Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

21. března 2013 *

„Režim regionální podpory — Investice do zpracování a uvádění zemědělských produktů na trh — Rozhodnutí Komise — Neslučitelnost s vnitřním trhem — Zrušení neslučitelných podpor — Okamžik přiznání podpory — Zásada ochrany legitimního očekávání“

Ve věci C-129/12,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU podaná rozhodnutím Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Německo) ze dne 27. února 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 8. března 2012, v řízení

Magdeburger Mühlenwerke GmbH

proti

Finanzamt Magdeburg,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev (zpravodaj) a J. L. da Cruz Vilaça, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za německou vládu T. Henzem a N. Graf Vitzthumem, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi V. Kreuschitzem a T. Maxian Ruschem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 2 rozhodnutí Komise 1999/183/ES ze dne 20. května 1998 o státní podpoře na zpracování německých zemědělských výrobků a jejich uvádění na trh, která může být poskytnuta na základě existujících opatření regionální podpory (Úř. věst. L 60 ze dne 9. března 1999, s. 61).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Magdeburger Mühlenwerke GmbH (dále jen „Magdeburger Mühlenwerke“) a Finanzamt Magdeburg (Finanční úřad v Magdeburku, dále jen „Finanzamt“) týkajícího se odmítnutí zohlednit při výpočtu investiční podpory určité investice v mlynárenství ze strany uvedeného úřadu.

Právní rámec

Unijní právní úprava

3 Rozhodnutí Komise 94/173/EHS ze dne 22. března 1994 o výběrových kritériích pro investice do zlepšení podmínek zpracování zemědělských a lesních produktů a jejich uvádění na trh a o zrušení rozhodnutí 90/342/EHS (Úř. věst. L 79, s. 29) stanoví v bodě 2.1 první odrážce přílohy:

„2.1. V odvětví obilovin a rýže (s výjimkou osiva) jsou vyloučeny následující investice:

— investice týkající se […] mlynárenství […]“.

4 V roce 1995 přijala Komise Evropských společenství rámec pro státní podporu pro investice v odvětví zpracování a uvádění zemědělských produktů na trh (Úř. věst. 1996, C 29, s. 4, dále jen „zemědělský rámec“). Dopisem č. SG (95) D/13086 ze dne 20. října 1995 o tomto rámci informovala členské státy.

5 Komise v bodě 3 písm. b) uvedeného zemědělského rámce mj. upřesnila, že „státní podpory poskytnuté pro investice […], které jsou bezpodmínečně vyloučeny v bodě 2 [přílohy rozhodnutí 94/173], nelze považovat za slučitelné se společným trhem“. Z téhož bodu písm. b) vyplývá, že se týká zejména podpor poskytnutých v rámci režimu regionálních podpor.

6 Výrok rozhodnutí 1999/183 mimo jiné stanoví:

„Článek 1

Německé režimy regionální podpor jsou neslučitelné se společným trhem […] v rozsahu, v němž nerespektují rámec a nezbytná opatření týkající se státních podpor pro investice v oblasti zpracování zemědělských výrobků a jejich uvádění na trh, které byly [Spolkové republice Německo] oznámeny dopisem [SG (95) D/13086] ze dne 20. října 1995.

Článek 2

[Spolková republika Německo] do dvou měsíců od doručení tohoto rozhodnutí upraví a případně zruší existující podpory a režimy podpor a zajistí tak jejich slučitelnost se společným trhem. [Spolková republika Německo] v souladu s bodem 3 [písm.] b) rámce uvedeného v článku 1 zejména zajistí, aby:

1) investicím […] vyloučeným bezpodmínečně v bodě 2 [přílohy rozhodnutí 94/173] nebyla poskytnuta státní podpora pro investice v odvětví zpracování zemědělských výrobků a jejich uvádění na trh

[…]

Článek 3

[Spolková republika Německo] uvědomí Komisi do dvou měsíců od doručení tohoto rozhodnutí o opatřeních přijatých k dosažení souladu s tímto rozhodnutím.

[...]“

Německá právní úprava

7 Zákon o investičních pobídkách (Investitionszulagengesetz) ze dne 22. ledna 1996, který má zrychlit a zintenzivnit investiční činnost soukromých podniků v podporovaném regionu, tj. ve spolkové zemi Berlín a v nových spolkových zemích, upravuje vyplácení investičních pobídek ve formě státní podpory osobám povinným k dani, které ve svém podniku provedly určité investice.

