

**Cauza C-354/23 [Seberts]<sup>i</sup>**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

8 iunie 2023

**Instanța de trimitere:**

College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Țările de Jos)

**Data deciziei de trimitere:**

6 iunie 2023

**Apelantă:**

LM BV

**Intimat:**

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

---

decizie de trimitere

**COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (CURTEA DE APEL PENTRU CONTENCIOS ADMINISTRATIV ÎN MATERIE ECONOMICĂ, ȚĂRILE DE JOS)**

**[omissis] decizie a camerei colegiale din 6 iunie 2023 în cauza dintre [numele 1] B.V. (exploatația agricolă), din [localitatea], apelantă**

**[omissis].**

**și**

**minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrul agriculturii, naturii și calității alimentelor) (ministrul), intimat [omissis].**

<sup>i</sup> Acesta este un nume fictiv, care nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile din procedură.

## Procedura

Prin decizia din 28 august 2020, ministrul a respins cererea de subvenție a exploatației agricole, formulată în temeiul Titlului 2.3 Eficiența energetică a serelor din Sistemul de subvenții al Ministerului Afacerilor Economice și Climei și cel al Ministerului Agriculturii, Naturii și Calității Alimentelor (Sistemul).

Prin decizia din 12 noiembrie 2020 (decizia atacată), ministrul a respins ca neîntemeiată contestația exploatației agricole.

Exploatația agricolă a introdus o acțiune împotriva deciziei atacate. [Procedura] [omissis]

## Considerente

Obiectul acțiunii principale și faptele relevante

1. Exploatația agricolă își desfășoară activitatea în culturile de seră și cultivă plante furajere. La 30 iunie 2020, exploatația agricolă a solicitat o subvenție în valoare totală de 27.800 de euro pentru proiectul „Racordarea la rețeaua Roca” (racordarea fizică la rețeaua de căldură). Exploatația agricolă va fi racordată la rețeaua de căldură alimentată de la centrala electrică Roca din Capelle aan de IJssel. În acest scop, exploatația agricolă a semnat două contracte. Primul contract este cu Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (Eneco) și se referă la racordarea la rețeaua de căldură. Este vorba despre instalarea țevii de la rețeaua principală care trece pe sub drumul public până la sala cazanelor din exploatația agricolă (racordul Eneco). În sala cazanelor, Eneco instalează un schimbător de căldură sigilat. Sala cazanelor se află pe terenul propriu al exploatației agricole. Eneco realizează și exploatează acest racord; racordul din sala cazanelor este blocat, iar exploatația agricolă nu are acces la el. Acest racord devine proprietatea Eneco printr-un drept de suprafață care urmează să se stabilească asupra țevii și a schimbătorului de căldură aflate în bunul imobil al exploatației agricole. Exploatația agricolă va plăti către Eneco o taxă unică pentru acest acord. Cel de-al doilea contract este încheiat cu [numele 2] B.V. ([numele 2]) și face referire la racordarea sălii cazanelor cu serele exploatației agricole (racord [numele 2]). Exploatația agricolă devine proprietar al acestui racord [numele 2].

Prin decizia din 28 august 2020, ministrul a respins cererea de subvenție, deoarece exploatația agricolă nu deține în proprietate racordul Eneco. Prin decizia atacată, ministrul a menținut această decizie.

Cadrul de reglementare

*Dreptul Uniunii*

2.1

Articolul 107 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede, în măsura în care este de interes în cazul de față:

„(1) Cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.

[...]

(3) Pot fi considerate compatibile cu piața internă:

[...]

(c) ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun;

[...]”

2.2

Orientările Uniunii Europene privind ajutoarele de stat în sectoarele agricol și forestier și în zonele rurale pentru perioada 2014-2020 (Orientările), intrate în vigoare la 1 iulie 2014, 2014/C 204/01, prevăd, în măsura în care este de interes în cazul de față:

„[...]

(4) În prezentele orientări, Comisia stabilește condițiile și criteriile în temeiul cărora ajutoarele acordate sectoarelor agricol și forestier și pentru zonele rurale vor fi considerate compatibile cu piața internă, precum și criteriile de identificare a zonelor care îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) din tratat.

[...]

## **PARTEA II. CATEGORIILE DE AJUTOARE**

### **Capitolul 1. Ajutoarele în favoarea întreprinderilor care își desfășoară activitatea în domeniul producției primare, al prelucrării și al comercializării de produse agricole**

1.1.

#### **Măsuri de dezvoltare rurală**

1.1.1.

*Ajutoarele pentru investiții*

(133) Prezenta secțiune se aplică investițiilor în exploatații agricole care au legătură cu producția agricolă primară, investițiilor conexe prelucrării produselor agricole și comercializării de produse agricole.

[...]

