

verwijzingsuitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 20/1216

LM

uitspraak van de meervoudige kamer van 6 juni 2023 in de zaak tussen

[naam 1] B.V. (het landbouwbedrijf), te [plaats], appellante

(gemachtigde: ir. J.C.M. de Koning),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (de minister), verweerder

(gemachtigde: mr. J.H. Verheul-Verkaik).

Procesverloop

Met het besluit van 28 augustus 2020 heeft de minister de aanvraag van het landbouwbedrijf om een subsidie op grond van Titel 2.3 Energie-efficiëntie glastuinbouw van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (Regeling), afgewezen.

Met het besluit van 12 november 2020 (het bestreden besluit) heeft de minister het bezwaar van het landbouwbedrijf ongegrond verklaard.

Het landbouwbedrijf heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Het landbouwbedrijf en de minister hebben nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 8 februari 2023. Aan de zitting hebben deelgenomen P.W.M. Zantman, namens het landbouwbedrijf, en de gemachtigden van het landbouwbedrijf en de minister. Het onderzoek is ter zitting gesloten.

Met de beslissing van 21 maart 2023 heeft het College het onderzoek heropend, zodat een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) kan worden gesteld. Het College heeft partijen in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven op de concept-prejudiciële vraag. Het landbouwbedrijf en de minister hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt.

Overwegingen

Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten

1. Het landbouwbedrijf is actief in de glastuinbouw en teelt voedergewassen. Op

30 juni 2020 heeft het landbouwbedrijf een subsidie van in totaal € 27.800,- aangevraagd voor het project 'Aansluiting Roca netwerk' (de fysieke aansluiting op het warmtenetwerk). Het landbouwbedrijf zal worden aangesloten op het warmtenetwerk vanuit de Roca energiecentrale in Capelle aan de IJssel. Daartoe heeft het landbouwbedrijf twee overeenkomsten gesloten. De eerste overeenkomst is met Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (Eneco) en heeft betrekking op de aansluiting op het warmtenetwerk. Het betreft de aanleg van de leiding vanaf het hoofdnetwerk dat onder de openbare weg loopt tot aan het ketelhuis van het landbouwbedrijf (Eneco-aansluiting). In het ketelhuis wordt door Eneco een verzegelde warmtewisselaar geïnstalleerd. Het ketelhuis staat op de eigen grond van het landbouwbedrijf. Eneco realiseert en exploiteert die aansluiting; de aansluiting in het ketelhuis is vergrendeld en het landbouwbedrijf heeft daar geen toegang toe. Deze aansluiting wordt eigendom van Eneco door middel van een te vestigen opstalrecht voor de leiding en de warmtewisselaar op de onroerende zaak van het landbouwbedrijf. Het landbouwbedrijf betaalt Eneco voor die aansluiting een eenmalige vergoeding. De tweede overeenkomst is met [naam 2] B.V. ([naam 2]) en heeft betrekking op de aansluiting van het ketelhuis naar de kassen van het landbouwbedrijf ([naam 2]-aansluiting). Van deze [naam 2]-aansluiting wordt het landbouwbedrijf eigenaar.

De minister heeft met het besluit van 28 augustus 2020 de subsidieaanvraag afgewezen, omdat het landbouwbedrijf de Eneco-aansluiting niet in eigendom verkrijgt. Met het bestreden besluit heeft de minister dit besluit gehandhaafd.

Regelgevend kader

Unierecht

2.1

Artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

1. Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van

bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

[...]

3. Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd:

[...]

c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;

[...]"

2.2

De Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (Richtsnoeren), in werking getreden op

1 juli 2014, 2014/C 204/01, luiden, voor zover hier van belang, als volgt:

"[...]

(4) In deze richtsnoeren omschrijft de Commissie de voorwaarden en de criteria waaraan moet worden voldaan opdat steun voor de landbouw- en de bosbouwsector en voor plattelandsgebieden als verenigbaar met de interne markt wordt beschouwd en legt zij de criteria vast om de domeinen af te bakenen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, van het Verdrag.

