

Kohtuasi C-354/23 [Seberts]ⁱ**Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

8. juuni 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniasstme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

6. juuni 2023

Kaebaja:

LM BV

Vastustaja:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Eelotsusetaotluse esitamise otsus

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN
(apellatsiooniasstme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad, edaspidi „halduskohus“)

[...] kolleegiumi 6. juuni 2023. aasta otsus kohtuasjas, mille pooled on [nimi 1] B.V. (edaspidi „põllumajandusettevõtja“), [asukoht], kaebaja

[...],

ja

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (põllumajandus-, loodus- ja toidukvaliteediminister, edaspidi „minister“), vastustaja [...].

ⁱ Käesoleva kohtuasja nimi on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetluspoole tegelikule nimele.

Menetluse käik

Minister jättis 28. augusti 2020. aasta otsusega rahuldamata põllumajandusettevõtja toetusetaotluse, mis esitati Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (majandus- ja kliimaministeeriumi ning põllumajandus-, loodus- ja toidukvaliteediministeeriumi riiklike toetuste määrus, edaspidi „määrus“) peatüki 2.3 „Energiatõhusus katmikaladel“ alusel.

Ministri 12. novembri 2020. aasta otsuse (edaspidi „vaidlustatud otsus“) kohaselt puudub alus põllumajandusettevõtja vaide rahuldamiseks.

Põllumajandusettevõtja esitas vaidlustatud otsuse peale kaebuse. [menetluse käik] [...]

Põhjendused

Põhikohtuasja ese ja asjassepuutuvad faktilised asjaolud

1. Põllumajandusettevõtja tegeleb söödakultuuride kasvatamisega katmikalal. Ta esitas 30. juunil 2020 taotluse projekti „Liitumine Roca soojusvõrguga“ (füüsiline soojusvõrku ühendamine) kohta toetuse saamiseks kogusummas 27 800 eurot. Põllumajandusettevõtte ühendatakse Capelle aan den IJsselis asuva Roca elektriijaama soojusvõrguga. Selleks sõlmiti kaks lepingut. Esimene leping sõlmiti Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V-ga (edaspidi „Eneco“) ja see puudutab soojusvõrku ühendamist. Tegemist on avalike teede all paikneva juurdepääsühenduse ehitamisega, mis kulgeb põhivõrgust põllumajandusettevõtte katlamajani (edaspidi „Eneco ühendus“). Eneco paigaldab katlamajja kinnise soojusvaheti. Katlamaja asub põllumajandusettevõtja maal. Eneco rajab nimetatud ühenduse ja käitab seda; ühendus katlamajas on lukustatud ja põllumajandusettevõtjal ei ole sellele ligipääsu. Eneco saab kõnealuse ühenduse omanikuks hoonestusõiguse kaudu, mis on seatud põllumajandusettevõtja maale juurdepääsühenduse ja soojusvaheti rajamiseks. Põllumajandusettevõtja maksab Enecole selle ühenduse eest ühekordse tasu. Teine leping sõlmiti [nimi 2] B.V-ga (edaspidi „[nimi 2]“) ja puudutab ühenduse rajamist katlamaja ja põllumajandusettevõtja kasvuhoonete vahel (edaspidi „[nimi 2] ühendus“). [Nimi 2] ühenduse omanikuks saab põllumajandusettevõtja.

Minister jättis 28. augusti 2020. aasta otsusega toetusetaotluse rahuldamata põhjusel, et põllumajandusettevõtja ei saa Eneco ühenduse omanikuks. Minister jättis selle otsuse vaidlustatud otsusega jõusse.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

2.1

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL“) artikkel 107 on asjassepuutuvates osades sõnastatud järgmiselt:

„(1) Kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

[...]

(3) Siseturuga kokkusobivaks võib pidada:

[...]

c) abi teatud majandustegevuse või teatud majanduspiirkondade arengu soodustamiseks, kui niisugune abi ei mõjuta ebasoovitavalt kaubandustingimusi määral, mis oleks vastuolus ühiste huvidega;

[...]“.

