Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

11 de dezembro de 2015*

«Feader — Despesas excluídas do financiamento — Desenvolvimento rural — Correção financeira pontual — Elegibilidade das despesas efetuadas com a compra de máquinas e de equipamentos em segunda mão — Regime derrogatório para as micro, pequenas e médias empresas — Artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006»

No processo T-124/14,

República da Finlândia, representada por J. Heliskoski e S. Hartikainen, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por P. Aalto, J. Aquilina, P. Rossi e T. Sevón, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação da Decisão de Execução 2013/763/UE da Comissão, de 12 de dezembro de 2013, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 338, p. 81), na parte em que esta decisão exclui do financiamento da União a título do Feader determinadas despesas da República da Finlândia, num montante de 927 827,58 euros, por não estarem em conformidade com as regras da União,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: M. Prek, presidente, I. Labucka e V. Kreuschitz (relator), juízes,

secretário: C. Heeren, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 12 de junho de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: finlandês.

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Entre 23 e 27 de maio de 2011, a Comissão Europeia efetuou na Finlândia um controlo no local (inquérito RD1/2011/805/FI) relativo à medida M312 «Criação e desenvolvimento das microempresas».

2 Em 9 de setembro de 2011, a Comissão enviou às autoridades finlandesas uma comunicação na aceção do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão, de 21 de junho de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho no respeitante à acreditação dos organismos pagadores e de outros organismos e ao apuramento das contas do FEAGA e do Feader (JO L 171, p. 90), informando-as dos resultados do controlo no local. Na referida comunicação, a Comissão expôs os motivos pelos quais entendia que as autoridades finlandesas não tinham respeitado, no quadro do financiamento das despesas de desenvolvimento rural desde o exercício de 2007, determinadas exigências do direito da União Europeia, entre as quais as decorrentes do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 368, p. 15), conforme alterado, e convidou as referidas autoridades a precisar as condições em que consideravam elegíveis as despesas com a compra de equipamentos em segunda mão. Além disso, a Comissão salientou a existência de lacunas na verificação do caráter razoável dos custos relacionados com a compra de determinados equipamentos em segunda mão na aceção do artigo 26.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 1975/2006 da Comissão, de 7 de dezembro de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO L 368, p. 74).

3 Por carta de 3 de novembro de 2011, a República da Finlândia respondeu à Comissão que considerava ter agido em conformidade com as regras da União, designadamente, com o artigo 55.º do Regulamento n.º 1974/2006, dado que o referido artigo autoriza os Estados-Membros a estabelecerem as condições em que as despesas com a compra de equipamentos em segunda mão podem ser qualificadas de elegíveis. Na Finlândia, esta possibilidade foi regulada nos artigos 23.° e 35.° do Decreto n.º 632/2007, que fixa ao mesmo tempo os requisitos de concessão do apoio.

4 Por carta de 16 de janeiro de 2012, a Comissão convidou as autoridades finlandesas para uma reunião bilateral em Bruxelas (Bélgica), que teve lugar em 2 de fevereiro de 2012. Por carta de 29 de fevereiro de 2012, a Comissão enviou às autoridades finlandesas a ata dessa reunião, nos termos do artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 885/2006, e um pedido de informações complementares. No anexo 1 da referida carta, a Comissão expôs, por um lado, as razões pelas quais entendia que o Decreto n.º 632/2007 não era compatível com os requisitos estabelecidos no artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 e, por outro, reiterou a sua crítica quanto à verificação lacunar do caráter razoável dos custos ligados à compra de determinados equipamentos em segunda mão.

5 Em 27 de abril de 2012, as autoridades finlandesas apresentaram as suas observações sobre a ata da reunião de 2 de fevereiro de 2012 e a sua resposta ao pedido de informações.

6 Em 13 de maio de 2013, a Comissão enviou às autoridades uma comunicação formal, datada de 6 de maio precedente, nos termos dos artigos 11.°, n.º 2, terceiro parágrafo, e 16.°, n.º 1, do Regulamento n.º 885/2006, em que anunciava uma correção financeira num montante total de 927 827,58 euros para o período compreendido entre 9 de setembro de 2009 e 15 de outubro de 2012. A Comissão expôs os motivos pelos quais considerava que as autoridades finlandesas não tinham

cumprido os requisitos do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 e do artigo 26.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 1975/2006, relativamente aos apoios à compra de equipamentos em segunda mão.

7 Em 19 de junho de 2013, a República da Finlândia apresentou um pedido de conciliação junto do órgão de conciliação, ao abrigo do artigo 16.º do Regulamento n.º 885/2006. Por carta de 5 de setembro de 2013, o referido órgão informou que não se pronunciaria sobre esse pedido, uma vez que o montante visado pela correção financeira era inferior a um milhão de euros.

