

Rechtssache C-354/23 [Seberts]ⁱ

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

8. Juni 2023

Vorlegendes Gericht:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

6. Juni 2023

Klägerin:

LM BV

Beklagter:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Vorlageentscheidung

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande, im Folgenden: College)

... [nicht wiedergegeben] **Entscheidung der Kollegialkammer vom 6. Juni 2023 in der Rechtssache zwischen der [Name 1] B.V. (im Folgenden: landwirtschaftlicher Betrieb) in [Ort], Klägerin**

... [nicht wiedergegeben],

und

dem Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Minister für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, im Folgenden: Minister), Beklagter

... [nicht wiedergegeben].

ⁱ Die vorliegende Rechtssache ist mit einem fiktiven Namen bezeichnet, der nicht dem echten Namen eines Verfahrensbeteiligten entspricht.

Verfahrensablauf

Mit Bescheid vom 28. August 2020 lehnte der Minister den Antrag des landwirtschaftlichen Betriebs auf eine Subvention nach Titel 2.3 „Energieeffizienz im Unterglasanbau“ der Regelung nationale EZK- en LNV-subsidies (Regelung für nationale Subventionen des Ministeriums für Wirtschaft und Klima sowie des Ministeriums für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, im Folgenden: Regelung) ab.

Mit Bescheid vom 12. November 2020 (im Folgenden: angefochtener Bescheid) erklärte der Minister den Widerspruch des landwirtschaftlichen Betriebs für unbegründet.

Der landwirtschaftliche Betrieb erhob Klage gegen den angefochtene Bescheid [Verfahrensablauf] ... [nicht übersetzt]

Gründe

Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits und relevanter Sachverhalt

1. Der landwirtschaftliche Betrieb ist im Unterglasanbau tätig und baut Futterpflanzen an. Am 30. Juni 2020 beantragte er für das Vorhaben „Anschluss an das Roca-Netz“ (den physischen Anschluss an das Wärmenetz) Beihilfen in Höhe von insgesamt 27 800 Euro. Der landwirtschaftliche Betrieb soll an das Wärmenetz des Roca-Kraftwerk in Capelle aan den IJssel angeschlossen werden. Zu diesem Zweck schloss er zwei Verträge ab. Der erste Vertrag wurde mit der Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (im Folgenden: Eneco) geschlossen und bezieht sich auf den Anschluss an das Wärmenetz. Es geht um den Bau der unter öffentlichen Verkehrswegen verlaufenden Leitung vom Hauptnetz zum Kesselhaus des landwirtschaftlichen Betriebs (im Folgenden: Eneco-Anschluss). Im Kesselhaus wird von Eneco ein versiegelter Wärmetauscher installiert. Das Kesselhaus steht auf dem Grundstück des landwirtschaftlichen Betriebs. Eneco legt und betreibt diesen Anschluss; der Anschluss im Kesselhaus ist verplombt, und der landwirtschaftliche Betrieb hat keinen Zugang zu ihm. Dieser Anschluss wird mittels eines für die Leitung und den Wärmetauscher auf dem Grundstück des landwirtschaftlichen Betriebs zu bestellenden Erbbaurechts Eigentum von Eneco. Der landwirtschaftliche Betrieb zahlt Eneco für diesen Anschluss eine einmalige Vergütung. Der zweite Vertrag wurde mit der [Name 2] B.V. (im Folgenden: [Name 2]) geschlossen und bezieht sich auf den Anschluss vom Kesselhaus zu den Gewächshäusern des landwirtschaftlichen Betriebs (im Folgenden: [Name 2]-Anschluss). Der landwirtschaftliche Betrieb wird Eigentümer dieses [Name 2]-Anschlusses.

Der Minister lehnte den Subventionsantrag mit dem Bescheid vom 28. August 2020 ab, weil der landwirtschaftliche Betrieb kein Eigentum am Eneco-Anschluss

erwirbt. Mit dem angefochtenen Bescheid erhielt der Minister diesen Bescheid aufrecht.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2.1

Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) hat, soweit hier von Belang, folgenden Wortlaut:

„(1) Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

...

