

Predmet C-354/23 [Seberts]ⁱ

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

8. lipnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

6. lipnja 2023.

Tužitelj:

LM BV

Tuženik:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Odluka o upućivanju prethodnog pitanja

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska, u daljnjem tekstu: College)

[...] [*omissis*] **Odluka sudskog vijeća od 6. lipnja 2023. u predmetu između [naziv 1.] B.V. (u daljnjem tekstu: poljoprivredno gospodarstvo) u [mjesto], tužitelj**

[...] [*omissis*],

i

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministar poljoprivrede, prirode i kvalitete hrane, Nizozemska, u daljnjem tekstu: ministar), tuženik [...] [*omissis*].

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Tijek postupka

Odlukom od 28. kolovoza 2020. ministar je odbio zahtjev poljoprivrednog gospodarstva za subvenciju na temelju glave 2.3. Regelinga nationale EZK- en LNV-subsidies (Program državne potpore Ministarstva gospodarstva i klimatske politike te Ministarstva poljoprivrede, prirode i kvalitete hrane, u daljnjem tekstu: Regeling), naslovljene „Energetska učinkovitost u zaštićenoj hortikulturi”.

Ministar je odlukom od 12. studenoga 2020. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) utvrdio da je prigovor poljoprivrednog gospodarstva neosnovan.

Poljoprivredno gospodarstvo podnijelo je tužbu protiv pobijane odluke [tijek postupka] [...] [omissis]

Obrazloženje

Predmet glavnog postupka i relevantne činjenice

1. Poljoprivredno gospodarstvo bavi se zaštićenom hortikulturom i uzgojem krmnom bilja. Podnijelo je 30. lipnja 2020. zahtjev za potporu u ukupnom iznosu od 27 800 eura za projekt „Priključak na mrežu Roca” (fizički priključak na toplinsku mrežu). Poljoprivredno gospodarstvo trebalo se navodno priključiti na toplinsku mrežu elektrane Roca u gradu Capelle aan den IJssel. U tu svrhu sklopilo je dva ugovora. Prvi ugovor sklopljen je s društvom Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (u daljnjem tekstu: društvo Eneco) i odnosi se na priključivanje na toplinsku mrežu. Riječ je o izgradnji voda koji od glavne mreže prolazi ispod javnih prometnica do kotlovnice poljoprivrednog gospodarstva (u daljnjem tekstu: priključak društva Eneco). Društvo Eneco ugrađuje u kotlovnicu nepropusni izmjenjivač topline. Kotlovnica se nalazi na zemljištu poljoprivrednog gospodarstva. Društvo Eneco postavlja priključak i njime upravlja; priključak na kotlovnicu zapečaćen je i poljoprivredno gospodarstvo ne može mu pristupiti. Taj priključak postaje vlasništvo društva Eneco na temelju prava građenja zasnovanog radi voda i izmjenjivača topline na zemljištu poljoprivrednoga gospodarstva. Poljoprivredno gospodarstvo plaća društvu Eneco jednokratnu naknadu za taj priključak. Drugi ugovor sklopljen je s [naziv 2.] B.V. (u daljnjem tekstu: [naziv 2.]), a odnosi se na priključak kotlovnice na staklenike poljoprivrednog gospodarstva (u daljnjem tekstu: priključak [naziv 2.]). Poljoprivredno gospodarstvo postaje vlasnik tog priključka [naziv 2.].

Odlukom od 28. kolovoza 2020. ministar je odbio zahtjev za subvenciju zbog toga što poljoprivredno gospodarstvo ne stječe vlasništvo nad priključkom društva Eneco. Pobijanom odlukom ministar je potvrdio tu odluku.

Pravni okvir

Pravo Unije

2.1.

Članak 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), u dijelu relevantnom za ovaj predmet, glasi kako slijedi:

„1. Osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

[...]

3. Sljedeće se vrste potpora mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem:

[...]

(c) potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu;

[...]”

2.2.