8 Ustanovení § 2 první věty tohoto zákona stanoví:

„Investicí způsobilou získat investiční pobídku se rozumí pořízení a výroba […] nového odpisovatelného movitého majetku zařazeného mezi stálá aktiva, který alespoň 3 roky od pořízení či vyrobení

1) tvořil součást stálých aktiv podniku či provozovny v regionu, v němž lze o dotaci žádat,

2) zůstal v provozovně v regionu, v němž lze o dotaci žádat, a

3) byl každý rok využit k soukromým účelům maximálně do výše 10 %.“

9 Druhá věta téhož ustanovení vymezuje investice, které nejsou způsobilé získat investiční pobídku. Podle bodu 4 zavedeného zákonem z roku 1999 o daňových úlevách (Steuerentlastungsgesetz 1999) ze dne 19. prosince 1998, který vstoupil v platnost dne 24. prosince 1998, není způsobilou investicí zejména:

„4) majetek, který dotčená osoba pořídila […] po 2. září 1998 uvedený […] v bodě 2 přílohy [rozhodnutí 94/173] […]“

10 Ustanovení § 3 bod 4 tohoto zákona stanoví, že:

„o způsobilé investice se jedná v případě, že je příjemce:

4. zahájil po 30. červnu 1994 a ukončil před 1. lednem 1999 a jedná se o investice ve zpracovatelských podnicích […]“

11 Čtvrtá a pátá věta tohoto ustanovení stanoví:

„Investice je ukončena okamžikem pořízení majetku […]. Investice je zahájena okamžikem objednání majetku […]“

12 Ustanovení § 4 první věty uvedeného zákona stanoví:

„Základem pro výpočet investiční pobídky je celková částka nákladů na pořízení […] podporovaných investic ukončených v průběhu účetního roku.“

13 Ustanovení § 6 odst. 1 tohoto zákona stanoví, že „žádost o investiční pobídku musí být předložena do 30. září kalendářního roku následujícího po účetním roce, v němž byly investice ukončeny."

14 Ustanovení § 9a prováděcího nařízení k zákonu o dani z příjmu (Einkommensteuer-Durchführungsverordnung) vymezuje rok pořízení jako „rok dodání".

15 Podle Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Finanční soud spolkové země Sasko-Anhaltsko) z judikatury Bundesfinanzhof (Nejvyšší spolkový finanční soud) vyplývá, že za datum dodání se považuje okamžik, k němuž se majetek připravený k použití nachází v podniku kupujícího.

Skutečnosti předcházející sporu a předběžná otázka

16 Zákon o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 původně investice v zemědělství neomezoval, jelikož německá spolková vláda považovala zemědělský rámec za nezávazné doporučení.

17 Ze spisu vyplývá, že Spolková republika Německo uvědomila Komisi o zákoně o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 na základě čl. 88 odst. 3 ES dne 31. května 1995. Komise jej zkoumala v rámci spisů N494/A/95 a N710/C/95 a povolila jej rozhodnutím ze dne 29. listopadu 1995, v němž upřesnila, že tento režim podpor musí být uplatňován v souladu s použitelnými ustanoveními práva Společenství, a to zejména v odvětví zemědělství.

18 Zemědělským rámcem Komise vyzvala členské státy, aby do dvou měsíců potvrdily, že do 1. ledna 1996 upraví existující podpory a dosáhnou tak souladu s uvedeným rámcem. V případě absence takového potvrzení si Komise vyhradila právo zahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 88 odst. 2 ES. Spolková republika Německo tento požadavek nesplnila.

19 Komise se tudíž dne 12. června 1996 rozhodla zahájit formální vyšetřovací řízení režimů regionální podpory v odvětví zpracování zemědělských výrobků existujících v Německu a jejich uvádění na trh. Toto rozhodnutí bylo dne 5. února 1997 zveřejněno v *Úředním věstníku Evropských společenství* (Úř. věst. C 36, s. 13).

20 Toto řízení bylo ukončeno dne 20. května 1998 přijetím rozhodnutí 1999/183, které bylo zasláno Spolkové republice Německo dne 2. července 1998.

21 Německý spolkový ministr financí informoval dopisem ze dne 18. září 1998, který byl zveřejněn dne 28. září 1998 v *Bundessteuerblatt* (Spolkový daňový věstník), nejvyšší spolkové daňové orgány o tom, že od 3. září 1998 nebude možné poskytovat investiční podporu mj. pro investice uvedené v bodě 2 přílohy rozhodnutí 94/173 a uvedl, že bude v tomto smyslu provedena změna zákona o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 (dále jen „dopis ze dne 18. září 1998").

