

Processo C-354/23 [Seberts] ⁱ

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

8 de junho de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

6 de junho de 2023

Recorrente:

LM BV

Recorrido:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro da Agricultura, Natureza e Qualidade Alimentar)

Despacho de reenvio

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN [Tribunal de Recurso do Contencioso Administrativo em Matéria Económica]

[Omissis] Acórdão da secção em formação coletiva de 6 de junho de 2023 no processo entre [nome 1] B.V. (a seguir «exploração agrícola»), com sede em [local], recorrente

[Omissis],

e

o minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro da Agricultura, da Natureza e da Qualidade Alimentar; a seguir «minister»), recorrido

[Omissis].

ⁱ O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

Tramitação processual

Por Decisão de 28 de agosto de 2020, o minister indeferiu o pedido de subvenção apresentado pela exploração agrícola ao abrigo do título 2.3 «Eficiência energética da horticultura em estufa» do Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (Regulamento nacional das subvenções concedidas pelo ministério dos Assuntos Económicos e da Política Climática e pelo ministério da Agricultura, da Natureza e da Qualidade Alimentar; a seguir «Regeling»).

Por Decisão de 12 de novembro de 2020 (a seguir «decisão impugnada»), o minister indeferiu a reclamação apresentada pela exploração agrícola.

A exploração agrícola interpôs recurso da decisão impugnada. [Tramitação processual] *[omissis]*

Apreciação

Objeto do processo principal e factos pertinentes

1. A exploração agrícola dedica-se à horticultura em estufa e produz culturas forrageiras. Em 30 de junho de 2020, a exploração agrícola pediu uma subvenção no montante total de 27 800 euros para o projeto «Ligação à rede Roca» (ligação física à rede de calor). A exploração agrícola deve ser ligada à rede de calor da central elétrica Roca em Capelle aan de IJssel. Para este efeito, a exploração agrícola celebrou dois contratos. O primeiro contrato foi celebrado com a Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (a seguir «Eneco») e é relativo à ligação à rede de calor. Trata-se da instalação da conduta que liga a rede principal, passando por baixo da via pública, às caldeiras da exploração agrícola (a seguir «ligação Eneco»). A Eneco instalará um permutador de calor selado nas caldeiras. As caldeiras encontram-se nos terrenos próprios da exploração agrícola. A Eneco realiza e opera a ligação; a ligação nas caldeiras está bloqueada e a exploração agrícola não tem qualquer acesso à mesma. Esta ligação passa a ser propriedade da Eneco por força de um direito de superfície a constituir sobre a conduta e sobre o permutador no terreno da exploração agrícola. A exploração agrícola paga à Eneco uma contribuição única por esta ligação. O segundo contrato foi celebrado com a [nome 2] B.V. (a seguir «nome 2») e é relativo à ligação das caldeiras às estufas da exploração agrícola (a seguir «ligação [nome 2]»). A exploração agrícola torna-se proprietária desta ligação [nome 2].

Por Decisão de 28 de agosto de 2020, o minister indeferiu o pedido de subvenção pelo facto de a exploração agrícola não adquirir a propriedade da ligação Eneco. Através da decisão impugnada, o minister confirmou a referida decisão.

Quadro jurídico

Direito na União

2.1

O artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) tem a seguinte redação, na parte que releva para o presente processo:

«1. Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

[...]

3. Podem ser considerados compatíveis com o mercado interno:

[...]

c) Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

[...]»

2.2

As Orientações da União Europeia relativas aos auxílios estatais nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais para 2014-2020 (a seguir «Orientações»), que entraram em vigor em 1 de julho de 2014, 2014/C 204/01, têm a seguinte redação, na parte que releva para efeitos do presente processo:

«[...]

(4) Nas presentes orientações, a Comissão enuncia as condições e os critérios a satisfazer pelos auxílios aos setores agrícola e florestal e às zonas rurais para que possam ser considerados compatíveis com o mercado interno, e define os critérios para a identificação das zonas que satisfazem as condições estabelecidas no artigo 107.º, n.º 3, do Tratado.

[...]

PARTE II. CATEGORIAS DE AUXÍLIOS

Capítulo 1. Auxílios a favor de empresas ativas na produção primária, transformação e comercialização de produtos agrícolas

1.1.

Medidas de desenvolvimento rural

1.1.1.