[...]

DEEL II. STEUNCATEGORIEËN

Hoofdstuk 1. Steun voor ondernemingen die actief zijn in de primaire productie, de verwerking en de afzet van landbouwproducten

1.1.

Maatregelen voor plattelandsontwikkeling

1.1.1.

Investeringssteun

(133) Deze afdeling is van toepassing op met de primaire landbouwproductie verband houdende investeringen op landbouwbedrijven en op investeringen in verband met de verwerking van landbouwproducten en de afzet van landbouwproducten.

[...]

1.1.1.1. Steun voor met de primaire landbouwproductie verband houdende investeringen in materiële activa of immateriële activa op landbouwbedrijven

(135) De Commissie zal steun voor met de primaire landbouwproductie verband houdende investeringen in materiële activa of immateriële activa op landbouwbedrijven aanmerken als verenigbaar met de interne markt krachtens artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag als die steun voldoet aan de gemeenschappelijke beoordelingsbeginselen van deze richtsnoeren, de in punt (134) van deze richtsnoeren vastgestelde algemene voorwaarde voor investeringssteun en de onderstaande voorwaarden.

(136) Deze afdeling is van toepassing op steun voor met de primaire landbouwproductie verband houdende investeringen in materiële activa en immateriële activa op landbouwbedrijven. De investering wordt verricht door een of meer begunstigden of heeft betrekking op materiële of immateriële activa die door een of meer begunstigden worden gebruikt.

(137) Voorts is deze afdeling van toepassing op investeringen in materiële activa en immateriële activa die verband houden met de productie, op het bedrijf, van biobrandstoffen of van energie uit hernieuwbare bronnen, voor zover die productie aan de volgende voorwaarden voldoet: [...].

[...]

(143) De investering moet gericht zijn op ten minste een van de volgende doelstellingen:

(a) de verbetering van de algehele prestatie en duurzaamheid van het landbouwbedrijf, met name door een verlaging van de productiekosten of de verbetering en omschakeling van de productie;

(b) de verbetering van het natuurlijke milieu, de hygiëneomstandigheden of de normen inzake dierenwelzijn voor zover de investering tot doel heeft verder te gaan dan de geldende Unienormen;

[...]

In aanmerking komende kosten

(144) De steun moet dienen voor de financiering van de volgende in aanmerking komende kosten:
(a) de kosten van de bouw, verwerving, inclusief leasing, of verbetering van onroerende goederen [...];
[...].

Nationaal recht

2.3

De Regeling luidt, voor zover hier van belang als volgt:

"[...]

Titel 2.3. Energie-efficiëntie glastuinbouw

[...]

Artikel 2.3.2. Subsidieverstrekking

1. De minister verstrekt aan een glastuinbouwonderneming of aan een glastuinbouwonderneming in een samenwerkingsverband van glastuinbouwondernemingen op aanvraag subsidie voor de hierna opgesomde apparatuur, installaties of machines:

[...]

b. de fysieke aansluiting op een warmtenetwerk [...].

Artikel 2.3.3. Subsidievoorwaarden

1. De minister verstrekt subsidie voor een investering als bedoeld in artikel 2.3.2, indien de investering ten minste gericht is op één van de doelstellingen, genoemd in punt 143, onder a en b, van [de Richtsnoeren].

[...]

Artikel 2.3.6. Subsidiabele kosten

1. De kosten, genoemd onder punt 144, onder a [...] van [de Richtsnoeren], komen in aanmerking voor de subsidie.

Artikel 2.3.8. Staatssteun

"De subsidie, bedoeld in artikel 2.3.2 bevat staatssteun en wordt gerechtvaardigd door staatssteunmaatregelen SA.50448 (2018/N) en SA.59823 (2020/N) en paragraaf 1.1.1.1. van [de Richtsnoeren]."