22 Německý zákonodárce provedl změnu zákona o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 zákonem z roku 1999 o daňových úlevách způsobem uvedeným v bodě 9 tohoto rozsudku.

23 Dne 10. září 1999 požádala společnost Magdeburger Mühlenwerke, která v nových spolkových zemích provozuje mlynárenský podnik, o investiční pobídku ve výši 5,9 milionů DEM za investice v roce 1998.

24 Finanzamt však dospěl k závěru, že k vyplacení podpory byly způsobilé pouze investice ve výši 1,9 milionů DEM. Na základě čl. 2 druhé věty bodu 4 zákona o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 totiž odmítl zohlednit při výpočtu základu podpory investice, u nichž bylo konečné investiční rozhodnutí přijato do 2. září 1998, avšak k jeho realizaci došlo až po tomto datu.

25 Společnost Magdeburger Mühlenwerke podala proti tomuto rozhodnutí dne 26. září 2001 žalobu k Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt a tvrdila, že vložení ustanovení § 2 druhé věty bodu 4 do zákona o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 je v rozporu s ústavní zásadou zákazu retroaktivity.

26 Společnost Magdeburger Mühlenwerke konkrétně tvrdila, že zpětná účinnost § 2 druhého odstavce bodu 4 zákona o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 narušila její legitimní očekávání, jelikož právní předpis, na jehož základě byla podpora poskytnuta, zakládá od okamžiku přijetí investičního rozhodnutí legitimní očekávání na straně žadatele o podporu. Její rozhodnutí investovat bylo přijato před 3. zářím 1998 a německý zákonodárce podle ní toto ustanovení nedoplnil o žádnou výhradu založenou na unijním právu ani neupravil přechodný režim pro již provedené investice

27 Tato společnost dále tvrdí, že možnost informovat se o tom, že investiční pobídku nelze získat, měla nejdříve 28. září 1998, tj. k datu zveřejnění dopisu ze dne 18. září 1998 v BStBl a po odpovídající době k tomu, aby se s ním seznámila.

28 Finanzamt před předkládajícím soudem tvrdil, že rozhodnutí 94/173 bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropských společenství* dne 23. března 1994 a bylo od tohoto data všem přístupné, takže legitimní očekávání žadatelů o podporu již nemohlo být od tohoto data předmětem ochrany.

29 Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt se dne 20. prosince 2007 rozhodl předložit Bundesverfassungsgericht otázku, zda je § 2 druhá věta bod 4 zákona o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 slučitelný s ústavní zásadou zákazu retroaktivity. V tomto ohledu upřesnil, že sporná změna zákona o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 se uplatní též na konečná rozhodnutí o investicích přijatá investorem před vstupem nové legislativy v platnost, a proto má tato změna podle judikatury a německé právní nauky zpětnou účinnost.

30 Podle Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt je třeba podporu považovat za přiznanou k okamžiku přijetí konečného investičního rozhodnutí. Vnitrostátní režim podpory má totiž podle ní pobídkový účinek, vedl-li investora k rozhodnutí investovat. Tento výklad je mimoto podpořen i zněním rozhodnutí 1999/183, které stanoví lhůtu k dosažení souladu s tímto rozhodnutím. Článek 2 rozhodnutí 1999/183 podle ní navíc musí být vykládán z hlediska zásady ochrany legitimního očekávání.

31 Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt v tomto ohledu dospěl k závěru, že Komise umožnila rozhodnutím 1999/183 přechodný režim pro konečná investiční rozhodnutí přijatá před zveřejněním uvedeného rozhodnutí ve snaze chránit legitimní očekávání. Spolková republika Německo tak měla možnost zavést přechodný režim a rozhodla se změnit se zpětnou účinností zákon o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996, takže sporná legislativní změna nemůže být podle něj odůvodněna obecným zájmem.

32 Usnesením ze dne 4. října 2011 odmítl Bundesverfassungsgericht návrh jako nepřípustný a mimo jiné konstatoval, že Finanzgerichst des Landes Sachsen-Anhalt měl před předložením věci tomuto orgánu položit Soudnímu dvoru otázku, zda § 2 bod 1 rozhodnutí 1999/183 dopadá či nedopadá na investiční podpory, u nichž bylo konečné investiční rozhodnutí přijato do 2. září 19988, avšak k plnění došlo až po tomto datu.

