



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 24. ledna 2013¹

Věc C-568/11

**Agroferm A/S
proti
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri**

(Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Vestre Landsret, Dánsko)

„Společná zemědělská politika — Nařízení (ES) č. 1265/2001 — Produkční náhrada za zpracování cukru — Zařazení výrobku, který obsahuje sulfát lysinu, do kombinované nomenklatury — Nařízení (ES) č. 1258/1999 — Zpětné vymáhání neoprávněně vyplacených částek — Zásada ochrany legitimního očekávání“

I – Úvod

1. Tato žádost o předběžné otázce se odvíjí od cíle sledovaného Unií, jímž je zajistit pěstitelům cukrové řepy a cukrové třtiny potřebné záruky v oblasti zaměstnanosti a životní úrovně². Právě za tímto účelem profitovala žalobkyně v původním řízení z unijních podpor, které jí byly vypláceny pro výrobu sulfátu lysinu z cukru. Příslušné dánské orgány však později pojalý pochybnosti, zda vyráběný produkt skutečně splňuje podmínky pro přiznání unijní podpory. Nakonec poskytování dalších podpor odmítly a požadovaly vrácení již vyplacených částek.

2. Z tohoto hlediska je v tomto řízení třeba nejprve objasnit, zda lze na vyráběný sulfát lysinu poskytnout unijní podporu ve formě produkční náhrady. Toto řízení však především nabízí příležitost objasnit judikaturu vytvářenou během několika desetiletí k otázce ochrany legitimního očekávání v případě poskytování unijních podpor.

II – Právní rámec

3. Do roku 2006 byly produkční náhrady na zpracování cukru poskytovány podle nařízení č. 1265/2001³. Toto nařízení obsahuje jak předpisy o podmínkách uplatnění nároku na produkční náhradu, tak i ustanovení týkající se s tím souvisejícího správního řízení.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Viz druhý bod odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. června 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru (Úř. věst. L 178, s. 1).

3 — Nařízení Komise (ES) č. 1265/2001 ze dne 27. června 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/2001, pokud jde o poskytování produkční náhrady pro některé výrobky z odvětví cukru používané v chemickém průmyslu (Úř. věst. L 178, s. 63; Zvl. Vyd. 3/33, s. 76).

A – Nárok na produkční náhradu

4. Podle čl. 14 odst. 1 prvního pododstavce písm. b) nařízení č. 1265/2001 zakládá vydání osvědčení o náhradě „právo na vyplacení produkční náhrady uvedené v osvědčení [...] po zpracování základního produktu podle podmínek stanovených v osvědčení o náhradě“.

5. Článek 1 odst. 1 definuje jako „základní produkt“ mimo jiné cukr, „který se používá při výrobě výrobků chemického průmyslu uvedených v příloze I“. Tato příloha I obsahuje tabulku s kódy kombinované nomenklatury. V tabulce jsou mimo jiné uvedeny:

„Kapitola 29 Organické chemické produkty kromě podpoložek 2905 4300 a 2905 44

[...]

ex kapitola 38 Různé chemické výrobky kromě výrobků podpoložek 3809 10, 3809 91 00, 3809 92 00, 3809 93 00 a ex 3824 60“

6. Kombinovaná nomenklatura je definována pomocí přílohy I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku⁴. Podle čl. 12 odst. 1 tohoto nařízení vyplývalo znění přílohy I v období rozhodném pro toto řízení mezi roky 2004 a 2006 z nařízení č. 1789/2003⁵, č. 1810/2004⁶ a č. 1719/2005⁷. Ustanovení relevantní pro projednávaný případ jsou ve všech třech zněních přílohy I identická.

7. Kapitola 29 kombinované nomenklatury obsahuje podpoložku 2922 41 00 „Lysin a jeho estery; jeho soli“. Poznámka č. 1 ke kapitole 29 kombinované nomenklatury obsahuje následující doplnění:

„1. Není-li stanoveno jinak, patří do této kapitoly pouze:

a) samostatné chemicky definované organické sloučeniny, též obsahující nečistoty;

[...]

e) výrobky uvedené výše v písmenech a), b) nebo c) rozpuštěné v jiných rozpouštědlech za předpokladu, že roztok tvoří normální a nezbytný způsob úpravy těchto výrobků, který je použit výhradně z bezpečnostních důvodů nebo z důvodů přepravy, a že rozpouštědlo neučiní výrobek vhodným spíše pro specifické než pro všeobecné použití;

f) výrobky uvedené výše v písmenech a), b), c), d) nebo e) s přidaným stabilizátorem (včetně protispékavé látky), který je nezbytný pro jejich konzervaci nebo dopravu; [...]

