

C-354/23. sz. ügy [Seberts]ⁱ**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2023. június 8.

A kérdést előterjesztő bíróság:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. június 6.

Felperes:

LM BV

Alperes:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Előzetes döntéshozatalra utaló határozat

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia; a továbbiakban: **College**)

[...] [omissis] a bírói tanács 2023. június 6-i határozata az [1. név] B.V. (a továbbiakban: **mezőgazdasági üzem**), [helység], felperes

[...] [omissis],

és

a **Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit** (mezőgazdasági, természetvédelmi és élelmiszer-minőségi miniszter; a továbbiakban: **miniszter**), alperes

[...] [omissis]

ⁱ A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

között folyamatban lévő eljárásban.

Az eljárás menete

2020. augusztus 28-i határozatával a miniszter elutasította a mezőgazdasági üzemnek a Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (a gazdasági és éghajlatügyi minisztérium, valamint a mezőgazdasági, természetvédelmi és élelmiszer-minőségi minisztérium nemzeti támogatásokról szóló rendelete; a továbbiakban: Regeling) 2.3. „Energiahatékonyság az üvegházi termelésben” címe szerinti támogatás iránti kérelmét.

2020. november 12-i határozatával (a továbbiakban: megtámadott határozat) a miniszter megalapozatlannak minősítette a mezőgazdasági üzem panaszát.

A mezőgazdasági üzem keresetet indított a megtámadott határozat ellen [az eljárás menete] [...] [omissis]

Indokolás

Az alapeljárás tárgya és a releváns tényállás

1. A mezőgazdasági üzem az üvegházi termelés területén folytat tevékenységet, és takarmánynövényeket termeszt. 2020. június 30-án a „Roca-hálózathoz való csatlakozás” (a távfűtési hálózathoz való fizikai csatlakozás) projekthez összesen 27 800 euró összegű támogatás iránti kérelmet nyújtott be. A mezőgazdasági üzem a Capelle aan den IJssel-i Roca erőmű távfűtési hálózatához kíván csatlakozni. E célból két szerződést kötött. Az első szerződést az Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V.-vel (a továbbiakban: Eneco) kötötte, és az a távfűtési hálózathoz való csatlakozásra vonatkozik. A főhálózattól a mezőgazdasági üzem kazánházáig tartó, a közutak alatt futó vezeték (a továbbiakban: Eneco-csatlakozás) kiépítéséről van szó. Az Eneco a kazánházba egy lezárt hőcserélőt fog beépíteni. A kazánház a mezőgazdasági üzem területén található. Az Eneco kialakítja és üzemelteti ezt a csatlakozást; a kazánházban található csatlakozás leplombálásra kerül, és a mezőgazdasági üzem ahhoz nem fér hozzá. E csatlakozás a mezőgazdasági üzem területén található vezetékre és hőcserélőre alapítandó ráépítési jog révén az Eneco tulajdonába kerül. A mezőgazdasági üzem e csatlakozásért egyszeri díjat fizet az Eneco részére. A második szerződést a [2. név] B.V.-vel (a továbbiakban: [2. név]) kötötték, és az a kazánház és a mezőgazdasági üzem üvegházai közötti csatlakozásra (a továbbiakban: [2. név]-csatlakozás) vonatkozik. E [2. név]-csatlakozás a mezőgazdasági üzem tulajdonába kerül.

2020. augusztus 28-i határozatával a miniszter elutasította a támogatás iránti kérelmet azzal az indokkal, hogy a mezőgazdasági üzem nem szerzi meg az Eneco-csatlakozás tulajdonjogát. A megtámadott határozattal a miniszter helybenhagyta ezt a határozatot.

Jogi háttér

Az uniós jog

2.1.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikke – jelen ügy szempontjából releváns részének – szövege a következő:

„(1) Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

[...]

(3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:

[...]

c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;

[...]”

2.2.

A 2014. július 1-jén hatályba lépett, a mezőgazdasági és erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott állami támogatásokról szóló európai uniós iránymutatások, 2014–2020 (HL 2014. C 204., 1. o.; helyesbítés: HL 2016. C 265., 5. o.; a továbbiakban: iránymutatások) – jelen ügy szempontjából releváns részének – szövege a következő:

„[...]”