8 No ponto 17.1 do relatório de síntese, de 18 de novembro de 2013, a Comissão indicou que, por um lado, no que se refere à elegibilidade dos apoios à compra de equipamentos em segunda mão, as práticas das autoridades finlandesas não cumpriam os requisitos do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006, uma vez que a República da Finlândia não tinha determinado e fundamentado devidamente os casos específicos em que os equipamentos em segunda mão podiam, a título excecional, beneficiar de um financiamento do Feader. Pelo contrário, as disposições pertinentes do Decreto n.º 632/2007 previam uma possibilidade geral de investir em equipamentos em segunda mão, cujo caráter elegível era apreciado caso a caso, em função do critério não claramente definido da opção «mais favorável do ponto de vista económico global». Por outro lado, a Comissão constatou que a verificação dos custos razoáveis relacionados com o financiamento de equipamentos em segunda mão era lacunar e não cumpria os requisitos do artigo 26.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 1975/2006. Concluiu, assim, que devia ser aplicada uma correção financeira de 100% aos apoios à compra de equipamentos em segunda mão, correspondente a um montante de 927 827,58 euros. Relativamente à verificação lacunar dos custos razoáveis relacionados com o financiamento de equipamentos em segunda mão, a Comissão propôs uma correção financeira de 10%, correspondente a um montante de 14 208,31 euros, que era, todavia, inteiramente absorvido pela primeira correção financeira.

9 Em 12 de dezembro de 2013, a Comissão adotou a Decisão de Execução 2013/763/UE, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 338, p. 81, a seguir «decisão impugnada»). Esta decisão foi notificada à República da Finlândia em 13 de dezembro de 2013, sob a referência C (2013) 8743.

10 Na decisão impugnada, referindo-se ao «relatório de síntese [de 18 de novembro de 2013]» (considerando 6 da decisão impugnada), a Comissão excluiu como inelegíveis, para os exercícios financeiros compreendidos entre 2009 e 2012, as despesas declaradas pela República da Finlândia para a compra de máquinas e equipamentos em segunda mão no quadro da medida intitulada «Desenvolvimento Rural Feader eixos 1 + 3 — Medidas orientadas para o investimento (2007-2013)». A correção financeira num montante total de 927 827,58 euros é aí qualificada de «pontual», na medida em que é justificada pela «[n]ão conformidade com o artigo 55.º do Regulamento […] n.º 1974/2006». Na medida em que a referida correção financeira se baseia em «[l]acunas na verificação do caráter razoável dos custos», a mesma é qualificada de «forfetári[a]» a uma taxa de 10%, que corresponde a um montante de 14 208,31 euros, mas que não tem «[i]mpacto financeiro» (v. artigo 1.º, lido em conjugação com o anexo da decisão impugnada, pp. 98 e 99).

Tramitação processual e pedidos das partes

11 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de fevereiro de 2014, a República da Finlândia interpôs o presente recurso.

12 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Quarta Secção) decidiu iniciar a fase oral do processo.

13 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas orais colocadas pelo Tribunal na audiência de 12 de junho de 2015.

14 A República da Finlândia conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada, na parte em que a Comissão reclama da mesma um reembolso de financiamento num montante de 927 827,58 euros;

— condenar a Comissão nas despesas.

15 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a República da Finlândia nas despesas.

Questão de direito

Quanto ao objeto do litígio

16 Em apoio do seu recurso, a República da Finlândia invoca, em substância, um fundamento único relativo à violação do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006.

17 A este respeito, há que precisar que, na réplica, a República da Finlândia confirmou que o seu recurso tinha apenas por objeto a correção financeira pontual aplicada na decisão impugnada. Tal é corroborado pelo fundamento de anulação formulado na petição, que faz exclusivamente referência ao artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006, e não ao artigo 26.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento n.º 1975/2006, no qual se baseou a correção financeira forfetária. Assim, o objeto do presente litígio limita-se à legalidade da aplicação, pela Comissão, do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 como fundamento da referida correção financeira pontual.

18 A República da Finlândia entende que a Comissão não teve em conta o nexo existente entre o primeiro parágrafo, alínea b), do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 (a seguir «primeiro parágrafo») e o segundo parágrafo da referida disposição (a seguir «segundo parágrafo»). Esta disposição confere ao Estado-Membro um amplo poder de apreciação para decidir sobre a elegibilidade de determinadas máquinas e equipamentos em segunda mão, uma vez que o segundo parágrafo não fixa critérios que permitam determinar se o apoio à compra de máquinas e equipamentos em segunda mão pode ser «devidamente fundamentado». Na sua opinião, o referido regulamento também não exige que o Estado-Membro defina de forma precisa cada caso específico em que a compra de máquinas ou de equipamentos em segunda mão é elegível. Além disso, o artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, 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 L 277, p. 1), prevê expressamente que as regras relativas à elegibilidade das despesas são fixadas ao nível nacional. Assim, cabe aos Estados-Membros fixar critérios mais precisos para determinar os casos em que é devidamente fundamentado apoiar a compra de equipamentos em segunda mão. Segundo a República da Finlândia, os conceitos de «casos devidamente fundamentados» e de «condições de elegibilidade» estão estreitamente ligados, de tal forma que é impossível aplicá-los independentemente um do outro. Basta, pois, que o Estado-Membro defina as condições de elegibilidade e que essas condições estejam preenchidas para que a atribuição do apoio à compra de máquinas e equipamentos em segunda mão esteja devidamente fundamentada.

