

Asia C-354/23 [Seberts]ⁱ

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

8.6.2023

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

6.6.2023

Valittaja:

LM BV

Vastapuoli:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

ennakkoratkaisupyyntö

**COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN
(TALOUDELLIS-HALLINNOLLISTEN ASIOIDEN YLIOIKEUS,
JÄLJEMPÄNÄ COLLEGE)**

[– –] kolmen tuomarin jaoston 6.6.2023 antama ratkaisu asiassa, jossa
asianosaisina ovat [nimi 1] B.V. (maatila), [paikkakunta], valittajana

[– –],

ja

**minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (maatalous-, luonto- ja
elintarvikeministeri, jäljempänä ministeri) vastapuolena**

[– –].

ⁱ Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa oikeudenkäynnin minkään asianosaisen todellista nimeä.

Asian käsittelyn vaiheet

Ministeri hylkäsi 28.8.2020 tekemällään päätöksellä maatilan hakemuksen saada Regeling nationale EZK- en LNV-subsidiesin (kansallinen EZK- ja LNV-tukien järjestelmä, jäljempänä tukijärjestelmä) 2.3 osaston ”Kasvihuoneviljelyn energiatehokkuus” mukaista tukea.

Ministeri hylkäsi 12.11.2020 tekemällään päätöksellä (riidanalainen päätös) maatilan tekemän oikaisuvaatimuksen perusteettomana.

Maatila valitti riidanalaisesta päätöksestä. [Menettelyn vaiheet] [– –]

Perustelut

Pääasian kohde ja merkitykselliset tosiseikat

1. Maatila toimii kasvihuoneviljelyn ja rehuntuotannon alalla. Maatila haki 30.6.2020 yhteensä 27 800 euron suuruista tukea ”Aansluiting Roca Network” -hankkeelle (fyysinen kaukolämpöliittymä). Maatila liitetään Capelle aan de IJsselissä sijaitsevan Roca-voimalan kaukolämpöverkkoon. Maatila teki tätä varten kaksi sopimusta. Ensimmäinen sopimus tehtiin Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V:n (jäljempänä Eneco) kanssa, ja se koskee liittämistä lämpöverkkoon. Sopimus koskee johdon asentamista yleisen tien alla olevasta pääverkosta maatilan lämpökeskukseen (Eneco-liittymä). Eneco asentaa lämpökeskukseen sinetöidyn lämmönvaihtimen. Lämpökeskus sijaitsee maatilan omalla maalla. Eneco toteuttaa kyseisen liittymän ja ylläpitää sitä; lämpökeskuksessa oleva liittymä on lukittu, eikä maatilalla ole siihen pääsyä. Liittymästä tulee Enecon omaisuutta siten, että Enecolle perustetaan oikeus maatilan kiinteistöllä sijaitsevaan johtoon ja lämmönvaihtimeen. Maatila maksaa Enecolle tästä liittymästä kertamaksun. Toinen sopimus tehtiin [nimi 2] B.V:n (jäljempänä [nimi 2]) kanssa, ja se koskee lämpökeskuksesta maatilan kasvihuoneisiin tehtävää liitäntää ([nimi 2]-liittymä). Tämä [nimi 2]-liittymä tulee maatilan omistukseen.

Ministeri hylkäsi tukihakemuksen 28.8.2020 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että maatila ei saa Eneco-liittymää omistukseensa. Ministeri pysytti tämän päätöksen riidanalaisella päätöksellä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2.1

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklassa määrätään asian kannalta merkityksellisiltä osin seuraavaa:

”1. Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

--

Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:

--

c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;

--”

2.2

Maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 annetuista Euroopan unionin suuntaviivoissa (2014/C 204/01, jäljempänä suuntaviivat), jotka tulivat voimaan 1.7.2014, todetaan seuraavaa:

”--

(4) Komissio esittää näissä suuntaviivoissa edellytykset ja perusteet, joiden täyttyessä maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tuen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille, ja vahvistaa perusteet niiden alueiden määrittämiseksi, jotka täyttävät perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan mukaiset edellytykset.