(4) A Bizottság ezekben az iránymutatásokban meghatározza azokat a feltételeket és kritériumokat, amelyek teljesülése esetén a mezőgazdasági és erdészeti ágazat, valamint a vidéki térségek támogatása a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető, és meghatározza a Szerződés 107. cikke (3) bekezdésében szereplő feltételeket teljesítő térségek azonosítására vonatkozó kritériumokat. [...]

[...]

II. RÉSZ TÁMOGATÁSI KATEGÓRIÁK

1. fejezet A mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével, feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozások részére nyújtott támogatások

1.1.

Vidékfejlesztési intézkedések

1.1.1.

Beruházáshoz nyújtott támogatás

(133) Ez a szakasz a mezőgazdasági üzemekben végrehajtott, elsődleges mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó beruházásokra, valamint a mezőgazdasági termékek feldolgozásával és a mezőgazdasági termékek forgalmazásával kapcsolatos beruházásokra vonatkozik.

[...]

1.1.1.1. Az elsődleges mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó, mezőgazdasági üzemekben végrehajtott, tárgyi eszközökre vagy immateriális javakra irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatás

(135) Az elsődleges mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó, mezőgazdasági üzemekben végrehajtott, tárgyi eszközökre vagy immateriális javakra irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatást a Bizottság akkor tekinti a Szerződés 107. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében összeegyeztethetőnek a belső piaccal, ha megfelel az ezen iránymutatásokban meghatározott közös értékelési elveknek, az ezen iránymutatások (134) pontjában meghatározott, beruházási támogatásokra vonatkozó általános feltételnek, valamint az alábbiakban meghatározott feltételeknek.

(136) Ez a szakasz az elsődleges mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó, mezőgazdasági üzemekben végrehajtott, tárgyi eszközökre vagy immateriális javakra irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatásra vonatkozik. A beruházást egy vagy több kedvezményezett hajtja végre, vagy az olyan tárgyi eszközt, illetve immateriális javakat érint, amelyet vagy amelyeket egy vagy több kedvezményezett használ.

(137) Ez a szakasz vonatkozik továbbá a bioüzemanyagok előállításához és a megújuló forrásból származó energia mezőgazdasági üzemekben történő előállításához kapcsolódó azon, tárgyi eszközökre és immateriális javakra történő beruházásokra is, amelyek teljesítik a következő feltételeket: [...]

[...]

(143) A beruházásnak a következő célkitűzések legalább egyikét kell szolgálnia:

a) a mezőgazdasági üzem összteljesítményének és fenntarthatóságának javítása, különösen a termelési költségek csökkentése, illetve a termelés javítása és átcsoportosítása révén;

b) a természetes környezet minőségének, a higiénianak vagy az állatjólét színvonalának a javítása, amennyiben az érintett beruházás céljai szigorúbbak a hatályban lévő uniós előírásoknál;

[...]

Elszámolható költségek

(144) A támogatás a következő elszámolható költségekre terjed ki:

a) ingatlan építése, szerzése – a lízinget is beleértve – vagy fejlesztése [...];

[...]

A nemzeti jog

2.3.

A Regeling – jelen ügy szempontjából releváns részének – szövege a következő:

„[...]

2.3. cím Energiahatékonyság az üvegházi termelésben

[...]

2.3.2. cikk Támogatások nyújtása

(1) A miniszter az üvegházi termeléssel foglalkozó üzem vagy üvegházi termeléssel foglalkozó üzemek társulásában működő, üvegházi termeléssel foglalkozó üzem számára – kérelemre – támogatást nyújt a következő készülékekhez, berendezésekhez vagy gépekhez:

[...]

b) távfűtési hálózathoz való fizikai csatlakozás [...].

2.3.3. cikk Támogatási feltételek

(1) A miniszter támogatást nyújt a 2.3.2. cikk szerinti beruházáshoz, amennyiben a beruházás [az iránymutatások] (143) pontjának a) vagy b) alpontjában foglalt célkitűzések legalább egyikét szolgálja.

[...]

2.3.6. cikk Elszámolható költségek

(1) Az [iránymutatások] (144) pontjának a) alpontjában [...] megjelölt költségek elszámolhatók.