19 A Comissão contrapõe que o primeiro parágrafo enuncia uma regra geral segundo a qual as despesas elegíveis para investimentos financiados pelo Feader estão limitadas à compra ou à locação-compra de novas máquinas e equipamentos. Nos termos do segundo parágrafo, é apenas em derrogação do primeiro parágrafo e em «casos devidamente fundamentados» que a compra de equipamentos em segunda mão pode ser considerada uma despesa elegível. Por esta razão, considera que o Estado-Membro está obrigado a identificar concretamente, através de uma definição prévia, os raros «casos devidamente fundamentados» em que pode ser concedido um apoio. Só esta abordagem é conforme, por um lado, com o objetivo do apoio comunitário ao investimento em explorações agrícolas, enunciado no considerando 21 do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, que é modernizar essas explorações agrícolas e melhorar o seu desempenho económico através de uma melhor utilização dos fatores de produção, nomeadamente através da introdução de novas tecnologias e da inovação, e, por outro, com os objetivos do apoio concedido pelo Feader, como enunciados no considerando 23 do mesmo regulamento, que são incentivar melhorias em matéria de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e florestais primários. O limite imposto aos apoios a equipamentos em segunda mão é igualmente conforme com o objetivo enunciado no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005, que visa o aumento da competitividade da agricultura e da silvicultura através do apoio à reestruturação, ao desenvolvimento e à inovação (v., também, considerando 46 do referido regulamento). Na sua opinião, regra geral, estes objetivos só podem ser atingidos investindo em equipamentos novos.

20 A interpretação do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 defendida pela República da Finlândia é contrária tanto à sua estrutura, que estabelece uma regra geral e uma derrogação, como à «hierarquia normativa» entre essa regra e a referida derrogação. Resulta da sua redação que o apoio à compra de equipamentos em segunda mão derroga a regra geral relativa à compra de equipamentos novos, que, enquanto tal, não exige justificação específica. Precisamente devido ao caráter derrogatório deste apoio, os Estados-Membros apenas podem financiar a compra de equipamentos em segunda mão em «casos devidamente fundamentados», isto é, que exigem um esforço adicional de definição e de fundamentação. Ora, a interpretação defendida pela República da Finlândia amplia de tal modo o âmbito de aplicação da derrogação que se esta transforma numa regra geral. A este respeito, afirma que a República da Finlândia não pode invocar um poder discricionário, uma vez que o critério dos «casos devidamente fundamentados» deve ser interpretado de forma uniforme em todos os Estados-Membros e estes estão obrigados a respeitar os limites claramente definidos pelo Regulamento n.º 1974/2006. A aplicação da derrogação prevista no artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 pressupõe, assim, que o Estado-Membro defina prévia e corretamente os casos «devidamente fundamentados», isto é, um número limitado de casos claramente identificados. Neste contexto, a Comissão contesta também a alegação de que os critérios dos «casos devidamente fundamentados» e das «condições em que a compra de máquinas em segunda mão pode ser considerada uma despesa elegível» estão interligados e devem ser aplicados conjuntamente. A Comissão conclui, assim, que a legislação finlandesa não define, em conformidade com o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006, os «casos devidamente fundamentados» em que o apoio pode, por derrogação, ser concedido para a compra de equipamentos em segunda mão.

21 O Tribunal considera necessário concentrar a sua apreciação na procedência da interpretação do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 feita pela Comissão na decisão impugnada, lida em conjugação com o relatório de síntese. Com efeito, as partes discordam, a título principal, quanto à interpretação que deve ser feita do primeiro e segundo parágrafos e a relação existente entre eles. Este artigo prevê, nomeadamente, o seguinte:

«1. No caso dos investimentos, as despesas elegíveis estão limitadas:

[…]

b) À compra ou locação-compra de novas máquinas e equipamentos, incluindo programas informáticos, até ao valor de mercado do bem […];

[…]

Em casos devidamente fundamentados e em derrogação à alínea b) do primeiro parágrafo, os Estados-Membros podem estabelecer as condições em que a compra de material em segunda mão pode ser considerada uma despesa elegível, mas unicamente para as micro, pequenas e médias empresas […].»

22 Segundo a Comissão, o primeiro parágrafo enuncia uma regra geral segundo a qual as «despesas elegíveis» para investimentos financiados pelo Feader «estão limitadas à compra ou à locação-compra de novas máquinas e equipamentos». Ao abrigo do segundo parágrafo, é apenas «em derrogação […] do primeiro parágrafo», isto é, da referida regra geral, e «unicamente para as micro, pequenas e médias empresas» que «os Estados-Membros podem [,em casos devidamente fundamentados,] estabelecer as condições em que a compra de material em segunda mão pode ser considerada uma despesa elegível». Para aplicar esta derrogação, o Estado-Membro está, assim, obrigado a identificar concretamente, na sua legislação interna, mediante uma definição prévia os «casos devidamente fundamentados» em que, a título excecional, pode ser concedido um apoio para investir em equipamentos em segunda mão.

