

Sag C-354/23 [Seberts] ¹

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

8. juni 2023

Forelæggende ret:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene)

Afgørelse af:

6. juni 2023

Sagsøger:

LM BV

Sagsøgt:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Forelæggelseskendelse

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene, herefter »College«)

[...] [udelades] **Afgørelse truffet af dommerkollegiet den 6. juni 2023 i sagen mellem [navn 1] B.V. (herefter »landbrugeren«), [udelades], sagsøger**

[...] [udelades],

og

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministeren for landbrug, natur og fødevarekvalitet, herefter »ministeren«), sagsøgt [...] [udelades].

¹ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

Sagens forløb

Ved afgørelse af 28. august 2020 gav ministeren afslag på landbrugerens ansøgning om støtte i henhold til kapitel 2.3, »energieffektivitet i drivhusproduktionen«, i Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (ordningen for national støtte fra ministeriet for økonomi og klima og ministeriet for landbrug, natur og fødevarekvalitet, herefter »Regeling«).

Ved afgørelse af 12. november 2020 (herefter »den anfægtede afgørelse«) erklærede ministeren landbrugerens klage for ugrundet.

Landbrugeren har anlagt søgsmål til prøvelse af den anfægtede afgørelse [sagens forløb] [...] [udelades]

Præmisser

Hovedsagens genstand og relevante faktiske omstændigheder

1. Landbrugeren er aktiv inden for drivhusproduktion og dyrker foderplanter. Den 30. juni 2020 ansøgte landbrugeren om støtte på i alt 27 800 EUR til projektet »tilslutning til Roca-nettet« (den fysiske tilslutning til varmenettet). Landbrugeren skal tilsluttes varmenettet under Roca-kraftværket i Capelle aan den IJssel. Med henblik herpå indgik selskabet to kontrakter. Den første kontrakt blev indgået med Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (herefter »Eneco«) og vedrører tilslutningen til varmenettet. Det drejer sig om anlæggelse af en ledning, der går under offentlige veje, fra hovednettet til landbrugerens kedelhus (herefter »Eneco-tilslutningen«). I kedelhuset installerer Eneco en forsegleet varmeveksler. Kedelhuset står på landbrugerens grund. Eneco anlægger og driver denne tilslutning; tilslutningen i kedelhuset er plomberet, og landbrugeren har ikke adgang til den. Denne tilslutning bliver Enecos ejendom i henhold til en bygge- og brugsret stiftet på landbrugerens grund. Landbrugeren betaler Eneco et engangsvederlag for denne tilslutning. Den anden kontrakt blev indgået med [navn 2] B.V. (herefter »[navn 2]«) og vedrører tilslutningen fra kedelhuset til landbrugerens væksthuse (herefter »[navn 2]-tilslutningen«). Landbrugeren bliver ejer af denne [navn 2]-tilslutning.

Ministeren gav afslag på støtteansøgningen ved afgørelse af 28. august 2020, eftersom landbrugeren ikke erhverver ejerskabet til Eneco-tilslutningen. Ved den anfægtede afgørelse stadfæstede ministeren denne afgørelse.

Retsforskrifter

EU-retten

2.1

Artikel 107 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«) har, for så vidt som det er relevant i den foreliggende sag, følgende ordlyd:

»1. Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

[...]

3. Som forenelige med det indre marked kan betragtes:

[...]

c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse

[...]«

2.2

Udkast til EU-retningslinjer for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter 2014-2020 (herefter »retningslinjerne«), 2014/C 204/01, har, for så vidt som det er relevant i den foreliggende sag, følgende ordlyd:

»[...]

(4) I disse retningslinjer opstiller Kommissionen betingelserne og kriterierne for, hvornår støtte til landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter kan anses for at være forenelig med det indre marked, og kriterierne for identificering af de områder, som opfylder betingelserne i traktatens artikel 107, stk. 3. [...]

[...]

DEL II. STØTTEKATEGORIER

Kapitel 1. Støtte til virksomheder, der beskæftiger sig med primær produktion, forarbejdning eller afsætning af landbrugsprodukter

1.1.

Landdistriktsforanstaltninger

1.1.1.

Investeringsstøtte

(133) Dette afsnit gælder for investeringer i landbrugsbedrifter i primær produktion af landbrugsprodukter og investeringer i forarbejdning af landbrugsprodukter og afsætning af landbrugsprodukter.

[...]