g) výrobky uvedené výše v písmenech a), b), c), d), e), nebo f) s přidaným protiprašným prostředkem nebo barvivem nebo vonnou látkou, přidaným k usnadnění jejich identifikace nebo z bezpečnostních důvodů za předpokladu, že přísady neučiní výrobek vhodným spíše pro specifické než pro všeobecné použití;

[...]“

4 — Úř. věst. L 256, s. 1; Zvl. vyd. 02/02, s. 382; naposledy pozměněné nařízením Rady (ES) č. 254/2000 ze dne 31. ledna 2000, Úř. věst. L 28, s. 16; Zvl. vyd. 02/09, s. 357.

5 — Nařízení Komise (ES) č. 1789/2003 ze dne 11. září 2003, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (Úř. věst. L 281, s. 1; Zvl. vyd. 02/14, s. 3).

6 — Nařízení Komise (ES) č. 1810/2004 ze dne 7. září 2004, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (Úř. věst. L 327, s. 1).

7 — Nařízení Komise (ES) č. 1719/2005 ze dne 27. října 2005, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (Úř. věst. L 286, s. 1).

8. V kapitole 38, která se týká „Různých chemických výrobků“, se nachází číslo 3824 s označením „[...] chemické výrobky a přípravky chemického průmyslu nebo příbuzných průmyslových odvětví [...], jinde neuvedené ani nezahrnuté“.

9. Kapitola 23 kombinované nomenklatury obsahuje číslo 2309 „Přípravky používané k výživě zvířat“.

B – Řízení o produkční náhradě

10. Článek 2 nařízení č. 1265/2001 stanoví ohledně správního řízení následující:

„1. Produkční náhradu poskytuje členský stát, na jehož území se uskutečňuje zpracování základních produktů.

2. Členský stát může poskytovat náhradu pouze tehdy, pokud celní kontrola nebo administrativní kontrola poskytující rovnocenné záruky zajistí, že se základní produkty používají za účelem stanoveným v žádosti uvedené v článku 3.“

11. Článek 3 nařízení č. 1265/2001 obsahuje následující ustanovení:

„1. Produkční náhrada se poskytuje pouze zpracovatelům, kteří zaručí, že kontrolu podle čl. 2 odst. 2 lze provádět kdykoli, a kteří podali žádost s uvedením chemického výrobku, při jehož výrobě má být základní produkt použit.

2. Dotyčný členský stát může podmínit získání nároku na náhradu předchozím schválením zpracovatelů uvedeným v odstavci 1.“

Podle údajů předkládajícího soudu bylo podle dánského práva, které je právem rozhodným v původním řízení, nezbytné získat předchozí schválení od dánských celních orgánů.

12. V osvědčení o náhradě, které podle čl. 14 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 1265/2001 zakládá právo na vyplacení produkční náhrady, je podle čl. 12 odst. 3 písm. d) uvedeno „použití, k jakému je základní produkt určen“.

13. Žádost o produkční náhradu obsahuje podle čl. 10 odst. 1 druhého pododstavce písm. c) „položku celního sazebníku a popis chemického výrobku, k jehož výrobě má být základní produkt použit“.

14. Článek 13 písm. b) nařízení č. 1265/2001, který platí jak pro žádost o náhradu, tak i pro osvědčení o náhradě, stanoví:

„údaj o použití základního produktu se může na žádost a se souhlasem příslušných orgánů dotyčného členského státu týkat pouze kapitoly kombinované nomenklatury, do níž chemický výrobek nebo chemické výrobky, které se mají vyrobit, patří.“

15. Během rozhodné doby byly produkční náhrady poskytované členskými státy podle čl. 1 odst. 1 a odst. 2 písm. b), jakož i čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1258/1999⁸ financovány ze souhrnného rozpočtu Evropských společenství⁹. Článek 8 odst. 1 první pododstavec tohoto nařízení upravuje mimo jiné následující povinnosti členských států:

„1. Členské státy přijmou v souladu se svými právními a správními předpisy opatření nezbytná k:

[...]

b) předcházení nesrovnalostem a jejich stíhání;

c) zpětnému získání částek ztracených v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalostí“

16. „Nesrovnalostí“ se podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95¹⁰ rozumí „jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství [...] formou neoprávněného výdaje.“

III – Původní řízení a řízení před Soudním dvorem

17. Dánská společnost Agroferm A/S (dále jen „Agroferm“) vyráběla v Dánsku od srpna 2004 do června 2006 ve fermentačním procesu z cukru sulfát lysinu, který uváděla na trh jako přídatnou látku do krmiv. Od srpna 2004 do března 2006 pobírala produkční náhrady na použitý cukr v celkové výši 70,6 milionu dánských korun, což v současnosti odpovídá přibližně 9,5 milionu eur.

