

Věc C-354/23 [Seberts]<sup>i</sup>

**Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

**Datum doručení:**

8. června 2023

**Předkládající soud:**

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

6. června 2023

**Žalobkyně:**

LM BV

**Žalovaný:**

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

---

Předkládací rozhodnutí

**COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko, dále jen „College“)**

[*omissis*] **Rozhodnutí kolegiálního senátu ze dne 6. června 2023 ve věci společnosti [název 1] B. V. (dále jen „zemědělský podnik“) se sídlem v [místo], žalobkyně**

[*omissis*],

a

**minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministr zemědělství, přírody a kvality potravin, Nizozemsko, dále jen „ministr“), žalovaného [*omissis*].**

<sup>i</sup> Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

## Průběh řízení

Rozhodnutím ze dne 28. srpna 2020 ministr zamítl žádost zemědělského podniku o dotaci podle hlavy 2.3 Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (nařízení o vnitrostátních dotacích poskytovaných Ministerstvem hospodářství a klimatu a Ministerstvem zemědělství, přírody a kvality potravin, dále jen „Regeling“), nadepsané „Energetická účinnost v oblasti skleníkové produkce“.

Rozhodnutím ze dne 12. listopadu 2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“) ministr prohlásil opravný prostředek zemědělského podniku za neopodstatněný.

Zemědělský podnik proti napadenému rozhodnutí podal žalobu [průběh řízení] [omissis].

## Odůvodnění

Předmět sporu v původním řízení a rozhodné skutečnosti

1. Zemědělský podnik působí v oblasti skleníkové produkce a pěstuje pícíny. Dne 30. června 2020 požádal o podporu na projekt „Připojení k síti Roca“ (fyzické připojení k tepelné síti) ve výši celkem 27 800 eur. Zemědělský podnik má být připojen k tepelné síti elektrárny Roca v Capelle aan den IJssel. Za tímto účelem uzavřel dvě smlouvy. První smlouva byla uzavřena se společností Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B. V. (dále jen „Eneco“) a týká se připojení k tepelné síti. Jedná se o výstavbu vedení procházejícího pod veřejnými komunikacemi od hlavní sítě ke kotelně zemědělského podniku (dále jen „přípojka společnosti Eneco“). V kotelně společnost Eneco instaluje zaplombovaný tepelný výměník. Kotelna se nachází na pozemku zemědělského podniku. Tuto přípojku vybuduje a bude provozovat společnost Eneco; přípojka v kotelně bude opatřena plombou a zemědělský podnik k ní nebude mít přístup. Tato přípojka se prostřednictvím práva stavby, které má být zřízeno za účelem umístění vedení a tepelného výměníku na pozemku zemědělského pozemku, stane vlastnictvím společnosti Eneco. Zemědělský podnik za tuto přípojku společnosti Eneco zaplatí jednorázovou úhradu. Druhá smlouva byla uzavřena se společností [název 2] B. V. (dále jen „[název 2]“) a týká se přípojky vedoucí od kotelny ke skleníkům zemědělského podniku (dále jen „přípojka společnosti [název 2]“). Vlastníkem této přípojky společnosti [název 2] se stane zemědělský podnik.

Rozhodnutím ze dne 28. srpna 2020 ministr žádost o dotaci zamítl, protože zemědělský podnik nenabývá vlastnické právo k přípojce společnosti Eneco. Napadeným rozhodnutím ministr toto rozhodnutí potvrdil.

Právní rámec

*Unijní právo*

2.1

Článek 107 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) zní v rozsahu, v jakém je to relevantní v projednávané věci, takto:

„1. Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.

[...]

3. Za slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány:

[...]

c) podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem;

[...].“

2.2

Pokyny Evropské unie ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech na období 2014 až 2020 (dále jen „pokyny“), 2014/C 204/01, které vstoupily v platnost dne 1. července 2014, znějí v rozsahu, v jakém je to relevantní v projednávané věci, takto:

„[...]

(4) V těchto pokynech Komise stanoví podmínky a kritéria, za nichž se bude podpora v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech považovat za slučitelnou s vnitřním trhem, a upravuje kritéria pro vymezení oblastí, jež splňují podmínky čl. 107 odst. 3 [SFEU]. [...]

[...]

## **ČÁST II. KATEGORIE PODPORY**

### **Kapitola 1. Podpora ve prospěch podniků působících v oblasti prvovýroby, zpracování nebo uvádění zemědělských produktů na trh**

1.1

## Opatření pro rozvoj venkova

### 1.1.1

#### *Podpora na investice*

(133) Tento oddíl se použije na investice do zemědělských podniků spojené se zemědělskou prvovýrobou, na investice související se zpracováním zemědělských produktů a s uváděním zemědělských produktů na trh.