--

II OSA TUKIMUODOT

1 luku. Maatalouden alkutuotannon ja maataloustuotteiden jalostuksen tai kaupan pitämisen alalla toimivien yritysten hyväksi myönnettävä tuki

1.1.

Maaseudun kehittämistoimenpiteet

1.1.1.

Investointituki

(133) Tätä jaksoa sovelletaan maatalouden alkutuotantoon tehtäviin investointeihin, maataloustuotteiden jalostukseen tehtäviin investointeihin ja maataloustuotteiden kaupan pitämiseen tehtäviin investointeihin.

--

1.1.1.1. Maatiloilla maatalouden alkutuotantoon liittyviin, aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen tehtäviin investointeihin tarkoitettu tuki

(135)Komissio katsoo maatiloilla maatalouden alkutuotantoon liittyviin, aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen tehtäviin investointeihin tarkoitettua tuen perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos se täyttää näissä suuntaviivoissa vahvistetut yhteiset arviointiperiaatteet, näiden suuntaviivojen 134 kohdassa vahvistetun investointitukea koskevan yleisen edellytyksen ja seuraavat edellytykset.

(136)Tätä jaksoa sovelletaan maatiloilla maatalouden alkutuotantoon liittyviin, aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen tehtäviin investointeihin tarkoitettuun tukeen. Investointi on yhden tai useamman tuensaajan tekemä tai sen kohteena on yhden tai useamman tuensaajan käyttämä aineellinen tai aineeton omaisuus.

(137)Tätä jaksoa sovelletaan myös aineelliseen ja aineettomaan omaisuuteen tehtäviin investointeihin, jotka liittyvät biopolttoaineiden tuotantoon tai energian tuotantoon uusiutuvista energialähteistä maatiloilla, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: --

--

(143)Investoinneilla on pyrittävä vähintään yhteen seuraavista tavoitteista:

- a) maatalan kokonaistehokkuuden ja kestävyysparantaminen, erityisesti tuotantokustannuksia alentamalla tai tuotantoa parantamalla ja uudelleensuuntaamalla;
- b) luonnonympäristöä, hygieniaa tai eläinten hyvinvointia koskevien vaatimusten noudattamisen parantaminen edellyttäen, että investointi ylittää unionin voimassa olevan vaatimuksen;

Tukikelpoiset kustannukset

(144)Tukea voi saada seuraaviin tukikelpoisiin kustannuksiin:

- a) kiinteän omaisuuden rakentaminen, hankkiminen, leasingvuokraus mukaan luettuna, tai kunnostaminen;

--”.

Kansallinen oikeus

2.3

Tukijärjestelmässä määrätään asian kannalta merkityksellisiltä osin seuraavaa:

” – –

2.3 osasto Kasvihuoneviljelyn energiatehokkuus

– –

2.3.2 § Tuen myöntäminen

Ministeri myöntää hakemuksesta kasvihuoneviljely-yritykselle tai kasvihuoneviljelyä harjoittavien yritysten yhteenliittymässä toimivalle kasvihuoneviljely-yritykselle tukea seuraaviin laitteisiin, laitoksiin tai koneisiin:

– –

b. fyysinen kaukolämpöliittymä – –”

2.3.3 § Tuen edellytykset

1. Ministeri myöntää tuen 2.3.2 §:ssä tarkoitettua investointia varten, jos investoinnilla pyritään ainakin yhteen [suuntaviivojen] 143 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuista tavoitteista.

– –

2.3.6 § Tukikelpoiset kustannukset

1. [Suuntaviivojen] 144 kohdan a alakohdassa – – ilmoitetut kustannukset ovat tukikelpoisia.

