

Mål C-354/23 [Seberts]ⁱ

Begäran om förhandsavgörande

Avsändningsdatum:

den 8 juni 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

den 6 juni 2023

Klagande:

LM BV

Motpart:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

beslut om hänskjutande

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (nedan kallad **College van Beroep**),

[utelämnas] **Dom** (avdelning med flera domare) av den 6 juni 2023 i målet mellan [namn 1] B.V. (jordbruksföretaget), i [ort], klagande

[utelämnas],

och

minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministern), motpart [utelämnas].

ⁱ Detta är ett fiktivt namn som inte utgör det verkliga namnet på någon part i detta förfarande.

Förfarandet

Genom beslut av den 28 augusti 2020 har ministern avslagit jordbruksföretagets ansökan om stöd på grundval av avsnitt 2.3 (Energieffektiv växthusodling) i Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (nedan kallad regleringen).

Genom beslut av den 12 november 2020 (det angripna beslutet) har ministern förklarat jordbruksföretagets invändning ogrundad.

Jordbruksföretaget X har överklagat detta beslut. [Förfarandet] [utelämnas]

Skäl

Saken i målet och de faktiska omständigheterna

1. Jordbruksföretaget är verksamt inom växthusodling och odling av fodergrödor. Den 30 juni 2020 ansökte jordbruksföretaget om ett stöd på sammanlagt 27 800 euro till projektet ”Aansluiting Roca netwerk” (den fysiska anslutningen till fjärrvärmenätet). Jordbruksföretaget ska anslutas till fjärrvärmenätet via elkraftverket Roca i Capelle aan de IJssel. För detta har jordbruksföretaget ingått två avtal. Det första avtalet är med Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (Eneco) och avser anslutningen till fjärrvärmenätet. Det avser installationen av ledningen från huvudnätet som går under allmän väg fram till jordbruksföretagets pannhus (Eneco-anslutningen). I pannhuset installerar Eneco en plomberad värmepump. Pannhuset står på jordbruksföretagets egen mark. Eneco utför och driftsätter anslutningen; anslutningen i pannhuset är låst och reglad och jordbruksföretaget har ingen åtkomst till det. Denna anslutning blir Enecos egendom genom en tomträtt som ska etableras avseende ledningen och värmepumpen på jordbruksföretagets fastighet. Jordbruksföretaget betalar Eneco en engångssumma som ersättning för anslutningen. Det andra avtalet är med [namn 2] B.V. ([namn 2]) och avser anslutningen från pannhuset till jordbruksföretagets växthus ([namn 2]-anslutningen). Denna [namn 2]-anslutning blir jordbruksföretaget ägare till.

Ministern har avvisat stödansökan med beslutet av den 28 augusti 2020 eftersom Eneco-anslutningen inte blir jordbruksföretagets egendom. Ministern har bekräftat detta beslut med det angripna beslutet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2.1

Artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) lyder, såvitt här är relevant, som följer:

”1. Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

...

3. Som förenligt med den inre marknaden kan anses

...

c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

...”

2.2

Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden 2014–2020 (riktlinjerna), som trädde i kraft den 1 juli 2014 (EUT C 204, 2014, s. 1), lyder, såvitt här är relevant, som följer:

”...

(4) Kommissionen anger i dessa riktlinjer på vilka villkor stöd till jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden kan anses vara förenligt med den inre marknaden och fastställer kriterier för att identifiera vilka områden som uppfyller villkoren i artikel 107.3 i fördraget.

...

DEL II. STÖDKATEGORIER

Kapitel 1. Stöd till förmån för företag som är verksamma inom primärproduktion, bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter

Åtgärder för landsbygdsutveckling

1.1.1. Investeringsstöd

(133) Detta avsnitt gäller stöd för investeringar i jordbruksföretag som är knutna till primär jordbruksproduktion, investeringar i samband med bearbetning av jordbruksprodukter och saluföring av jordbruksprodukter.

...

1.1.1.1. Stöd för investeringar i materiella och immateriella tillgångar på jordbruksföretag som är knutna till primär jordbruksproduktion

(135) Kommissionen kommer att anse stöd för investeringar i materiella eller immateriella tillgångar i jordbruksföretag knutna till primär jordbruksproduktion förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget om det uppfyller de gemensamma bedömningsprinciperna i dessa riktlinjer, det allmänna villkor för investeringsstöd som anges i punkt 134 i dessa riktlinjer och följande villkor.