Auxílios aos investimentos

(133) A presente secção aplica-se aos investimentos nas explorações agrícolas ligadas à produção agrícola primária, aos investimentos relacionados com a transformação e a comercialização de produtos agrícolas.

[...]

1.1.1.1. Auxílios aos investimentos em ativos corpóreos ou incorpóreos nas explorações agrícolas ligadas à produção agrícola primária

(135) A Comissão considerará compatíveis com o mercado interno, ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, os auxílios aos investimentos em ativos corpóreos ou incorpóreos nas explorações agrícolas ligados à produção agrícola primária que cumpram os princípios comuns de apreciação estabelecidos nas presentes orientações, a condição geral relativa aos auxílios ao investimento estabelecida no ponto (134) das presentes orientações e as condições que se seguem.

(136) A presente secção aplica-se aos auxílios aos investimentos em ativos corpóreos e incorpóreos em explorações agrícolas ligadas à produção agrícola primária. O investimento deve ser realizado por um ou mais beneficiários ou dizer respeito a um ativo corpóreo ou incorpóreo utilizado por um ou mais beneficiários.

(137) A presente secção aplica-se também aos investimentos em ativos corpóreos e incorpóreos relacionados com a produção de biocombustíveis ou com a produção de energia a partir de fontes renováveis em explorações, nas condições que se seguem: [...].

[...]

(143) O investimento deve prosseguir pelo menos um dos objetivos seguintes:

(a) Melhoramento do desempenho global e sustentabilidade da exploração agrícola, designadamente através da redução dos custos de produção ou da melhoria e reorientação da produção;

(b) Melhoramento do ambiente natural, das normas de higiene ou relativas ao bem-estar dos animais, desde que, com os investimentos em causa, se pretenda superar a norma da União em vigor;

[...]

Custos elegíveis

(144) Os auxílios cobrem os seguintes custos elegíveis:

(a) Construção, aquisição, incluindo locação financeira, ou melhoramento de bens imóveis [...];

[...]».

Direito nacional

2.3

O Regeling tem a seguinte redação, na parte que releva para efeitos do presente processo

«[...]

Título 2.3. Eficiência energética na horticultura em estufa

[...]

Artigo 2.3.2. Concessão de subvenções

1. O minister concede às explorações de horticultura em estufa ou às explorações de horticultura em estufa integradas numa associação de explorações de horticultura em estufa, a pedido, subvenções para os equipamentos, instalações ou máquinas a seguir indicados:

[...]

b) A ligação física a uma rede de calor [...]»

Artigo 2.3.3. Condições de elegibilidade

1. O minister concede subvenções a investimentos na aceção do artigo 2.3.2, se o investimento visar pelo menos um dos objetivos mencionados no ponto 143, alíneas a) e b), das [Orientações].

[...]

Artigo 2.3.6. Custos elegíveis

1. Os custos mencionados no ponto 144, alínea a) [...] das [Orientações] são elegíveis para a subvenção.

Artigo 2.3.8. Auxílios estatais

«A subvenções referidas no artigo 2.3.2 contêm auxílios estatais e são justificadas pelas medidas de auxílio estatal SA.50448 (2018/N) e SA.59823 (2020/N), bem como pelo ponto 1.1.1.1. das [Orientações].»

2.4

A Comissão Europeia (a seguir «Comissão») decidiu, através das Decisões de 21 de setembro de 2018 SA.50448 (2018/N) e de 11 de maio de 2021 SA.59823 (2020/N), que o regime de auxílios de Estado incluído no título 2.3 Eficiência energética da horticultura em estufa do Regeling, incluindo a alteração do mesmo, é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE. A Comissão concluiu, nomeadamente, que estão preenchidas as condições da secção 1.1.1.1 «Auxílios aos investimentos em explorações agrícolas ligadas à produção agrícola primária» da parte II «Categorias de auxílios» das Orientações.