33 Za těchto podmínek se Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Ponechalo rozhodnutí Komise [1999/183] německému zákonodárci při formulování § 2 věty druhé bodu 4 [zákona o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996] volnost přijmout právní úpravu, jež zvýhodňuje jím upravené investice, u kterých bylo konečné investiční rozhodnutí přijato před uplynutím lhůty k provedení rozhodnutí [1999/183], popřípadě před zveřejněním zamýšlených opatření v [BStBl], avšak k dodání předmětu investice, jakož i určení a vyplacení pobídky došlo až poté?“

K předběžné otázce

34 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda článek 2 rozhodnutí 1999/183 brání tomu, aby byly investiční podpory v mlynárenství poskytnuty v případech, kdy bylo konečné investiční rozhodnutí přijato před uplynutím lhůty poskytnuté Spolkové republice Německo k tomu, aby dosáhla souladu s tímto rozhodnutím, resp. před zveřejněním opatřeních přijatých za tímto účelem v BStBl, došlo-li k dodání předmětu investice, jakož i určení a vyplacení pobídky až po uplynutí uvedené lhůty či po uvedeném zveřejnění.

35 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že Finanzgericht des Landes Sachsen-Anhalt se vzhledem k okolnostem věci v původním řízení táže zejména na to, ke kterému okamžiku má být podpora považována za přiznanou, a na podmínky týkající se zásady ochrany legitimního očekávání.

36 V tomto ohledu je nutno uvést, že čl. 2 bod 1 rozhodnutí 1999/183 ukládá Spolkové republice Německo povinnost zajistit, aby po uplynutí dvouměsíční lhůty od oznámení tohoto rozhodnutí, v tomto případě od 3. září 1999, nedošlo k přiznání žádné investiční podpory zejména v mlynárenství.

37 Je přitom nutno připomenout, že pokud Komise v souladu s čl. 108 odst. 2 prvním pododstavcem SFEU zjistí, že podpora poskytovaná některým státem nebo ze státních prostředků není slučitelná s vnitřním trhem, rozhodne, že ji dotyčný stát ve lhůtě stanovené Komisí musí zrušit nebo upravit. Lhůta uvedená v bodě 36 tohoto rozsudku tedy byla Spolkové republice Německo poskytnuta pouze pro účely úpravy a případně zrušení podpor dotčených v původním řízení.

38 Rozhodnutí 1999/183 kromě toho neobsahuje žádná přechodná ustanovení. Je tedy nutno konstatovat, že zákaz poskytovat od 2. září 1998 investiční podpory v mlynárenství je bezpodmínečný.

39 Z toho plyne, že čl. 2 bod 1 rozhodnutí 1999/183 neumožňuje, aby byly po 2. září 1998 v mlynárenství poskytovány investiční podpory.

40 Pokud jde o otázku, k jakému okamžiku byla investiční podpora dotčená v původním řízení přiznána, je nutno poznamenat, že podpory je třeba považovat za přiznané k okamžiku, k němuž bylo právo příjemci podpory přiznáno na základě platných vnitrostátních předpisů.

41 Předkládajícímu soudu tedy přísluší určit okamžik, k němuž lze uvedenou podporu považovat za přiznanou na základě platných vnitrostátních právních předpisů. Pro tento účel musí zohlednit všechny podmínky stanovené vnitrostátním právem k získání předmětné podpory.

42 Jestliže byly všechny uvedené podmínky splněny do 2. září 1998, zákaz stanovený v čl. 2 bodě 1 rozhodnutí 1999/183 nemá vliv na vyplacení příslušné části podpory, jelikož toto rozhodnutí nevyžaduje, aby byly již vyplacené podpory vráceny zpět. Pokud však došlo ke splnění všech podmínek až po tomto datu, uvedený zákaz se uplatní bez výjimky.

43 Dále je nutno zdůraznit, že je na předkládajícím soudu, aby zajistil, že nedojde k obcházení zákazu stanoveného v čl. 2 bodě 1 rozhodnutí 1999/183. Body 8 až 15 tohoto rozsudku nasvědčují tomu, že k podmínkám, které německá právní úprava stanoví pro účely poskytnutí investiční pobídky, patří v každém případě podmínka ukončení investice. Vnitrostátní soud tedy nemohl po vydání rozhodnutí 1999/183 dospět k závěru, že právo na tuto podporu vzniká k okamžiku, kdy žadatel o podporu přijal konečné investiční rozhodnutí.

44 Zejména s ohledem na bezpodmínečnost zákazu stanoveného v čl. 2 bodě 1 tohoto rozhodnutí a vzhledem k okolnosti, že uvedená lhůta byla Spolkové republice Německo poskytnuta pouze k tomu, aby upravila či zrušila existující podpory a režimy podpor, a zajistila tak jejich slučitelnost se společným trhem, je nutno jakýkoli výklad podmínek pro poskytnutí podpory dotčené v původním řízení ze strany vnitrostátních orgánů, který posouvá okamžik, k němuž je tato podpora považována za přiznanou, považovat za obcházení tohoto zákazu.