23 Em contrapartida, embora a República da Finlândia não conteste o caráter derrogatório em si mesmo do segundo parágrafo relativamente ao primeiro, alega, em substância, que a referida derrogação não deve ser entendida como um exceção de interpretação estrita, mas como um regime específico para as micro, pequenas e médias empresas. No exercício do seu poder de apreciação, os Estados-Membros podem instituir um regime cujo conteúdo estão autorizados a definir, estabelecendo as «condições» de elegibilidade de despesas com a compra de equipamentos em segunda mão. Estas condições estão «intimamente ligadas» aos «casos devidamente fundamentados» que o Estado-Membro pode, na ausência de uma definição no direito da União, precisar, no exercício do seu poder de apreciação. Basta que a legislação nacional estabeleça as referidas «condições» de elegibilidade e que estas estejam preenchidas para que as despesas efetuadas com a compra de equipamentos em segunda mão representem «casos devidamente fundamentados».

24 Assim, para responder às questões de interpretação suscitadas e para determinar o alcance exato do disposto no artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 e a relação existente entre as mesmas, há que proceder, em conformidade com uma jurisprudência constante, a uma interpretação literal, teleológica, contextual e histórica (v., neste sentido, acórdãos de 20 de novembro de 2002, Lagardère e Canal+/Comissão, T-251/00, Colet., EU:T:2002:278, n.ºs 72 a 83, e de 6 de outubro de 2005, Sumitomo Chemical e Sumika Fine Chemicals/Comissão, T-22/02 e T-23/02, Colet., EU:T:2005:349, n.ºs 41 a 60).

Quanto à interpretação literal do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006

Quanto ao caráter derrogatório do segundo parágrafo

25 No âmbito de uma interpretação literal, há que examinar a natureza jurídica do primeiro e segundo parágrafos, bem como a da relação entre eles. Neste contexto, importa ter em conta que os textos de direito da União são redigidos em várias línguas e que todas as versões linguísticas fazem fé; a interpretação de uma disposição de direito da União implica, assim, uma comparação das versões linguísticas (v., neste sentido, acórdãos de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o., 283/81, Recueil, EU:C:1982:335, n.º 18, e de 7 de novembro de 2007, Alemanha/Comissão, T-374/04, Colet., EU:T:2007:332, n.º 95).

26 Ora, como as partes reconheceram, designadamente, na audiência, uma comparação das diferentes versões linguísticas também não permite clarificar o alcance do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006, nomeadamente o significado do nexo específico entre o primeiro e o segundo parágrafos.

27 Quanto às palavras «em derrogação» que figuram no segundo parágrafo, estas podem tanto significar a limitação do âmbito de aplicação de uma regra geral, criando um regra distinta para uma ou mais hipóteses abstratamente determinadas, formalizada nos adágios *specialia generalibus derogant* e *legi speciali per generalem non derogatur*, e, assim, uma exceção em sentido estrito, como fazer referência à decisão do autor da legislação em causa de não aplicar a regra geral a determinadas situações ou a determinados destinatários e de os submeter a um regime distinto e específico fora do seu âmbito de aplicação.

28 Com efeito, é pacífico entre as partes que o primeiro parágrafo constitui a regra principal ou geral e que o segundo parágrafo prevê uma solução diferente para as micro, pequenas e médias empresas, o que permite qualificá-lo, em qualquer caso, de regra derrogatória. Ora, como acima indicado no n.º 27, essa qualificação não equivale necessariamente à de exceção em sentido estrito, mas pode indicar a existência de um regime específico e distinto relativamente ao regime estabelecido pela regra principal ou geral. Assim, as palavras inglesa «derogation», italiana «deroga» e portuguesa «derrogação» não são, em todos os casos, sinónimas de «exception», de «eccezione» e de «exceção». Da mesma forma, as palavras alemã «abweichend» e neerlandesa «[i]n afwijking» significam «diferente» ou «divergente», sem indicar forçosamente uma exceção. Por fim, a expressão espanhola «no obstante» significa «não obstante», o que pode, mas não tem necessariamente de, visar uma exceção em sentido estrito.

29 A questão da qualificação do segundo parágrafo de exceção em sentido estrito ou de regra derrogatória que prevê a possibilidade de estabelecer um regime distinto e específico para as micro, pequenas e médias empresas também não pode ser decidida a partir do facto de que, na maior parte das versões linguísticas, as palavras equivalentes às palavras «em derrogação» estão separadas do segundo membro da frase, intercaladas pela conjunção «e», que faz referência, empregando o advérbio «unicamente» (only; exclusivamente; uniquement; alleen), às micro, pequenas e médias empresas. Com efeito, daqui não resulta de forma clara se a intenção do legislador da União era consagrar essa exceção em sentido estrito ou autorizar apenas o Estado-Membro a instituir um regime derrogatório e específico para as micro, pequenas e médias empresas, dado que os termos «em derrogação» e «e unicamente», lidos no seu conjunto, podem ser interpretados em ambos os sentidos. Assim, a coexistência dos dois elementos limitativos suprarreferidos na mesma frase não fornece uma indicação suficientemente clara e precisa sobre a questão de saber se o segundo parágrafo constitui uma exceção em sentido estrito ou uma simples regra derrogatória que prevê a possibilidade de estabelecer um regime distinto e específico para as micro, pequenas e médias empresas.