2.2

Euroopa Liidu suunised riigiabi kohta põllumajandus- ja metsandussektoris ning maapiirkondades aastateks 2014–2020 (2014/C 204/01), mis jõustusid 1. juulil 2014 (edaspidi „ELi suunised“), on asjassepuutuvates osades sõnastatud järgmiselt:

„[...]“

(4) Käesolevates suunistes sätestab komisjon tingimused ja kriteeriumid, mille alusel võib põllumajandus- ja metsandussektorile ning maapiirkondadele antavat abi pidada siseturuga kokkusobivaks, ning kehtestab kriteeriumid aluslepingu artikli 107 lõikes 3 esitatud tingimustele vastavate piirkondade kindlakstegemiseks. [...]

[...]

II OSA. ABI LIIGID

1. peatükk. Abi põllumajandustoodete esmatootmise, töötlemise ja turustamisega tegelevatele ettevõtjatele

1.1.

Maaelu arengu meetmed

1.1.1.

Investeerimisabi

(133) Käesolev jagu hõlmab investeeringuid põllumajandustoodete esmatootmisega seotud põllumajanduslikesse majapidamistesse ja investeeringuid seoses põllumajandustoodete töötlemise ja turustamisega.

[...]

1.1.1.1. Abi põllumajandusliku esmatootmisega seotud põllumajanduslikes majapidamistes materiaalsesse või immateriaalsesse varasse tehtavateks investeeringuteks.

(135) Komisjon peab põllumajandusliku esmatootmisega seotud põllumajanduslikes majapidamistes materiaalsesse või immateriaalsesse varasse tehtavateks investeeringuteks antavat abi aluslepingu artikli 107 lõike 3 punkti c alusel siseturuga kokkusobivaks juhul, kui see vastab käesolevate suuniste ühistele hindamis põhimõtetele, käesolevate suuniste punktis 134 sätestatud investeerimisabi suhtes kehtivale üldtingimusele ja järgmistele tingimustele.

(136) Käesolev jagu hõlmab põllumajandusliku esmatootmisega seotud põllumajanduslikes majapidamistes materiaalsesse või immateriaalsesse varasse tehtavateks investeeringuteks antavat abi. Investeeringu teeb üks või mitu abisaajat või see on seotud ühe või mitme abisaaja kasutatava materiaalse või mittemateriaalse varaga.

(137) Käesolevat jagu kohaldatakse ka taastuvenergia või biokütuste tootmisega või taastuvatest energiaallikatest energia tootmisega seotud materiaalsete ja mittemateriaalsete investeeringute suhtes põllumajanduslikes majapidamistes, mis vastavad järgmistele tingimustele: [...]

[...]

(143) Investeeringuga püütakse saavutada järgmisi eesmärke:

(a) põllumajandusliku majapidamise üldise tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse parandamine, eelkõige tootmiskulude vähendamise või tootmise täiustamise ja ümberpaigutamise abil;

(b) looduskeskkonna, hügieeni või loomade heaolu standardite parandamine, kui investeeringuga soovitakse saavutada kehtivates liidu normatiivides sätestatud paremaid tulemusi;

[...]

Rahastamiskõlblikud kulud

(144) Abi hõlmab järgmisi rahastamiskõlblikke kulusid:

(a) kulud kinnisvara ehitamiseks, soetamiseks, sealhulgas liisinguga soetamiseks, või parandamiseks [...];

[...]“.

Riigisisene õigus

2.3

Määruse sõnastus on asjassepuutuvates osades järgmine:

„[...]“

Peatükk 2.3. Energiatõhusus katmikaladel

[...]