[...]

#### 1.1.1.1 Podpora na investice do hmotného majetku a nehmotného majetku v zemědělských podnicích, které souvisí se zemědělskou prvovýrobou

(135) Komise bude považovat podporu na investice do hmotného majetku a nehmotného majetku v zemědělských podnicích, které souvisí se zemědělskou prvovýrobou, za slučitelnou s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy, jestliže je v souladu se společnými zásadami pro posuzování slučitelnosti vyplývajícími z těchto pokynů, obecnou podmínkou pro investiční podporu uvedenou v bodu (134) těchto pokynů a následujícími podmínkami.

(136) Tento oddíl se použije na podporu na investice do hmotného majetku a nehmotného majetku v zemědělských podnicích, které souvisí se zemědělskou prvovýrobou. Investice je uskutečněna jedním nebo několika příjemci nebo se týká hmotného majetku či nehmotného majetku používaného jedním či několika příjemci.

(137) Tento oddíl se použije rovněž na investice do hmotného majetku a nehmotného majetku spojené s výrobou biopaliv nebo s výrobou energie z obnovitelných zdrojů v zemědělském podniku, které splňují tyto podmínky:

[...]

[...]

(143) Investice musí sledovat alespoň jeden z těchto cílů:

- a) zlepšení celkové výkonnosti a udržitelnosti zemědělského podniku, zejména snížením výrobních nákladů nebo zlepšením a dalším rozvinutím produkce;
- b) zlepšení přírodního prostředí, hygienických norem nebo norem dobrých životních podmínek zvířat, pokud je cílem dotyčné investice jít nad rámec platných norem Unie;

[...]

Způsobilé náklady

(144) Podpora se vztahuje na tyto způsobilé náklady:

(a) výstavbu, pořízení, včetně pořízení na leasing, nebo vylepšení nemovitého majetku, [...];

[...].“

### *Vnitrostátní právo*

2.3

Regeling zní v rozsahu, v jakém je to relevantní v projednávané věci, takto:

„[...]

Hlava 2.3. Energetická účinnost v oblasti skleníkové produkce

[...]

#### Článek 2.3.2. Poskytování dotací

(1) Ministr podnikům zabývajícím se skleníkovou produkcí nebo podnikům zabývajícím se skleníkovou produkcí sdruženým ve sdružení podniků zabývajících se skleníkovou produkcí na žádost poskytne dotace na níže uvedené vybavení, zařízení nebo stroje:

[...]

b) fyzické připojení k tepelné síti [...].“

#### Článek 2.3.3. Podmínky poskytnutí dotace

(1) Ministr poskytne dotace na investici ve smyslu článku 2.3.2., pokud daná investice sleduje alespoň jeden z cílů uvedených v bodě 143 písm. a) nebo b) [pokynů].

[...]

#### Článek 2.3.6. Způsobilé náklady

(1) K poskytnutí dotace jsou způsobilé náklady uvedené v bodě 144 písm. a) [...] [pokynů].

#### Článek 2.3.8. Státní podpory

„Dotace uvedené v čl. 2.3.2 zahrnují státní podpory a jsou odůvodněny opatřeními státní podpory SA.50448 (2018/N) a SA.59823 (2020/N), jakož i ustanovením bodu 1.1.1.1 [pokynů].“

## 2.4

Evropská komise (dále jen „Komise“) rozhodnutími ze dne 21. září 2018, SA.50448 (2018/N), a ze dne 11. května 2021, SA.59823 (2020/N), rozhodla, že režim státní podpory obsažený v hlavě 2.3 Regeling nadepsané „Energetická účinnost v oblasti skleníkové produkce“ je – a to i v pozměněném znění – slučitelný s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU. Komise mimo jiné dospěla k závěru, že jsou splněny podmínky stanovené v části II. „Kategorie podpory“ oddílu 1.1.1.1 pokynů, který nese nadpis „Podpora na investice do hmotného majetku a nehmotného majetku v zemědělských podnicích, které souvisí se zemědělskou prvovýrobou“.