30 Daqui resulta que, no presente caso, não se aplica necessariamente a jurisprudência, inspirada pelo princípio de direito romano *singularia non sunt extendenda*, segundo a qual as regras da União que preveem exceções devem ser interpretadas de maneira estrita a fim de preservar o efeito útil da regra geral que derrogam (v., neste sentido, acórdãos de 13 de dezembro de 2001, Heininger, C-481/99, Colet., EU:C:2001:684, n.º 31 e jurisprudência aí referida, e de 13 de dezembro de 2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, Colet., EU:C:2012:799, n.ºs 40, 41 e jurisprudência aí referida), dado que essa interpretação não se impõe se o segundo parágrafo dever ser qualificado de regra derrogatória que prevê a possibilidade de estabelecer um regime distinto e específico para as micro, pequenas e médias empresas.

31 Assim, uma interpretação literal não permite determinar se o segundo parágrafo constitui uma exceção de interpretação estrita na aceção da jurisprudência acima referida no n.º 30, como alega, em substância, a Comissão, mas apenas constatar que este prevê uma regra específica para as micro, pequenas e médias empresas.

Quanto ao nexo existente entre os critérios dos «casos devidamente fundamentados» e das «condições» de elegibilidade

32 No que se refere ao alcance exato do segundo parágrafo, há que recordar que as partes estão em desacordo quanto à questão de saber se o segundo parágrafo se aplica apenas a situações excecionais que, além disso, devem ser específica e previamente definidas pelo Estado-Membro na sua legislação interna, ou se o mesmo reveste um alcance mais abrangente, que cobre, em princípio, todas as situações que, segundo a apreciação das autoridades nacionais competentes, cumprem as «condições» de elegibilidade previstas na regulamentação interna, representando, assim, essas condições em si mesmas «casos devidamente fundamentados», quando as referidas autoridades decidam aplicá-las e fundamentem a sua aplicação em conformidade com os objetivos prosseguidos pelas regras em causa.

33 A este respeito, em primeiro lugar, há que salientar que, segundo a redação unívoca do segundo parágrafo, qualquer que seja a versão linguística, os Estados-Membros dispõem de um poder de apreciação na instituição e aplicação de um regime distinto e específico para as micro, pequenas e médias empresas, porquanto «podem estabelecer as condições em que a compra de material em segunda mão pode ser considerada uma despesa elegível». Da mesma forma, é facto assente que o critério dos «casos devidamente fundamentados» não é definido pelo direito da União e que, em consequência, os Estados-Membros dispõem igualmente de um poder de apreciação, no que diz respeito à precisão desses casos, exceto no que se refere ao estabelecimento das «condições» de elegibilidade.

34 Em seguida, é verdade que o legislador da União quis atribuir um significado próprio e distinto aos critérios dos «casos devidamente fundamentados», por um lado, e das «condições» de elegibilidade, por outro. Ora, esta constatação não permite por si só justificar a interpretação que a Comissão faz do critério dos «casos devidamente fundamentados», a saber, a pretensa necessidade de o Estado-Membro adotar uma legislação de alcance geral que defina previamente os casos precisos em que a compra de máquinas ou de equipamentos em segunda mão pode ser considerada uma despesa elegível. Pelo contrário, tendo em conta a estrutura do segundo parágrafo, o critério dos «casos devidamente fundamentados» está imediatamente ligado à faculdade e ao poder de apreciação do Estado-Membro («[e]m casos devidamente fundamentados […] podem estabelecer») para instituir ou aplicar um regime distinto e específico para as micro, pequenas e médias empresas. A este respeito, é igualmente indiferente que, designadamente, as versões dinamarquesa («I behørigt begrundede tilfælde») e portuguesa («Em casos devidamente fundamentados») mencionem o critério dos «casos devidamente fundamentados» logo no início do segundo parágrafo.

35 Em face do exposto, o critério dos «casos devidamente fundamentados» limita-se a qualificar a forma como o Estado-Membro deve exercer o seu poder de apreciação no âmbito do segundo parágrafo e, sobretudo, fundamentar esse exercício. Dito de outra forma, de cada vez que o Estado-Membro considere adequado fazer uso da sua faculdade e do referido poder de apreciação está obrigado a apresentar, quer no âmbito de uma eventual decisão de adotar regras de alcance geral, quer no âmbito de uma eventual decisão sobre um caso concreto de compra de equipamentos em segunda mão, os fundamentos relevantes que sustentam a sua decisão para cumprir o referido critério e permitir à Comissão o respetivo controlo. Há que observar que este entendimento é o mesmo no que respeita a todas as versões linguísticas do segundo parágrafo e que este é suficiente para garantir à Comissão a possibilidade de exercer um controlo *a posteriori* adequado relativamente ao exercício pelo Estado-Membro do seu poder de apreciação no âmbito do segundo parágrafo, em conformidade com os objetivos das regras relevantes da União (v. também n.os 40 e 41, *infra*).

