

Zadeva C-354/23 [Seberts]ⁱ

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

8. junij 2023

Predložitveno sodišče:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

6. junij 2023

Tožeča stranka:

LM BV

Tožena stranka:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

predložitvena odločba

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska)

[...] (ni prevedeno) **sodba senata z dne 6. junija 2023 v zadevi [ime 1] B.V. (v nadaljevanju: kmetijsko gospodarstvo), [kraj], tožeča stranka**

[...] (ni prevedeno)

in

minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister za kmetijstvo, naravo in kakovost hrane, Nizozemska, v nadaljevanju: minister), tožena stranka

[...] (ni prevedeno).

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza dejanskemu imenu nobene od strank postopka.

Postopek

Minister je z odločbo z dne 28. avgusta 2020 zavrnil vlogo kmetijskega gospodarstva za nepovratna sredstva na podlagi naslova 2.3 Energijska učinkovitost v zvezi z rastlinjaki iz sheme nacionalnih nepovratnih sredstev EZK [ministerie van Economische Zaken en Klimaat (ministrstvo za gospodarske zadeve in okolje, Nizozemska)] in LNV [(ministrstvo za kmetijstvo, naravo in kakovost hrane, Nizozemska)] (v nadaljevanju: shema).

Minister je z odločbo z dne 12. novembra 2020 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) ugovor kmetijskega gospodarstva zavrnil kot neutemeljen.

Kmetijsko gospodarstvo je zoper izpodbijano odločbo vložilo tožbo. [postopek] [...] (ni prevedeno)

Obrazložitev

Predmet spora o glavni stvari in upoštevno dejansko stanje

1. Kmetijsko gospodarstvo je dejavno na področju rastlinjakov in prideluje krmne rastline. Kmetijsko gospodarstvo je 30. junija 2020 zaprosilo za nepovratna sredstva v skupnem znesku 27.800 EUR za projekt „Priklučitev na omrežje Roca“ (fizična priklučitev na omrežje za daljinsko ogrevanje). Kmetijsko gospodarstvo bo priklučeno na omrežje za daljinsko ogrevanje iz elektrarne Roca v kraju Capelle aan de IJssel. V ta namen je sklenilo dve pogodbi. Prva pogodba je sklenjena z družbo Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (v nadaljevanju: Eneco) in se nanaša na priklučitev na omrežje za daljinsko ogrevanje. Nanaša se na gradnjo cevovoda od glavnega omrežja, ki poteka pod javno cesto, do kotlovnice kmetijskega gospodarstva (prikluček Eneco). Družba Eneco bo v kotlovnico namestila zaprt toplotni izmenjevalnik. Kotlovnica stoji na zemljišču kmetijskega gospodarstva. Družba Eneco ta prikluček postavi in upravlja; prikluček v kotlovnici je zaklenjen in kmetijsko gospodarstvo do njega nima dostopa. Na podlagi stavbne pravice, ki jo je treba določiti za cevovod in toplotni izmenjevalnik na zemljišču kmetijskega gospodarstva, ta prikluček postane last družbe Eneco. Kmetijsko gospodarstvo plača družbi Eneco za ta prikluček enkratno pristojbino. Druga pogodba je sklenjena z družbo [ime 2] B.V. (v nadaljevanju: [ime 2]) in se nanaša na prikluček od kotlovnice do rastlinjakov na kmetijskem gospodarstvu (prikluček [ime 2]). Ta prikluček [ime 2] bo v lasti kmetijskega gospodarstva.

Minister je z odločbo z dne 28. avgusta 2020 zavrnil vlogo za nepovratna sredstva, ker kmetijsko gospodarstvo ne bo pridobilo lastninske pravice na priklučku Eneco. Z izpodbijano odločbo je minister to odločbo potrdil.

Pravni okvir

Pravo Unije

2.1

Člen 107 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), kolikor je upoštevno za obravnavano zadevo, določa:

„1. Razen če Pogodbi ne določata drugače, je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdržljiva z notranjim trgov, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.

[...]

3. Kot združljivo z notranjim trgov se lahko šteje naslednje:

[...]