45 Motivační účinek určitého opatření podpory je ostatně součástí přezkumu jeho slučitelnosti s vnitřním trhem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2011, Německo v. Komise, C-544/09 P, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 68). Je tedy nutno dodat, že okolnost, podle níž mohl mít zákon o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 motivační účinek na dotčené investice, není relevantní pro účely určení okamžiku, k němuž je nutno považovat podporu za přiznanou.

46 Pokud jde o otázku předkládajícího soudu, zda může být konečné investiční rozhodnutí přijaté před 3. zářím 1998 v souladu se zásadou ochrany legitimního očekávání předmětem podpory v takovém případě, jako je případ ve věci původním řízení, je nutno připomenout, že Komise zahájila formální vyšetřovací řízení investičních podpor v mlynárenství poskytnutých na základě zákona o investičních pobídkách ze dne 22. ledna 1996 dne 12. června 1996 a rozhodnutí o zahájení tohoto řízení bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropských společenství* dne 5. února 1997.

47 I kdyby mohl hospodářský subjekt postupující s řádnou péčí poukazovat na legitimní očekávání stran poskytnutí takové podpory před uvedeným zveřejněním, od tohoto zveřejnění takové očekávání mít nemohl. Zahájení formálního vyšetřovacího řízení totiž znamená, že Komise vážně pochybuje o slučitelnosti dotčené podpory s unijní právní úpravou. Hospodářský subjekt postupující s řádnou péčí se tedy od toho okamžiku nemůže spoléhat na trvání této podpory.

48 Z důvodů uvedených v bodech 46 a 47 tohoto rozsudku je tedy zveřejnění dopisu ze dne 18. září 1998 v BStBL irelevantní pro účely posouzení existence legitimního očekávání žalobkyně v původním řízení.

49 Vzhledem k výše uvedenému je nutno na položenou otázku odpovědět tak, že článek 2 rozhodnutí 1999/183 je nutno vykládat v tom smyslu, že brání tomu, aby byly investiční podpory v mlynárenství poskytnuty v případech, kdy bylo konečné investiční rozhodnutí přijato před uplynutím lhůty poskytnuté Spolkové republice Německo k tomu, aby dosáhla souladu s tímto rozhodnutím, resp. před zveřejněním opatření přijatých za tímto účelem v BStBl, došlo-li k dodání předmětu investice, jakož i určení a vyplacení pobídky až po uplynutí uvedené lhůty či po uvedeném zveřejnění a je-li za okamžik přiznání podpory považován okamžik, který nastal po uplynutí této lhůty. Předkládajícímu soudu přísluší určit okamžik, k němuž se taková investiční pobídka, jako je pobídka dotčená v původním řízení, považuje za přiznanou, přičemž musí zohlednit všechny podmínky stanovené vnitrostátní právní úpravou pro získání předmětné podpory a zajistit, aby nedošlo k obcházení zákazu stanoveného v čl. 2 bodě 1) rozhodnutí 1999/183.

K nákladům řízení

50 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

Článek 2 rozhodnutí Komise 1999/183/ES ze dne 20. května 1998 o státní podpoře na zpracování německých zemědělských výrobků a jejich uvádění na trh, která může být poskytnuta na základě existujících opatření regionální podpory, je nutno vykládat v tom smyslu, že brání tomu, aby byly investiční podpory v mlynárenství poskytnuty v případech, kdy bylo konečné investiční rozhodnutí přijato před uplynutím lhůty poskytnuté Spolkové republice Německo k tomu, aby dosáhla souladu s tímto rozhodnutím, resp. před zveřejněním opatřeních přijatých za tímto účelem v *Bundessteuerblatt*, došlo-li k dodání předmětu investice, jakož i k určení a vyplacení pobídky až po uplynutí uvedené lhůty či po uvedeném zveřejnění a je-li za okamžik přiznání podpory považován okamžik, který nastal po uplynutí této lhůty. Předkládajícímu soudu přísluší určit okamžik, k němuž se taková investiční pobídka, jako je pobídka dotčená v původním řízení, považuje za přiznanou, přičemž musí zohlednit všechny podmínky stanovené vnitrostátní právní úpravou pro získání předmětné podpory a zajistit, aby nedošlo k obcházení zákazu stanoveného v čl. 2 bodě 1) rozhodnutí 1999/183.

Podpisy.