(136) Detta avsnitt gäller för stöd för investeringar i materiella och immateriella investeringar i jordbruksföretag som är knutna till primär jordbruksproduktion. Investeringen görs av en eller flera stödmottagare eller avser en materiell eller immateriell tillgång som används av en eller flera stödmottagare.

(137) Detta avsnitt gäller också investeringar i materiella och immateriella tillgångar som är knutna till produktion av biobränsle eller produktion av energi från förnybara källor på jordbruksföretag som uppfyller följande villkor.

...

(143) Investeringen måste syfta till att uppnå minst ett av följande mål:

(a) Förbättra jordbruksföretagets generella prestationer och hållbarhet, särskilt genom att minska produktionskostnaderna eller förbättra och omfördela produktionen.

(b) Förbättra den naturliga miljön, hygienförhållandena eller normerna för djurens välbefinnande, under förutsättning att den berörda investeringen syftar till att gå utöver gällande unionsnormer.

...

Stödberättigande kostnader

(144) Stödet täcker följande stödberättigande kostnader:

(a) Uppförande, förvärv, inklusive leasing, eller upprustning av fast egendom

...”

Nationell lagstiftning

2.3

Regleringen har, såvitt här är relevant, följande lydelse:

”...

Avsnitt 2.3. Energieffektiv växthusodling

...

Artikel 2.3.2. Beviljande av stöd

1. Ministern beviljar efter ansökan till ett växthusföretag eller till ett växthusföretag i ett partnerskap mellan växthusföretag stöd för nedan uppräknade utrustning, installationer eller maskiner:

...

b. fysisk anslutning till ett fjärrvärmenät ...”

Artikel 2.3.3. Bestämmelser om stödberättigande

1. Ministern beviljar stöd för en investering som avses i artikel 2.3.2 om investeringen är inriktad på åtminstone ett av de mål som är angivna i punkt 143 a och b i [riktlinjerna].

...

Artikel 2.3.6. Stödberättigande kostnader

1. De kostnader som är angivna i punkt 144 a ... i [riktlinjerna] berättigar till stöd.

Artikel 2.3.8. Statligt stöd

”Stödet som avses i artikel 2.3.2 omfattar statligt stöd och rättfärdigas av statsstödsåtgärderna SA.50448 (2018/N) och SA.59823 (2020/N) och punkt 1.1.1.1 i [riktlinjerna]”.

2.4

Europeiska kommissionen (kommissionen) har med besluten av den 21 september 2018 SA.50448 (2018/N) och av den 11 maj 2021 SA.59823 (2020/N) fastställt att stödordningen i avsnitt 2.3, Energieffektiv växthusodling, i regleringen, efter ändringar, är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c FEUF. Kommissionen har bland annat dragit slutsatsen att villkoren i punkt 1.1.1.1 ”Stöd för investeringar i materiella och immateriella tillgångar på jordbruksföretag som är knutna till primär jordbruksproduktion” i del II ”Stödkategorier” i riktlinjerna är uppfyllda.

#Jordbruksföretagets ståndpunkt

3. Jordbruksföretaget anser det inte vara riktigt att ansökan om stöd avvisas. Enligt jordbruksföretaget ryms den engångsavgift som betalas till Eneco för Eneco-anslutningen inom de kostnader som är angivna i riktlinjernas punkt 144 a.