1.1.1.1. Ajutoarele pentru investiții în active corporale și necorporale în exploatații agricole care au legătură cu producția agricolă primară

(135) Comisia consideră că ajutoarele pentru investiții în active corporale și necorporale în exploatații agricole care au legătură cu producția agricolă primară sunt compatibile cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din tratat în cazul în care acestea respectă principiile comune de evaluare ale prezentelor orientări, condiția generală privind ajutoarele pentru investiții prevăzută la punctul (134) din prezentele orientări și condițiile prezentate în continuare.

(136) Prezenta secțiune se aplică ajutoarelor pentru investiții în active corporale și necorporale în exploatații agricole care au legătură cu producția agricolă primară. Investițiile se efectuează de unul sau mai mulți beneficiari ori vizează un activ corporal sau un activ necorporal utilizat de unul sau mai mulți beneficiari.

(137) Prezenta secțiune se aplică, de asemenea, investițiilor în active corporale și necorporale care au legătură cu producția de biocarburanți sau cu producția de energie din surse regenerabile în cadrul exploatațiilor, care îndeplinesc condițiile prezentate în continuare: [...].

[...]

(143) Investițiile trebuie să urmărească cel puțin unul din următoarele obiective:

(a) îmbunătățirea nivelului global de performanță și sustenabilitate al exploatației agricole, în special prin reducerea costurilor de producție sau prin îmbunătățirea și reorientarea producției;

(b) îmbunătățirea mediului natural, a igienei sau a standardelor privind bunăstarea animalelor, cu condiția ca investiția în cauză să aibă ca obiectiv depășirea standardelor în vigoare ale Uniunii;

[...]

Costuri eligibile

(144) Ajutoarele acoperă următoarele costuri eligibile:

(a) construcția, achiziția, inclusiv prin leasing, sau renovarea de bunuri imobile [...];

[...]”.

### *Dreptul național*

#### 2.3

Sistemul prevede, în măsura în care este de interes în cazul de față:

„[...]”

#### Titlul 2.3. Eficiența energetică a serelor

[...]

##### Articolul 2.3.2. Acordarea de subvenții

1. Ministrul acordă subvenții, la cerere, unei întreprinderi de culturi în sere sau unei întreprinderi de culturi în sere aflate într-o asociație de întreprinderi de culturi în sere, pentru echipamentele, instalațiile și mașinile enumerate mai jos:

[...]

b. racordarea fizică la o rețea de căldură [...]”.

##### Articolul 2.3.3. Condiții de acordare a subvențiilor

1. Ministrul acordă subvenții pentru o investiție prevăzută la articolul 2.3.2, dacă investiția vizează cel puțin unul din obiectivele menționate la punctul 143 literele (a) și (b) din [Orientări].

[...]

##### Articolul 2.3.6. Costuri subvenționabile

1. Costurile menționate la punctul 144 litera (a) [...] din [Orientări] sunt eligibile pentru subvenție.

##### Articolul 2.3.8. Ajutorul de stat

„Subvenția prevăzută la articolul 2.3.2 include un ajutor de stat și este justificată de măsurile de ajutor de stat SA.50448 (2018/N) și SA.59823 (2020/N) și de paragraful 1.1.1.1. din [Orientări]”.

#### 2.4

Prin deciziile din 21 septembrie 2018 SA.50448 (2018/N) și 11 mai 2021 SA.59823 (2020/N), Comisia Europeană (Comisia) a decis că sistemul de ajutor de stat care figurează în Titlul 2.3 Eficiența energetică a serelor din Sistem, inclusiv o modificare a acestuia, este compatibil cu piața internă în conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (c) TFUE. Comisia a concluzionat, printre altele, că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la secțiunea 1.1.1.1 „Ajutoarele pentru investiții în active corporale și necorporale în exploatații agricole care au legătură cu producția agricolă primară” din partea II „Categoriile de ajutoare” a Orientărilor.