2.3.8 § Valtiontuki

”Edellä 2.3.2 §:ssä tarkoitettu avustus sisältää valtiontuen osatekijöitä, ja se on perusteltavissa valtiontukitoimenpiteillä SA.50448 (2018/N) ja SA.59823 (2020/N) sekä [suuntaviivojen] 1.1.1.1 jaksolla.”

2.4

Euroopan komissio (jäljempänä komissio) päätti 21.9.2018 antamallaan päätöksellä SA.50448 (2018/N) ja 11.5.2021 antamallaan päätöksellä SA.59823 (2020/N), että tukijärjestelmän 2.3 osastoon ”Kasvihuoneviljelyn energiatehokkuus” sisältyvä valtiontukijärjestelmä muutoksineen soveltuu sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan kolmannen kohdan c alakohdan nojalla. Komissio totesi muun muassa, että suuntaviivojen II osan ”Tukiluokat” 1.1.1.1 jaksossa ”Maatiloilla maatalouden alkutuotantoon liittyviin, aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen tehtäviin investointeihin tarkoitettu tuki” asetetut edellytykset täyttyvät.

Maatilan näkökanta

3. Maatila ei ole samaa mieltä tukihakemuksen hylkäämisestä. Maatilan mukaan kertamaksu, jonka se maksaa Eneco-liittymästä Enecolle, kuuluu suuntaviivojen 144 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin kustannuksiin. Tämä maksu vastaa liittymän toteuttamiskustannuksia, joihin sisältyvät kustannukset, jotka aiheutuvat fyysisten johtojen asentamisesta ja yhdistämisestä pääverkkoon, sekä lämmöntoimitukseen liittyvät lämmönvaihtimen kustannukset. Maatilan mukaan tukijärjestelmästä tai suuntaviivoista ei seuraa, että liittymän (pääverkosta tulevan johdon ja lämmönvaihtimen) omistusoikeuden saaminen olisi tuen myöntämisen kannalta merkityksellistä. Suuntaviivojen kannalta olennaista on, että kyseessä voi olla aineellinen ja aineeton omaisuus ja että avustuksella on tarkoitus rahoittaa rakennus- [tai] hankintakustannuksia, leasingvuokraus mukaan luettuna. Hankinta on siten yksi mahdollinen tapa, jolla kustannukset voivat syntyä. Muut tavat (rakentaminen ja leasingvuokraus) ovat siis nekin sallittuja. Kun liittymämaksu aktivoidaan, kyseessä on aineeton hyödyke. Jos toimeksisaaja käyttää tämän liittymämaksun lämpöverkon rakentamisen rahoittamiseen, se on maatilan mukaan suuntaviivojen mukaista. Lämpöverkon turvallisen ja luotettavan käytön kannalta Enecon ei ole mahdollista luovuttaa lämpöverkon omistusoikeutta ja siten lämpöverkon (tai sen osan) kunnossapitoa yksittäiselle verkkoon liitetulle yritykselle. Enecon kustannukset, jotka se laskuttaa maatilalta liittymämaksussa, kuvastavat liittymän todellisia materiaali- ja rakennuskustannuksia. Lisäksi maatila vetoaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. Se väittää, että muut maatilat saavat vastaavanlaisia tukia. Tässä yhteydessä se viittaa yrityksiin, joilla on fyysinen liittymä OCAP:n hiilidioksidiverkkoon ja jotka maksavat siitä liittymismaksun OCAP:lle, vaikka hiilidioksidiverkko ja sen liittymät ovat OCAP:n omistuksessa. Lisäksi tukihakemus koskee myös [nimi 2]-liittymää, joka tulee maatilan omistukseen. Ministeri teki virheen jättäessään päätöksen tekemättä tukihakemuksen tästä osasta.