## Stanovisko zemědělského podniku

3. Zemědělský podnik se zamítnutím žádosti o dotaci nesouhlasí. Podle jeho názoru jednorázový poplatek, který platí společnosti Eneco za přípojku společnosti Eneco, spadá pod pojem „náklady“ ve smyslu bodu 144 písm. a) pokynů. Tento poplatek odpovídá nákladům na připojení, které sestávají z nákladů na instalaci a připojení fyzických vedení k hlavní síti, jakož i nákladů na tepelný výměník sloužící k dodávce tepla. Podle zemědělského podniku ani z Regeling, ani z pokynů nevyplývá, že je pro poskytnutí dotace relevantní nabytí vlastnického práva k přípojce (k vedení od hlavní sítě a k tepelnému výměníku). Pokyny v podstatě uvádějí, že se může jednat o hmotný i nehmotný majetek a že se dotace musí vztahovat na výstavbu [nebo] zařízení, včetně zařízení na leasing. Pořízení je tedy pouze jedním z možných způsobů vzniku nákladů. Přípustné jsou tudíž i ostatní způsoby (výstavba a pořízení na leasing). Pokud je účtován poplatek za připojení, jedná se o nehmotný majetek. Pokud dodavatel tento poplatek za připojení použije na financování výstavby tepelné sítě, je to v souladu s pokyny. Pro společnost Eneco v souvislosti s bezpečným a spolehlivým provozem tepelné sítě nepřipadá v úvahu, že by vlastnické právo k síti (resp. k její části) a tím i její údržbu převedla na připojený individuální podnik. Výdaje, které společnost Eneco vynaloží a v rámci úhrady za připojení přeneše na zemědělský podnik, odrážejí skutečně vzniklé náklady na materiál a vybudování přípojky. Mimoto se zemědělský podnik dovolává zásady rovnosti. Tvrdí, že jiné zemědělské podniky obdobné dotace obdržely. V této souvislosti poukazuje na podniky, které mají fyzické připojení k síti CO<sub>2</sub> společnosti OCAP a platí za to společnosti OCAP poplatek za připojení, zatímco síť CO<sub>2</sub> a přípojky k ní jsou ve vlastnictví společnosti OCAP. Kromě toho se žádost o dotaci vztahuje rovněž na příjku společnosti [název 2], ke které zemědělský podnik zcela jistě nabude vlastnické právo. Ministr pochybil, když o této části žádosti o dotaci nerozhodl.

## Stanovisko ministra

4. Ministr zastává názor, že žádost o dotaci zamítl oprávněně. Z právního rámce (reprodukováného výše) vyplývá, že způsobilými náklady jsou náklady, které je třeba považovat za investici. Jedná se totiž o podporu na investice. Investovat vždy znamená něco pořídit, a to vyžaduje nabytí vlastnického práva.

V projednávaném případě podle něj do přípojky společnosti Eneco neinvestuje zemědělský podnik, nýbrž sama společnost Eneco. Zemědělský podnik hraří pouze poplatek. Vzhledem k tomu, že k přípojce společnosti Eneco nenabývá vlastnické právo, nejedná se o investici ve smyslu bodu 133 a bodu 144 písm. a) pokynů.

Srovnání s dotacemi poskytnutými na fyzické připojení k síti CO<sub>2</sub> provozované společností OCAP není namístě, protože v tomto případě byly dotace vyplaceny pouze na část, která se nachází ve vlastnictví žadatele. Zásada rovnosti tedy není porušena. Mimoto nejsou známy skutečné náklady na přípojku společnosti Eneco, protože společnost Eneco si – bez dalších podrobností – účtuje pouze poplatek za připojení.

Náklady na přípojku společnosti [název 2] jsou v zásadě zcela způsobilé k poskytnutí dotace. Smlouva uzavřená se společností [název 2] však zanikne, pokud nedojde k poskytnutí dotací na fyzické připojení k tepelné síti.

Odůvodnění předběžné otázky

5. Podle čl. 2.3.2 písm. b) Regeling ministr poskytuje dotaci na fyzické připojení k tepelné síti. Podle článku 2.3.6 Regeling jsou k poskytnutí dotace způsobilé náklady uvedené v bodě 144 písm. a) a b) pokynů, pokud se jedná o investici ve smyslu pokynů. Proto jsou v projednávané věci, pokud jde o otázku, zda musí být na financování fyzického připojení k tepelné síti poskytnuta podpora, rozhodující pokyny, zejména výklad pojmu „investice“.