Smjernice Europske unije o državnim potporama u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima za razdoblje 2014.–2020. (u daljnjem tekstu: Smjernice), 2014/C 204/01, koje su stupile na snagu 1. srpnja 2014., glase, u dijelu relevantnom za ovaj predmet, kako slijedi:

„[...]”

(4) U ovim smjernicama Komisija navodi uvjete i kriterije prema kojima se potpore za sektor poljoprivrede i šumarstva te za ruralna područja smatraju spojivima s unutarnjim tržištem te utvrđuje kriterije za određivanje područja koja ispunjavaju uvjete iz članka 107. stavka 3. Ugovora. [...]

[...]

DIO II. KATEGORIJE POTPORA

Poglavlje 1. Potpore u korist poduzetnika koji se bave primarnom proizvodnjom, preradom ili stavljanjem na tržište poljoprivrednih proizvoda

1.1.

Mjere ruralnog razvoja

1.1.1.

Potpore za ulaganja

(133) Ovaj se odjeljak primjenjuje na ulaganja u poljoprivredna gospodarstva povezana s primarnom poljoprivrednom proizvodnjom, na ulaganja u vezi s preradom poljoprivrednih proizvoda i stavljanjem poljoprivrednih proizvoda na tržište.

[...]

1.1.1.1. Potpore za ulaganja u materijalnu imovinu i nematerijalnu imovinu na poljoprivrednim gospodarstvima povezana s primarnom poljoprivrednom proizvodnjom

(135) Komisija će smatrati da je potpora za ulaganja u materijalnu imovinu i nematerijalnu imovinu na poljoprivrednim gospodarstvima povezana s primarnom poljoprivrednom proizvodnjom spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora ako udovoljava zajedničkim načelima ocjenjivanja iz ovih smjernica, općim uvjetima za potpore za ulaganja utvrđenima u točki (134) ovih smjernica te uvjetima u nastavku.

(136) Ovaj se odjeljak primjenjuje na potpore za ulaganja u materijalnu imovinu i nematerijalnu imovinu na poljoprivrednim gospodarstvima povezana s primarnom poljoprivrednom proizvodnjom. Ulaganje provodi jedan ili više korisnika ili se ono odnosi na materijalnu imovinu ili nematerijalnu imovinu koju koristi jedan ili više korisnika.

(137) Ovaj se odjeljak primjenjuje i na ulaganja u materijalnu imovinu i nematerijalnu imovinu povezana s proizvodnjom biogoriva ili s proizvodnjom energije iz obnovljivih izvora na gospodarstvima koja ispunjavaju sljedeće uvjete:
[...]

[...]

(143) Ulaganja moraju imati barem jedan od sljedećih ciljeva:

(a) poboljšanje ukupnih rezultata i održivosti poljoprivrednoga gospodarstva, osobito smanjenjem troškova proizvodnje ili poboljšanjem i preusmjerenjem proizvodnje;

(b) poboljšanje prirodnog okoliša, higijenskih uvjeta ili standarda dobrobiti životinja, uz uvjet da se predmetnim ulaganjem namjerava premašiti standarde Unije koji su na snazi;

[...]

Prihvatljivi troškovi

(144) Potporom su obuhvaćeni sljedeći prihvatljivi troškovi:

- (a) izgradnja, stjecanje, uključujući leasing, ili poboljšanje nepokretne imovine [...];
[...]"

Nacionalno pravo

2.3.

Regeling, u dijelu relevantnom za ovaj predmet, glasi kako slijedi:

„[...]

Glava 2.3. Energetska učinkovitost u zaštićenoj hortikulturi

[...]

Članak 2.3.2. Dodjela subvencija

(1) Ministar hortikulturnom gospodarstvu ili hortikulturnom gospodarstvu koje je član udruženja hortikulturnih gospodarstava, na njegov zahtjev, dodjeljuje subvencije za sljedeće uređaje, postrojenja i strojeve:

[...]

- (b) fizički priključak na toplinsku mrežu [...]"