Denna avgift motsvarar precis kostnaderna för utförandet av anslutningen, vilka består av kostnader för installation och anslutning av de fysiska ledningarna till huvudnätet och kostnader för en värmeväxlare för värmeleveranserna. Enligt jordbruksföretaget framgår det varken av regleringen eller riktlinjerna att det är av betydelse för beviljandet av stödet att anslutningen (ledningen från huvudnätet och värmeväxlaren) blir jordbruksföretagets egendom. Riktlinjerna säger väsentligen att det kan handla om materiella och immateriella tillgångar och att stödet ska gå till att täcka kostnaderna för uppförande [eller] förvärv, inklusive leasing. Förvärv är alltså en av de möjliga formerna att ådra sig kostnader. De andra formerna (uppförande och leasing) är alltså också tillåtna. Om en anslutningsavgift utlöses blir det en immateriell tillgång. Om denna anslutningsavgift används av uppdragstagaren för att finansiera uppförandet av värmenätet är det i enlighet med riktlinjerna enligt jordbruksföretaget. I samband med en säker och tillförlitlig driftsättning av värmenätet är det inget alternativ för Eneco att förlägga egendomen och därmed underhållet av (en del av) värmenätet hos ett enskilt anslutet företag. Kostnaderna som uppstår för Eneco och som Eneco debiterar jordbruksföretaget i anslutningsavgiften återspeglar de faktiska kostnaderna för material och anläggning av anslutningen. Dessutom har jordbruksföretaget åberopat likabehandlingsprincipen. Jordbruksföretaget ponerar att andra jordbruksföretag tar emot jämförbara stöd. Jordbruksföretaget har pekat på andra företag som har en fysisk anslutning till ett av OCAP:s koldioxidnät och för det betalar en anslutningsavgift till OCAP, medan koldioxidnätet och dess anslutningar tillhör OCAP:s egendom. Stödansökan avser dessutom [namn 2]-anslutningen som jordbruksföretaget däremot blir ägare till. Ministern har oriktigt underlåtit att fatta beslut om den delen av stödansökan.

Ministerns ståndpunkt

4. Ministern intar ståndpunkten att det var korrekt att avslå stödansökan. Enligt ministern följer det av tillämpliga bestämmelser (se ovan) att de stödberättigande kostnaderna är kostnader som anses vara investeringar. Det är ju investeringsstöd det handlar om. Att investera betyder alltid att förvärva och det förutsätter att egendomen erhålls. I det här fallet är det inte jordbruksföretaget som investerar i Eneco-anslutningen, utan Eneco. Jordbruksföretaget betalar endast en avgift. Med tanke på att jordbruksföretaget inte blir ägare till Eneco-anslutning är det inte fråga om en investering enligt punkterna 133 och 144 a i riktlinjerna.

Jämförelsen med stöden som beviljas för den fysiska anslutningen till OCAP:s koldioxidnät är inte relevant, eftersom det i det fallet endast beviljas stöd för den del som tillhör stödansökarens egendom. Det är alltså inte fråga om att beslutet strider mot likabehandlingsprincipen. Dessutom är de verkliga kostnaderna för Eneco-anslutningen inte kända, eftersom Eneco endast fakturerar en anslutningsavgift utan specifikation.

Kostnaderna för [namn 2]-anslutningen är däremot i princip stödberättigande. Avtalet med [namn 2] kommer emellertid att sägas upp ifall stödet för den fysiska anslutningen till värmenätet inte blir beviljat.

Skälen till den tolkningsfråga som ställts

5. Ministern beviljar stöd för en fysisk anslutning till ett värmenät på grundval av artikel 2.3.2 b i regleringen. Kostnaderna som är angivna i punkt 144 a och b i riktlinjerna är stödberättigande på grundval av artikel 2.3.6. i regleringen ifall det är fråga om en investering i enlighet med riktlinjerna. Därför är riktlinjerna och särskilt tolkningen av begreppet ”investering” avgörande i tvisten för frågan om huruvida stöd ska beviljas för finansieringen av den fysiska anslutningen till värmenätet.

6. I inledningen till riktlinjerna och i punkt 144 a fastställs att stödet ska gå till att täcka kostnaderna för uppförande, förvärv inklusive leasing, eller förbättringar av fast egendom. Med tanke på att denna punkt är en del av avdelning 1.1.1 och stycke 1.1.1.1 och mot bakgrund av punkterna 135, 136 och 137 som ingår där, handlar det här om investeringsstöd och närmare bestämt om stöd för investeringar i materiella och immateriella tillgångar på jordbruksföretag. Begreppet investeringar i materiella och immateriella tillgångar är inte definierat i riktlinjerna. I gängse språkbruk betyder det om att använda medel (pengar) för att förvärva eller förbättra materiella och immateriella tillgångar. Därav följer inte utan vidare att ägandet av den fasta egendomen är en förutsättning för detta. Däremot skulle det av typen av stödberättigande kostnader för finansiering som stödet i punkt 144 a i riktlinjerna ska gå till, nämligen kostnaderna för uppförande, förvärv och upprustning av fast egendom, kunna härledas att det även vid uppförande eller upprustning av fast egendom krävs att stödmottagaren är eller blir ägare till den fasta egendom som kostnaderna hänför sig till. Att det vid förvärv även kan handla om leasing skulle emellertid kunna tyda på att ägandet här inte är ett krav som ställs för att kunna erhålla investeringsstödet. Andra språkversioner, till exempel den franska, tyska eller engelska, ger inte heller *College van Beroep* någon ledning om tolkningen av de riktlinjer som gäller här.