1.1.1.1. Støtte til investeringer i materielle og immaterielle aktiver i landbrugsbedrifter med henblik på primær landbrugsproduktion

(135) Kommissionen vil anse støtte til investeringer i materielle og immaterielle aktiver på landbrugsbedrifter i forbindelse med primær landbrugsproduktion for at være forenelig med det indre marked efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), hvis den stemmer overens med de fælles vurderingsprincipper i disse retningslinjer og de generelle betingelser for investeringsstøtte i punkt (134) i disse retningslinjer samt nedenstående betingelser.

(136) Dette afsnit finder anvendelse på støtte til materielle og immaterielle investeringer i landbrugsbedrifter med henblik på primær landbrugsproduktion. Investeringen skal gennemføres af en eller flere støttemodtagere eller vedrøre et materielt eller immaterielt aktiv, der benyttes af en eller flere støttemodtagere.

(137) Dette afsnit gælder også for investeringer i materielle og immaterielle aktiver med henblik på produktion af biobrændstoffer eller produktion af energi fra vedvarende energikilder på bedrifter, når følgende betingelser er opfyldt:

[...]

[...]

(143) Investeringerne skal tage sigte på mindst et af følgende mål:

(a) forbedring af bedriftens samlede resultater og bæredygtighed, navnlig gennem nedbringelse af produktionsomkostninger eller forbedring og omstilling af produktionen

(b) forbedring af det naturlige miljø, hygiejneforholdene eller dyrevelfærdsstandarden, forudsat at investeringen tager sigte på at gå videre end den gældende EU-standard

[...]

Støtteberettigede omkostninger

(144) Der kan ydes støtte til følgende støtteberettigede omkostninger:

(a) omkostninger til opførelse, erhvervelse (herunder leasing) eller renovering af fast ejendom [...]

[...]«

Nationale forskrifter

2.3

Regelning har, for så vidt som det er relevant i den foreliggende sag, følgende ordlyd:

»[...]»

Kapitel 2.3. Energieffektivitet i drivhusproduktionen

[...]

Artikel 2.3.2. Tildeling af støtte

(1) Ministeren tildeler en drivhusproduktionsbedrift eller en drivhusproduktionsbedrift i en sammenslutning af drivhusproduktionsbedrifter støtte til nedenstående apparater efter ansøgning:

[...]

b) den fysiske tilslutning til et varmenet [...].

Artikel 2.3.3. Støttebetingelser

(1) Ministeren tildeler støtte til en investering som omhandlet i artikel 2.3.2, såfremt investeringen foretages med henblik på mindst et af de formål, der er fastsat i [retningslinjernes] punkt 143, litra a) eller b).

[...]

Artikel 2.3.6. Støtteberettigede omkostninger

(1) De omkostninger der er omhandlet i [retningslinjernes] punkt 144, litra a), [...] er støtteberettigede.

Artikel 2.3.8. Statsstøtte

»Den støtte, der er omhandlet i artikel 2.3.2, omfatter statsstøtte og er begrundet i statsstøtteforanstaltning SA.50448 (2018/N) og SA.59823 (2020/N) samt [retningslinjernes] nr. 1.1.1.1.«

2.4

Europa-Kommissionen (herefter »Kommissionen«) fastslog ved afgørelse af 21. september 2018, SA.50448 (2018/N), og af 11. maj 2021, SA.59823 (2020/N), at de statsstøtteregler, der fremgår af Regelings kapitel 2.3, »energieffektivitet i drivhusproduktionen« – også i den ændrede version – er forenelige med det indre marked som omhandlet i artikel 107, stk. 3, litra c), TEUF. Kommissionen

konkluderede bl.a., at betingelserne i del 2, »Støttekategorier«, afsnit 1.1.1.1., »Støtte til investeringer i materielle og immaterielle aktiver i landbrugsbedrifter med henblik på primær landbrugsproduktion«, var opfyldt.

Landbrugerens argumentation

3. Landbrugeren har bestridt afslaget på støtteansøgningen. Efter selskabets opfattelse er det engangsgebyr, som det betaler Eneco for Eneco-tilslutningen, omfattet af de omkostninger, der er omhandlet i retningslinjernes punkt 144, litra a). Dette gebyr svarer til tilslutningsomkostningerne, som består af udgifterne til installation og tilslutning af de fysiske ledninger til hovednettet samt udgifter til en varmeveksler med henblik på tilførsel af varme. Det følger ifølge landbrugeren hverken af Regeling eller af retningslinjerne, at erhvervelse af ejerskab til tilslutningen (ledningen fra hovednettet og varmeveksleren) har relevans for, om der kan tildeles støtte. Det fremgår i det væsentlige af retningslinjerne, at der kan være tale om materielle og immaterielle aktiver, og at støtten skal have til formål at dække omkostninger til opførelse [eller] erhvervelse (herunder leasing). Erhvervelse er således en af de mulige måder, hvorpå der kan opstå omkostninger. De andre former (opførelse og leasing) er dermed også tilladte. Såfremt der opkræves et tilslutningsgebyr, foreligger der et immaterielt aktiv. Såfremt dette tilslutningsgebyr anvendes af ordremodtageren til at finansiere anlæggelsen af varmenettet, er dette i overensstemmelse med retningslinjerne. For Eneco er det med henblik på en sikker og pålidelig drift af varmenettet ikke en mulighed at overdrage ejerskabet til nettet (eller en del heraf) og dermed dets vedligeholdelse til en tilsluttet enkeltbedrift. De udgifter, som Eneco afholder og med tilslutningsgebyret overvælter på landbrugeren, afspejler de faktiske materiale- og tilslutningsomkostninger. Endvidere har landbrugeren påberåbt sig lighedsprincippet. Andre landbrugere modtager sammenlignelig støtte. I denne henseende har landbrugeren henvist til bedrifter, der har en fysisk tilslutning til et af OCAP's CO₂-net og betaler et tilslutningsgebyr til OCAP herfor, mens CO₂-nettet og tilslutningerne hertil ejes af OCAP. Endvidere vedrører støtteansøgningen også [navn 2]-tilslutningen, som landbrugeren ubestrideligt erhverver ejerskab til. Ministeren undlod med urette at træffe afgørelse om denne del af støtteansøgningen.

Ministerens argumentation

4. Ministeren har gjort gældende, at han med rette gav afslag på støtteansøgningen. Det fremgår af retsfor skrifterne (som anført ovenfor), at de støtteberettigede omkostninger er omkostninger, der kan betragtes som en investering. Der er nemlig tale om investeringsstøtte. At investere betyder altid at anskaffe noget, hvilket forudsætter en erhvervelse af ejerskab. I den foreliggende sag er det ikke landbrugeren selv, der investerer i Eneco-tilslutningen, men derimod Eneco selv. Landbrugeren betaler kun et gebyr. Eftersom landbrugeren ikke erhverver ejerskab til Eneco-tilslutningen, foreligger der ikke en investering som omhandlet i retningslinjernes punkt 133 og punkt 144, litra a).

Sammenligningen med den støtte, der ydes til den fysiske tilslutning til OCAP's CO₂-net, er ubeføjet, da der i dette tilfælde kun betales støtte for den del, der ejes af ansøgeren. Der foreligger derfor ikke en tilsidesættelse af lighedsprincippet. Desuden kendes de faktiske omkostninger til Eneco-tilslutningen ikke, eftersom Eneco blot fakturerer et tilslutningsgebyr – uden nærmere specificering.

Omkostningerne til [navn 2]-tilslutningen er derimod uden tvivl støtteberettigede. Kontrakten med [navn 2] ophæves imidlertid, hvis støtten til den fysiske tilslutning til varmenettet ikke tildeles.

Begrundelsen for det præjudicielle spørgsmål

5. Ministeren tildeler i henhold til Regelings artikel 2.3.2, litra b), støtte til en fysisk tilslutning til et varmenet. De omkostninger, der er omhandlet i retningslinjernes punkt 144, litra a) og b), er i henhold til Regelings artikel 2.3.6 støtteberettigede, såfremt der foreligger en investering som omhandlet i retningslinjerne. Derfor afhænger spørgsmålet om, hvorvidt der skal tildeles støtte til finansieringen af den fysiske tilslutning til varmenettet i den foreliggende sag, i høj grad af retningslinjerne, navnlig fortolkningen af begrebet »investering«.