Ministerin kanta

4. Ministeri katsoo hylänneensä tukihakemuksen perustellusti. Ministerin mukaan asiaa koskevista oikeussäännöistä (esitetty edellä) ilmenee, että tukikelpoisia ovat investointeina pidettävät kustannukset. Kyse on nimittäin investointituesta. Investointi merkitsee aina hankintaa, ja se edellyttää kohteen omistusoikeuden saamista. Tässä tapauksessa Eneco-liittymään ei investoi maatila vaan Eneco. Maatila maksaa vain liittymämaksun. Koska maatilasta ei tule Eneco-liittymän omistajaa, kyseessä ei ole suuntaviivojen 133 kohdassa ja 144 kohdan a alakohdassa tarkoitettu investointi.

Vertailu OCAP:n fyysistä hiilidioksidiverkkoliittymää varten myönnettyihin tukiin ei ole mielekäästä, koska siinä tapauksessa tukia myönnettiin ainoastaan sille osalle, joka on tuenhakijan omistuksessa. Yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei siis ole loukattu. Eneco-liittymän todellisia kustannuksia ei myöskään tiedetä, sillä Eneco laskuttaa ainoastaan erittelemättömän liittymäkorvauksen.

[Nimi 2]-liittymää koskevat kustannukset ovat kuitenkin periaatteessa tukikelpoisia. [Nimi 2:n] kanssa tehty sopimus sanotaan kuitenkin irti, jos fyysiseen kaukolämpöliittymään ei myönnetä tukea.

Ennakkoratkaisukysymyksen perustelu

5. Tukijärjestelmän 2.3.2 §:n b kohdan mukaan ministeri myöntää tukea fyysiseen kaukolämpöliittymään. Suuntaviivojen 144 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuille kustannuksille voidaan tukijärjestelmän 2.3.6 §:n nojalla myöntää tukea, jos kyseessä on suuntaviivoissa tarkoitettu investointi. Tästä syystä suuntaviivat ja erityisesti investoinnin käsitteen tulkinta ovat nyt käsiteltävässä asiassa ratkaisevia määritettäessä, onko fyysisen kaukolämpöliittymän rahoittamiseen myönnettävä tukea.

6. Suuntaviivojen 144 kohdan a alakohdan mukaan tukea voi saada kiinteän omaisuuden rakentamiseen, hankkimiseen, leasingvuokraus mukaan luettuna, tai kunnostamiseen. Koska tämä kohta on osa 1.1.1 osastoa ja 1.1.1.1 jaksoa ja kun otetaan huomioon kyseisessä jaksossa olevat 135, 136 ja 137 kohta, kyseessä on investointituki ja erityisesti tuki maatalojen aineelliseen ja aineettomaan omaisuuteen tehtäviin investointeihin. Aineelliseen ja aineettomaan käyttöomaisuuteen tehtävien investointien käsitettä ei määritellä suuntaviivoissa. Yleisessä kielenkäytössä ne viittaavat varojen (rahan) käyttämiseen aineellisen ja aineettoman omaisuuden hankintaan tai kunnostamiseen. Tästä ei välttämättä seuraa, että edellytettäisiin kiinteän omaisuuden omistusoikeuden saamista. Sitä vastoin suuntaviivojen 144 kohdan a alakohdan perusteella tuettavien rahoituskustannusten, nimittäin kiinteän omaisuuden rakentamis-, hankinta- ja kunnostuskustannusten, luonteesta voitaisiin päätellä, että myös kiinteän omaisuuden rakentamisen ja kunnostamisen yhteydessä tuensaajan on omistettava kyseinen kiinteä omaisuus tai saatava se omistukseensa. Se, että hankinnassa voi olla kyse myös leasingvuokrauksesta, voisi kuitenkin viitata siihen, että investointituen saaminen ei tässä tapauksessa edellytä omistusoikeutta. Muut kieliversiot, kuten ranskan-, saksan- tai englanninkielinen versio, eivät anna Collegelle selvyyttä asiaan sovellettavien suuntaviivojen tulkinnasta.