Artikkel 2.3.2. Toetuste andmine

(1) Minister annab ettevõtjale, kes tegeleb põllumajanduskultuuride kasvatamisega katmikalal, või nende ühendusse kuuluvale ettevõtjale taotluse alusel toetust järgmiste seadmete, rajatiste või masinate jaoks:

[...]

b) füüsiline soojusvõrguga ühinemine [...]“.

Artikkel 2.3.3. Toetuse andmise tingimused

(1) Minister annab toetust investeeringuks artikli 2.3.2 tähenduses, tingimusel et investeering vastab vähemalt ühele [suuniste] punkti 143 alapunktis a või b nimetatud eesmärgile.

[...]

Artikkel 2.3.6. Abikõlblikud kulud

(1) [Suuniste] punkti 144 alapunktis a nimetatud kulud on abikõlblikud.

Artikkel 2.3.8. Riigiabi

„Artiklis 2.3.2 nimetatud toetused sisaldavad riigiabi ja on riigisiseste meetmete SA.50448 (2018/N) ja SA.59823 (2020/N) ning [suuniste] jao 1.1.1.1 kohaselt põhjendatud.“

2.4

Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) leidis 21. septembri 2018. aasta otsusega SA.50448 (2018/N) ja 11. mai 2021. aasta otsusega SA.59823 (2020/N), et määruse peatükis 2.3 „Energiatõhusus katmikaladel“ ette nähtud riigiabi kava on ka selle muudetud redaktsioonis siseturuga kokkusobiv ERTL artikli 107 lõike 3 punkti c tähenduses. Komisjon jõudis muu hulgas järeldusele, et suuniste II osa „Abi liigid“ jao 1.1.1.1. „Abi põllumajandusliku esmatootmisega seotud põllumajanduslikes majapidamistes materiaalsesse või immateriaalsesse varasse tehtavateks investeeringuteks“ tingimused on täidetud.

Põllumajandusettevõtja seisukoht

3. Põllumajandusettevõtja ei nõustu toetusetaotluse rahuldamata jätmisega. Tema arvates kuulub ühekordne tasu, mida ta Enecole Eneco ühenduse eest maksab, kulude hulka suuniste punkti 144 alapunkti a tähenduses. See tasu vastab liitumiskuludele, mis koosnevad juurdepääsühenduste paigaldamise ja põhivõrguga ühendamise kuludest ning soojusenergiaga varustamise jaoks vajaliku soojusvahetiga seotud kuludest. Põllumajandusettevõtja sõnul ei tulene ei määrusest ega suunistest, et (põhivõrgust kulgeva juurdepääsu ja soojusvaheti) ühenduse omandiõiguse omandamine oleks toetuse andmisel oluline. Sisuliselt on suunistes märgitud, et tegemist võib olla materiaalse ja immateriaalse varaga ning et toetust tuleb kasutada ehitus- [või] soetamiskulude (sealhulgas liisingu) katmiseks. Seega on soetamine üks kulude tekkimise viisidest. Muud viisid (ehitamine ja liisimine) on seega samuti lubatud. Liitumistasu võtmise korral on tegemist immateriaalse varaga. Kui töö teostaja kasutab seda liitumistasu soojusvõrgu ehitamise rahastamiseks, on see suunistega kooskõlas. Soojusvõrgu ohutut ja usaldusväärset toimimist silmas pidades ei ole Enecol võimalik anda võrgu (või selle osa) omandiõigust ja seega ka selle hooldamist üle ühele võrku ühendatud põllumajandusettevõtjale. Eneco kantud ja põllumajandusettevõtjale liitumistasuga üle kantud kulud kajastasid seadmete ja liitumise tegelikke kulusid. Lisaks tugineb põllumajandusettevõtja võrdse kohtlemise põhimõttele. Teised põllumajandusettevõtjad said võrreldavaid toetusi. Sellega seoses toob ta esile põllumajandusettevõtted, mis on ühendatud OCAP CO₂ võrguga ja mille eest makstakse OCAP-le liitumistasu, kuigi CO₂ võrk ja selle ühendused kuuluvad OCAP-le. Lisaks puudutas toetusetaotlus ka [nimi 2] ühendust, mille põllumajandusettevõtja tegelikult ka omandas. Minister jättis ekslikult toetusetaotluse selle osa kohta otsuse tegemata.