(c) pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi;

[...]“

2.2

V Smernicah Evropske unije o državni pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju ter na podeželju za obdobje od 2014 do 2020 (UL 2014, C 204, str. 1, v nadaljevanju: Smernice), ki so začele veljati 1. julija 2014, je, kolikor je upoštevno za obravnavano zadevo, določeno:

„[...]“

(4) Komisija v teh smernicah določa pogoje in merila, v skladu s katerimi se bo pomoč za kmetijski in gozdarski sektor ter podeželska območja štela za združljivo z notranjim trgov, ter merila za opredelitev območij, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 107(3) Pogodbe.

[...]

DEL II KATEGORIJE POMOČI

Poglavje 1 Pomoč v korist podjetij, ki so dejavna v primarni proizvodnji, predelavi in trženju kmetijskih proizvodov

1.1.

Ukrepi za razvoj podeželja

1.1.1.

Pomoč za naložbe

(133) Ta oddelek se uporablja za naložbe v kmetijska gospodarstva, povezana s primarno kmetijsko proizvodnjo, ter naložbe v zvezi s predelavo in trženjem kmetijskih proizvodov.

[...]

1.1.1.1. Pomoč za naložbe v opredmetena in neopredmetena sredstva na kmetijskih gospodarstvih, povezanih s primarno kmetijsko proizvodnjo

(135) Komisija bo pomoč za naložbe v opredmetena in neopredmetena sredstva na kmetijskih gospodarstvih, povezanih s primarno kmetijsko predelavo, štela za združljivo z notranjim trgov v smislu člena 107(3)(c) Pogodbe, če je pomoč v skladu s skupnimi načeli ocenjevanja iz teh smernic, splošnimi pogoji za pomoč za naložbe, določenimi v točki (134) teh smernic, in z naslednjimi pogoji.

(136) Ta oddelek se uporablja za pomoč za naložbe v opredmetena in neopredmetena sredstva na kmetijskih gospodarstvih, povezanih s primarno kmetijsko proizvodnjo. Naložbo izvede eden ali več upravičencev ali pa se naložba nanaša na opredmeteno ali neopredmeteno sredstvo, ki ga uporablja eden ali več upravičencev.

(137) Ta oddelek se uporablja tudi za naložbe v opredmetena in neopredmetena sredstva v zvezi s proizvodnjo biogoriv ali proizvodnjo energije iz obnovljivih virov na gospodarstvih, ki izpolnjujejo naslednje pogoje: [...].

[...]

(143) Z naložbo se skuša doseči vsaj enega od naslednjih ciljev:

(a) izboljšanje splošne učinkovitosti in trajnosti kmetijskega gospodarstva, zlasti z zmanjšanjem stroškov proizvodnje ali izboljšanjem in preusmeritvijo proizvodnje;

(b) izboljšanje naravnega okolja, higienskih razmer ali standardov za dobrobit živali, če je cilj zadevne naložbe preseganje veljavnega standarda Unije;

[...]

Upravičeni stroški

(144) Pomoč krije naslednje upravičene stroške:

(a) gradnjo, nakup, vključno z zakupom, ali izboljšanje nepremičnin [...];

[...]“.

Nacionalno pravo

2.3.

S shemo je, kolikor je upoštevno za obravnavano zadevo, določeno:

„[...]“

Naslov 2.3. Energijska učinkovitost v zvezi z rastlinjaki

[...]

Člen 2.3.2. Dodelitev nepovratnih sredstev

1. Minister dodeli nepovratna sredstva kmetijskemu gospodarstvu z rastlinjaki ali kmetijskemu gospodarstvu z rastlinjaki v partnerstvu kmetijskih gospodarstev z rastlinjaki na podlagi vloge za spodaj navedeno opremo, obrate ali mehanizacijo:

[...]

b. fizično priključitev na omrežje za daljinsko ogrevanje [...]“.

Člen 2.3.3. Pogoji za dodelitev nepovratnih sredstev

1. Minister dodeli nepovratna sredstva za naložbo iz člena 2.3.2., če je naložba namenjena doseganju vsaj enega od ciljev iz točke 143(a) in (b) [Smernic].