#### Punctul de vedere al exploatației agricole

3. Exploatația agricolă nu este de acord cu respingerea cererii de subvenție. Potrivit exploatației agricole, contribuția unică pe care aceasta o plătește către Eneco pentru racordul Eneco se încadrează în costurile menționate la punctul 144 litera (a) din Orientări. Această contribuție este egală cu costurile pentru realizarea racordului, care constau în costurile pentru instalarea și racordarea țevilor fizice la rețeaua principală și costurile pentru un schimbător de căldură pentru distribuția de căldură. Potrivit exploatației agricole, nu rezultă nici din Sistem, nici din Orientări că dobândirea proprietății racordului (țeava de la rețeaua principală și schimbătorul de căldură) este importantă pentru acordarea subvenției. Esența orientărilor este că poate fi vorba despre active corporale și necorporale și că subvenția acoperă finanțarea costurilor pentru construire [sau] achiziționare, inclusiv prin leasing. Prin urmare, achiziționarea este una din modalitățile posibile de contractare a costurilor. Astfel, și celelalte modalități (construire și leasing) sunt permise. Dacă este activată o contribuție pentru racordare, este vorba despre un activ necorporal. Dacă această contribuție pentru racordare este folosită de contractant pentru a finanța construirea rețelei de căldură, acest lucru este, în opinia exploatației agricole, în conformitate cu Orientările. În contextul operării rețelei de căldură în condiții de siguranță și fiabilitate, pentru Eneco nu este o opțiune să încredințeze proprietatea și, odată cu aceasta, întreținerea rețelei de căldură (sau a unei părți din aceasta) unei întreprinderi racordate în mod individual. Costurile pe care le suportă Eneco și pe care le transferă asupra exploatației agricole în taxa de racordare reflectă cheltuielile efective care trebuie efectuate pentru materiale și pentru instalarea racordului. În plus, exploatația agricolă invocă principiul egalității. Ea susține că alte exploatații agricole primesc subvenții similare. În acest context, ea face referire la întreprinderi care sunt racordate fizic la o rețea de dioxid de carbon a OCAP și plătesc, pentru aceasta, o taxă de racordare către OCAP, în timp ce rețeaua de dioxid de carbon și racordurile la aceasta sunt în proprietatea OCAP. În plus, cererea de subvenție vizează, de asemenea, racordul [numele 2], care este deținut de exploatația agricolă. În mod eronat, ministrul nu a decis cu privire la această parte a cererii de subvenție.

#### Punctul de vedere al ministrului

4. Ministrul consideră că a decis în mod corect respingerea cererii de subvenție. În opinia ministrului, din cadrul juridic (redat mai sus) rezultă că costurile subvenționabile sunt acele costuri considerate investiție. Este vorba, de altfel, despre ajutoare pentru investiții. Investiția înseamnă întotdeauna achiziție, iar acest lucru implică faptul că este dobândită proprietatea. În acest caz, nu exploatarea agricolă este cea care investește în racordul Eneco, ci Eneco. Exploatarea agricolă plătește numai o contribuție. Întrucât exploatarea agricolă nu devine proprietarul racordului Eneco, nu este vorba despre o investiție în sensul punctului (133) și al punctului (144) litera (a) din Orientări.

Comparația cu subvențiile furnizate pentru racordul fizic la rețeaua de dioxid de carbon a OCAP nu este validă, deoarece în cazul respectiv sunt acordate subvenții numai pentru partea deținută de solicitantul de subvenție. Prin urmare, nu este vorba despre încălcarea principiului egalității. În plus, costurile efective pentru racordul Eneco nu sunt cunoscute, deoarece Eneco facturează numai o taxă de racordare, fără specificații.

Costurile pentru racordul [numele 2] este, însă, eligibil pentru subvenție. Cu toate acestea, contractul cu [numele 2] va fi reziliat dacă subvenția pentru racordul fizic la rețeaua de căldură nu este acordată.

Motivarea întrebării preliminare

5. Ministrul acordă, în temeiul articolului 2.3.2 litera (b) din Sistem subvenții pentru un racord fizic la rețeaua de căldură. Costurile menționate la punctul (144) literele (a) și (b) din Orientări sunt eligibile pentru subvenție, în temeiul articolului 2.3.6. din Sistem, dacă este vorba despre o investiție în sensul Orientărilor. Prin urmare, Orientările, și în special interpretarea noțiunii „investiție”, sunt decisive în această cauză pentru chestiunea dacă trebuie oferit ajutor pentru finanțarea racordului fizic la rețeaua de căldură.

6. Punctul (144) partea introductivă și litera (a) din Orientări prevede că ajutoarele acoperă finanțarea costurilor care vizează construcția, achiziția, inclusiv prin leasing, sau renovarea de bunuri imobile. Întrucât acest punct face parte din secțiunea 1.1.1. și paragraful 1.1.1.1. și având în vedere, de asemenea, punctele (135), (136) și (137) incluse în acestea, este vorba în acest caz de ajutoare pentru investiții și, în special, de ajutoare pentru investiții în active corporale și necorporale în exploatarea agricolă. Noțiunea de investiții în active corporale și necorporale nu este definită în Orientări. În limbajul uzual, este vorba în acest context despre utilizarea mijloacelor (bani) pentru a obține sau a îmbunătăți active corporale și necorporale. Nu rezultă din acest lucru, în mod evident, că s-ar impune dobândirea proprietății bunului imobil. În schimb, din tipul de costuri eligibile pentru finanțare acoperite de ajutoarele prevăzute la punctul (144) litera (a) din Orientări, și anume costurile pentru construcția, achiziția și renovarea de bunuri imobile, s-ar putea deduce că în cazul construcției sau renovării de bunuri imobile se impune, de asemenea, ca beneficiarul subvenției să fie sau să devină proprietarul bunurilor imobile la care se referă costurile. Cu toate acestea, faptul

că achiziția se poate realiza și prin leasing ar putea sugera că, în acest caz, proprietatea nu reprezintă o cerință impusă pentru obținerea ajutoarelor pentru investiții. Nici alte versiuni lingvistice, precum versiunile franceză, germană sau engleză, nu oferă College (Curții de Apel) clarificări privind interpretarea Orientărilor care se aplică în acest caz.