18. Agroferm požádala dne 19. května 2004 u dánských celních orgánů o „předchozí schválení“ produkčních náhrad. V žádosti uvedla, že zamýšlí vyrábět lysin, který podle jejího názoru spadá do podpoložky 2922 41 00 kombinované nomenklatury. Dne 16. června 2004 vydaly dánské celní orgány rozhodnutí o schválení platné do konce května 2007. Poté vydávala dánská agentura pro potravinářský průmysl jednotlivá osvědčení o náhradě, která platila vždy pět měsíců od vydání.

19. V říjnu 2005 a březnu 2006 odebraly dánské celní orgány vzorky produktu vyráběného společností Agroferm. Z analýzy vzorků vyplynulo, že produkt sestává pouze ze 66 % ze sulfátu lysinu a zbylá část obsahuje vedlejší produkty výrobního procesu, převážně ve formě buněčné masy. Dne 9. května 2006 odmítla dánská agentura pro potravinářský průmysl nadále vyplácet produkční náhrady z důvodu, že existuje nejistota ohledně zařazení vyráběného produktu.

20. Tento orgán nakonec dne 22. listopadu 2006 společnost Agroferm vyzval, aby vrátila produkční náhrady ve výši 86,6 milionů dánských korun spolu s úroky. Společnost Agroferm tento požadavek v původním řízení napadá s odůvodněním, že částky získala oprávněně a každopádně v dobré víře. Dále požaduje, aby jí až do ukončení výroby v červnu 2006 byly vyplaceny další již schválené produkční náhrady.

8 — Nařízení Rady (ES) č. 1258/1999 ze dne 17. května 1999 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 160, s. 103; Zvl. vyd. 3/25, s. 414).

9 — Viz bod 36 odůvodnění nařízení č. 1260/2001 (citovaného v poznámce pod čarou č. 2).

10 — Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340).

21. Za těchto okolností předložil Vestre Landsret, který se sporem zabýval, Soudnímu dvoru následující předběžné otázky podle článku 267 SFEU:

1. Náleží produkt vyrobený z cukru fermentovaného za pomoci bakterie *Corynebacterium glutamicum*, který kromě chemických nečistot pocházejících z výrobního procesu (nemodifikované suroviny, činidla používaná ve výrobním procesu a vedlejší produkty) sestává přibližně z 65 % sulfátu lysinu, pod číslo 2309, číslo 2922 nebo číslo 3824 kombinované nomenklatury, ve znění přílohy I nařízení č. 1719/2005?

Je v této souvislosti relevantní, zda nečistoty byly v produktu ponechány záměrně s cílem učinit jej obzvláště vhodným pro produkci krmiva nebo s cílem tuto vlastnost vylepšit, nebo zda byly ponechány, protože nebylo nutné nebo účelné je odstranit? Jaká vodítka by se měla použít při posouzení této otázky v konkrétním případě?

Je pro odpověď relevantní, že je možné vyrobit jiné produkty obsahující lysin, včetně „čistého“ lysinu ($\geq 98\%$) a produktu na bázi lysinu a kyseliny chlorovodíkové (HCl lysinu), které mají vyšší obsah lysinu než produkt popsán výše, a je v této souvislosti relevantní, že obsah sulfátu lysinu a dalších chemických nečistot v produktu popsáném výše odpovídá množství obsaženém v produktech obsahujících sulfát lysinu jiných výrobců? Jaká vodítka by se měla použít při posouzení této otázky v konkrétním případě?

2. Vycházíme-li z předpokladu, že výroba podle zásady legality nespádala pod režim produkčních náhrad, bylo by v rozporu s unijním právem, kdyby vnitrostátní orgány v takovém případě, jako je projednávaný případ, a v souladu s vnitrostátními zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání upustily od zpětného vymáhání náhrad, které výrobce obdržel v dobré víře?
3. Pokud z hlediska zásady legality výroba nespádala pod režim produkčních náhrad, bylo by v rozporu s unijním právem, kdyby vnitrostátní orgány v takovém případě, jako je projednávaný případ, a v souladu s vnitrostátními zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání dostály závazkům omezeným v čase (osvědčením o produkční náhradě), které výrobce přijal v dobré víře?