2.3.8. cikk Állami támogatások

A 2.3.2. cikkben megjelölt támogatások állami támogatást tartalmaznak, és azok az SA.50448 (2018/N) és SA.59823 (2020/N) állami támogatási intézkedés, valamint az [iránymutatások] 1.1.1.1. alszakasza alapján indokoltak.”

2.4.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2018. szeptember 21-i SA.50448 (2018/N) és 2021. május 11-i SA.59823 (2020/N) határozatában úgy határozott, hogy a Regeling 2.3. „Energiahatékonyság az üvegházi termelésben” címében szereplő állami támogatási program, beleértve annak módosított változatát is, az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja értelmében a belső piaccal összeegyeztethető. A Bizottság többek között arra a következtetésre jutott, hogy az iránymutatások „Támogatási kategóriák” című 2. részének „Az elsődleges mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó, mezőgazdasági üzemekben végrehajtott, tárgyi eszközökre vagy immateriális javakra irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatás” című 1.1.1.1. alszakaszában foglalt feltételek teljesülnek.

A mezőgazdasági üzem álláspontja

3. A mezőgazdasági üzem nem ért egyet a támogatási kérelem elutasításával. Álláspontja szerint az általa az Eneco-csatlakozásáért az Eneco részére fizetett egyszeri díj az iránymutatások (144) pontjának a) alpontja értelmében vett költségek közé tartozik. Ez a díj a csatlakozási költségeknek felel meg, amelyek a fizikai vezetékek kialakításának és fővezetékhez történő csatlakoztatásának költségeiből, valamint egy hő biztosítására szolgáló hőcserélő költségeiből állnak. A mezőgazdasági üzem szerint sem a Regelingből, sem az iránymutatásokból nem következik, hogy a (fővezetékhez és a hőcserélőhöz való) csatlakozás tulajdonjogának megszerzése releváns lenne a támogatás odaítélése szempontjából. Az iránymutatások lényegében azt mondják ki, hogy tárgyi eszközökről és immateriális javakról lehet szó, és hogy a támogatásnak az építés [vagy] szerzés (a lízinget is beleértve) költségeire kell kiterjednie. A szerzés ily módon a költségek felmerülésének egyik lehetséges formája. A többi forma (építés és lízing) tehát szintén megengedett. A csatlakozási díj felszámítása esetén immateriális jószágról van szó. Ha a szerződő fél ezt a csatlakozási díjat a távfűtési hálózat építésének finanszírozására használja fel, úgy ez megfelel az iránymutatásoknak. Az Eneco számára a távfűtési hálózat biztonságos és megbízható üzemeltetésével összefüggésben nem jöhet szóba, hogy a hálózat (illetve annak egy része) tulajdonjogát, és így annak karbantartását egy ahhoz csatlakozó egyedi üzemre ruházza át. Az Eneco által viselt és a csatlakozási díjban a mezőgazdasági üzemre áthárított költségek a ténylegesen felmerülő anyag- és csatlakozási költségeket tükrözik. A mezőgazdasági üzem ezen túlmenően az

egyenlőség elvére hivatkozik. Más mezőgazdasági üzemek hasonló támogatásban részesülnek. E tekintetben olyan üzemekre hivatkozik, amelyek az OCAP valamely CO₂-hálózatához való fizikai csatlakozással rendelkeznek, és ezért csatlakozási díjat fizetnek az OCAP-nak, míg a CO₂-hálózat és az ahhoz való csatlakozások az OCAP tulajdonában állnak. Ezenkívül a támogatás iránti kérelem a [2. név]-csatlakozásra is vonatkozik, amelynek tulajdonjogát a mezőgazdasági üzem ténylegesen megszerzi. A miniszter tévesen nem határozott a támogatás iránti kérelem e részéről.