(3) Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden:

...

c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft;

...“

2.2

Die am 1. Juli 2014 in Kraft getretene Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (im Folgenden: Rahmenregelung), 2014/C 204/01, hat, soweit hier von Belang, folgenden Wortlaut:

„...“

(4) In dieser Rahmenregelung sind die Voraussetzungen und Kriterien, unter bzw. nach denen Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und für ländliche Gebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden können, festgesetzt und die Kriterien festgelegt, anhand deren festgestellt werden kann, ob ein Gebiet die Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 3 AEUV erfüllt. ...

...

TEIL II. BEIHILFEARTEN

Kapitel 1. Beihilfen für in der Primärproduktion, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätige Unternehmen

1.1.

Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums

1.1.1.

Investitionsbeihilfen

(133) Dieser Abschnitt betrifft Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Primärproduktion und Investitionen im Zusammenhang mit der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

...

1.1.1.1. Beihilfen für Investitionen in materielle oder immaterielle Vermögenswerte in landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Primärproduktion

(135) Die Kommission sieht Beihilfen für Investitionen in materielle oder immaterielle Vermögenswerte in landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Primärproduktion als mit dem Binnenmarkt im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar an, wenn die gemeinsamen Bewertungsgrundsätze dieser Rahmenregelung und die allgemeine Bedingung für Investitionsbeihilfen gemäß Randnummer 134 dieser Rahmenregelung eingehalten wurden und die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind.

(136) Dieser Abschnitt betrifft Beihilfen für Investitionen in materielle und immaterielle Vermögenswerte in landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Primärproduktion. Die Investition kann von einem oder mehreren Beihilfeempfängern getätigt werden oder von einem oder mehreren Beihilfeempfängern genutzte materielle oder immaterielle Vermögenswerte betreffen.

(137) Dieser Abschnitt gilt auch für Investitionen in materielle und immaterielle Vermögenswerte im Zusammenhang mit der Erzeugung von Biokraftstoffen oder der Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Energieträgern in landwirtschaftlichen Betrieben, bei denen die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

...

...

(143) Die Investitionen müssen zumindest auf eines der folgenden Ziele ausgerichtet sein:

(a) Verbesserung der Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs insbesondere durch Senkung der Produktionskosten, Verbesserung und Umstellung der Produktion;

(b) Verbesserung der natürlichen Umwelt, der Hygienebedingungen oder des Tierschutzes, sofern die Investitionen über geltende Unionsnormen hinausgehen;

...

Beihilfefähige Kosten

(144) Die Beihilfen dienen zur Deckung der folgenden beihilfefähigen Kosten:

(a) Errichtung, Erwerb (einschließlich Leasing) oder Modernisierung von unbeweglichem Vermögen ...;

...“

Nationales Recht

2.3

Die Regelung hat, soweit hier von Belang, folgenden Wortlaut:

„...“

Titel 2.3. Energieeffizienz im Unterglasanbau

...

Artikel 2.3.2. Gewährung von Subventionen

(1) Der Minister gewährt einem Unterglasanbaubetrieb oder einem Unterglasanbaubetrieb in einer Vereinigung von Unterglasanbaubetrieben auf Antrag Subventionen für nachstehend aufgeführte Geräte, Anlagen oder Maschinen:

...

b) den physischen Anschluss an ein Wärmenetz ...“.

Artikel 2.3.3. Subventionsbedingungen

(1) Der Minister gewährt Subventionen für eine Investition im Sinne von Art. 2.3.2, sofern die Investition zumindest auf eines der in Rn. 143 Buchst. a oder b [der Rahmenregelung] genannten Ziele ausgerichtet ist.

...

Artikel 2.3.6. Subventionsfähige Kosten

(1) Die in Rn. 144 Buchst. a ... [der Rahmenregelung] genannten Kosten sind subventionsfähig.