Ministri seisukoht

4. Ministri hinnangul oli toetusetaotluse rahuldamata jätmine põhjendatud. (Eespool kirjeldatud) õiguslikust raamistikust tuleneb, et abikõlblikud kulud on kulud, mida käsitatakse investeeringuna. Nimelt on tegemist investeerimisabiga. Investeerimine tähendab alati millegi omandamist ja selle eelduseks on omandiõiguse saamine. Käesoleval juhul ei investeerinud Eneco ühendusse mitte põllumajandusettevõtja, vaid Eneco ise. Põllumajandusettevõtja maksab üksnes

tasu. Kuna ta ei saanud Eneco ühenduse omanikuks, ei ole tegemist investeeringuga suuniste punkti 133 ja punkti 144 alapunkti a tähenduses.

Võrdlus OCAP CO₂-võrguga ühinemiseks antud toetustega ei ole kohane, kuna sel juhul maksti toetust ainult taotleja omandis oleva osa eest. Seega ei ole võrdse kohtlemise põhimõtet rikutud. Lisaks ei ole Eneco ühenduse tegelikud kulud teada, kuna Eneco esitas arve ilma muude täpsustusteta ainult liitumistasu kohta.

[Nimi 2] ühenduse kulud on põhimõtteliselt täiesti abikõlblikud. Samas lõpetatakse leping [nimega 2], kui füüsiliseks soojusvõrguga ühinemiseks toetust ei anta.

Eelotsuse küsimuse põhjendused

5. Määruse artikli 2.3.2 punkti b kohaselt annab minister toetust füüsiliseks soojusvõrguga ühinemiseks. Suuniste punkti 144 alapunktides a ja b nimetatud kulud on määruse artikli 2.3.6 kohaselt abikõlblikud, kui tegemist on investeeringuga suuniste tähenduses. Seega sõltub küsimus, kas abi tuleb anda soojusvõrguga ühinemise rahastamiseks, käesoleval juhul otsustavalt suunistest, eelkõige mõiste „investeering“ tõlgendamisest.

6. Suuniste punkti 144 alapunktis a on sätestatud, et abi peab olema ette nähtud kinnisvara ehitamise, soetamise, sealhulgas liisinguga soetamise, või parandamise kulude katmiseks. Kuna see punkt kuulub jao 1.1.1. alajao 1.1.1.1. alla, on siinkohal – ka sinna kuuluvaid punkte 135, 136 ja 137 silmas pidades – tegemist investeerimisabiga, eelkõige põllumajandusettevõtete materiaalsesse ja immateriaalsesse varasse tehtavateks investeeringuteks antava abiga. Suunistes ei ole määratletud „materiaalsesse või immateriaalsesse varasse tehtava investeeringu“ mõistet. Tavakeeles tähendab see (rahaliste) vahendite kasutamist materiaalse ja immateriaalse vara soetamiseks või parandamiseks. Sellest ei tulene tingimata, et selleks on nõutav kinnisasja omandiõiguse omandamine. Seevastu võib suuniste punkti 144 alapunkti a kohaselt abikõlblike kulude, nimelt kinnisvara ehitamise, omandamise või parandamise kulude laadist järeldada, et ka kinnisvara ehitamise või parandamise puhul peab abisaaja olema selle kinnisvara omanik, millega kulud on seotud, või selleks saama. Asjaolu, et soetamine võib hõlmata ka liisingut, võib aga jällegi viidata sellele, et omandiõiguse saamine ei ole investeerimisabi andmiseks nõutav. Ka teised keeleversioonid, näiteks prantsus-, saksa- või ingliskeelne versioon, ei anna halduskohtule selgust seoses käesolevas asjas kohaldatavate suuniste tõlgendamisega.