36 Por último, se o legislador da União tivesse tido a intenção de estabelecer uma regra que correspondesse à interpretação defendida pela Comissão, deveria ter indicado claramente que o Estado-Membro estava obrigado a adotar normas de alcance geral que precisassem, de forma prévia, todos os casos em que o financiamento da compra de máquinas ou de equipamento em segunda mão podia ser considerado elegível, o que não é, no entanto, o caso do segundo parágrafo. Ora, em

conformidade com o princípio da segurança jurídica, os destinatários das normas, entre os quais os Estados-Membros, não devem ser prejudicados pelas dificuldades de interpretação devidas a uma legislação imprecisa que prevê consequências pecuniárias desfavoráveis para eles (v., neste sentido e por analogia, acórdãos de 29 de abril de 2004, Sudholz, C-17/01, Colet., EU:C:2004:242, n.º 34 e jurisprudência aí referida; de 7 de junho de 2005, VEMW e o., C-17/03, Colet., EU:C:2005:362, n.º 80; e de 11 de junho de 2015, Berlington Hungary e o., C-98/14, Colet., EU:C:2015:386, n.º 77 e jurisprudência aí referida).

37 Nestas condições, no quadro da interpretação literal, há que julgar improcedente a argumentação da Comissão de que, em substância, por um lado, o segundo parágrafo constitui uma exceção de interpretação estrita relativamente à regra geral ou principal prevista no primeiro parágrafo e, por outro, o Estado-Membro deve, em virtude do critério dos «casos devidamente fundamentados», apresentar previamente, numa legislação de alcance geral, uma fundamentação precisa que defina os referidos casos e que justifique a aplicação das diferentes «condições» de elegibilidade aí estabelecidas para evitar que o alcance das pretensas exceções esvazie a regra geral do seu conteúdo e comprometa o seu efeito útil.

Quanto à interpretação teleológica do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006

38 No quadro da interpretação teleológica, há que ter em conta o objetivo geral prosseguido pelos Regulamentos n.ºs 1698/2005 e 1974/2006, a saber, o «apoio ao desenvolvimento rural».

39 Os considerandos 21 e 23 do Regulamento n.º 1698/2005 clarificam este objetivo, designadamente, da seguinte forma:

> «(21) O apoio comunitário ao investimento em explorações agrícolas tem como objetivo a modernização dessas explorações, a fim de melhorar o seu desempenho económico através de uma melhor utilização dos fatores de produção, inclusive da introdução de novas tecnologias e de inovação, tendo em vista a qualidade, os produtos biológicos e a diversificação dentro e fora das explorações agrícolas, incluindo setores não alimentares e colheitas energéticas […]
>
> (23) Devem ser incentivadas melhorias em matéria de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e florestais primários através do apoio aos investimentos destinados a uma maior eficiência no setor da transformação e comercialização, promovendo a transformação dos produtos agrícolas e florestais para fins de produção de energias renováveis, introduzindo novas tecnologias e inovação, abrindo novas oportunidades de mercado para os produtos agrícolas e florestais, colocando a ênfase na qualidade, aumentando a proteção ambiental, a segurança no trabalho, a higiene e bem-estar dos animais, consoante o caso, visando, regra geral, as micro, pequenas e médias empresas, bem como outras empresas abaixo de uma certa dimensão, que estão melhor colocadas para aumentar o valor dos produtos locais, simplificando simultaneamente as condições do apoio ao investimento, em comparação com as estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1257/1999.»

40 Assim, o objetivo principal do Regulamento n.º 1698/2005 é permitir a modernização e a melhoria do desempenho económico das empresas, entre as quais, designadamente, as pequenas e médias empresas (PME), no setor agrícola, nomeadamente favorecendo a adoção de novas tecnologias e a inovação. Contudo, esta finalidade não requer necessariamente, a título exclusivo, o investimento em máquinas e equipamento novo ou inovador no que diz respeito às PME. Certamente, o financiamento de tal investimento é suscetível de promover a modernização e a competitividade das PME, o que apresenta também uma ligação com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida e do trabalho no meio rural, para a promoção da diversificação das atividades económicas e para a proteção do ambiente através de tecnologias inovadoras. Mas não é menos verdade que, no caso das PME, que constituem a maioria dos operadores ativos neste setor, visados no considerando 23 *in fine* do

Regulamento n.º 1698/2005, e cujos meios financeiros são geralmente menores do que aqueles de que dispõem as grandes empresas, o investimento em equipamento novo nem sempre é suscetível de contribuir para atingir estes objetivos. Assim, pode suceder que a compra de máquinas em segunda mão de nível técnico elevado, mas a um preço reduzido, ou mesmo de um nível técnico superior ao de determinados equipamentos novos, satisfaça igualmente as necessidades dessas empresas e contribua ainda mais para o seu desenvolvimento tecnológico e económico no sentido da pretendida modernização do setor agrícola.