Artikel 2.3.8. Staatliche Beihilfen

„Die in Art. 2.3.2 genannten Subventionen enthalten staatliche Beihilfen und sind durch die staatlichen Beihilfemaßnahmen SA.50448 (2018/N) und SA.59823 (2020/N) sowie Ziff. 1.1.1.1. [der Rahmenregelung] gerechtfertigt.“

2.4

Die Europäische Kommission (im Folgenden: Kommission) entschied mit den Beschlüssen vom 21. September 2018 SA.50448 (2018/N) und vom 11. Mai 2021 SA.59823 (2020/N), dass die in Titel 2.3 „Energieeffizienz im Unterglasanbau“ der Regelung enthaltene staatliche Beihilferegelung – auch in geänderter Fassung – mit dem Binnenmarkt im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV vereinbar sei. Die Kommission kam u. a. zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen von Teil 2 „Beihilfearten“ Abschnitt 1.1.1.1 „Beihilfen für Investitionen in materielle oder immaterielle Vermögenswerte in landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Primärproduktion“ der Rahmenregelung erfüllt seien.

Standpunkt des landwirtschaftlichen Betriebs

3. Der landwirtschaftliche Betrieb ist mit der Ablehnung des Subventionsantrags nicht einverstanden. Nach seiner Auffassung fällt die einmalige Gebühr, die er für den Eneco-Anschluss an Eneco zahlt, unter die Kosten im Sinne von Rn. 144 Buchst. a der Rahmenregelung. Diese Gebühr entspreche den Anschlusskosten, die aus Kosten für die Installation und den Anschluss der physischen Leitungen an das Hauptnetz sowie Kosten für einen Wärmetauscher zur Bereitstellung von Wärme bestünden. Weder aus der Regelung noch aus der Rahmenregelung folge, so der landwirtschaftliche Betrieb, dass der Erwerb von Eigentum am Anschluss (an der Leitung vom Hauptnetz und am Wärmetauscher) für die Gewährung der Subvention von Belang sei. Die Rahmenregelung besage im Kern, dass es um materielle und immaterielle Vermögenswerte gehen könne und dass die Subvention der Deckung der Kosten für Errichtung [oder] Erwerb (einschließlich Leasing) dienen müssten. Erwerb sei somit eine der möglichen Formen der Entstehung von Kosten. Die anderen Formen (Errichtung und Leasing) seien mithin auch zulässig. Werde eine Anschlussgebühr erhoben, liege ein immaterieller Vermögenswert vor. Werde diese Anschlussgebühr vom Auftragnehmer zur Finanzierung des Baus des Wärmenetzes verwendet, stehe dies im Einklang mit der Rahmenregelung. Für Eneco sei es im Zusammenhang mit einem sicheren und verlässlichen Betrieb des Wärmenetzes keine Option, das Eigentum am Netz (bzw. an einem Teil davon) und damit dessen Instandhaltung auf einen angeschlossenen Einzelbetrieb zu übertragen. Die Ausgaben, die Eneco tätige und in der Anschlussvergütung auf

den landwirtschaftlichen Betrieb abwälze, spiegelten die tatsächlich anfallenden Material- und Anschlusskosten wider. Darüber hinaus beruft sich der landwirtschaftliche Betrieb auf den Gleichheitsgrundsatz. Andere landwirtschaftliche Betriebe erhielten vergleichbare Subventionen. Dabei verweist er auf Betriebe, die einen physischen Anschluss an ein CO₂-Netz von OCAP haben und dafür eine Anschlussgebühr an OCAP zahlen, während das CO₂-Netz und die Anschlüsse daran im Eigentum von OCAP stehen. Zudem beziehe sich der Subventionsantrag auch auf den [Name 2]-Anschluss, an dem der landwirtschaftliche Betrieb sehr wohl Eigentum erwerbe. Der Minister habe zu Unrecht nicht über diesen Teil des Subventionsantrags entschieden.

Standpunkt des Ministers

4. Der Minister vertritt die Auffassung, er habe den Subventionsantrag zu Recht abgelehnt. Aus dem (vorstehend wiedergegebenen) Rechtsrahmen ergebe sich, dass es sich bei den subventionsfähigen Kosten um Kosten handle, die als Investition zu betrachten seien. Es liege nämlich eine Investitionsbeihilfe vor. Investieren bedeute immer, etwas anzuschaffen, und das setze einen Eigentumserwerb voraus. Im vorliegenden Fall investiere nicht der landwirtschaftliche Betrieb in den Eneco-Anschluss, sondern Eneco selbst. Der landwirtschaftliche Betrieb entrichte lediglich eine Gebühr. Da er kein Eigentum am Eneco-Anschluss erwerbe, liege keine Investition im Sinne der Rn. 133 und 144 Buchst. a der Rahmenregelung vor.