6. Bod 144 písm. a) pokynů stanoví, že podpora se musí vztahovat na náklady, které souvisí s výstavbou, pořízením, včetně pořízení na leasing, nebo vylepšením nemovitého majetku. Vzhledem k tomu, že tento bod je součástí oddílu 1.1.1 pododdílu 1.1.1.1, jedná se v tomto případě – i s ohledem na body 135, 136 a 137, které jsou v něm obsaženy – o podporu na investice, zejména o podporu na investice do hmotného majetku a nehmotného majetku v zemědělských podnicích. Pojem „investice do dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku“ není v pokynech definován. V běžné mluvě se v této souvislosti jedná o použití prostředků (peněz) za účelem pořízení nebo vylepšení hmotného a nehmotného majetku. Z toho samo o sobě nevyplývá, že je v této souvislosti vyžadováno nabytí vlastnického práva k nemovitému majetku. Naproti tomu z povahy způsobilých nákladů, na které se podle bodu 144 písm. a) pokynů vztahuje podpora, a to nákladů na výstavbu, pořízení nebo vylepšení nemovitého majetku, by bylo možno dovodit, že příjemce musí být i v případě výstavby nebo vylepšení nemovitého majetku vlastníkem nemovitých věcí, k nimž se dané náklady vážou, nebo se jím musí stát. Skutečnost, že se v případě pořízení může jednat i o pořízení na leasing, by však zase mohla naznačovat, že pro účely poskytnutí podpory na investice se nevyžaduje nabytí vlastnického práva. Jasno, pokud jde o výklad pokynů, které se použijí na projednávanou věc, College nezjednáují ani jiné jazykové verze, jako například francouzská, německá nebo anglická.

7. Zemědělský podnik v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že přípojka společnosti Eneco, za kterou společnost Eneco platí projektový poplatek, povede ke zvýšení hodnoty podniku, takže se jedná o vylepšení nemovitého majetku, který k němu náleží. Na zasedání College bylo použito přirovnání k leasingu solárních panelů pro dům; solární panely nepřecházejí do vlastnictví majitele domu, v každém případě však zvyšují hodnotu domu, takže lze říci, že v tomto ohledu dochází k vylepšení domu.

8. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je při výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (viz například rozsudky ze dne 22. ledna 2020, *Ursa Major Services BV*, C-814/18, EU:C:2020:27, bod 49, a ze dne 27. ledna 2021, *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, bod 39).

9. Pokud jde o cíle uvedené v bodě 143 písm. a) a b) pokynů, které sledují zlepšení celkové výkonnosti a udržitelnosti zemědělského podniku, jakož i zlepšení přírodního prostředí, nezdá se, že je nezbytně nutné, aby příjemce dotace nabyl vlastnické právo k nemovitým věcem, k nimž se dané náklady vážou. To totiž omezuje možnosti [získání dotace] pouze na případy, kdy se investice týkají nákladů souvisejících s věcmi, které jsou ve vlastnictví zemědělských podniků nebo které přejdou do jejich vlastnictví. Fyzické připojení k tepelné síti pak ke zlepšení celkové výkonnosti a udržitelnosti zemědělského podniku, jakož i ke zlepšení přírodního prostředí vede bez ohledu na to, zda je ve vlastnictví zemědělského podniku. V tomto ohledu ještě může být relevantní, že, jak uvádí zemědělský podnik, pro společnost Eneco v souvislosti s bezpečným a spolehlivým provozem tepelné sítě nepřipadá v úvahu, že by vlastnické právo k síti a tím i její údržbu převedla na připojený individuální podnik.

10. Z výše uvedených cílů vyplývajících z pokynů tedy lze vyvodit, že není nutné, aby příjemce byl pro účely poskytnutí investiční podpory na úhradu nákladů na výstavbu, pořízení nebo vylepšení nemovitého majetku sám vlastníkem nemovitých věcí, k nimž se dané náklady vážou, nebo se jím stal. V této souvislosti je však třeba podotknout, že pokyny představují výjimku z obecné zásady, že státní podpory jsou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU neslučitelné s vnitřním trhem. Soudní dvůr výjimky z této zásady obvykle vykládá restriktivně (viz například rozsudek ze dne 23. února 2006, *Atzeni a další*, C-346/03 a C-529/03, EU:C:2006:130, bod 79).

11. S ohledem na výše uvedené není přesný význam pokynů, zejména jejich bodů 135, 136 a 137 a bodu 144 písm. a) nade vší rozumnou pochybnost. Vzhledem k tomu, že výklad unijního práva je v tomto ohledu nezbytný pro rozhodnutí daného sporu, musí College v souladu s článkem 267 SFEU předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. College proto Soudnímu dvoru předkládá následující předběžnou otázku:

Musí být pokyny Evropské unie ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech na období 2014 až 2020 (2014/C 204/01),



zejména jejich body 135, 136 a 137 a bod 144 písm. a) vykládány v tom smyslu, že o investiční podporu na úhradu nákladů na výstavbu, pořízení nebo vylepšení nemovitého majetku se jedná pouze v případě, že příjemce dotace je sám rovněž vlastníkem nemovitých věcí, k nimž se dané náklady vážou, nebo se jím stane?

12. [přerušeni řízení] [omissis]

### **Rozhodnutí**

[rozhodnutí o předložení výše uvedené předběžné otázky a o přerušeni řízení]  
[omissis] [závěrečná formulace a podpisy] [omissis]

PRACOVNÍ DOKUMENT