7. Maatila toteaa tässä yhteydessä, että Eneco-liittymä, josta se maksaa Enecolle hankemaksun, nostaa maatilan arvoa ja on siten sille kuuluvan kiinteän omaisuuden kunnostamista. Collegen istunnossa tilannetta verrattiin rakennukseen tulevien aurinkopaneelien vuokraamiseen; aurinkopaneeleista ei tule rakennuksen omistajan omaisuutta, mutta ne nostavat talon arvoa ja niitä voidaan pitää tässä yhteydessä rakennuksen kunnostamisena.

8. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin oikeuden säännöksen tulkitsemisessa ei ole tarkasteltava ainoastaan sen sanamuotoa. Huomioon on otettava lisäksi sen asiayhteys sekä sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa se on (ks. esim. tuomio 22.1.2020, Ursa Major Services B.V., C-814/18, EU:C:2020:27, 49 kohta ja tuomio 27.1.2021, De Ruiters, C-361/19, EU:C:2021:71, 39 kohta).

9. Kun otetaan huomioon suuntaviivojen 143 kohdan a ja b alakohdassa mainitut tavoitteet, jotka koskevat maatalan kokonaistehokkuuden ja kestävyysden sekä luonnonympäristön parantamista, ei vaikuta ilmeiseltä, että tuensaajan on saatava omistukseensa se kiinteä omaisuus, johon kustannukset liittyvät. Silloin nimittäin mahdollisuudet rajoitettaisiin vain tilanteisiin, joissa investoinnit koskevat kustannuksia, jotka liittyvät maatilojen omistamiin tai niiden omistukseen tuleviin kohteisiin. Fyysinen kaukolämpöliittymä parantaa esillä olevassa tapauksessa maatalan kokonaistehokkuutta ja kestävyyttä sekä luonnonympäristöä riippumatta siitä, omistaako maatila fyysisen kaukolämpöliittymän. Tässä yhteydessä voi vielä olla merkityksellistä, että – kuten maatila väittää – lämpöverkon turvallisen ja luotettavan käytön takaamiseksi Eneco ei voi luovuttaa lämpöverkon omistusoikeutta ja siten sen ylläpitoa yksittäiselle verkkoon liittyneelle yritykselle.

10. Suuntaviivojen edellä mainituista tavoitteista voitaisiin siten päätellä, että kiinteän omaisuuden rakentamis-, hankinta- tai kunnostuskustannusten rahoittamiseen tarkoitetun investointituen myöntäminen ei edellytä, että tuensaaja itse omistaa tai saa omistukseensa kiinteän omaisuuden, johon kustannukset liittyvät. On kuitenkin huomattava, että suuntaviivat ovat poikkeus SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa vahvistetusta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan valtiontuki ei sovellu sisämarkkinoille. Unionin tuomioistuin tulkitsee poikkeuksia tästä periaatteesta yleensä suppeasti (ks. esim. tuomio 23.2.2006, Atzeni ym., C-346/03 ja C-529/03, EU:C:2006:130, 79 kohta).

11. Edellä esitetystä seuraa, että suuntaviivojen ja erityisesti niiden 135, 136 ja 137 kohdan sekä 144 kohdan a alakohdan täsmällinen merkitys ei ole täysin selvä. Koska riidan ratkaisu edellyttää tältä osin unionin oikeuden tulkintaa, Collegien on SEUT 267 artiklan nojalla pyydettävä unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. College esittää siksi unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 annettuja Euroopan unionin suuntaviivoja (2014/C 204/01) ja erityisesti 135, 136 ja 137 kohtaa sekä 144 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että investointituesta, jolla rahoitetaan kiinteän omaisuuden rakentamis-, hankinta- tai kunnostuskustannuksia, on kyse vain siinä tapauksessa, että tuensaaja itse omistaa tai saa omistukseensa kiinteän omaisuuden, johon kustannukset liittyvät?”

12. [Menettelyn keskeyttäminen] [– –]

Päätös

[Päätös esittää edellä muotoiltu ennakkoratkaisukysymys ja keskeyttää menettely]
[– –] [Loppulauselma ja allekirjoitukset] [– –]