7. Jordbruksföretaget har i samband med detta hänvisat till att Eneco-anslutningen som företaget betalar projektavgiften till Eneco för medför en värdeökning av jordbruksföretaget och därför avser en upprustning av den därtill hörande fasta egendomen. Vid förhandlingen inför *College van Beroep* gjordes en jämförelse med leasing av solpaneler till ett hus. Solpanelerna blir inte husägarens egendom, men genom solpanelerna ökar husets värde, och man kan därför hävda att det i så måtto görs en upprustning av huset.

8. Av EU-domstolens fasta rättspraxis följer att det vid tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse inte bara behöver tas hänsyn till dess ordalydelse. Man måste också titta på bestämmelsens kontext och de syften som eftersträvas med den reglering som den är en del av (se, till exempel, dom av den 22 januari 2020, *Ursa Major Services B.V.*, C-814/18, EU:C:2020:27, punkt 49, och dom av den 27 januari 2021, *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, punkt 39).

9. Om man betraktar de syften som anges i punkt 143 a och b i riktlinjerna som tar sikte på att förbättra jordbruksföretagets och den naturliga miljöns

sammantagna prestanda och hållbarhet förefaller det inte uppenbart att stödmottagaren måste bli ägare till den fasta egendom som kostnaderna avser. Härigenom begränsas möjligheterna nämligen enbart till situationer där investeringarna avser kostnader som hänför sig till egendom som jordbruksföretag är eller blir ägare till. Den fysiska anslutningen till värmenätet leder i detta fall till en förbättring av den naturliga miljön och jordbruksföretagets sammantagna prestanda och hållbarhet, oavsett om jordbruksföretaget är ägare till den fysiska anslutningen till värmenätet. I det sammanhanget kan det också vara av betydelse, som jordbruksföretaget anfört, att det i samband med en säker och tillförlitlig driftsättning av värmenätet inte är något alternativ för Eneco att förlägga egendomen och därmed underhållet av värmenätet hos ett enskilt anslutet företag.

10. Av de ovan nämnda syftena med riktlinjerna skulle man sålunda kunna härleda att för att bli beviljad investeringsstöd som ska gå till att täcka kostnaderna för uppförande, förvärv eller upprustning av fast egendom behöver stödmottagaren inte själv vara eller bli ägare till den fasta egendomen som kostnaderna hänför sig till. I det sambandet är emellertid anteckningen i marginalen om att riktlinjerna utgör ett undantag från den allmänna principen att statligt stöd är oförenlig med den inre marknaden, så som det fastställs i artikel 107.1 FEUF, relevant. Undantag från den principen tolkar EU-domstolen vanligen restriktivt (se till exempel dom av den 23 februari 2006, *Atzeni e.a.*, C-346/03 och C-529/03, EU:C:2006:130, punkt 79).

11. Föregående resonemang ger vid handen att den exakta betydelsen av riktlinjerna, särskilt punkterna 135, 136, 137 och 144 a, inte är klarlagd bortom rimligt tvivel. Eftersom det krävs en tolkning av unionsrätten på den punkten för att avgöra målet är *College van Beroep* enligt artikel 267 FEUF skyldig att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende denna fråga. *College van Beroep* begär därför ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende nedanstående fråga:

”Ska Europeiska unionens riktlinjer för statligt stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden 2014–2020 (EUT C 204, 2014, s. 1), och närmare bestämt punkterna 135, 136, 137 och 144 a, tolkas så, att det endast är fråga om investeringsstöd som ska täcka kostnaderna för uppförande, förvärv eller upprustning av fast egendom i de fall då stödmottagaren själv också är eller blir ägare till den fasta egendom som kostnaderna hänför sig till?”

12. [Vilandeförklaring av målet] [utelämnas]

Beslut

[Beslut om ovan angivna begäran om förhandsavgörande och om vilandeförklaring av målet] [utelämnas] [Avslutande formulering och signaturer] [utelämnas]