[...]

Člen 2.3.6. Upravičeni stroški

1. Do nepovratnih sredstev so upravičeni stroški iz točke 144(a) [...] [Smernic].

Člen 2.3.8. Državna pomoč

„Nepovratna sredstva iz člena 2.3.2. obsegajo državno pomoč in so upravičena z ukrepoma državne pomoči SA.50448 (2018/N) in SA.59823 (2020/N) ter oddelkom 1.1.1.1. [Smernic].“

2.4.

Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) je s sklepoma z dne 21. septembra 2018 SA.50448 (2018/N) in 11. maja 2021 SA.59823 (2020/N) odločila, da je shema državnih pomoči iz naslova 2.3 Energijska učinkovitost v zvezi z rastlinjaki iz sheme, vključno z njeno spremembo, na podlagi člena 107(3)(c) PDEU združljiva z notranjim trgov. Komisija je med drugim sklenila, da so izpolnjeni pogoji iz oddelka 1.1.1.1 „Pomoč za naložbe v predmetena in neopredmetena

sredstva na kmetijskih gospodarstvih, povezanih s primarno kmetijsko proizvodnjo“ dela II „Kategorije pomoči“ Smernic.

Stališče kmetijskega gospodarstva

3. Kmetijsko gospodarstvo se ne strinja z zavrnitvijo vloge za nepovratna sredstva. Po navedbah kmetijskega gospodarstva spada enkratni prispevek, ki ga plača družbi Eneco za priključek Eneco, med stroške iz točke 144(a) Smernic. Ta prispevek naj bi bil enak stroškom postavitve priključka, ki so sestavljeni iz stroškov namestitve in fizične priključitve cevovoda na glavno omrežje ter stroškov toplotnega izmenjevalnika za oskrbo s toploto. Po mnenju kmetijskega gospodarstva niti iz sheme niti iz Smernic ne izhaja, da je pridobitev lastninske pravice na priključku (na cevovodih od glavnega omrežja in toplotnem izmenjevalniku) pomembna za pridobitev nepovratnih sredstev. Bistvo Smernic naj bi bilo, da gre lahko za opredmetena in neopredmetena sredstva ter da je namen nepovratnih sredstev financiranje stroškov gradnje [ali] nakupa, vključno z zakupom. Eden od možnih načinov za nastanek stroškov naj bi bil torej nakup. Zato naj bi bile dopustne tudi druge oblike (gradnja in zakup). Če se prispevek za priključek kapitalizira, naj bi šlo za neopredmeteno sredstvo. Če izvajalec ta prispevek za priključek uporabi za financiranje izgradnje omrežja za daljinsko ogrevanje, je to po mnenju kmetijskega gospodarstva v skladu s Smernicami. Družba Eneco naj bi menila, da za varno in zanesljivo delovanje omrežja za daljinsko ogrevanje ni sprejemljivo, da bi lastninsko pravico in s tem vzdrževanje (dela) toplotnega omrežja prenesla na posamezno priključeno družbo. Stroški, ki jih je imela družba Eneco in so bili prek prispevka za priključek preneseni na kmetijsko gospodarstvo, naj bi odražali dejanske stroške za material in izgradnjo priključka. Poleg tega se kmetijsko gospodarstvo sklicuje na načelo enakosti. Trdi, da druga kmetijska gospodarstva prejemajo podobna nepovratna sredstva. Pri tem opozarja na kmetijska gospodarstva, ki so fizično priključena na omrežje ogljikovega dioksida družbe OCAP in za to plačujejo prispevek za priključek družbi OCAP, pri čemer so omrežje ogljikovega dioksida in priključki nanj v lasti OCAP. Poleg tega naj bi vloga za nepovratna sredstva zajemala tudi priključek [ime 2], na katerem pa je lastninsko pravico pridobilo kmetijsko gospodarstvo. Minister naj bi storil napako, ker ni odločil o tem delu vloge za nepovratna sredstva.

