

Sprawa C-354/23 [Seberts]ⁱ**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

8 czerwca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

6 czerwca 2023 r.

Strona skarżąca:

LM BV

Strona przeciwna:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Postanowienie odsyłające

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

[...] postanowienie odsyłające izby w składzie kolegialnym z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie [nazwa 1] B.V. (**gospodarstwo rolne**) w [miejsowość], **strona wnosząca skargę**

[...],

przeciwko

minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrowi ds. rolnictwa, środowiska i jakości żywności, zwanemu dalej „ministrem”),
strona przeciwna

[...].

ⁱ Jest to nazwa fikcyjna, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

Przebieg postępowania

Decyzją z dnia 28 sierpnia 2020 r. minister oddalił wniosek gospodarstwa rolnego o udzielenie dotacji na podstawie tytułu 2.3 „Energie-efficiëntie glastuinbouw” („Energetycznie wydajna uprawa pod szkłem”) Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (rozporządzenia w sprawie krajowych dotacji udzielanych przez ministra ds. gospodarki i klimatu oraz ministra ds. rolnictwa, środowiska i jakości żywności, zwanego dalej „rozporządzeniem”).

Decyzją z dnia 12 listopada 2020 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) minister oddalił środek zaskarżenia wniesiony przez gospodarstwo rolne jako bezzasadny.

Gospodarstwo rolne wniosło skargę na zaskarżoną decyzję. [Przebieg postępowania] [...]

Rozważania

Przedmiot postępowania głównego i istotne okoliczności faktyczne

1. Gospodarstwo rolne prowadzi działalność w zakresie uprawy pod szkłem oraz uprawy roślin paszowych. W dniu 30 czerwca 2020 r. złożyło ono wniosek o dotację w wysokości 27 8000 EUR na projekt „Przyłączenie do sieci Roca” (fizyczne przyłączenie do sieci ciepłowniczej). Gospodarstwo rolne miało zostać przyłączone do sieci ciepłowniczej zasilanej z elektrowni Roca w Capelle aan de IJssel. W tym celu zawarło ono dwie umowy. Pierwszą umowę zawarło z Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (zwanym dalej „Eneco”) na przyłączenie do sieci ciepłowniczej. Umowa dotyczy budowy linii przesyłowej rozciągającej się od sieci głównej, która przebiega pod drogą publiczną, do kotłowni gospodarstwa rolnego (zwaną dalej „przyłączeniem Eneco”). Eneco ma zainstalować w kotłowni zapieczętowany wymiennik ciepła. Kotłownia znajduje się na terenie własnym gospodarstwa rolnego. Eneco ma zrealizować i obsługiwać przyłączenie. Przyłącze w kotłowni ma być zapieczętowane, a gospodarstwo rolne ma nie mieć do niego dostępu. Przyłącze to ma stać się własnością Eneco w drodze ustanowienia prawa do zabudowy dla linii przesyłowej i wymiennika ciepła na terenie nieruchomości gospodarstwa rolnego. Gospodarstwo rolne ma wnieść na rzecz Eneco jednorazową opłatę za przyłączenie. Drugą umowę gospodarstwo rolne zawarło z [nazwa 2] B.V. (zwaną dalej „[nazwą 2]”) na przyłączenie kotłowni do szklarni gospodarstwa rolnego (zwaną dalej „przyłączeniem [nazwa 2]”). Gospodarstwo rolne ma być właścicielem przyłączenia [nazwa 2].

Decyzją z dnia 28 sierpnia 2020 r. minister oddalił wniosek o udzielenie dotacji ze względu na to, że gospodarstwo rolne ma nie uzyskać tytułu własności do przyłączenia Eneco. Minister utrzymał tę decyzję w mocy w drodze zaskarżonej decyzji.

Ramy prawne

Prawo Unii

2.1

Artykuł 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi – w istotnym dla sprawy zakresie – co następuje:

„1. Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

[...]

3. Za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana:

[...]

c) pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

[...]”

2.2

Wytyczne Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020 (zwane dalej „wytycznymi”), które weszły w życie w dniu 1 lipca 2014 r., 2014/C 204/01, stanowią – w istotnym dla sprawy zakresie – co następuje:

„[...]”

W niniejszych wytycznych Komisja określa warunki i kryteria, na jakich pomoc na rzecz sektorów rolnego i leśnego oraz obszarów wiejskich będzie uznawana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, oraz ustanawia kryteria określania obszarów spełniających warunki art. 107 ust. 3 Traktatu.

[...]

CZĘŚĆ II KATEGORIE POMOCY

Rozdział 1. Pomoc na rzecz przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze produkcji podstawowej, przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych

1.1.

Środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

1.1.1.

Pomoc inwestycyjna

(133) Niniejsza sekcja ma zastosowanie do inwestycji w gospodarstwach rolnych związanych z produkcją podstawową produktów rolnych, inwestycji związanych z przetwarzaniem produktów rolnych oraz z ich wprowadzaniem do obrotu.

[...]

1.1.1.1. Pomoc na inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne w gospodarstwach rolnych związane z produkcją podstawową produktów rolnych

(135) Komisja uzna pomoc na inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne w gospodarstwach rolnych związane z produkcją podstawową produktów rolnych za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu, jeżeli jest ona zgodna ze wspólnymi zasadami oceny określonymi w niniejszych wytycznych, ogólnym warunkiem dotyczącym pomocy inwestycyjnej określonym w pkt (134) niniejszych wytycznych oraz poniższymi warunkami.

(136) Niniejsza sekcja ma zastosowanie do pomocy na inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne w gospodarstwach rolnych związane z produkcją podstawową produktów rolnych. Inwestycje realizowane są przez jednego beneficjenta lub wielu beneficjentów albo dotyczą rzeczowych aktywów trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych wykorzystywanych przez jednego lub wielu beneficjentów.

(137) Niniejsza sekcja ma również zastosowanie do inwestycji w rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne związanych z produkcją biopaliw lub z produkcją energii ze źródeł odnawialnych w gospodarstwach, które to inwestycje spełniają następujące warunki: [...].

[...]

(143) Inwestycje muszą być środkiem realizacji co najmniej jednego z następujących celów:

(a) poprawa ogólnej efektywności i zrównoważonego charakteru gospodarstwa rolnego, w szczególności poprzez zmniejszenie kosztów produkcji lub udoskonalenie i przestawienie produkcji;

(b) poprawa stanu środowiska naturalnego, higieny lub norm dobrostanu zwierząt, pod warunkiem że cele danej inwestycji wykraczają poza obowiązujące normy Unii;

[...]

Koszty kwalifikowalne

(144) Pomoc obejmuje następujące koszty kwalifikowalne:

(a) budowa, nabycie, w tym dzierżawa lub modernizacja nieruchomości [...];
[...].”

Prawo krajowe

2.3

Rozporządzenie stanowi – w istotnym dla sprawy zakresie – co następuje:

„[...]

Tytuł 2.3. Energetycznie wydajna uprawa pod szkłem

[...]

Artykuł 2.3.2. Przyznawanie dotacji

1. Przedsiębiorstwu szklarniowemu lub przedsiębiorstwu szklarniowemu działającemu na zasadzie spółdzielni z przedsiębiorstwami szklarniowymi minister na wniosek przyznaje dotacje na niżej wymienione urządzenia, instalacje lub maszyny:

[...]

b. fizyczne przyłączenie do sieci ciepłowniczej [...].”

Artykuł 2.3.3. Warunki przyznania dotacji

1. Minister przyznaje dotacje na inwestycję w rozumieniu art. 2.3.2, jeżeli inwestycja ta służy realizacji przynajmniej jednego z celów wymienionych w pkt 143 a) i b) [wytycznych].

[...]

Artykuł 2.3.6. Koszty kwalifikowalne

1. Koszty wymienione w pkt 144 lit. a) [...] [wytycznych] kwalifikują się do dotacji.

Artykuł 2.3.8. Pomoc państwa

„Dotacja, o której mowa w art. 2.3.2, obejmuje pomoc państwa, a uzasadnienie dla niej stanowią środki pomocy państwa SA.50448 (2018/N) i SA.59823 (2020/N) oraz podsekcja 1.1.1.1. [wytycznych]”.

2.4

Decyzjami 2018 SA.50448 (2018/N) z dnia 21 września 2018 r. oraz SA.59823 (2020/N) z dnia 11 maja 2021 r. Komisja Europejska (zwana dalej „Komisją”) uznała, że przepisy dotyczące pomocy państwa ujęte w tytule 2.3 „Energetycznie wydajna uprawa pod szkłem” rozporządzenia, w tym w wersji zmienionej, są zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Komisja stwierdziła między innymi, że spełnione są warunki sekcji 1.1.1.1. „Pomoc na inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne w gospodarstwach rolnych związane z produkcją podstawową produktów rolnych” z części II „Kategorii pomocy” wytycznych.

Stanowisko gospodarstwa rolnego

3. Gospodarstwo rolne nie zgadza się z oddaleniem wniosku o udzielenie dotacji. Według gospodarstwa rolnego jednorazowy wkład finansowy na rzecz Eneco za przyłączenie Eneco mieści się w zakresie kosztów wymienionych w pkt 144 lit. a) wytycznych. Wkład ten jest równy kosztom realizacji przyłączenia, do których zaliczają się koszty instalacji i przyłączenia fizycznych linii przesyłowych do sieci głównej oraz koszty wymiennika ciepła na potrzeby dostawy ciepła. Zdaniem gospodarstwa rolnego ani z rozporządzenia, ani z wytycznych nie wynika, że uzyskanie tytułu własności do przyłącza (linii przesyłowej pomiędzy siecią główną a wymiennikiem ciepła) ma znaczenie z punktu widzenia przyznania dotacji. Istotą wytycznych jest to, że ich zakresem objąć można rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne oraz to, że dotacja służyć musi sfinansowaniu kosztów budowy [lub] nabycia, w tym dzierżawy. Nabycie jest zatem jedną z możliwych form pokrycia kosztów. Pozostałe formy (budowa i dzierżawa) są zatem również dopuszczalne. Jeżeli wkład finansowy za przyłączenie staje się składnikiem aktywów, wówczas mamy do czynienia z wartością niematerialną. Jeżeli wkład finansowy zostanie wykorzystany przez wykonawcę na sfinansowanie budowy sieci ciepłowniczej, to w przekonaniu gospodarstwa rolnego jest to w zgodzie z wytycznymi. W kontekście bezpiecznej i niezawodnej eksploatacji sieci ciepłowniczej z punktu widzenia Eneco nie ma możliwości przeniesienia własności na poszczególne, podłączone do niej przedsiębiorstwo, a co za tym idzie –utrzymania (części) sieci ciepłowniczej przez takie przedsiębiorstwo. Koszty poniesione przez Eneco i przeniesione na gospodarstwo rolne w ramach opłaty za przyłączenie są odzwierciedleniem rzeczywistych kosztów, jakie zostaną poniesione w związku z zakupem materiałów i budową przyłączenia. Ponadto gospodarstwo rolne powołuje się na zasadę równego traktowania. Podnosi, że inne gospodarstwa rolne otrzymują podobnego rodzaju dotacje. Wskazuje w tym względzie na gospodarstwa, które

posiadają fizyczne przyłączenie do sieci dwutlenku węgla OCAP i wnoszą z tego tytułu wkład finansowy na rzecz OCAP, chociaż sieć dwutlenku węgla i przyłączenia do niej stanowią własność OCAP. Co więcej, wniosek o udzielenie dotacji dotyczy również przyłączenia [nazwa 2], które będzie stanowić własność gospodarstwa rolnego. Minister niesłusznie nie wydał decyzji odnośnie do tej części wniosku o udzielenie dotacji.

Stanowisko ministra

4. Minister stoi na stanowisku, że oddalenie wniosku o udzielenie dotacji było słuszne. Zdaniem ministra z (przytoczonych powyżej) ram prawnych wynika, że koszty kwalifikowalne są to koszty, które można uznać za inwestycję. Mowa jest bowiem o pomocy inwestycyjnej. Inwestycja zawsze oznacza nabycie, a to z kolei zakłada uzyskanie tytułu własności. W omawianym przypadku to nie gospodarstwo rolne inwestuje w przyłączenie Eneco, lecz samo Eneco. Gospodarstwo wnosi jedynie wkład finansowy. Z racji tego, że gospodarstwo rolne nie staje się właścicielem przyłączenia Eneco, nie można tu mówić o inwestycji w rozumieniu pkt 133 i pkt 144 lit. a) wytycznych.

Porównanie z dotacjami przyznawanymi na fizyczne przyłączenie do sieci dwutlenku węgla OCAP nie jest zasadne, ponieważ w takim przypadku dotacje przyznawano wyłącznie na tę część, która była własnością wnioskodawcy ubiegającego się o dotację. Nie doszło zatem do naruszenia zasady równego traktowania. Nie są ponadto znane rzeczywiste koszty przyłączenia Eneco, ponieważ Eneco nalicza wyłącznie opłatę za przyłączenie bez dalszego jej wyszczególnienia.

Koszty przyłączenia [nazwa 2] zasadniczo kwalifikują się do udzielenia dotacji. Umowa z [nazwa 2] ulega jednak rozwiązaniu w razie braku przyznania dotacji na fizyczne przyłączenie do sieci ciepłowniczej.

Uzasadnienie pytania prejudycjalnego

5. Minister udziela dotacji na fizyczne przyłączenie do sieci ciepłowniczej na podstawie art. 2.3.2 lit. b) rozporządzenia. Koszty wymienione w pkt 144 lit. a) i b) wytycznych kwalifikują się do dotacji na mocy art. 2.3.6. rozporządzenia, jeżeli stanowią inwestycję w rozumieniu wytycznych. Z tego względu wytyczne, a w szczególności wykładnia pojęcia „inwestycja”, mają w niniejszej sprawie decydujące znaczenie dla ustalenia, czy należy przyznać pomoc w sfinansowaniu fizycznego przyłączenia do sieci ciepłowniczej.

6. Punkt 144 lit. a) wytycznych stanowi, że pomoc służyć musi sfinansowaniu kosztów związanych z budową, nabyciem, w tym dzierżawą lub modernizacją nieruchomości. Mając na uwadze, że punkt ten jest częścią sekcji 1.1.1. i podsekcji 1.1.1.1., a także uwzględniając zawarte tam pkt 135, 136 i 137, chodzi tu o pomoc inwestycyjną, a w szczególności o pomoc na inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne w przedsiębiorstwach rolnych. Pojęcie

„inwestycji w rzeczowe aktywa trwale i wartości niematerialne” nie zostało zdefiniowane w wytycznych. W języku potocznym odnosi się ono do wykorzystania środków (pieniędzy) w celu nabycia lub modernizacji rzeczowych aktywów trwałych i wartości niematerialnych. Nie wynika stąd od razu, że wiąże się to z wymogiem uzyskania tytułu własności do nieruchomości. Natomiast z charakteru kosztów podlegających kwalifikacji, do sfinansowania których służy pomoc określona w pkt 144 lit. a) wytycznych – a mianowicie kosztów budowy, nabycia i modernizacji nieruchomości – można by wywnioskować, że także i w przypadku budowy lub modernizacji nieruchomości obowiązuje wymóg, by beneficjent dotacji był lub stał się właścicielem nieruchomości, których koszty te dotyczą. Fakt, że do nabycia zaliczać może się również dzierżawa, mógłby jednak znowuż wskazywać na to, że tytuł własności nie jest wymogiem, od którego uzależnione jest uzyskanie pomocy inwestycyjnej. W innych wersjach językowych, takich jak francuska, niemiecka czy angielska, *College van Beroep voor het bedrijfsleven* również nie znajduje wskazówek co do wykładni wytycznych mających zastosowanie w tym przypadku.

7. Gospodarstwo rolne wskazuje w tym względzie na okoliczność, że przyłączenie Eneco, za które wnosi ono wkład w realizację projektu, przyczyni się do podniesienia wartości gospodarstwa rolnego i tym sposobem stanowi modernizację należącej do niego nieruchomości. Podczas rozprawy prowadzonej przed *College van Beroep voor het bedrijfsleven* poczyniono porównanie z dzierżawą paneli słonecznych na użytek budynku mieszkalnego – panele słoneczne nie stają się własnością właściciela domu, ale dzięki nim zwiększa się wartość domu i można by powiedzieć, że w tym zakresie dochodzi do modernizacji domu.

8. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że dokonując wykładni przepisu prawa Unii, należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie. Należy również przyrzeć się jego kontekstowi oraz celom regulacji, której część on stanowi (zob. na przykład wyroki: z dnia 22 stycznia 2020 r., *Ursa Major Services B.V.*, C-814/18, EU:C:2020:27, pkt 49; a także z dnia 27 stycznia 2021 r., *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, pkt 39).

9. Patrząc z perspektywy celów ujętych w pkt 143 lit. a) i b) wytycznych, które to cele służyć mają poprawie ogólnej efektywności i zrównoważonego charakteru gospodarstwa rolnego oraz poprawie stanu środowiska naturalnego, nie wydaje się oczywistym, aby beneficjent dotacji musiał uzyskać tytuł własności do nieruchomości, których koszty te dotyczą. Byłoby to mianowicie ograniczeniem wyłącznie do sytuacji, w których inwestycje dotyczyłyby kosztów związanych z dobrami, które stanowią własność gospodarstw rolnych lub stają się ich własnością. Fizyczne przyłączenie do sieci ciepłowniczej prowadzi w omawianym przypadku do poprawy ogólnej efektywności i zrównoważonego charakteru gospodarstwa rolnego oraz poprawy stanu środowiska naturalnego bez względu na to, czy gospodarstwo rolne jest właścicielem fizycznego przyłączenia do sieci ciepłowniczej. W tym względzie istotne może być również to, że – jak podnosi gospodarstwo rolne – w kontekście bezpiecznej i niezawodnej eksploatacji sieci

ciepłowniczej z punktu widzenia Eneco nie ma możliwości przeniesienia własności na poszczególne, podłączone do niej przedsiębiorstwo, a co za tym idzie – utrzymania sieci ciepłowniczej przez takie przedsiębiorstwo.

10. Z wyżej przytoczonych celów, które zawarto w wytycznych, można by zatem wywnioskować, że na potrzeby przyznania pomocy inwestycyjnej służącej sfinansowaniu kosztów budowy, nabycia lub modernizacji nieruchomości beneficjent dotacji sam nie musi być ani nie musi stać się właścicielem nieruchomości, których koszty te dotyczą. Należy jednak na marginesie poczynić uwagę, że wytyczne stanowią odstępstwo od ogólnej zasady stanowiącej, iż pomoc państwa jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, o czym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE. W przypadku odstępstw od tej zasady Trybunał Sprawiedliwości zwykle dokonuje wykładni zawężającej (zob. na przykład wyrok z dnia 23 lutego 2006 r., *Atzeni i in.*, sprawy połączone C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, pkt 79).

11. Z powyższego wynika, że dokładne znaczenie wytycznych, a w szczególności pkt 135, 136, 137 i 144 lit. a) nie jest wolne od uzasadnionych wątpliwości. Mając na uwadze, że wykładnia prawa Unii jest konieczna dla wydania rozstrzygnięcia w sprawie, *College van Beroep voor het bedrijfsleven* jest zobowiązany na podstawie art. 267 TFUE do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. *College van Beroep voor het bedrijfsleven* zwraca się zatem do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem:

„Czy wytyczne Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020 (2014/C 204/01), a w szczególności ich pkt 135, 136, 137 i 144 lit. a) należy interpretować w ten sposób, że pomoc inwestycyjna służąca sfinansowaniu kosztów budowy, nabycia lub modernizacji nieruchomości ma miejsce jedynie wtedy, gdy beneficjent dotacji sam również jest lub staje się właścicielem nieruchomości, których koszty te dotyczą?”

12. [Zawieszenie postępowania][...]

Orzeczenie

[Decyzja o wystąpieniu z powyższym pytaniem prejudycjalnym i zawieszeniu postępowania] [...] [Zwyczajowa formuła proceduralna i podpisy] [...]