o pagamento compensatório esteja limitado relativamente a determinadas categorias de atividades económicas, a saber, agrícolas ou florestais.

O artigo 58.º do Decreto n.º 171 dispõe que só se pode receber a ajuda pelas restrições impostas às atividades de exploração florestal. No entanto, é igualmente possível exercer atividades agrícolas em turfeiras situadas em terrenos florestais, fazendo aí plantações de airelas.

11. Nos termos da legislação nacional, quem possua turfeiras numa zona Natura 2000 fica, de facto, totalmente excluído do sistema de pagamentos a título da rede Natura 2000 e não tem direito a qualquer compensação pelas restrições impostas nessas zonas.

Atendendo às considerações precedentes e ao facto de não resultar claramente das disposições do Regulamento n.º 1305/2013 as restrições à margem de apreciação dos Estados-Membros relativamente à imposição de limitações aos pagamentos a título da rede Natura 2000, o Senāts tem dúvidas sobre a questão de saber se um Estado-Membro pode: 1) adotar uma legislação que exclua totalmente do

benefício da ajuda a título das zonas Natura 2000 as turfeiras situadas nessas zonas; e 2) limitar o benefício da ajuda, estabelecendo que esta só pode ser concedida para uma determinada zona, relativamente às restrições impostas a uma categoria específica de atividade económica.

12. No presente processo, a recorrente sabia, quando adquiriu a propriedade dos bens, que estes incluíam um espaço natural [protegido]. Da mesma forma, quando a recorrente adquiriu a propriedade dos bens, já existia uma restrição da atividade económica relativamente à plantação de azeites em turfeiras.

O artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respetiva perda, em tempo útil.

Embora o direito de propriedade compreenda o direito de fruir dos bens, incluindo através da obtenção do maior benefício económico possível, quando adquire o bem, o proprietário deve ter em conta as várias restrições a que os bens estão submetidos e estar consciente do facto de que não pode, a qualquer momento, decidir utilizar a propriedade da forma que pretende. Quando adquire uma propriedade sujeita a restrições, o proprietário tem a oportunidade de planear antecipadamente para que fins a adquire. Por conseguinte, na opinião do Senāts, aquando da aquisição da propriedade, a recorrente teve de ter em conta a restrição relativa às plantações de azeites em turfeiras. Por conseguinte, esta não tem o direito de reclamar posteriormente uma compensação pela perda de rendimentos invocando a intenção de obtê-los através de plantações de azeites nas turfeiras existentes na propriedade.

O artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1305/2013 estabelece que o apoio é concedido para compensar a perda de rendimentos. No caso de o referido regulamento ser também aplicável às turfeiras, o Senāts tem dúvidas sobre se, num caso como o presente, se pode considerar que a pessoa em causa sofreu uma perda de rendimentos. Ou seja, se uma pessoa tem direito ao pagamento a título da rede Natura 2000 quando, ao adquirir a propriedade, tinha conhecimento das restrições impostas à referida propriedade e dos seus efeitos restritivos numa eventual atividade económica.

13. Atendendo às considerações precedentes, o Senāts considera que, para clarificar a interpretação a dar às disposições do Regulamento n.º 1305/2013, é necessário submeter o processo ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

Dispositivo

Nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Senāts:

decide

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

- 1) Deve o artigo 30.º, n.º 6, 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, ser interpretado no sentido de que as terras turfosas estão totalmente excluídas dos pagamentos a título da rede Natura 2000?
- 2) Em caso de resposta negativa à primeira questão, as terras turfosas fazem parte das zonas agrícolas ou florestais?
- 3) Em caso de resposta negativa à primeira questão, deve o artigo 30.º do Regulamento n.º 1305/2013 ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode excluir totalmente as terras turfosas dos pagamentos a título da rede Natura 2000 e que essas disposições nacionais são compatíveis com o objetivo compensatório dos referidos pagamentos estabelecido no Regulamento n.º 1305/2013?
- 4) Deve o artigo 30.º do Regulamento n.º 1305/2013 ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro pode limitar os pagamentos da ajuda para as zonas Natura 2000, prevendo a ajuda unicamente em relação a uma categoria específica de atividade económica, como por exemplo, nas zonas florestais, apenas para as atividades de exploração florestal?
- 5) Deve o artigo 30.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1305/2013, conjugado com o artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretado no sentido de que uma pessoa tem direito, quando invoca os seus planos para uma nova atividade económica, a um pagamento a título da rede Natura 2000 se, no momento em que adquire a propriedade, já tinha conhecimento das restrições a que a referida propriedade estava sujeita?

Suspender a instância até que o Tribunal de Justiça da União Europeia profira a sua decisão.

[Omissis]