Stališče ministra

4. Minister meni, da je vloga za nepovratna sredstva zavrnil upravičeno. Po njegovem mnenju je iz pravnega okvira, povzetega zgoraj, razvidno, da so upravičeni stroški stroški, ki se štejejo za naložbe. Navsezadnje naj bi šlo za pomoč za naložbe. Naložba naj bi vedno pomenila pridobitev in pogoj za slednjo naj bi bil lastninska pravica. V obravnavani zadevi v priključek Eneco ne vlaga kmetijsko gospodarstvo, ampak družba Eneco. Kmetijsko gospodarstvo plača le prispevek. Ker kmetijsko gospodarstvo ne pridobi lastninske pravice na priključku Eneco, naj ne bi šlo za naložbo v smislu točk 133 in 144(a) Smernic.

Primerjava z nepovratnimi sredstvi, dodeljenimi za fizično priključitev na omrežje ogljikovega dioksida družbe OCAP, naj ne bi bila dopustna, saj so bila v tistem primeru nepovratna sredstva dodeljena le za del, ki je bil v lasti vlagatelja vloge za nepovratna sredstva. Zato naj ne bi prišlo do kršitve načela enakosti. Poleg tega naj dejanski stroški za priključek Eneco ne bi bili znani, saj družba Eneco zaračuna le pristojbino za priključek brez specifikacije.

Stroški za priključek [ime 2] pa naj bi bili načeloma upravičeni. Vendar naj bi prišlo do prenehanja pogodbe z družbo [ime 2], če ne bodo odobrena nepovratna sredstva za fizično priključitev na omrežje za daljinsko ogrevanje.

Obrazložitev vprašanja za predhodno odločanje

5. Minister na podlagi člena 2.3.2(b) sheme dodeli nepovratna sredstva za fizično priključitev na omrežje za daljinsko ogrevanje. Stroški iz točke 144(a) in (b) Smernic so upravičeni v skladu s členom 2.3.6. sheme, če pomenijo naložbo v smislu Smernic. Zato so Smernice in zlasti razlaga pojma „naložba“ v obravnavani zadevi odločilne za odgovor na vprašanje, ali je treba dodeliti pomoč za financiranje fizične priključitve na omrežje za daljinsko ogrevanje.

6. V točki 144(a) Smernic je navedeno, da mora biti pomoč namenjena kritju stroškov gradnje, nakupa, vključno z zakupom, ali izboljšanja nepremičnin. Ker je ta točka del oddelka 1.1.1. in pododdelka 1.1.1.1. ter glede na točke 135, 136 in 137, ki so tam povzete, gre tu za pomoč za naložbe, natančneje pomoč za naložbe v opredmetena in neopredmetena sredstva na kmetijskih gospodarstvih. Pojem naložb v opredmetena in neopredmetena sredstva v Smernicah ni opredeljen. V vsakdanjem jeziku to pomeni uporabo sredstev (denarja) za nakup ali izboljšanje opredmetenih in neopredmetenih sredstev. Iz tega ne sledi avtomatično, da je za to treba pridobiti lastninsko pravico na nepremičnini. Po drugi strani bi bilo mogoče iz narave upravičenih stroškov, za kritje katerih je namenjena pomoč iz točke 144(a) Smernic – tj. stroškov gradnje, nakupa in izboljšanja nepremičnin – sklepati, da se tudi v primeru gradnje ali izboljšanja nepremičnin zahteva, da je upravičenec do nepovratnih sredstev lastnik nepremičnega premoženja, na katero se nanašajo stroški, ali da to postane. To, da lahko nakup vključuje tudi zakup, pa bi lahko spet nakazovalo na to, da lastninska pravica v obravnavani zadevi ni pogoj za pridobitev pomoči za naložbe. Druge jezikovne različice, kot so francoska, nemška ali angleška, College (pritožbeno upravno sodišče) ne pomagajo glede jasnosti razlage Smernic, ki veljajo v obravnavani zadevi.