Der Vergleich mit den für den physischen Anschluss an das CO₂-Netz von OCAP gewährten Subventionen sei unzulässig, da in jenem Fall lediglich Subventionen für den Teil ausgezahlt worden seien, der im Eigentum des Antragstellers stehe. Es liege daher kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz vor. Außerdem seien die tatsächlichen Kosten für den Eneco-Anschluss nicht bekannt, da von Eneco lediglich eine Anschlussvergütung – ohne nähere Angaben – in Rechnung gestellt werde.

Die Kosten für den [Name 2]-Anschluss seien grundsätzlich durchaus subventionsfähig. Der Vertrag mit [Name 2] werde jedoch aufgelöst, wenn die Subventionen für den physischen Anschluss an das Wärmenetz nicht gewährt würden.

Begründung der Vorlagefrage

5. Der Minister gewährt gemäß Art. 2.3.2 Buchst. b der Regelung eine Subvention für einen physischen Anschluss an ein Wärmenetz. Die in Rn. 144 Buchst. a und b der Rahmenregelung genannten Kosten sind gemäß Art. 2.3.6 der Regelung subventionsfähig, wenn eine Investition im Sinne der Rahmenregelung vorliegt. Daher kommt es für die Frage, ob Beihilfen für die Finanzierung des physischen Anschlusses an das Wärmenetz gewährt werden müssen, in der vorliegenden Rechtssache entscheidend auf die Rahmenregelung, insbesondere die Auslegung des Begriffs „Investition“, an.

6. Rn. 144 Buchst. a der Rahmenregelung bestimmt, dass die Beihilfen zur Deckung von Kosten dienen müssen, die sich auf die Errichtung, den Erwerb (einschließlich Leasing) oder die Modernisierung von unbeweglichem Vermögen beziehen. Da diese Randnummer zu Abschnitt 1.1.1. Ziff. 1.1.1.1. gehört, geht es hier – auch in Anbetracht der darin enthaltenen Rn. 135, 136 und 137 – um Investitionsbeihilfen, insbesondere um Beihilfen für Investitionen in materielle und immaterielle Vermögenswerte in landwirtschaftlichen Betrieben. Der Begriff „Investitionen in Sachanlagen und immaterielles Anlagevermögen“ wird in der Rahmenregelung nicht definiert. Im allgemeinen Sprachgebrauch geht es dabei um die Verwendung von Mitteln (Geld) zum Erwerb oder zur Modernisierung materieller und immaterieller Vermögenswerte. Daraus folgt nicht ohne Weiteres, dass dafür der Erwerb von Eigentum am unbeweglichen Vermögen erforderlich ist. Demgegenüber ließe sich aus der Art der beihilfefähigen Kosten, zu deren Deckung die Beihilfen gemäß Rn. 144 Buchst. a der Rahmenregelung dienen, nämlich der Kosten für die Errichtung, den Erwerb oder die Modernisierung von unbeweglichem Vermögen, ableiten, dass der Beihilfeempfänger auch bei der Errichtung oder Modernisierung von unbeweglichem Vermögen Eigentümer der unbeweglichen Gegenstände, auf die sich die Kosten beziehen, sein oder werden muss. Die Tatsache, dass es beim Erwerb auch um Leasing gehen kann, könnte jedoch wiederum darauf hindeuten, dass für die Gewährung von Investitionsbeihilfen kein Eigentumserwerb erforderlich ist. Auch andere Sprachfassungen wie beispielsweise die französische, die deutsche oder die englische vermitteln dem College keine Klarheit über die Auslegung der hier geltenden Rahmenregelung.