Članak 2.3.3. Uvjeti za subvenciju

(1) Ministar dodjeljuje subvencije za ulaganje u smislu čl. 2.3.2. pod uvjetom da ulaganje ima barem jedan od ciljeva iz točke 143. podtočaka (a) ili (b) [Smjernica].

[...]

Članak 2.3.6. Prihvatljivi troškovi

(1) Troškovi iz točke 144. podtočke (a) [...] [Smjernica] prihvatljivi su za subvenciju.

Članak 2.3.8. Državne potpore

„Subvencije iz članka 2.3.2. uključuju državne potpore i opravdane su mjerama državne potpore SA.50448 (2018/N) i SA.59823 (2020/N) te odjeljkom 1.1.1.1. [Smjernica].”

2.4.

Europska komisija (u daljnjem tekstu: Komisija) utvrdila je odlukama SA.50448 (2018/N) od 21. rujna 2018. i SA.59823 (2020/N) od 11. svibnja 2021., da je program državnih potpora iz glave 2.3. Regelinga, pod nazivom „Energetska učinkovitost u zaštićenju hortikulturi” Regelinga, čak i u izmijenjenom obliku, spojiv s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. Komisija je, među ostalim, zaključila da su ispunjeni uvjeti iz dijela 2., naslovljenog „Kategorije potpora”, odjeljka 1.1.1.1. Smjernica, naslovljenog „Potpore za ulaganja u materijalnu ili nematerijalnu imovinu na poljoprivrednim gospodarstvima u vezi s primarnom poljoprivrednom proizvodnjom”.

Stajalište poljoprivrednog gospodarstva

Poljoprivredno gospodarstvo ne slaže se s odbijanjem zahtjeva za subvenciju. Smatra da je jednokratna naknada koju društvu Eneco plaća za priključak društva Eneco obuhvaćena troškovima u smislu točke 144. podtočke (a) Smjernica. Pojašnjava da ta naknada odgovara troškovima priključenja, koji se sastoje od troškova ugradnje i priključenja fizičkih vodova na glavnu mrežu te troškova izmjenjivača topline za grijanje. Tvrdi da ni iz Regelinga ni iz Smjernica ne proizlazi da je stjecanje vlasništva nad priključkom (na vod od glavne mreže do toplinskog izmjenjivača) relevantno za dodjelu subvencije. Ističe da se u Smjernicama u biti navodi da riječ može biti o materijalnoj i nematerijalnoj imovini te da se subvencijom moraju pokriti troškovi izgradnje [ili] stjecanja (uključujući leasing). Napominje da je stjecanje, prema tome, jedan od mogućih oblika nastanka troškova. Pojašnjava da su drugi oblici (izgradnja i leasing), stoga, također dopušteni. Tvrdi da je u slučaju naplate naknade za priključak riječ o nematerijalnoj imovini. Prema njegovu mišljenju je u skladu sa Smjernicama ako izvođač radova tom naknadom za priključak financira izgradnju toplinske mreže. Smatra da društvu Eneco, uzimajući u obzir siguran i pouzdan rad toplinske mreže, nije prihvatljiv prijenos vlasništva nad mrežom (ili njegovim dijelom), a time i njezina održavanja, na priključeno pojedinačno gospodarstvo. Tvrdi da troškovi društva Eneco, koji su naknadom za priključenje preneseni na poljoprivredno gospodarstvo, predstavljaju stvarne troškove materijala i priključka. Osim toga, poljoprivredno gospodarstvo poziva se na načelo jednakosti. Ističe da su druga poljoprivredna gospodarstva primila usporedive subvencije. U tom pogledu poziva se na gospodarstva koja imaju fizički priključak na OCAP-ovu mrežu ugljikova dioksida, za koju OCAP-u plaćaju naknadu za priključak, dok su mreža ugljikova dioksida i priključci na nju u OCAP-ovu vlasništvu. Osim toga, navodi da se zahtjev za subvenciju odnosi se i na priključak [naziv 2.], nad kojim poljoprivredno gospodarstvo u svakom slučaju stječe vlasništvo. Smatra da je ministar neosnovano propustio odlučiti o tom dijelu zahtjeva za subvenciju.