7. Exploatația agricolă subliniază, în acest context, că racordul Eneco pentru care plătește contribuția de proiect către Eneco crește valoarea exploatației agricole și este vorba, astfel, de o îmbunătățire a bunurilor imobile aferente. În ședința ținută de College (Curtea de Apel), s-a făcut o comparație cu leasingul panourilor solare pentru o casă; panourile solare nu sunt deținute de proprietarul casei, însă acestea conduc la creșterea valorii casei și s-ar putea spune că, într-o anumită măsură, are loc o îmbunătățire a casei.

8. Din jurisprudența constantă a Curții de Justiție rezultă că, pentru interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii, este necesar să nu se țină seama numai de termenii acesteia. Trebuie analizate și contextul său și obiectivele urmărite de reglementarea din care aceasta face parte (a se vedea, de exemplu, Hotărârile din 22 ianuarie 2020 *Ursa Major Services B.V.*, C-814/18, EU:C:2020:27, punctul 49, și din 27 ianuarie 2021, *De Ruiters*, C-361/19, EU:C:2021:71, punctul 39).

9. Din punctul de vedere al obiectivelor menționate la punctul (143) literele (a) și (b) din Orientări, care vizează îmbunătățirea nivelului global de performanță și sustenabilitate al exploatației agricole și îmbunătățirea mediului natural, nu pare evident că beneficiarul subvenției trebuie să dobândească proprietatea bunurilor imobile la care se referă costurile. Astfel, posibilitățile sunt limitate numai la situațiile în care investițiile vizează costuri care se referă la bunuri deținute sau care ajung să fie deținute de exploatațiile agricole. Racordul fizic la rețeaua de căldură conduce, în acest caz, la o îmbunătățire a nivelului global de performanță și sustenabilitate al exploatației agricole și la îmbunătățirea mediului natural, indiferent dacă exploatația agricolă deține racordul fizic la rețeaua de căldură. În acest sens, este posibil să fie încă relevant că, așa cum susține exploatația agricolă, în contextul operării rețelei de căldură în condiții de siguranță și fiabilitate, pentru Eneco nu este o opțiune să încredințeze proprietatea și, odată cu aceasta, întreținerea rețelei de căldură unei întreprinderi racordate în mod individual.

10. Prin urmare, din obiectivele Orientărilor menționate anterior s-ar putea deduce că, pentru acordarea ajutoarelor pentru investiții care vizează finanțarea costurilor construcției, achiziției sau renovării de bunuri imobile, beneficiarul nu trebuie să fie sau să devină proprietarul bunurilor imobile la care se referă costurile. Cu toate acestea, trebuie subliniat că Orientările constituie o excepție de la principiul general prevăzut la articolul 107 alineatul (1) TFUE, potrivit căruia ajutoarele de stat sunt incompatibile cu piața internă. Curtea obișnuiește să interpreteze excepțiile de la acest principiu în mod restrictiv (a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 23 februarie 2006, *Atzeni și alții*, C-346/03 și C-529/03, EU:C:2006:130, punctul 79).



11. Cele de mai sus conduc la faptul că sensul exact al Orientărilor, și în special al punctelor (135), (136), (137) și (144) partea introductivă și litera (a), nu este deasupra oricărei îndoieli. Având în vedere că, pentru soluționarea acestui litigiu, este necesară interpretarea dreptului Uniunii cu privire la acest aspect, College (Curtea de Apel) este obligată să solicite Curții o decizie preliminară, în temeiul articolului 267 TFUE. Prin urmare, College (Curtea de Apel) adresează Curții de Justiție următoarea întrebare:

„Orientările Uniunii Europene privind ajutoarele de stat în sectoarele agricol și forestier și în zonele rurale pentru perioada 2014-2020 (2014/C 204/01) și, în special, punctele (135), (136), (137) și (144) partea introductivă și litera (a), trebuie interpretate în sensul că este vorba de ajutoare pentru investiții care vizează finanțarea costurilor construcției, achiziției sau renovării de bunuri imobile, numai în cazul în care beneficiarul acestei subvenții este sau devine proprietarul bunurilor imobile la care se referă costurile?”

12. [Suspendarea procedurii] [*omissis*]

### **Decizie**

[Decizie de adresare a întrebării preliminare formulate mai sus și de suspendare a procedurii] [*omissis*] [Formula de încheiere și semnăturile] [*omissis*]