A miniszter álláspontja

4. A miniszter úgy véli, hogy megalapozottan utasította el a támogatás iránti kérelmet. A (fentiekben bemutatott) jogi háttérből az következik, hogy az elszámolható költségek esetében olyan költségekről van szó, amelyeket beruházásnak kell tekinteni. Beruházáshoz nyújtott támogatásról van ugyanis szó. A beruházás mindig azt jelenti, hogy valamit megszereznek, és ez tulajdonszerzést feltételez. A jelen ügyben nem a mezőgazdasági üzem ruház be az Eneco-csatlakozásba, hanem maga az Eneco. A mezőgazdasági üzem csak egy díjat fizet. Mivel nem szerzi meg az Eneco-csatlakozás tulajdonjogát, nincs szó az iránymutatások (133) pontja és (144) pontjának a) alpontja értelmében vett beruházásról.

Az OCAP CO₂-hálózatához való fizikai csatlakozáshoz nyújtott támogatással való összehasonlítás elfogadhatatlan, mivel ebben az esetben csak a kérelmező tulajdonában álló rész tekintetében fizettek ki támogatást. Ezért nem áll fenn az egyenlőség elvének megsértése. Ezenkívül az Eneco-csatlakozás tényleges költségei nem ismertek, mivel az Eneco –további pontosítás nélkül– csak csatlakozási díjat számláz ki.

A [2. név]-csatlakozás költségei főszabály szerint elszámolhatók. A [2. név]-vel kötött szerződés azonban megszüntetésre kerül, ha a távfűtési hálózathoz való fizikai csatlakozásra vonatkozó támogatást nem ítélik oda.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés indokolása

5. A Regeling 2.3.2. cikkének b) pontja értelmében a miniszter támogatást nyújt a távfűtési hálózathoz való fizikai csatlakozáshoz. Az iránymutatások (144) pontjának a) és b) alpontjában megjelölt költségek a Regeling 2.3.6. cikke szerint elszámolhatók, ha az iránymutatások értelmében vett beruházás áll fenn. Ennélfogva a jelen ügyben azon kérdés szempontjából, hogy a távfűtési hálózathoz való fizikai csatlakozás finanszírozásához kell-e támogatást nyújtani, az iránymutatások, különösen a „beruházás” fogalmának értelmezése a meghatározó.

6. Az iránymutatások (144) pontjának a) alpontja úgy rendelkezik, hogy a támogatásnak az ingatlan építésével, szerzésével (a lízinget is beleértve) vagy fejlesztésével kapcsolatos költségekre kell kiterjednie. Mivel ez a pont az

1.1.1. szakasz 1.1.1.1. alszakaszához tartozik, – az ezen alszakaszban szereplő (135), (136) és (137) pontra is tekintettel – itt beruházáshoz nyújtott támogatásról, különösen mezőgazdasági üzemekben végrehajtott, tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházásokhoz nyújtott támogatásról van szó. A „tárgyi eszközökre és immateriális javakra irányuló beruházások” fogalmát az iránymutatások nem határozzák meg. Az általános nyelvhasználatban forrásoknak (pénznek) tárgyi eszközök és immateriális javak megszerzésére vagy fejlesztésére történő felhasználásáról van szó. Ebből nem következik minden további nélkül, hogy ehhez szükséges az ingatlan tulajdonjogának megszerzése. Ezzel szemben az elszámolható költségek – tudniillik az ingatlan építésével, szerzésével vagy fejlesztésével kapcsolatos költségek – jellegéből, amely költségekre a támogatásnak az iránymutatások (144) pontjának a) alpontja szerint ki kell terjednie, levezethető lehet, hogy a támogatás kedvezményezettjének ingatlan építése vagy fejlesztése esetén is azon ingatlan tulajdonosának kell lennie vagy azzá kell válnia, amelyre a költségek vonatkoznak. Ugyanakkor az a tény, hogy a szerzés esetében lízingről is szó lehet, arra utalhat, hogy a beruházási támogatások nyújtásához nem szükséges a tulajdonszerzés. Más nyelvi változatok, így például a francia, a német vagy az angol változat sem teszik egyértelművé a jelen ügyben alkalmazandó iránymutatások értelmezését a College számára.

7. A mezőgazdasági üzem ezzel összefüggésben jelzi, hogy az Eneco-csatlakozás, amelyért az üzem az Eneco részére a projektdíjat fizeti, az üzem értékének növekedéséhez vezet, így a kapcsolódó ingatlan fejlesztéséről van szó. A College ülésén felmerült a házakhoz való szolárpanelek lízingelésével való összehasonlítás: a szolárpanelek nem kerülnek a ház tulajdonosának tulajdonába, azonban a ház értékének növekedéséhez vezetnek, így elmondható, hogy ennyiben a ház fejlesztésére kerül sor.

8. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezéséhez nemcsak a szövegét, hanem a kontextusát, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (lásd például: 2020. január 22-i Ursa Major Services BV ítélet, C-814/18, EU:C:2020:27, 49. pont; 2021. január 27-i De Ruiter ítélet, C-361/19, EU:C:2021:71, 39. pont).

9. Ami az iránymutatások (143) pontjának a) és b) alpontjában megjelölt célkitűzéseket illeti, amelyek a mezőgazdasági üzem összteljesítményének és fenntarthatóságának javítására, valamint a természetes környezet minőségének javítására irányulnak, nem tűnik úgy, hogy a támogatás kedvezményezettjének szükségszerűen tulajdont kellene szereznie azokon az ingatlanokon, amelyekre a költségek vonatkoznak. Így ugyanis a lehetőségek kizárólag azokra az esetekre korlátozódnának, amelyekben a beruházások a mezőgazdasági üzemek tulajdonában álló vagy tulajdonába kerülő tárgyakkal összefüggő költségekre vonatkoznak. A távfűtési hálózathoz való fizikai csatlakozás így a mezőgazdasági üzem összteljesítményének és fenntarthatóságának javításához, valamint a természetes környezet minőségének javításához vezet, függetlenül attól, hogy az a mezőgazdasági üzem tulajdonában áll-e, vagy sem. E tekintetben az is releváns

lehet, hogy – amint azt a mezőgazdasági üzem jelzi – az Eneco számára a távfűtési hálózat biztonságos és megbízható üzemeltetésével összefüggésben nem jöhet szóba, hogy a hálózat tulajdonjogát, és így annak karbantartását egy ahhoz csatlakozó egyedi üzemre ruházza át.

10. Az iránymutatások fent említett célkitűzéseiből tehát arra lehet következtetni, hogy az ingatlan építésének, szerzésének vagy fejlesztésének költségeit fedező beruházási támogatás nyújtásához nem szükséges, hogy a támogatás kedvezményezettje maga legyen a tulajdonosa vagy a tulajdonosává váljon azoknak az ingatlanoknak, amelyekre a költségek vonatkoznak. E tekintetben azonban megjegyzendő, hogy az iránymutatások kivételt jelentenek azon általános elv alól, amely szerint az állami támogatások az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében a belső piaccal összeegyeztethetetlenek. Az ezen elv alóli kivételeket a Bíróság szigorúan értelmezi (lásd például: 2006. február 23-i Atzeni és társai ítélet, C-346/03 és C-529/03, EU:C:2006:130, 79. pont).

11. A fentiek alapján az iránymutatásoknak, és különösen azok (135), (136), (137) pontjának és (144) pontja a) alpontjának pontos jelentése nem zár ki minden észszerű kétséget. Mivel e tekintetben az uniós jog értelmezése szükséges a jogvita elbírálásához, a College az EUMSZ 267. cikk értelmében köteles előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Bírósághoz fordulni. A College ezért előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

Úgy kell-e értelmezni a mezőgazdasági és erdészeti ágazatban, valamint a vidéki térségekben nyújtott állami támogatásokról szóló európai uniós iránymutatásokat, 2014–2020 (HL 2014. C 204., 1. o.; helyesbítés: HL 2016. C 265., 5. o.), és különösen azok (135), (136), (137) pontját és (144) pontjának a) alpontját, hogy csak akkor áll fenn az ingatlan építése, szerzése vagy fejlesztése költségeire kiterjedő beruházási támogatás, ha maga a támogatás kedvezményezettje a tulajdonosa is, vagy a tulajdonosává válik azoknak az ingatlanoknak, amelyekre a költségek vonatkoznak?

12. [Az eljárás felfüggesztése] [...] [omissis]

Határozat

[A fent említett előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tekintetében hozott határozat és az eljárás felfüggesztése] [...] [omissis] [záró formula és aláírások] [...] [omissis]