7. Põllumajandusettevõtja märgib sellega seoses, et Eneco ühendus, mille eest ta maksab Enecole projektitasu, suurendab põllumajandusettevõtte väärtust, mistõttu on tegemist sellega seotud kinnisvara parandamisega. Halduskohtu istungil toodi võrdlusena välja päikesepaneelide liisimine maja jaoks; päikesepaneelid ei kuulu maja omaniku omandisse, kuid need suurendavad maja väärtust, mistõttu võib öelda, et selles ulatuses on tegemist maja parandamisega.

8. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa säte on (vt nt 22. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus *Ursa Major Services BV*, C-814/18, EU:C:2020:27, punkt 49, ja 27. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus *De Ruiters*, C-361/19, EU:C:2021:71, punkt 39).

9. Mis puudutab suuniste punkti 143 alapunktides a ja b nimetatud eesmärke, milleks on põllumajandusliku majapidamise üldise tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse parandamine ning looduskeskkonna parandamine, siis näib, et toetuse saaja ei pea tingimata omandama kinnisvara, millega kulud on seotud. Tegelikult piirduvad need võimalused üksnes juhtudega, kui investeeringud puudutavad kulusid, mis on seotud põllumajandusettevõtja omandis oleva või omandatava varaga. Füüsiline ühendamine soojusvõrguga toob kaasa põllumajandusliku majapidamise üldise tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse parandamise ning looduskeskkonna parandamise sõltumata sellest, kas see on põllumajandusettevõtja omandis või mitte. Nagu põllumajandusettevõtja märgib, võib sellega seoses veel olla oluline, et soojusvõrgu ohutut ja usaldusväärset toimimist silmas pidades ei ole Enecol võimalik anda võrgu omandiõigust ja selle hooldamist üle ühele võrku ühendatud põllumajandusettevõtjale.

10. Seega võib suuniste eespool nimetatud eesmärkidest järeldada, et kinnisvara ehitamise, soetamise või parandamise kulude katmiseks mõeldud investeerimisabi andmisel ei pea abisaaja ise olema selle kinnisasja omanik, millega kulud on seotud. Sellega seoses tuleb siiski märkida, et suunised kujutavad endast erandit üldpõhimõttest, mille kohaselt on riigiabi siseturuga kokkusobimatu ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Euroopa Kohus tõlgendab sellest põhimõttest tehtavaid erandeid kitsalt (vt näiteks 23. veebruari 2006. aasta kohtuotsus *Atzeni jt*, C-346/03 ja C-529/03, EU:C:2006:130, punkt 79).

11. Eeltoodut arvestades ei ole suuniste, eelkõige selle punktide 135, 136, 137 ja 144 punkti a täpne tähendus väljaspool igasugust põhjendatud kahtlust. Kuna sellega seoses on liidu õiguse tõlgendus vaidluse lahendamiseks vajalik, peab halduskohus ELTL artikli 267 alusel esitama Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse. Halduskohus esitab Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

Kas Euroopa Liidu suuniseid riigiabi kohta põllumajandus- ja metsandussektoris ning maapiirkondades aastateks 2014–2020 (2014/C 204/01), eelkõige nende punkte 135, 136 ja 137 ning punkti 144 alapunkti a tuleb tõlgendada nii, et investeerimisabi kinnisvara ehitamise, soetamise või parandamise kulude katmiseks antakse üksnes siis, kui toetuse saaja ise on või saab selle kinnisasja omanikuks, millega kulud on seotud?

12. [Menetluse peatamine] [...]

Otsus

[Otsus eespool käsitletud eelotsuse küsimuse esitamise kohta ja menetluse peatamine] [...] [lõppvormel ja allkirjad] [...]

TÖÖDOKUMENT