Posição da exploração agrícola

3. A exploração agrícola não concorda com o indeferimento do pedido de subvenção. Em seu entender, a contribuição única que é por si paga à Eneco pela ligação Eneco enquadra-se nos custos mencionados no ponto 144, alínea a), das Orientações. A referida contribuição corresponde a custos da ligação, que correspondem a custos de instalação e de ligação das condutas físicas à rede principal e a custos de um permutador de calor para fornecimento de calor. Segundo a exploração agrícola, não decorre do Regeling, nem das Orientações, que a aquisição da propriedade da ligação (a conduta que liga à rede principal e ao permutador de calor) seja relevante para a concessão da subvenção. Das Orientações resulta essencialmente que deve tratar-se de ativos corpóreos e incorpóreos e que a subvenção deve financiar os custos de construção [ou] aquisição, incluindo locação financeira. A aquisição é, pois, uma das formas possíveis de incorrer em despesas. As outras formas (construção e locação financeira) são, portanto, igualmente admissíveis. Quando é cobrada uma contribuição de ligação existe um ativo incorpóreo. Se essa contribuição de ligação for utilizada pelo empreiteiro para financiar a construção da rede de calor, então, segundo a exploração agrícola, está em conformidade com as Orientações. No entender da Eneco, por motivos do funcionamento seguro e fiável da rede de calor, não se pode atribuir a propriedade e, portanto, a manutenção (de uma parte) da rede de calor a uma exploração individual ligada à rede. Os custos incorridos pela Eneco e repercutidos na exploração agrícola através da contribuição de ligação refletem os custos reais incorridos com os materiais e a instalação da ligação. Além disso, a exploração agrícola invoca o princípio da igualdade. Alega que outras explorações agrícolas recebem subvenções semelhantes. Refere, a esse respeito, as empresas que dispõem de uma ligação física a uma rede de dióxido de carbono da OCAP e que pagam, para o efeito, uma contribuição de ligação à OCAP, embora a rede de dióxido de carbono e as ligações à mesma sejam propriedade da OCAP. Além disso, o pedido de subvenção abrange igualmente a ligação [nome 2], da qual a exploração agrícola passará, de facto, a ser

proprietária. O minister errou, de facto, ao não se ter pronunciado sobre esta parte do pedido de subvenção.

Posição do minister

4. O minister considera que indeferiu corretamente o pedido de subvenção. Segundo o minister, decorre do quadro jurídico (acima reproduzido) que os custos elegíveis devem ser custos de investimento. Com efeito, trata-se de um auxílio ao investimento. Investir significa sempre adquirir, o que pressupõe a aquisição da respetiva propriedade. No caso vertente, não é a exploração agrícola que investe na ligação Eneco, mas a Eneco. A exploração agrícola paga apenas uma contribuição. Uma vez que a exploração agrícola não se torna proprietária da ligação Eneco, não existe investimento na aceção do ponto 133 e do ponto 144, alínea a), das Orientações.

A comparação com as subvenções concedidas para a ligação física à rede de dióxido de carbono da OCAP não procede, uma vez que, nesse caso, as subvenções foram concedidas apenas em relação à parte de que o requerente da subvenção é proprietário. Não há, portanto, violação do princípio da igualdade. Além disso, os custos reais da ligação Eneco não são conhecidos, uma vez que a Eneco cobra apenas uma contribuição de ligação, sem qualquer especificação.

Os custos da ligação [nome 2] são, em princípio, elegíveis. O contrato celebrado com a [nome 2] será, no entanto, resolvido se as subvenções à ligação física à rede de calor não forem concedidas.

Fundamentação da questão prejudicial

5. O minister concede, ao abrigo do artigo 2.3.2, alínea b), do *Regeling*, uma subvenção a uma ligação física a uma rede de calor. Os custos mencionados no ponto 144, alíneas a) e b), das Orientações são elegíveis nos termos do artigo 2.3.6 do *Regeling* se constituírem um investimento na aceção das Orientações. Por conseguinte, as Orientações e, em especial, a interpretação do termo «investimento» são, no presente processo, determinantes para responder à questão de saber se deve ser concedido um auxílio para o financiamento da ligação física à rede de calor.

6. O ponto 144, proémio e alínea a), das Orientações estabelece que os auxílios cobrem os custos de construção, aquisição, incluindo locação financeira, ou melhoramento de bens imóveis. Dado que este ponto se insere na secção 1.1.1. e no ponto 1.1.1.1. e tendo em conta também os pontos 135, 136 e 137 aí incluídos, o auxílio em causa é um auxílio ao investimento e, mais especificamente, um auxílio ao investimento em ativos corpóreos e incorpóreos em explorações agrícolas. O conceito de investimento em ativos fixos corpóreos e incorpóreos não está definido nas Orientações. Em linguagem corrente, trata-se da utilização de recursos (dinheiro) para adquirir ou melhorar ativos corpóreos e incorpóreos. Tal não implica, por si só, que seja necessária a aquisição da propriedade do imóvel.