Stajalište ministra

4. Ministar smatra da je osnovano odbio zahtjev za subvenciju. Iz (prethodno navedenog) pravnog okvira proizlazi prema njegovu mišljenju da su prihvatljivi troškovi koji se trebaju smatrati ulaganjem. Naime, smatra da je riječ o potpori za ulaganje. Pojašnjava da ulaganje nužno uključuje određeno pribavljanje, što podrazumijeva stjecanje vlasništva. Ističe da u predmetnom slučaju u priključak društva Eneco ne ulaže poljoprivredno gospodarstvo, nego samo društvo Eneco. Napominje da poljoprivredno gospodarstvo plaća samo naknadu. Budući da ne stječe vlasništvo nad priključkom društva Eneco, prema njegovu mišljenju nije riječ o ulaganju u smislu točke 133. i točke 144. podtočke (a) Smjernica.

Smatra da usporedba sa subvencijama dodijeljenima za fizički priključak na OCAP-ovu mrežu ugljikova dioksida nije dopuštena jer su u tom slučaju subvencije isplaćene samo za dio u vlasništvu podnositelja zahtjeva. Tvrdi da stoga nije povrijeđeno načelo jednakosti. Osim toga, napominje da nisu poznati stvarni troškovi za priključak društva Eneco jer je društvo Eneco bez dodatnih pojašnjenja naplatilo samo naknadu za priključivanje.

Navodi da su troškovi koji se odnose na priključak [naziv 2.] u načelu potpuno prihvatljivi. Međutim, ističe da se ugovor s [naziv 2.] raskida ako se ne dodijele subvencije za fizički priključak na toplinsku mrežu.

Obrazloženje prethodnog pitanja

5. Ministar u skladu s člankom 2.3.2. točkom (b) Regelinga dodjeljuje subvenciju za fizički priključak na toplinsku mrežu. Troškovi iz točke 144. podtočaka (a) i (b) Smjernica prihvatljivi su na temelju članka 2.3.6. Regelinga ako je riječ o ulaganju u smislu Smjernica. Stoga su u ovom predmetu Smjernice, osobito tumačenje pojma „ulaganje”, odlučujuće za pitanje treba li dodijeliti potpore za financiranje fizičkog priključka na toplinsku mrežu.

6. Točkom 144. podtočkom (a) Smjernica propisuje se da se potporama moraju pokriti troškovi povezani s izgradnjom, stjecanjem (uključujući leasing) ili poboljšanje nepokretne imovine. Budući da se ta točka nalazi u odjeljku 1.1.1. pododjeljku 1.1.1.1., u ovom je predmetu, također s obzirom na točke 135., 136. i 137., riječ o potporama za ulaganje, osobito o potporama za ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu na poljoprivrednim gospodarstvima. Pojam „ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu” nije definiran u Smjericama. U svakodnevnom govoru taj pojam podrazumijeva upotrebu sredstava (novca) za stjecanje ili poboljšanje materijalne i nematerijalne imovine. Iz toga ne proizlazi nužno da je u tu svrhu potrebno stjecanje vlasništva nad nepokretnom imovinom. Nasuprot tomu, na temelju prirode prihvatljivih troškova čije se pokriće subvencionira u smislu točke 144. podtočke (a) Smjernica, odnosno troškova izgradnje, stjecanja ili poboljšanja nepokretne imovine, može se zaključiti da i u slučaju izgradnje ili poboljšanja nepokretne imovine korisnik potpore jest ili mora biti vlasnik nekretnina na koje se odnose troškovi. Međutim, činjenica da se stjecanje također može odnositi na leasing mogla bi pak upućivati na to da za dodjelu potpora za ulaganje nije potrebno stjecanje vlasništva. Ni na temelju

drugih jezičnih verzija, primjerice francuske, njemačke ili engleske, College ne može jasno protumačiti Smjernice koje se primjenjuju u ovom predmetu.