2.4

De Europese Commissie (Commissie) heeft met de besluiten van

21 september 2018 SA.50448 (2018/N) en van 11 mei 2021 SA.59823 (2020/N) beslist dat de staatssteunregeling opgenomen in Titel 2.3 Energie-efficiëntie glastuinbouw van de Regeling inclusief een wijziging daarvan, verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 107, derde lid onder c, van het VWEU. De Commissie heeft onder andere geconcludeerd dat aan de voorwaarden van afdeling 1.1.1.1 "Steun voor met de primaire landbouwproductie verband houdende investeringen in materiële activa of immateriële activa op landbouwbedrijven" van deel II "Steuncategorieën" van de Richtsnoeren is voldaan.

Standpunt van het landbouwbedrijf

3. Het landbouwbedrijf is het niet eens met de afwijzing van de aanvraag om subsidie. Volgens het landbouwbedrijf past de eenmalige bijdrage die het aan Eneco betaalt voor de Eneco-aansluiting binnen de kosten genoemd in punt 144, onder a, van de Richtsnoeren. Die bijdrage is gelijk aan de kosten voor het realiseren van de aansluiting, bestaande uit kosten voor het installeren en aansluiten van de fysieke leidingen op het hoofdnet en kosten voor een warmtewisselaar voor warmtelevering. Volgens het landbouwbedrijf volgt uit de Regeling, noch uit de richtsnoeren dat het verkrijgen van eigendom van de aansluiting (de leiding vanaf het hoofdnetwerk en de warmtewisselaar) van belang is voor het toekennen van de subsidie. De essentie van de richtsnoeren is dat het kan gaan over materiële en immateriële activa en

dat de subsidie moet dienen ter financiering van de kosten voor bouw, verwerving, inclusief leasing. Verwerving is dus één van de mogelijke vormen van het aangaan van kosten. De

andere vormen (bouw en leasing) zijn dus ook toegestaan. Als een aansluitbijdrage wordt geactiveerd, is er sprake van een immaterieel activum. Als deze aansluitbijdrage wordt gebruikt door de opdrachtnemer ter financiering van de bouw van het warmtenet, dan is dat volgens het landbouwbedrijf conform de Richtsnoeren. Voor Eneco is het in verband met een veilige en betrouwbare exploitatie van het warmtenetwerk geen optie om het eigendom en daarmee het onderhoud van (een deel van) het warmtenetwerk bij een individueel aangesloten bedrijf neer te leggen. De kosten die Eneco maakt en aan het landbouwbedrijf doorberekent in de

aansluitvergoeding, zijn een afspiegeling van de werkelijk te maken kosten voor de materialen en aanleg van de aansluiting. Daarnaast doet het landbouwbedrijf een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Zij stelt dat andere landbouwbedrijven vergelijkbare subsidies ontvangen. Daarbij wijst zij op bedrijven die een fysieke aansluiting op een kooldioxide-netwerk van OCAP hebben en daarvoor een aansluitbijdrage aan OCAP betalen, terwijl het kooldioxide-netwerk en de aansluitingen daarop in eigendom aan OCAP toebehoren. Verder ziet de subsidieaanvraag ook op de [naam 2] -aansluiting, waar het landbouwbedrijf wel eigenaar van wordt. De minister heeft ten onrechte niet beslist op dit gedeelte van de subsidieaanvraag.

Standpunt van de minister

4. De minister stelt zich op het standpunt dat hij de aanvraag om subsidie terecht heeft afgewezen. Volgens de minister volgt uit het wettelijke kader (hiervoor weergegeven) dat de subsidiabele kosten, kosten zijn die als investering zijn aangemerkt. Er is immers sprake van investeringssteun. Investeren betekent altijd aanschaffen en dat veronderstelt dat het eigendom ervan wordt verkregen. In dit geval is het niet het landbouwbedrijf dat investeert in de Eneco-aansluiting, maar Eneco. Het landbouwbedrijf betaalt slechts een bijdrage. Aangezien het landbouwbedrijf geen eigenaar wordt van de Eneco-aansluiting, is geen sprake van een investering in de zin van punt 133 en punt 144, onder a, van de Richtsnoeren.