41 Nesta ótica, a faculdade de os Estados-Membros estabelecerem e aplicarem um regime distinto e específico para as micro, pequenas e médias empresas no que se refere à compra de máquinas em segunda mão integra-se plenamente nos objetivos dos Regulamentos n.ºs 1698/2005 e 1974/2006, e não exige, assim, contrariamente ao alegado pela Comissão, uma interpretação restritiva das normas do referido regime à luz dos referidos objetivos. Não obstante, o critério dos «casos devidamente fundamentados» que figura no segundo parágrafo deve ser interpretado em conformidade com estes objetivos, para evitar que o Estado-Membro utilize o seu poder de apreciação no âmbito do segundo parágrafo em função de considerações alheias aos referidos objetivos e permitir à Comissão um controlo eficaz a este respeito.

42 Consequentemente, a interpretação teleológica não é suscetível de pôr em causa o resultado da análise literal do segundo parágrafo.

Quanto à interpretação contextual do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006

43 Há que salientar que a interpretação contextual fora do quadro regulamentar estabelecido no artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 não é suscetível de infirmar nem de confirmar o resultado da análise literal do segundo parágrafo.

44 A este respeito, decorre do artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005 que os Estados-Membros são competentes para fixar «[a]s regras relativas à elegibilidade das despesas» no quadro do apoio ao desenvolvimento rural pelo Feader. Embora este artigo seja suscetível de indicar que os Estados-Membros devem, em princípio, adotar, para este fim, regras de alcance geral, não resulta, porém, do mesmo que os referidos Estados disponham de um poder de apreciação ilimitado para estabelecer as referidas regras, nem que as mesmas devam ter um determinado conteúdo. Sobretudo, cabe aos Estados-Membros respeitar os requisitos e os limites impostos pelas regras da União que são especificamente aplicáveis neste contexto, ou que constituem a base jurídica concreta da atividade regulamentar em causa. É o caso do artigo 55.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1974/2006, que constitui *lex specialis* relativamente ao artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1698/2005, mas deixa, não obstante, um amplo poder de apreciação aos Estados-Membros (v. n.º 33, *supra*). Da mesma forma, embora o artigo 5.º, n.º 7, do mesmo regulamento, segundo o qual «[o]s Estados-Membros asseguram que as operações financiadas pelo Feader estão em conformidade com o Tratado [FUE]», lido em conjugação com os artigos 310.º, n.º 5, e 317.º, primeiro parágrafo, TFUE e com o artigo 4.º, n.º 3, TUE, exija que as autoridades nacionais cooperem lealmente com a Comissão, respeitando o princípio da boa gestão financeira, para executar o orçamento da União, estas obrigações gerais não trazem clarificações úteis para efeitos da interpretação controvertida do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006.

45 Assim, destas regras e princípios gerais não se pode deduzir uma leitura mais precisa do segundo parágrafo, em particular dos critérios dos «casos devidamente fundamentados» e das «condições» de elegibilidade e da sua relação no âmbito do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006, que vá além dos resultados das interpretações literal e teleológica acima referidas nos n.ºs 25 a 46.

46 Assim, estas disposições não trazem nenhuma clarificação adicional para a compreensão dos referidos critérios.

Quanto à interpretação do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 à luz das disposições anteriores e posteriores

47 No quadro da interpretação do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 à luz das disposições anteriores, há que referir as regras pertinentes aplicáveis antes da entrada em vigor dos Regulamentos n.ºs 1698/2005 e 1974/2006.

48 A este respeito, estavam em vigor o 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 L 160, p. 80), e os Regulamentos (CE) n.ºs 445/2002 e 817/2004 da Comissão, de 26 de fevereiro de 2002 e de 29 de abril de 2004, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1257/1999 (JO L 74, p. 1 e JO L 153, p. 30). Diferentemente do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006, o artigo 22.º, primeiro parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 445/2002 não continha regras expressas relativas à compra de equipamentos em segunda mão ou às PME, mas visava apenas as despesas elegíveis respeitantes «[a] maquinaria e equipamento novos, incluindo programas informáticos». O mesmo sucedia com o artigo 27.º do Regulamento n.º 817/2004.

49 Em contrapartida, a elegibilidade de despesas ligadas à compra de máquinas em segunda mão estava prevista no domínio dos fundos estruturais, a saber, na regra n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 1685/2000 da Comissão, de 28 de julho de 2000, relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações cofinanciadas pelos fundos estruturais (JO L 193, p. 39). O mesmo sucedia com a regra n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 448/2004 da Comissão, de 10 de março de 2004, que altera o Regulamento (CE) n.º 1685/2000 relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações cofinanciadas pelos fundos estruturais e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1145/2003 (JO L 72, p. 66).