Em contrapartida, pode inferir-se da natureza dos custos elegíveis para cujo financiamento se destina o auxílio previsto no ponto 144, alínea a), das Orientações, nomeadamente os custos de construção, aquisição e melhoramento de bens imóveis, que também no caso da construção ou melhoramento de bens imóveis é necessário que o beneficiário da subvenção seja ou se torne proprietário dos bens imóveis a que se referem os custos. No entanto, o facto de a aquisição poder envolver também a locação financeira pode indicar, mais uma vez, que a propriedade não é um requisito para a obtenção de auxílios ao investimento. Outras versões linguísticas, como a francesa, a alemã ou a inglesa, também não esclarecem o Colleague sobre a interpretação que deve ser dada às Orientações ora aplicáveis.

7. A exploração agrícola sublinha, a este respeito, que a ligação Eneco, pela qual paga à Eneco uma contribuição, constitui uma valorização da exploração agrícola e, por conseguinte, uma melhoria dos bens imóveis de que esta é proprietária. Na audiência perante o Colleague, foi feita uma comparação com a locação de painéis solares para uma casa; os painéis solares não se tornam propriedade do proprietário da casa, mas aumentam o valor da casa e, nessa medida, pode dizer-se que há uma melhoria da casa.

8. Decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, para interpretar uma disposição de direito da União, há que ter em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., por exemplo, Acórdãos de 22 de janeiro de 2020, *Ursa Major Services B.V.*, C-814/18, EU:C:2020:27, n.º 49, e de 27 de janeiro de 2021, *De Ruiters*, C-361/19, EU:C:2021:71, n.º 39).

9. Tendo em conta os objetivos enunciados no n.º 143, alíneas a) e b), das Orientações, que visam a melhoria do desempenho global e da sustentabilidade da exploração agrícola, e a melhoria do ambiente natural, não parece evidente que o beneficiário da subvenção deva obter necessariamente a propriedade dos bens imóveis a que se referem os custos. De facto, tal limita as possibilidades apenas às situações em que os investimentos dizem respeito a custos relativos a bens que são ou passarão a ser propriedade das explorações agrícolas. Neste caso, a ligação física à rede de calor conduz a uma melhoria do desempenho global e da sustentabilidade da exploração agrícola e a uma melhoria do ambiente natural, independentemente de a exploração agrícola ser ou não proprietária da ligação física à rede de calor. Neste contexto, pode ser ainda relevante o facto de, por motivos do funcionamento seguro e fiável da rede de calor, e conforme alegado pela exploração agrícola, não existir a possibilidade de a Eneco atribuir a propriedade e, portanto, a manutenção da rede de calor a uma exploração individual ligada à rede.

10. Por conseguinte, poderia inferir-se dos objetivos das Orientações acima referidos que, para a concessão de auxílios ao investimento destinados a cobrir custos de construção, aquisição ou melhoramento de bens imóveis, não é necessário que o beneficiário seja ou se torne proprietário dos bens imóveis a que

se referem os custos. No entanto, convém notar que as Orientações constituem uma exceção ao princípio geral da incompatibilidade dos auxílios de Estado com o mercado interno, conforme previsto no artigo 107.º, n.º 1, TFUE. As exceções a este princípio são interpretadas de forma restritiva pelo Tribunal de Justiça (v., por exemplo, Acórdão de 23 de fevereiro de 2006, Atzeni e o., C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, n.º 79).

11. Resulta do exposto que o significado preciso das Orientações e, mais especificamente, dos pontos 135, 136, 137 e 144, proémio e alínea a), não está isento de dúvidas. Uma vez que a interpretação do direito da União a este respeito é necessária para a resolução do litígio, o College está obrigado, nos termos do artigo 267.º TFUE, a submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial. Por conseguinte, o College submete ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem as Orientações da União Europeia relativas aos auxílios estatais nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais para 2014-2020 (2014/C 204/01), em especial os seus pontos 135, 136, 137 e 144, proémio e alínea a), ser interpretadas no sentido de que só se estará perante auxílios ao investimento que cobrem custos de construção, aquisição ou melhoramento de bens imóveis se o próprio beneficiário da subvenção for ou se tornar proprietário dos bens imóveis a que se referem os custos?»

12. [Suspensão da instância] *[omissis]*

Decisão

[Decisão de submissão da questão prejudicial acima formulada e de suspensão da instância] *[omissis]* [fórmula final e assinaturas] *[omissis]*