7. Poljoprivredno gospodarstvo u tom pogledu navodi da se priključkom društva Eneco, za koji društvu Eneco plaća projektnu naknadu, povećava vrijednost gospodarstva, tako da je riječ o poboljšanju pripadajuće nepokretne imovine. Na raspravi pred Collegeom provedena je usporedba s leasingom solarnih ploča za kuću; solarne ploče ne prelaze u vlasništvo vlasnika kuće, ali se njima u svakom slučaju povećava vrijednost kuće, tako da bi se moglo smatrati da je u tom pogledu riječ o poboljšanju kuće.

8. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst, nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti osobito presude od 22. siječnja 2020., *Ursa Major Services BV*, C-814/18, EU:C:2020:27, t. 49. i od 27. siječnja 2021., *De Ruiters*, C-361/19, EU:C:2021:71, t. 39.).

9. Što se tiče ciljeva iz točke 143. podtočaka (a) i (b) Smjernica, kojima se nastoji postići poboljšanje ukupnih rezultata i održivosti poljoprivrednoga gospodarstva, kao i poboljšanje prirodnog okoliša, ne čini se da korisnik subvencije nužno mora steći vlasništvo nad nekretninama na koje se odnose troškovi. Time se, naime, mogućnosti ograničavaju samo na slučajeve u kojima se ulaganja odnose na troškove povezane s imovinom u vlasništvu poljoprivrednih gospodarstava ili imovinom čije vlasništvo na njih prelazi. Fizičkim priključkom na toplinsku mrežu stoga se poboljšavaju ukupni rezultat i održivost poljoprivrednoga gospodarstva te poboljšava prirodni okoliš, neovisno o tome je li taj priključak u vlasništvu poljoprivrednog gospodarstva. U tom pogledu može biti relevantno i to da, kao što to navodi poljoprivredno gospodarstvo, društvu Eneco, uzimajući u obzir siguran i pouzdan rad toplinske mreže, nije prihvatljiv prijenos vlasništva nad mrežom, a time i njezina održavanja, na priključeno pojedinačno gospodarstvo.

10. Stoga se na temelju prethodno navedenih ciljeva Smjernica može zaključiti da za dodjelu potpora za ulaganje, namijenjenih pokriću troškova izgradnje, stjecanja ili poboljšanja nepokretne imovine korisnik potpore ne mora sâm biti vlasnik nepokretne imovine na koju se odnose troškovi. Međutim, u tom pogledu valja istaknuti da Smjernice predstavljaju iznimku od općeg načela prema kojem su državne potpore nespojive s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Sud nastoji usko tumačiti iznimke od tog načela (vidjeti, primjerice, presudu od 23. veljače 2006., *Atzeni i dr.*, C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, t. 79.).

11. S obzirom na prethodno navedeno, točno značenje Smjernica, osobito njihovih točaka 135., 136., 137. i 144. podtočke (a), nije toliko jasno da u tom pogledu ne bi postojala nikakva razumna sumnja. Budući da je tumačenje prava Unije u tom pogledu nužno za rješavanje spora, College je na temelju članka 267.

UFEU-a dužan Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku. College stoga Sudu upućuje sljedeće prethodno pitanje:

Treba li Smjernice Europske unije o državnim potporama u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima za razdoblje 2014. – 2020. (2014/C 204/01), osobito njihove točke 135., 136., 137. i 144. podtočku (a), tumačiti na način da potpore za ulaganje namijenjene pokriću troškova izgradnje, stjecanja ili poboljšanja nepokretne imovine postoje samo ako sâm korisnik subvencije jest ili će postati i vlasnik nepokretne imovine na koju se odnose troškovi?

12. [Prekid postupka] [...] [omissis]

Odluka

[Odluka o upućivanju navedenog prethodnog pitanja i prekidu postupka] [...] [omissis] [završne formulacije i potpisi] [...] [omissis]

RADNI DOKUMENT