De vergelijking met de subsidies die zijn verstrekt voor de fysieke aansluiting op het kooldioxide-netwerk van OCAP gaat niet op, omdat in dat geval slechts subsidies zijn verleend voor het gedeelte dat in eigendom aan de subsidieaanvrager toebehoort. Er is dus geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Verder zijn de werkelijke kosten voor de Eneco-aansluiting niet bekend, omdat door Eneco slechts een aansluitvergoeding zonder specificatie in rekening wordt gebracht.

De kosten voor de [naam 2] -aansluiting komen in beginsel wel voor subsidie in aanmerking. De overeenkomst met [naam 2] zal echter worden ontbonden als de subsidie voor de fysieke aansluiting op het warmtenet niet wordt verleend.

Motivering van de prejudiciële vraag

5. De minister verstrekt op grond van artikel 2.3.2, onder b, van de Regeling subsidie voor een fysieke aansluiting op een warmtenetwerk. De kosten genoemd onder punt 144, onder a en b, van de Richtsnoeren komen op grond van artikel 2.3.6. van de Regeling in aanmerking voor subsidie als sprake is van een investering in de zin van de Richtsnoeren. Daarom zijn de Richtsnoeren en met name de uitleg van het begrip "investering" in deze zaak bepalend voor de vraag of steun moet worden verleend voor de financiering van de fysieke aansluiting op het warmtenetwerk.

6. Punt 144, aanhef en onder a, van de Richtsnoeren bepaalt dat de steun moet dienen voor de financiering van kosten die zien op de bouw, verwerving inclusief leasing, of verbetering van onroerende goederen. Aangezien dit punt deel uitmaakt van afdeling 1.1.1. en paragraaf 1.1.1.1. en ook gezien de daarin opgenomen punten 135, 136 en 137, gaat het hier om investeringssteun en meer in het bijzonder om steun voor investeringen in materiële en immateriële activa op landbouwbedrijven. Het begrip investeringen in materiële en immateriële vaste activa is niet gedefinieerd in de Richtsnoeren. In het gewone spraakgebruik gaat het daarbij om het aanwenden van middelen (geld) om materiële en immateriële activa te verwerven of te verbeteren. Daaruit volgt niet zonder meer dat het verkrijgen van eigendom van het onroerende goed daarvoor een vereiste is. Daarentegen zou uit de aard van de in aanmerking komende kosten voor de financiering waarvan de steun in punt 144 onder a van de Richtsnoeren dient, namelijk de kosten voor de bouw, verwerving en verbetering van onroerende goederen kunnen worden afgeleid dat ook bij de bouw of verbetering van onroerende goederen is vereist dat de begunstigde van de subsidie eigenaar is of wordt van de onroerende goederen waarop de kosten betrekking hebben. Dat het bij de verwerving ook kan gaan om leasing zou er echter weer op kunnen duiden dat eigendom hier geen vereiste is die aan het verkrijgen van investeringssteun wordt gesteld. Andere taalversies, zoals de Franse, Duitse of Engelse, geven het College evenmin duidelijkheid over de uitleg van de hier geldende Richtsnoeren.

7. Het landbouwbedrijf wijst in dit verband erop dat de Eneco-aansluiting waarvoor hij Eneco de projectbijdrage betaalt, een waardevermeerdering oplevert van het landbouwbedrijf en aldus sprake is van een verbetering van de daartoe behorende onroerende zaken. Op de zitting van het College is een vergelijking gemaakt met het leasen van zonnepanelen voor een huis; de zonnepanelen worden geen eigendom van de eigenaar van het huis, maar door de zonnepanelen stijgt wel de waarde van het huis en zou kunnen worden gezegd dat in zoverre een verbetering van het huis plaatsvindt.

8. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat bij de uitleg van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen ervan. Er moet ook worden gekeken naar de context ervan en naar de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie bijvoorbeeld de arresten van 22 januari 2020, *Ursa Major*

Services B.V., C-814/18 (ECLI:EU:C:2020:27), punt 49, en 27 januari 2021, De Ruiter, C-361/19, (ECLI:EU:C:2021:71), punt 39).