7. Der landwirtschaftliche Betrieb weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Eneco-Anschluss, für den er Eneco die Projektgebühr zahle, zu einer Wertsteigerung des Betriebs führe, so dass eine Modernisierung des zugehörigen unbeweglichen Vermögens vorliege. In der Sitzung des College ist ein Vergleich mit dem Leasen von Solarpaneelen für ein Haus angestellt worden; die Solarpaneele gelangen nicht in das Eigentum des Hauseigentümers, bewirken aber durchaus eine Wertsteigerung des Hauses, so dass sich sagen ließe, dass insoweit eine Modernisierung des Hauses stattfindet.

8. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur deren Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. beispielsweise Urteile vom 22. Januar 2020, *Ursa Major Services BV*, C-814/18, EU:C:2020:27, Rn. 49, und vom 27. Januar 2021, *De Ruiters*, C-361/19, EU:C:2021:71, Rn. 39).

9. Was die in Rn. 143 Buchst. a und b der Rahmenregelung genannten Ziele angeht, die auf die Verbesserung der Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs sowie die Verbesserung der natürlichen Umwelt ausgerichtet sind, so scheint der Subventionsempfänger nicht zwangsläufig Eigentum an den unbeweglichen Gegenständen erwerben zu müssen, auf die sich die Kosten beziehen. Damit werden die Möglichkeiten nämlich allein auf Fälle

beschränkt, in denen sich die Investitionen auf Kosten im Zusammenhang mit Gegenständen beziehen, die im Eigentum landwirtschaftlicher Betriebe stehen oder in deren Eigentum gelangen. Der physische Anschluss an das Wärmenetz führt dann zu einer Verbesserung der Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs sowie zur Verbesserung der natürlichen Umwelt, unabhängig davon, ob er im Eigentum des landwirtschaftlichen Betriebs steht. Insoweit ist möglicherweise noch von Belang, dass es für Eneco, wie der landwirtschaftliche Betrieb ausführt, im Zusammenhang mit einem sicheren und verlässlichen Betrieb des Wärmenetzes keine Option ist, das Eigentum am Netz und damit dessen Instandhaltung auf einen angeschlossenen Einzelbetrieb zu übertragen.

10. Aus den vorstehend aufgeführten Zielen der Rahmenregelung ließe sich mithin ableiten, dass der Beihilfempfänger für die Gewährung von Investitionsbeihilfen, die zur Deckung der Kosten für die Errichtung, den Erwerb oder die Modernisierung von unbeweglichem Vermögen dienen, nicht selbst Eigentümer der unbeweglichen Gegenstände, auf die sich die Kosten beziehen, zu sein oder zu werden braucht. Hierzu ist jedoch zu sagen, dass die Rahmenregelung eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz darstellt, dass staatliche Beihilfen mit dem Binnenmarkt im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV unvereinbar sind. Ausnahmen von diesem Grundsatz pflegt der Gerichtshof eng auszulegen (vgl. beispielsweise Urteil vom 23. Februar 2006, Atzeni u. a., C-346/03 und C-529/03, EU:C:2006:130, Rn. 79).

11. Aufgrund des Vorstehenden ist die genaue Bedeutung der Rahmenregelung, insbesondere von deren Rn. 135, 136, 137 und 144 Buchst. a, nicht über jeden vernünftigen Zweifel erhaben. Da die diesbezügliche Auslegung des Unionsrechts für die Entscheidung des Rechtsstreits erforderlich ist, ist das College gemäß Art. 267 AEUV gehalten, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen. Das College legt dem Gerichtshof daher folgende Frage zur Vorabentscheidung vor:

Ist die Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (2014/C 204/01), insbesondere deren Rn. 135, 136, 137 und 144 Buchst. a, dahin auszulegen, dass nur dann Investitionsbeihilfen zur Deckung der Kosten für die Errichtung, den Erwerb oder die Modernisierung von unbeweglichem Vermögen vorliegen, wenn der Subventionsempfänger selbst auch Eigentümer der unbeweglichen Gegenstände, auf die sich die Kosten beziehen, ist oder wird?

12. [Aussetzung des Verfahrens] ... [nicht übersetzt]

Entscheidung

[Entscheidung über das Stellen der vorstehend angeführten Vorlagefrage und die Aussetzung des Verfahrens] ... [nicht übersetzt] [Schlussformel und Unterschriften] ... [nicht übersetzt]