7. Kmetijsko gospodarstvo v zvezi s tem poudarja, da priključek Eneco, za katerega družbi Eneco plačuje prispevek za projekt, pomeni povečanje vrednosti kmetijskega gospodarstva in da gre torej za izboljšanje nepremičnin, ki spadajo k temu gospodarstvu. Na obravnavi pred College (pritožbeno upravno sodišče) je bila opravljena primerjava z najemom sončnih kolektorjev za hišo; sončni kolektorji ne postanejo last lastnika hiše, vendar povečajo vrednost hiše in bi bilo mogoče reči, da v tem smislu pride do izboljšanja hiše.

8. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da pri razlagi določbe prava Unije ni treba upoštevati le njenega besedila. Upoštevati je treba tudi njeno sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej na primer sodbi z dne 22. januarja 2020, *Ursa Major Services*, C-814/18, EU:C:2020:27, točka 49, in z dne 27. januarja 2021, *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, točka 39).

9. Z vidika ciljev iz točke 143(a) in (b) Smernic, katerih namen je izboljšanje splošne uspešnosti in trajnosti kmetijskega gospodarstva ter izboljšanje naravnega okolja, ne izhaja očitno, da mora upravičenec do nepovratnih sredstev pridobiti lastninsko pravico na nepremičnem premoženju, na katero se nanašajo stroški. S tem se namreč možnosti omejijo zgolj na primere, v katerih se naložbe nanašajo na stroške v zvezi s premoženjem, ki je ali bo postalo last kmetijskih gospodarstev. Fizična priključitev na omrežje za daljinsko ogrevanje v tem primeru vodi k izboljšanju splošne učinkovitosti in trajnosti kmetijskega gospodarstva ter izboljšanju naravnega okolja ne glede na to, ali je kmetijsko gospodarstvo lastnik fizičnega priključka na omrežje za daljinsko ogrevanje. V zvezi s tem je lahko pomembno tudi to, da – kot navaja kmetijsko gospodarstvo – za družbo Eneco z vidika varnega in zanesljivega delovanja omrežja za daljinsko ogrevanje ni sprejemljivo, da bi lastninsko pravico in s tem vzdrževanje omrežja za daljinsko ogrevanje prenesla na posamezno priključeno kmetijsko gospodarstvo.

10. Iz zgoraj navedenih ciljev Smernic bi bilo torej mogoče sklepati, da za dodelitev pomoči za naložbe, namenjenih za kritje stroškov gradnje, nakupa ali izboljšanja nepremičnin, ni nujno, da je upravičenec sam lastnik nepremičnega premoženja, na katero se nanašajo stroški, ali da to postane. Ob tem pa je treba pripomniti, da so Smernice izjema od splošnega načela nezdržljivosti državne pomoči z notranjim trgov, kot je določeno v členu 107(1) PDEU. Izjeme od tega načela Sodišče običajno razlaga ozko (glej na primer sodbo z dne 23. februarja 2006, *Atzeni in drugi*, C-346/03 in C-529/03, EU:C:2006:130, točka 79).

11. Iz zgoraj navedenega izhaja, da natančen pomen Smernic in zlasti točk 135, 136, 137 in 144(a) ni onkraj razumnega dvoma. Ker je razlaga prava Unije o tem problemu potrebna za rešitev spora, mora College (pritožbeno upravno sodišče) na podlagi člena 267 PDEU Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe. College (pritožbeno upravno sodišče) zato Sodišču v predhodno odločanje predloži to vprašanje:

„Ali je treba Smernice Evropske unije o državni pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju ter na podeželju za obdobje od 2014 do 2020 (UL 2014, C 204, str. 1), natančneje točke 135, 136, 137 in 144(a), razlagati tako, da gre za pomoč za naložbe, namenjeno za kritje stroškov gradnje, nakupa ali izboljšanja nepremičnin, le če je upravičenec do nepovratnih sredstev sam tudi lastnik nepremičnega premoženja, na katero se nanašajo stroški, ali če to postane?“

12. [prekinitev postopka] [...] (ni prevedeno)

Sklep

[Sklep o predložitvi zgoraj navedenega vprašanja za predhodno odločanje in o prekinitvi postopka] [...] (ni prevedeno) [sklepne postopkovne navedbe in podpisi] [...] (ni prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT