Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (čtvrtého senátu)

11. prosince 2015 *

„EZFRV — Výdaje vyloučené z financování — Rozvoj venkova — Jednorázová finanční oprava — Způsobilosti k proplacení výdajů na nákup použitých strojů a vybavení — Odchylný režim pro mikropodniky a malé a střední podniky — Článek 55 odst. 1 nařízení (ES) č. 1974/2006“

Ve věci T-124/14,

Finská republika, zastoupená J. Heliskoskim a S. Hartikainenem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené P. Aaltou, J. Aquilina, P. Rossim a T. Sevón, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení prováděcího rozhodnutí Komise 2013/763/EU ze dne 12. prosince 2013, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 338, s. 81) v rozsahu, v němž toto rozhodnutí vylučuje z financování Unií v rámci EZFRV některé výdaje Finské republiky v celkové výši 927 827,58 eura z důvodu jejich nesouladu s unijními pravidly,

TRIBUNÁL (čtvrtý senát),

ve složení M. Prek, předseda, I. Labucka a V. Kreuschitz (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: C. Heeren, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. června 2015,

vydává tento

* Jednací jazyk: finština.

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Mezi 23. a 27. květnem 2011 uskutečnila Evropská komise ve Finsku kontrolu na místě (šetření RD1/2011/805/FI) týkající se opatření M312 „Zakládání a rozvoj mikropodniků“.

2 Dne 9. září 2011 zaslala Komise finským orgánům sdělení ve smyslu čl. 11 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 885/2006 ze dne 21. června 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o akreditaci platebních agentur a dalších subjektů a schválení účetní závěrky EZZF a EZFRV (Úř. věst. L 171, s. 90), v němž je informovala o výsledcích kontroly na místě. V tomto sdělení Komise uvedla důvody, proč má za to, že finské orgány v rámci financování výdajů na rozvoj venkova od roku 2007 nedodržovaly určité požadavky práva Evropské unie, mimojiné ty, které plynou z čl. 55 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 ze dne 15. prosince 2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 368, s. 15), ve znění pozdějších předpisů, a vyzvala uvedené orgány k upřesnění podmínek, za nichž považují výdaje na nákup použitého vybavení za způsobilé k proplacení. Mimoto Komise upozornila na nedostatky při ověřování přiměřenosti nákladů na nákup určitého použitého vybavení ve smyslu čl. 26 odst. 2 písm. d) nařízení Komise (ES) č. 1975/2006 ze dne 7. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova (Úř. věst. L 368, s. 74).

3 Dopisem ze dne 3. listopadu 2011 Finská republika Komisi odpověděla, že má za to, že jednala v souladu s unijními pravidly, zejména článkem 55 nařízení č. 1974/2006, jelikož uvedený článek umožňuje členským státům stanovit podmínky, za nichž lze nákup použitého vybavení považovat za způsobilé výdaje. Ve Finsku byla tato možnost provedena články 23 a 35 vládního nařízení č. 632/2007, které současně stanoví podmínky pro poskytnutí podpory.

4 Dopisem ze dne 16. ledna 2012 Komise vyzvala finské orgány k dvoustrannému jednání v Bruselu (Belgie), které se konalo dne 2. února 2012. Dopisem ze dne 29. února 2012 Komise zaslala finským orgánům zápis z tohoto jednání ve smyslu čl. 11 odst. 2 nařízení č. 885/2006, jakož i žádost o doplňující informace. V příloze 1 tohoto dopisu Komise uvedla důvody, proč má za to, že vládní nařízení č. 632/2007 není slučitelné s požadavky stanovenými v čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006, a dále zopakovala kritiku týkající se nedostatečného ověřování přiměřenosti nákladů na nákup určitého použitého vybavení.

5 Dne 27. dubna 2012 předložily finské orgány vyjádření k zápisu z jednání konaného dne 2. února 2012 a odpověď na žádost o informace.

6 Dne 13. května 2013 zaslala Komise finským orgánům formální sdělení ve smyslu čl. 11 odst. 2 třetího pododstavce a čl. 16 odst. 1 nařízení č. 885/2006 ze dne 6. května 2013, v němž je informovala o finanční opravě ve výši 927 827,58 eura za období od 9. září 2009 do 15. října 2012. Komise v něm uvedla důvody, proč má za to, že finské orgány v souvislosti s podporou na nákup použitého vybavení nedodržovaly požadavky čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 a čl. 26 odst. 2 písm. d) nařízení č. 1975/2006.

7 Dne 19. června 2013 se Finská republika obrátila na základě článku 16 nařízení č. 885/2006 na smírčí orgán s návrhem na zahájení smírčího řízení. Dopisem ze dne 5. září 2013 uvedený orgán oznámil, že o tomto návrhu nerozhodne, jelikož částka, která je předmětem finanční opravy, nedosahuje jednoho milionu eur.

8 V bodě 17.1 souhrnné zprávy ze dne 18. listopadu 2013 Komise uvedla, že pokud jde o způsobilost podpor na nákup použitého vybavení, praxe finských orgánů nesplňuje podmínky čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006, jelikož Finská republika neurčila a řádně neodůvodnila zvláštní případy, v nichž je použité vybavení výjimečně možné financovat z EZFRV. Naopak relevantní ustanovení vládního nařízení č. 632/2007 stanovují obecnou možnost investování do použitého vybavení, jehož způsobilost je posuzována případ od případu na základě nejasně definovaného kritéria „nejvýhodnější volby z celkového ekonomického hlediska“. Komise dále konstatovala, že ověřování přiměřenosti nákladů na nákup použitého vybavení je nedostatečné a nesplňuje požadavky čl. 26 odst. 2 písm. d) nařízení č. 1975/2006. Vyvodila z toho, že na podpory na nákup použitého vybavení je třeba uplatnit finanční opravu ve výši 100 %, což odpovídá částce 927 827,58 eura. Pokud jde o nedostatečné ověřování přiměřenosti nákladů na nákup použitého vybavení, Komise navrhla finanční opravu ve výši 10 %, což odpovídá částce 14 208,31 eur, která by byla nicméně v plné výši součástí první finanční opravy.

9 Dne 12. prosince 2013 přijala Komise prováděcí rozhodnutí Komise 2013/763/EU ze dne 12. prosince 2013, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 338, s. 81, dále jen „napadené rozhodnutí“). Toto rozhodnutí bylo Finské republice oznámeno dne 13. prosince 2013 pod označením C(2013) 8743.

10 V napadeném rozhodnutí s odvoláním na „souhrnnou zprávu“ ze dne 18. listopadu 2013 (bod 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí) Komise v rámci rozpočtových let 2009 až 2012 odmítla jako nezpůsobilé k proplacení výdaje na nákup použitých strojů a vybavení vykázané Finskou republikou v rámci opatření „Rozvoj venkova EZFRV Osy 1 + 3 – Opatření zaměřená na investice (2007–2013)“. Finanční oprava v celkové výši 927 827,58 eura je v něm označena za „jednorázovou“ v rozsahu, v němž je odůvodněna „[n]esouladem s článkem 55 nařízení […] č. 1974/2006“. V rozsahu, v němž uvedená finanční oprava vychází z „[n]edostatků v ověřování přiměřenosti nákladů“, je pojata jako „paušální“ ve výši 10 %, což odpovídá částce 14 208,31 eura, která ale nemá finanční dopad (viz článek 1 ve spojení s přílohou napadeného rozhodnutí, s. 98 a 99).

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

11 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 19. února 2014 podala Finská republika projednávanou žalobu.

12 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Tribunál (čtvrtý senát) o zahájení ústní části řízení.

13 Řeči účastnic řízení a jejich odpovědi na ústní otázky položené Tribunálem byly vyslechnuty na jednání dne 12. června 2015.

14 Finská republika navrhuje, aby Tribunál:

— napadené rozhodnutí zrušil v rozsahu, v němž po Finské republice požaduje vrácení částky 927 827,58 eura,

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

15 Komise navrhuje, aby Tribunál:

— žalobu zamítl jako neopodstatněnou,

— uložil Finské republice náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K předmětu sporu

16 Na podporu žaloby se Finská republika v podstatě dovolává jediného žalobního důvodu, vycházejícího z porušení čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006.

17 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že Finská republika v replice potvrdila, že se její žaloba týká pouze jednorázové finanční opravy uplatněné v napadeném rozhodnutí. To je podpořeno i žalobním důvodem znějícím na zrušení, který byl uplatněn v návrhu a který odkazuje toliko na čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006, a nikoliv čl. 26 odst. 2 písm. d) nařízení č. 1975/2006, z něhož vycházela paušální finanční oprava. Proto se předmět projednávaného sporu omezuje na otázku legality toho, že Komise použila čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 k odůvodnění uvedené jednorázové finanční opravy.

18 Finská republika má za to, že Komise nerozpoznala vazby mezi čl. 55 odst. 1 prvním pododstavcem písm. b) nařízení č. 1974/2006 (dále jen „první pododstavec“) a druhým pododstavcem téhož ustanovení (dále jen „druhý pododstavec“). Toto ustanovení přiznává členskému státu široký prostor pro posouzení při rozhodování o způsobilosti určitých použitých strojů a vybavení, jelikož druhý pododstavec nestanovuje žádná kritéria umožňující určit, zda může být podpora na nákup použitých strojů a vybavení „náležitě podložena“. Uvedené nařízení nevyžaduje ani to, aby členský stát přesně definoval každý jednotlivý případ, kdy je nákup použitých strojů nebo vybavení způsobilý. Mimoto čl. 71 odst. 3 první pododstavec nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 277, s. 1) výslovně stanoví, že pravidla pro způsobilost výdajů se stanoví na úrovni členských států. Je tedy na členských státech, aby stanovily přesnější kritéria pro určení případů, v nichž je podpora nákupu použitého vybavení náležitě podložena. Podle Finské republiky spolu pojmy „řádně odůvodněné případy“ a „podmínky způsobilosti“ úzce souvisí, takže není možné je uplatňovat nezávisle na sobě. K tomu, aby poskytnutí podpory na nákup použitých strojů nebo vybavení bylo řádně odůvodněné, tedy stačí, aby členský stát definoval podmínky způsobilosti a tyto podmínky byly splněny.

19 Komise namítá, že první pododstavec nařízení č. 1974/2006 zavádí obecné pravidlo, podle něhož se výdaje způsobilé v rámci investic financovaných EZFRV omezují na nákup nebo leasing nových strojů a vybavení. Podle druhého pododstavce může být nákup použitého vybavení považován za způsobilý výdaj toliko jako odchylka od prvního pododstavce v „náležitě podložených případech“. Z tohoto důvodu je členský stát povinen pomocí předem stanovené definice konkrétně určit několik málo „náležitě podložených případů“, v nichž může být podpora poskytnuta. Pouze takový přístup je v souladu s cílem podpory Společenství pro zemědělské investice uvedeným v bodě 21 odůvodnění nařízení č. 1698/2005, kterým je modernizovat zemědělská hospodářství a zvýšit jejich hospodářskou výkonnost lepším využíváním výrobních faktorů, k nimž patří zavádění nových technologií a inovace, a dále s cíli podpory poskytované prostřednictvím EZFRV uvedenými v bodě 23 odůvodnění téhož nařízení a souvisejícími s podporou zlepšování zpracování primární zemědělské a lesnické produkce. Omezení podpor na použité vybavení je rovněž v souladu s cílem uvedeným v čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1698/2005, týkajícím se zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví podporou restrukturalizace, rozvoje a inovací (viz také bod 46 odůvodnění uvedeného nařízení). Těchto cílů je podle Komise obecně možné dosáhnout pouze investicemi do nového vybavení.

20 Výklad čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 zastávaný Finskou republikou je podle Komise v rozporu s jeho strukturou, která zavádí obecné pravidlo a odchylku od něj, jakož i s „hierarchií právních norem“ týkající se tohoto pravidla a této odchylky. Z jeho znění plyne, že podpora nákupu použitého vybavení se odchyluje od obecného pravidla nákupu nového vybavení, který sám o sobě žádné zvláštní odůvodnění nepotřebuje. Právě z důvodu výjimečné povahy této podpory mohou členské státy financovat nákup použitého vybavení pouze v „náležitě podložených případech“, tzn. vyžadujících po

nich větší úsilí spojené s jejich definicí a odůvodněním. Výklad obhajovaný Finskou republikou by přitom působnost uvedené odchylky rozšířil natolik, že by se z ní stalo obecné pravidlo. V tomto ohledu se Finská republika nemůže dovolávat diskreční pravomoci, jelikož kritérium „náležitě podložených případů“ musí být ve všech členských státech vykládáno jednotně a tyto státy jsou povinny se pohybovat v mezích jasně vytyčených nařízením č. 1974/2006. Použití odchylky stanovené v čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 tak předpokládá, že každý členský stát předem řádně definuje „náležitě podložené případy“, tedy omezený počet jasně určených případů. V této souvislosti Komise zpochybňuje rovněž argument, podle něhož spolu kritéria „náležitě podložených případů“ a „podmínek, za nichž lze nákup použitého vybavení považovat za způsobilý výdaj“, vzájemně souvisí a musí být uplatňována současně. Komise z toho vyvozuje, že finská právní úprava opomíjí v rozporu s čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 definovat „náležitě podložené případy“, v nichž může být v rámci výjimky podpora poskytnuta na nákup použitého vybavení.

21 Tribunál považuje za nutné přezkum soustředit na opodstatněnost výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 provedeného Komisí v napadeném rozhodnutí ve spojení se souhrnnou zprávou. Účastnice řízení se totiž rozcházejí především ve výkladu prvního a druhého pododstavce, jakož i vztahu mezi nimi. Uvedený článek stanoví zejména následující:

„1. V případě investic jsou způsobilé výdaje omezeny na:

[…]

b) nákup nebo nákup na splátky [leasing] nových strojů a vybavení, včetně počítačového softwaru, až do tržní ceny aktiv. […];

[…]

V náležitě podložených případech a s výjimkou [odchylně od] písmene b) prvního pododstavce mohou členské státy stanovit podmínky, za nichž lze nákup použitého vybavení považovat za způsobilé výdaje[, a to] pouze pro mikropodniky[a] malé a střední podniky […].“

22 Podle Komise zavádí první pododstavec obecné pravidlo, podle něhož jsou „způsobilé výdaje“ v případě investic financovaných EZFRV „omezeny na […] nákup nebo nákup na splátky [leasing] nových strojů a vybavení“. Podle druhého pododstavce mohou členské státy toliko odchylně od prvního pododstavce, tedy uvedeného obecného pravidla, a „pouze pro mikropodniky[a] malé a střední podniky“ „v náležitě podložených případech […] stanovit podmínky, za nichž lze nákup použitého vybavení považovat za způsobilé výdaje“. Za účelem použití této výjimky je tedy dotyčný členský stát povinen pomocí předem stanovené definice konkrétně ve své vnitrostátní právní úpravě určit „náležitě podložené případy“, v nichž může být podpora výjimečně poskytnuta pro investice do použitého vybavení.

23 Naopak, i když Finská republika nezpochybňuje samotnou odchylnou povahu druhého pododstavce vůči prvnímu pododstavci, tvrdí v podstatě, že této odchylce nelze rozumět jako výjimce, kterou je nutno vykládat restriktivně, ale jako zvláštnímu režimu pro mikropodniky a malé a střední podniky. Členské státy mohou při výkonu posuzovací pravomoci vytvořit takový režim, jehož obsah mohou definovat stanovením „podmínek“ způsobilosti výdajů na nákup použitého vybavení. Tyto podmínky jsou „úzce spjaty“ s „náležitě podloženými případy“, které členský stát může při neexistenci jejich definice v unijním právu upřesnit při výkonu posuzovací pravomoci. K tomu, aby výdaje na nákup použitého vybavení představovaly „náležitě podložené případy“, stačí, aby vnitrostátní právní úprava stanovila uvedené „podmínky“ způsobilosti a tyto podmínky byly splněny.

24 K tomu, aby bylo možné odpovědět na tyto otázky týkající se výkladu, a za účelem stanovení přesného dosahu ustanovení čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006, jakož i jejich vzájemného vztahu, je třeba v souladu s ustálenou judikaturou provést gramatický, teleologický, kontextuální a historický výklad (v

tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. listopadu 2002, Lagardère a Canal+ v. Komise, T-251/00, Recueil, EU:T:2002:278, body 72 až 83, a ze dne 6. října 2005, Sumitomo Chemical a Sumika Fine Chemicals v. Komise, T-22/02 a T-23/02, Sb. rozh., EU:T:2005:349, body 41 až 60).

Ke gramatickému výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006

K odchylné povaze druhého pododstavce

25 V rámci gramatického výkladu je třeba posoudit právní povahu prvního a druhého pododstavce, jakož i povahu jejich vzájemného vztahu. Přitom je nutné mít na zřeteli okolnost, že unijní předpisy jsou vypracovávány ve více jazycích a všechny jazykové verze jsou závazné; výklad ustanovení unijního práva tedy zahrnuje srovnání jazykových verzí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, 283/81, Recueil, EU:C:1982:335, bod 18, a ze dne 7. listopadu 2007, Německo v. Komise, T-374/04, Sb. rozh., EU:T:2007:332, bod 95).

26 Jak přitom účastnice řízení uznaly zejména na jednání, srovnání jednotlivých jazykových verzí neumožňuje lépe osvětlit dosah čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 a zejména význam zvláštního vztahu mezi prvním a druhým pododstavcem.

27 Pokud jde o pojem „s výjimkou [odchylně od]“ uvedený ve druhém pododstavci, může znamenat omezení působnosti obecného pravidla stanovením odlišného pravidla pro jeden či více abstraktně určených případů, řídícího se pravidly *specialia generalibus derogant* a *legi speciali per generalem non derogatur*, a tudíž výjimky ve striktním smyslu slova, nebo odkazovat na rozhodnutí autora dotčené právní úpravy neuplatňovat obecné pravidlo na určité situace a určité adresáty a uplatňovat na ně odlišný zvláštní režim mimo rámec jeho působnosti.

28 Mezi účastnicemi řízení totiž není sporu o tom, že první pododstavec představuje základní nebo obecné pravidlo a druhý pododstavec stanoví odlišné řešení pro mikropodniky a malé a střední podniky, což ho každopádně umožňuje považovat za odchylné pravidlo. Jak přitom bylo uvedeno v bodě 27 výše, taková kvalifikace se nutně nerovná kvalifikaci výjimky v úzkém slova smyslu, ale může znamenat existenci zvláštního režimu, odlišného od režimu zavedeného základním nebo obecným pravidlem. Anglické slovo „derogation“, italské „deroga“ a portugalské „derrogação“ nejsou každopádně synonymy slov „exception“, „eccezione“ a „exceção“. Stejně tak německý výraz „abweichend“ a nizozemský „[i]n afwijking“ znamenají „odlišný“ nebo „rozdílný“, aniž by nutně označovaly výjimku. A konečně, španělský výraz „no obstante“ znamená „nicméně“, což může, avšak nutně nemusí označovat výjimku v úzkém slova smyslu.

29 Otázka kvalifikování druhého pododstavce jako výjimky v úzkém slova smyslu, nebo jako odchylného pravidla umožňujícího stanovit odlišný zvláštní režim pro mikropodniky a malé a střední podniky rovněž nemůže být zodpovězena, jelikož ve většině jazykových znění je výraz odpovídající francouzskému výrazu „par dérogation“ (odchylně) pomocí spojky „a“ oddělen od druhého větného členu odkazujícího prostřednictvím příslovce „uniquement“ (pouze) (only, exclusivamente, unicamente, alleen) na mikropodniky a malé a střední podniky. Neplyne z toho jasný úmysl unijního normotvůrce zakotvit buď takovou výjimku v úzkém slova smyslu, nebo stanovit pouze povolení, aby členské státy mohly vytvořit odchylný zvláštní režim pro mikropodniky a malé a střední podniky, jelikož výrazy „odchylně“ a „a pouze“, posuzovány jako celek, mohou být vykládány oběma způsoby. Společná existence obou výše uvedených omezení v jedné větě tedy neposkytuje dostatečně jasnou a přesnou informaci o tom, zda druhý pododstavec představuje výjimku v úzkém slova smyslu, nebo pouhé odchylné pravidlo umožňující stanovit odlišný zvláštní režim pro mikropodniky a malé a střední podniky.

30 Z toho plyne, že v projednávaném případě se nutně neuplatní judikatura inspirovaná zásadou římského práva *singularia non sunt extendenda*, podle níž unijní pravidla stanovující výjimky musí být vykládána restriktivně, tak aby byl chráněn užitečný účinek obecného pravidla, od něhož se odchylují (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. prosince 2001, Heininger, C-481/99, Recueil, EU:C:2001:684, bod 31 a citovaná judikatura, a ze dne 13. prosince 2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, Sb. rozh., EU:C:2012:799, body 40 a 41 a citovaná judikatura), jelikož takový striktní výklad se neuplatní, pokud by měl být druhý pododstavec kvalifikován jako odchylné pravidlo umožňující stanovit odlišný zvláštní režim pro mikropodniky a malé a střední podniky.

31 Gramatický výklad proto neumožňuje určit, zda druhý pododstavec představuje výjimku, kterou je nutno vykládat restriktivně ve smyslu judikatury uvedené v bodě 30 výše, jak v podstatě tvrdí Komise, ale umožňuje pouze konstatovat, že stanoví zvláštní pravidlo pro mikropodniky a malé a střední podniky.

Ke vztahu mezi „náležitě podloženými případy“ a „podmínkami“ způsobilosti

32 Pokud jde o přesný dosah druhého pododstavce, je třeba připomenout, že účastnice řízení se neshodují na tom, zda se druhý pododstavec použije pouze na výjimečné situace, které musí navíc být předem specificky definovány členským státem ve vnitrostátní právní úpravě, nebo zda má širší působnost, pokrývající v zásadě všechny situace, které na základě posouzení příslušných vnitrostátních orgánů splňují „podmínky“ způsobilosti stanovené ve vnitrostátním právu, a tedy tyto podmínky představují samy o sobě „náležitě podložené případy“, pakliže se uvedené orgány rozhodnou je použít a jejich použití odůvodní v souladu s cíli sledovanými dotčenými pravidly.

33 V tomto ohledu je třeba především uvést, že podle jednoznačného znění druhého pododstavce ve všech jazykových verzích disponují členské státy při zavádění a provádění odlišného zvláštního režimu pro mikropodniky a malé a střední podniky posuzovací pravomocí, jelikož za tímto účelem „mohou […] stanovit podmínky, za nichž lze nákup použitého vybavení považovat za způsobilé výdaje“. Stejně tak je nesporné, že kritérium „náležitě podložených případů“ není v unijním právu definováno, a tudíž členské státy mimo oblasti stanovení „podmínek“ způsobilosti disponují posuzovací pravomocí i k upřesnění těchto případů.

34 Dále je zajisté pravda, že unijní normotvůrce chtěl kritériím „náležitě podložených případů“ na straně jedné a „podmínek“ způsobilosti na straně druhé dát vlastní a odlišný význam. Toto konstatování však samo o sobě neumožňuje odůvodnit výklad kritéria „náležitě podložených případů“ ze strany Komise, tedy údajnou nutnost, aby členský stát přijal obecnou právní úpravu předem specificky definující konkrétní případy, v nichž může být nákup použitých strojů nebo vybavení považován za způsobilý výdaj. Naopak vzhledem ke konstrukci druhého pododstavce je kritérium „náležitě podložených případů“ vzápětí spojeno se zmocněním a s posuzovací pravomocí členského státu („v náležitě podložených případech mohou stanovit“) pro zavádění a provádění odlišného zvláštního režimu pro mikropodniky a malé a střední podniky. V tomto ohledu není ostatně rozhodující, že rovněž dánská („I behørigt begrundede tilfælde“) a portugalská („Em casos devidamente fundamentados“) verze uvádějí kritérium „náležitě podložených případů“ hned na začátku druhého pododstavce.

35 S ohledem na výše uvedené se kritérium „náležitě podložených případů“ omezuje na kvalifikaci způsobu, jak má členský stát vykonávat posuzovací pravomoc podle druhého pododstavce a především její výkon odůvodnit. Jinými slovy, pokud členský stát považuje za vhodné své zmocnění a uvedenou posuzovací pravomoc využít, je v rámci případného rozhodnutí o přijetí obecně závazných pravidel nebo v rámci případného individuálního rozhodnutí o nákupu použitého vybavení pokaždé na podporu svého rozhodnutí povinen uvést relevantní důvody, aby vyhověl uvedenému kritériu a umožnil Komisi kontrolu v dané věci. Je nutno konstatovat, že toto chápání se v jednotlivých

jazykových verzích druhého pododstavce neliší a postačuje k tomu, aby byla Komisi zaručena možnost provádět odpovídající následnou kontrolu výkonu posuzovací pravomoci členského státu podle druhého pododstavce v souladu s cíli relevantních unijních pravidel (viz také body 40 a 41 níže).

36 A konečně, pokud by unijní normotvůrce chtěl zavést pravidlo odpovídající výkladu zastávanému Komisí, musel by jasně uvést, že členský stát je povinen stanovit pravidla s obecnou působností předem uvádějící všechny případy, v nichž může být financování nákupu použitých strojů nebo vybavení považováno za způsobilé, což ale není případ druhého pododstavce. Podle zásady právní jistoty přitom právní subjekty, mezi nimi i členské státy, nesmí být poškozovány výkladovými obtížemi v důsledku nepřesné právní úpravy, která stanoví pro ně nepříznivé finanční důsledky (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Sudholz, C-17/01, Recueil, EU:C:2004:242, bod 34 a citovaná judikatura; ze dne 7. června 2005, VEMW a další, C-17/03, Sb. rozh., EU:C:2005:362, bod 80, a ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další, C-98/14, Sb. rozh., EU:C:2015:386, bod 77 a citovaná judikatura).

37 Za těchto podmínek je třeba v rámci gramatického výkladu odmítnout argumenty Komise, že druhý pododstavec představuje výjimku z obecného nebo základního pravidla stanoveného v prvním pododstavci, kterou je nutno vykládat restriktivně, a že je členský stát na základě kritéria „náležitě podložených případů“ povinen v právní úpravě s obecnou působností předem předložit přesné odůvodnění definující uvedené případy a odůvodňující uplatnění jednotlivých „podmínek“ způsobilosti stanovených za účelem zabránění tomu, aby dosah údajných výjimek zbavil obecné pravidlo jeho obsahu a ohrozil jeho užitečný účinek.

K teleologickému výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006

38 V rámci teleologického výkladu je třeba zohlednit obecný cíl sledovaný nařízeními č. 1698/2005 a 1974/2006, tedy „podporu rozvoje venkova“.

39 Body 21 a 23 odůvodnění nařízení č. 1698/2005 tento cíl upřesňují zejména následujícím způsobem:

„(21) Cílem podpory Společenství pro zemědělské investice je modernizovat zemědělská hospodářství a zvýšit jejich hospodářskou výkonnost lepším využíváním výrobních faktorů, k nimž patří zavádění nových technologií a inovace, zaměření se na kvalitu, ekologické výrobky a rozdělení činností na činnosti prováděné uvnitř zemědělských hospodářství a činnosti prováděné mimo ně, včetně nepotravinářských odvětví a energetických plodin […].

(23) Ke zlepšování zpracování primární zemědělské a lesnické produkce a její uvádění na trh by měla napomáhat podpora investic zaměřených na zvyšování efektivity v odvětví zpracování a uvádění na trh, na podporu zpracování zemědělské a lesnické produkce pro obnovitelnou energii, na zavádění nových technologií a inovací, na vytváření nových tržních příležitostí pro zemědělské a lesnické produkty, na zdůraznění kvality, na zlepšení ochrany životního prostředí, bezpečnosti práce, hygieny a životních podmínek zvířat, a to zpravidla se zaměřením na mikropodniky, malé a střední podniky a jiné podniky do určité velikosti, které mají lepší pozici, aby mohly přidat hodnotu místním produktům, a současně zjednodušením podmínek podpory investic v porovnání s podmínkami stanovenými v nařízení (ES) č. 1257/1999.“

40 Hlavním cílem nařízení č. 1698/2005 je umožnit modernizaci a zlepšení hospodářské výkonnosti podniků, zejména malých a středních (MSP), v zemědělství, zejména podporou zavádění nových technologií a inovací. Tento účel však v případě MSP nutně nevyžaduje investice výhradně do nových nebo inovativních strojů nebo vybavení. Financování takových investic zajisté může podporovat modernizaci a konkurenceschopnost MSP, což má souvislosti i s cílem zlepšování kvality života a práce ve venkovských oblastech, podpory diverzifikace hospodářské činnosti a ochrany životního prostředí prostřednictvím inovativních technologií. Nic to nemění na tom, že v případě MSP, které

představují většinu subjektů působících v tomto odvětví, zmíněných na konci bodu 23 odůvodnění nařízení č. 1698/2005, a většinou disponují omezenějšími finančními prostředky než velké podniky, nemusí vždy investice do nového vybavení přispívat k dosažení těchto cílů. Může se ukázat, že nákup použitého vybavení vysoké technické úrovně, ale za nižší cenu, či dokonce lepší technické úrovně v porovnání s některým novým vybavením může rovněž uspokojit potřeby těchto podniků, a přispívá dokonce více k jejich technologickému a hospodářskému rozvoji směřujícímu k zamýšlené modernizaci zemědělství.

41 Z tohoto pohledu zmocnění členských států stanovit a zavést odlišný zvláštní režim pro mikropodniky a malé a střední podniky, pokud jde o nákup použitého vybavení, plně zapadá do rámce cílů nařízení č. 1698/2005 a 1974/2006, a na rozdíl od tvrzení Komise tedy nevyžaduje restriktivní výklad pravidel uvedeného režimu z pohledu uvedených cílů. Nic to však nemění na tom, že kritérium „náležitě podložených případů“ uvedené ve druhém pododstavci musí být vykládáno v souladu s těmito cíli, tak aby nedocházelo k tomu, že by členský stát využíval posuzovací pravomoci na základě druhého pododstavce v závislosti na zájmech nesouvisejících s uvedenými cíli, a tak, aby Komisi byla v tomto ohledu umožněna účinná kontrola.

42 Teleologický výklad tedy nemůže zpochybnit výsledek gramatické analýzy druhého pododstavce.

Ke kontextuálnímu výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006

43 Je nutno uvést, že kontextuální výklad mimo právní rámec zakotvený v čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 nemůže výsledek gramatické analýzy druhého pododstavce vyvrátit ani potvrdit.

44 V tomto ohledu z čl. 71 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1698/2005 plyne, že členské státy jsou příslušné pro stanovení „pravidel pro způsobilost výdajů“ v rámci podpory rozvoje venkova prostřednictvím EZFRV. I když tento článek může znamenat, že členské státy musí za tímto účelem v zásadě přijmout pravidla s obecnou působností, neplyne z toho, že by uvedené státy měly při stanovování uvedených pravidel neomezenou posuzovací pravomoc ani že by tato pravidla musela mít určitý obsah. Členským státům především přísluší dodržovat podmínky a omezení zakotvené unijními pravidly, které se v této souvislosti uplatní, případně představují konkrétní právní základ dotčené normotvorné činnosti. Tak je tomu v případě čl. 55 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 1974/2006, který představuje *lex specialis* ve vztahu k čl. 71 odst. 3 prvnímu pododstavci nařízení č. 1698/2005, avšak ponechává členským státům rozsáhlou posuzovací pravomoc (viz bod 33 výše). Stejně tak, i když čl. 5 odst. 7 téhož nařízení, podle něhož „[č]lenské státy zajišťují, aby byly operace financované z EZFRV v souladu se Smlouvou [o FEU]“, ve spojení s čl. 310 odst. 5 SFEU, čl. 317 prvním pododstavcem SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU vyžaduje, aby vnitrostátní orgány při plnění unijního rozpočtu loajálně spolupracovaly s Komisí na základě zásady řádného finančního řízení, tyto povinnosti obecného rázu nemohou poskytnout upřesnění užitečná pro sporný výklad čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006.

45 Z těchto pravidel a obecných zásad tedy nelze vyvodit přesnější výklad druhého pododstavce, zejména kritérií „náležitě podložených případů“ a „podmínek“ způsobilosti, jakož i jejich vzájemného vztahu v rámci čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006, který by šel nad rámec gramatického a teleologického výkladu uvedeného v bodech 25 až 42 výše.

46 Tato ustanovení tudíž nepřispívají k dalšímu osvětlení uvedených kritérií.

K výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 s ohledem na starší a novější ustanovení právních předpisů

47 V rámci výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 s ohledem na starší ustanovení právních předpisů je třeba odkázat na relevantní pravidla použitelná před vstupem nařízení č. 1698/2005 a 1974/2006 v platnost.

48 V tomto ohledu bylo platné nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení (Úř. věst. L 160, s. 80) a nařízení Komise (ES) č. 445/2002 a 817/2004 ze dne 26. února 2002 a 29. dubna 2004, kterými se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1257/1999 (Úř. věst. L 74, s. 1 a Úř. věst. L 153, s. 30). Článek 22 první pododstavec písm. b) nařízení č. 445/2002 na rozdíl od čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 neobsahoval výslovná pravidla ohledně nákupu použitého vybavení nebo MSP, ale zmiňoval pouze způsobilé výdaje týkající se „nových strojů a zařízení včetně počítačového programového vybavení“. Stejně tomu bylo v případě článku 27 nařízení č. 817/2004.

49 Naopak způsobilost výdajů na nákup použitého vybavení byla stanovena v oblasti strukturálních fondů, a to v pravidle č. 4 nařízení Komise (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy (Úř. věst. L 193, s. 39). Stejně tak tomu bylo u pravidla č. 4 nařízení Komise (ES) č. 448/2004 ze dne 10. března 2004, kterým se mění nařízení (ES) č. 1685/2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy a zrušuje nařízení (ES) č. 1145/2003 (Úř. věst. L 72, s. 66).

50 Z toho plyne, že před vstupem nařízení č. 1698/2005 a 1974/2006 v platnost byla způsobilost nákladů na použité vybavení předmětem právní úpravy týkající se strukturálních fondů, ale byla vyloučena z působnosti nařízení č. 1257/1999.

51 Kromě toho je třeba upřesnit, že nařízení č. 1698/2005 a 1974/2006 byla nahrazena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení č. 1698/2005 (Úř. věst. L 347, s. 487), jakož i nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 807/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňují některá ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a zavádějí se přechodná ustanovení (Úř. věst. L 227, s. 1). Na základě zmocnění stanoveného v čl. 45 odst. 6 nařízení č. 1305/2013 Komise vypracovala čl. 13 písm. b) nařízení v přenesené pravomoci č. 807/2014, podle něhož „členské státy stanoví ve svých programech rozvoje venkova podmínky, za nichž lze nákup použitého zařízení považovat za způsobilé výdaje“. Na rozdíl od čl. 55 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 1974/2006 tedy tato nová pravidla nestanoví zvláštní režim pro MSP ani kritérium „náležitě podložených případů“. Mimo to, pokud jde o podmínky způsobilosti nákupu použitého vybavení, výslovně požadují, aby členské státy v rámci „svých programů rozvoje venkova“ stanovily pravidla s obecnou působností.

52 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že z historie vzniku dotčené právní úpravy ani novější právní úpravy nelze vyvodit jakýkoliv závěr o přesném dosahu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006.

53 A konečně, odlišná pravidla týkající se strukturálních fondů rovněž nemohou mít na toto posouzení dopad, neboť článek 39 nařízení č. 445/2002 upřesňuje, že článek 22 téhož nařízení představuje zvláštní pravidlo ve vztahu k obecnějším pravidlům obsaženým v nařízení č. 1685/2000, takže Finská republika není každopádně oprávněna se posledně uvedených pravidel dovolávat.

Závěr ohledně výkladu čl. 55 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 1974/2006

54 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy a zejména na gramatickou analýzu uvedenou v bodech 25 až 37 výše je třeba dojít k závěru, že čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že druhý pododstavec přiznáním posuzovací pravomoci zmocňuje členské státy k zavádění a provádění odchylného zvláštního režimu pro mikropodniky a malé a střední podniky s upřesněním podmínek, za nichž může být nákup použitého vybavení považován za způsobilý výdaj, aniž by členský stát v právní úpravě s obecnou působností musel předem přesně definovat případy, ve kterých investice odpovídá „náležitě podloženému případu“. To nic nemění na tom, že posledně uvedené kritérium vyžaduje, aby členský stát při výkonu posuzovací pravomoci v rámci rozhodnutí o přijetí pravidel s obecnou působností nebo v rámci rozhodnutí týkajícího se individuálního případu uvedl důvody, z nichž bude zřejmé, že toto rozhodnutí bylo přijato v souladu s kritérii a cíli relevantní vnitrostátní a unijní právní úpravy.

55 Napadené rozhodnutí je tedy stiženo vadou spočívající v nesprávném právním posouzení, jelikož uvádí chybný výklad čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006, a musí být tudíž zrušeno v plném rozsahu, aniž by bylo třeba zkoumat, zda je vadné i posouzení Komise ohledně slučitelnosti finské právní úpravy s uvedeným článkem. V tomto ohledu totiž stačí upřesnit, že Komise se omezuje na zpochybnění příliš široké působnosti podmínek způsobilosti nákupu použitých strojů nebo vybavení, jakož i absence předem stanovené konkrétní definice „náležitě podložených případů“ ve vládním nařízení č. 632/2007, což plyne právě z jejího chybného výkladu čl. 55 odst. 1 téhož nařízení.

K nákladům řízení

56 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

57 Vzhledem k tomu, že Finská republika požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (čtvrtý senát)

rozhodl takto:

1) Prováděcí rozhodnutí Komise 2013/763/EU ze dne 12. prosince 2013, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), se zrušuje v rozsahu, v němž toto rozhodnutí vylučuje z financování Unií v rámci EZFRV některé výdaje Finské republiky v celkové výši 927 827,58 eura z důvodu jejich nesouladu s unijními pravidly.

2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.

Prek Labucka Kreuschitz

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 11. prosince 2015.

Podpisy.

Obsah

Skutečnosti předcházející sporu 1

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení 3

Právní otázky 4

K předmětu sporu 4

Ke gramatickému výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 6

K odchylné povaze druhého pododstavce 6

Ke vztahu mezi „náležitě podloženými případy“ a „podmínkami“ způsobilosti 7

K teleologickému výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 8

Ke kontextuálnímu výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 9

K výkladu čl. 55 odst. 1 nařízení č. 1974/2006 s ohledem na starší a novější ustanovení právních předpisů 10

Závěr ohledně výkladu čl. 55 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 1974/2006 11

K nákladům řízení 11