6. Det fremgår af retningslinjernes punkt 144, litra a), at der kan ydes støtte til omkostninger til opførelse, erhvervelse (herunder leasing) eller renovering af fast ejendom. Eftersom dette punkt er en del af afsnit 1.1.1., nr. 1.1.1.1., er der i denne henseende – også henset til punkt 135-137 heri – tale om investeringsstøtte, nærmere bestemt støtte til investeringer i materielle og immaterielle aktiver på landbrugsbedrifter. Begrebet »investeringer i materielle og immaterielle anlægsaktiver« defineres ikke i retningslinjerne. I almindelig sprogbrug betegner dette anvendelse af midler (penge) til erhvervelse eller renovering af materielle og immaterielle aktiver. Heraf følger ikke automatisk, at dette forudsætter erhvervelse af ejerskabet til fast ejendom. Derimod kan det udledes af den kategori af støtteberettigede omkostninger, som støtten i henhold til retningslinjernes punkt 144, litra a), skal have til formål at dække, nemlig omkostninger til opførelse, erhvervelse eller renovering af fast ejendom, at støttemodtageren også ved opførelse eller renovering af fast ejendom skal eje eller blive ejer af den faste ejendom, som omkostningerne vedrører. Det forhold, at erhvervelse også kan omfatte leasing, tyder dog omvendt på, at tildeling af investeringsstøtte ikke forudsætter en erhvervelse af ejerskab. Heller ikke andre sprogversioner, som f.eks. den franske, den tyske eller den engelske, giver College klarhed over fortolkningen af de her gældende retningslinjer.

7. Landbrugeren har i denne forbindelse henvist til, at Eneco-tilslutningen, for hvilken selskabet betaler Eneco et projektgebyr, medfører en værdiforøgelse af bedriften, således at der foreligger en renovering af den tilhørende faste ejendom. I retsmødet for College blev der foretaget en sammenligning med leasing af solpaneler til et hus; ejerskabet til solpanelerne overgår ikke til husejeren, men medfører en værdiforøgelse af huset, således at det kan hævdes, at der i denne forstand sker en renovering af huset.

8. Det følger af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af (jf. f.eks. dom af 22.1.2020, Ursa Major Services BV, C-814/18, EU:C:2020:27, præmis 49, og af 27.1.2021, De Ruiters, C-361/19, EU:C:2021:71, præmis 39).

9. Hvad angår de i retningslinjernes punkt 143, litra a) og b), omhandlede formål, som vedrører forbedring af bedriftens samlede resultater og bæredygtighed og forbedring af det naturlige miljø, synes det ikke nødvendigvis at være påkrævet, at støttemodtageren erhverver ejerskabet til den faste ejendom, som omkostningerne vedrører. Herved begrænses mulighederne nemlig ikke til tilfælde, hvor investeringerne vedrører omkostninger i forbindelse med genstande, der ejes af landbrugere eller overgår til deres ejerskab. Den fysiske tilslutning til varmenettet medfører i så fald en forbedring af bedriftens samlede resultater og bæredygtighed, uanset om den ejes af landbrugeren. For så vidt er det muligvis også relevant, at det for Eneco, således som landbrugeren har gjort gældende, med henblik på en sikker og pålidelig drift af varmenettet ikke er en mulighed at overdrage ejerskabet til nettet og dermed dets vedligeholdelse til en tilsluttet enkeltbedrift.

10. Af de ovenfor anførte formål i retningslinjerne kan det således udledes, at tildeling af investeringsstøtte til dækning af omkostninger til opførelse, erhvervelse eller renovering af fast ejendom ikke er betinget af, at støttemodtageren selv ejer eller bliver ejer af den faste ejendom, som omkostningerne vedrører. Heroverfor skal det dog anføres, at retningslinjerne er en undtagelse til det generelle princip om statsstøttes uforenelighed med det indre marked som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Undtagelser fra dette princip fortolkes sædvanligvis strengt af Domstolen (jf. f.eks. dom af 23.2.2006, Atzeni m.fl., C-346/03 og C-529/03, EU:C:2006:130, præmis 79).

11. På baggrund af det ovenstående fremgår den præcise betydning af retningslinjerne, navnlig punkt 135-137 og punkt 144, litra a), ikke uden for enhver rimelig tvivl. Eftersom fortolkningen af disse EU-retlige bestemmelser er nødvendig for afgørelsen af sagen, er College i henhold til artikel 267 TEUF forpligtet til at anmode Domstolen om præjudiciel afgørelse. College forelægger derfor Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

Skal udkast til EU-retningslinjer for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter 2014-2020 (2014/C 204/01), navnlig punkt 135-137 og punkt 144, litra a), fortolkes således, at der kun foreligger investeringsstøtte til dækning af omkostninger til opførelse, erhvervelse eller renovering af fast ejendom, når støttemodtageren selv også ejer eller bliver ejer af den faste ejendom, som omkostningerne vedrører?

12. [Udsættelse af sagen] [...] [udelades]

Konklusion

[Afgørelse om forelæggelsen af det ovenfor anførte spørgsmål og udsættelsen af sagen] [...] [udelades] [slutformular og underskrifter] [...] [udelades]

ARBEJDSDOKUMENT