50 Daqui resulta que, antes da entrada em vigor dos Regulamentos n.ºs 1698/2005 e 1974/2006, a elegibilidade dos custos de equipamentos em segunda mão era objeto da legislação relativa aos fundos estruturais, mas estava excluída do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1257/1999.

51 Por outro lado, há que precisar que os Regulamentos n.ºs 1698/2005 e 1974/2006 foram substituídos pelo 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 (JO L 347, p. 487), bem como pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 807/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que complementa o 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), e que estabelece disposições transitórias (JO L 227, p. 1). Baseando-se na faculdade prevista no artigo 45.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1305/2013, a Comissão adotou o artigo 13.º, alínea b), do Regulamento Delegado n.º 807/2014, ao abrigo do qual «[o]s Estados-Membros devem definir nos respetivos programas de desenvolvimento rural as condições em que a compra de equipamento em segunda mão pode ser considerada despesa elegível». Assim, contrariamente ao artigo 55.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1974/2006, estas novas regras não preveem nenhum regime específico para as PME nem o critério dos «casos devidamente fundamentados». Além disso, no que se refere às condições de elegibilidade da compra de equipamento em segunda mão, estas exigem expressamente a adoção pelos Estados-Membros de regras de alcance geral no quadro dos «respetivos programas de desenvolvimento rural».

52 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que declarar que não é possível retirar da génese da legislação em causa nem da legislação posterior nenhuma conclusão quanto ao alcance exato do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006.

53 Por último, as regras divergentes relativas aos fundos estruturais também não são suscetíveis de ter incidência sobre esta apreciação, uma vez que o artigo 39.º do Regulamento n.º 445/2002 precisa que o artigo 22.º do mesmo constitui uma regra especial relativamente às regras — mais gerais — contidas no Regulamento n.º 1685/2000, pelo que a República da Finlândia não tem, em qualquer caso, fundamento para invocar estas últimas regras.

Conclusão quanto à interpretação do artigo 55.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1974/2006

54 Tendo em conta todas as considerações precedentes, designadamente a análise literal acima feita nos n.ºs 25 a 37, há que concluir que o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 deve ser interpretado no sentido de que o segundo parágrafo autoriza os Estados-Membros, conferindo-lhes um poder de apreciação a este respeito, a instituir e a aplicar um regime derrogatório e específico para as micro, pequenas e médias empresas, precisando as condições em que a compra de equipamentos em segunda mão pode ser considerada uma despesa elegível, sem que seja necessário que o Estado-Membro defina, de forma precisa e prévia, numa legislação de alcance geral, os casos em que o investimento corresponde a um «caso devidamente fundamentado». Não obstante, este último critério exige que o Estado-Membro, no âmbito do exercício do seu poder de apreciação, ou no contexto de uma decisão de adotar regras de alcance geral ou de uma decisão relativa a um caso concreto, apresente os fundamentos que demonstram que a referida decisão foi adotada em conformidade com os critérios e objetivos da legislação interna pertinente e da União.

55 Consequentemente, a decisão impugnada enferma de um erro de direito, na medida em que interpreta incorretamente o artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 e deve, assim, ser anulada na sua totalidade, sem que seja necessário examinar se a apreciação levada a cabo pela Comissão da conformidade da legislação finlandesa com o referido artigo também enferma de erro. Com efeito, a este respeito, basta precisar que a Comissão se limita a pôr em causa o âmbito de aplicação demasiado amplo das condições de elegibilidade da compra de máquinas ou de equipamentos em segunda mão e a falta de uma definição concreta e prévia, no Decreto n.º 632/2007, dos «casos devidamente fundamentados», o que resulta precisamente da sua interpretação errada do artigo 55.º, n.º 1, do referido regulamento.

Quanto às despesas

56 O artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral prevê que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

57 Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com o pedido da República da Finlândia.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

1) **A Decisão de Execução 2013/763/UE da Comissão, de 12 de dezembro de 2013, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), é anulada na parte em que exclui do financiamento da União a título do Feader determinadas despesas da República da Finlândia, num montante de 927 827,58 euros, por não estarem em conformidade com as regras da União.**

2) **A Comissão Europeia é condenada nas despesas.**

Prek Labucka Kreuschitz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de dezembro de 2015.

Assinaturas

Índice

Antecedentes do litígio 1

Tramitação processual e pedidos das partes 3

Questão de direito 4

Quanto ao objeto do litígio 4

Quanto à interpretação literal do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 6

Quanto ao caráter derrogatório do segundo parágrafo 6

Quanto ao nexo existente entre os critérios dos «casos devidamente fundamentados» e das «condições» de elegibilidade 8

Quanto à interpretação teleológica do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 9

Quanto à interpretação contextual do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 10

Quanto à interpretação do artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1974/2006 à luz das disposições anteriores e posteriores 11

Conclusão quanto à interpretação do artigo 55.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1974/2006 12

Quanto às despesas 12