9. Bezien vanuit de in punt 143, onder a en b, van de Richtsnoeren vermelde doelstellingen gericht op de verbetering van de algehele prestatie en duurzaamheid van het landbouwbedrijf en de verbetering van het natuurlijke milieu, lijkt niet evident dat de begunstigde van de subsidie de eigendom van de onroerende goederen waarop de kosten betrekking hebben moet verkrijgen. Hiermee worden de mogelijkheden namelijk beperkt tot enkel die situaties waarbij de investeringen zien op kosten die betrekking hebben op goederen die in eigendom toebehoren of eigendom worden van landbouwbedrijven. De fysieke aansluiting op het warmtenetwerk leidt in dit geval tot een verbetering van de algehele prestatie en duurzaamheid van het landbouwbedrijf en de verbetering van het natuurlijke milieu, ongeacht of het landbouwbedrijf eigenaar is van de fysieke aansluiting op het warmtenetwerk. In dat verband is mogelijk nog van belang dat, zoals het landbouwbedrijf aanvoert, het voor Eneco in verband met een veilige en betrouwbare exploitatie van het warmtenetwerk geen optie is om het eigendom en daarmee het onderhoud van het warmtenetwerk bij een individueel aangesloten bedrijf neer te leggen.

10. Uit de hiervoor genoemde doelstellingen van de Richtsnoeren zou dus kunnen worden afgeleid dat voor het toekennen van investeringssteun die dient voor de financiering van de kosten van de bouw, verwerving of verbetering van onroerende goederen de begunstigde zelf geen eigenaar hoeft te zijn of te worden van de onroerende goederen, waarop de kosten betrekking hebben. Daarbij past echter de kanttekening dat de Richtsnoeren een uitzondering vormen op het algemene beginsel dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt, zoals bepaalt in artikel 107, lid 1, van het VWEU. Uitzonderingen op dat beginsel pleegt het Hof van Justitie restrictief uit te leggen (zie bijvoorbeeld het arrest van 23 februari 2006, Atzeni e.a. (C-346/03 en C-529/03, EU:C:2006:130, punt 79)).

11. Het voorgaande brengt mee dat de precieze betekenis van de Richtsnoeren en meer in het bijzonder van de punten 135, 136, 137 en 144, aanhef en onder a, niet boven redelijke twijfel verheven is. Aangezien de uitleg van het Unierecht op dit punt noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil, is het College ingevolge artikel 267 van het VWEU gehouden het Hof van Justitie een prejudiciële beslissing te verzoeken. Het College legt daarom de volgende vraag voor aan het Hof van Justitie:

“Moeten de Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (2014/C 204/01) en meer in het bijzonder de punten 135, 136, 137 en 144, aanhef en onder a, aldus worden uitgelegd dat alleen dan sprake is van investeringssteun die dient voor de financiering van de kosten van de bouw, verwerving of verbetering van onroerende goederen, indien de begunstigde van die subsidie zelf ook eigenaar is of wordt van de onroerende goederen waarop de kosten betrekking hebben?”

12. In afwachting van het arrest van het Hof van Justitie zal iedere verdere beslissing worden aangehouden.

Beslissing

Het College:

- verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen ten aanzien van de volgende vraag:

“Moeten de Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (2014/C 204/01) en meer in het bijzonder de punten 135, 136, 137 en 144, aanhef en onder a, aldus worden uitgelegd dat alleen dan sprake is van investeringssteun die dient voor de financiering van de kosten van de bouw, verwerving of verbetering van onroerende goederen, indien de begunstigde van die subsidie zelf ook eigenaar is of wordt van de onroerende goederen waarop de kosten betrekking hebben?”

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.L. Verbeek, mr. A. Venekamp en mr. H. van den Heuvel, in aanwezigheid van mr. P.E.A. Chao, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 6 juni 2023.

J.L. Verbeek de griffier is verhinderd de uitspraak mede te ondertekenen