22. Písemné části řízení před Soudním dvorem, jakož i ústního jednání ze dne 22. listopadu 2012 se zúčastnily společnost Agroferm, dánská vláda a Komise.

IV – Právní analýza

23. Předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou jak právní podmínky poskytování produkčních náhrad, tak i nároky, které mohou vyplynout v rámci řízení o produkčních náhradách z hlediska ochrany legitimního očekávání z jednání vnitrostátních orgánů.

24. První otázka předkládajícího soudu má tedy objasnit, zda produkt vyráběný společností Agroferm zakládal nárok na produkční náhradu podle unijního práva (k tomu viz část A). Druhá a třetí otázka byly položeny pro případ, že dánské orgány neměly společnosti Agroferm poskytnout žádné produkční náhrady. Těmito otázkami mají být vyjasněny nároky, které má žadatel vůči vnitrostátním orgánům na základě zásady ochrany legitimního očekávání (k tomu viz B a C).

A – K první předběžné otázce: zařazení do kombinované nomenklatury

25. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda produkt vyráběný společností Agroferm spadá pod číslo 2309, 2922, nebo číslo 3824 kombinované nomenklatury, ve znění přílohy I nařízení č. 1719/2005. Vzhledem k tomu, že toto nařízení vstoupilo v platnost podle svého článku 2 až od 1. ledna 2006, avšak původní řízení se týká produkčních náhrad za roky 2004 až 2006, je třeba otázku předkládajícího soudu chápat tak, že je požadován výklad kombinované nomenklatury ve znění platném v těchto jednotlivých letech¹¹.

26. Z článku 2 odst. 1 a čl. 14 odst. 1 prvního pododstavce písm. b) ve spojení s čl. 1 odst. 1 a přílohou I nařízení č. 1265/2001 vyplývá, že nárok na produkční náhradu závisí na tom, pod jaké číslo kombinované nomenklatury bude zařazen produkt vyráběný společností Agroferm. Takový nárok by existoval, kdyby tento produkt spadl do čísla 2922 nebo 3824, nikoli však do čísla 2309 kombinované nomenklatury.

1. Číslo 2922

27. Podle názoru společnosti Agroferm spadá produkt, který vyrábí, pod kód 2922 41 00 kombinované nomenklatury, který je podpoložkou čísla 2922. Tato podpoložka zahrnuje především soli lysinu. Podle údajů předkládajícího soudu se u vyráběného sulfátu lysinu o takovou sůl lysinu jedná. Produkt vyráběný společností Agroferm však sestává jen ze 65 % ze sulfátu lysinu a zbytek je buněčná masa, která je výsledkem výrobního procesu.

28. K určení, zda produkt spadá i do podpoložky 2922 41 00, je třeba použít zásady rozvinuté Soudním dvorem v oblasti celního zařazení zboží. Je pravda, že v projednávaném případě se jedná o produkční náhradu, a nikoli o celněprávní otázku. Nařízení č. 1265/2001 však výslovně používá kombinovanou nomenklaturu vytvořenou pro účely celního práva¹². Podle těchto výkladových zásad je v zájmu zajištění právní jistoty a usnadnění kontrol třeba hledat rozhodující kritérium pro sazební zařazení zboží obecně v jeho objektivních charakteristikách a vlastnostech, jak jsou definovány zněním čísel kombinované nomenklatury a poznámek ke kapitolám kombinované nomenklatury¹³.

29. Podle poznámky č. 1 písm. a) ke kapitole 29 patří do této kapitoly, a tedy i do podpoložky 2922 41 00, pouze „samostatné chemicky definované organické sloučeniny, též obsahující nečistoty“. Podle toho je třeba zohlednit dvě proti sobě stojící objektivní podmínky. Sloučeniny podle této kapitoly musí být na jedné straně „samostatné“ a „chemicky definované“, avšak na straně druhé mohou také obsahovat „nečistoty“.

30. Podle názoru dánské vlády a Komise nejsou požadavky této poznámky splněny, jelikož buněčná masa zbylá z výrobního procesu nebyla odstraněna, takže produkt nevykazoval nezbytný stupeň čistoty.

31. Tím, že poznámka připouští nečistoty, jasně naznačuje, že požadavky „samostatné“ a „chemicky definované“ nevyžadují 100% stupeň čistoty sloučeniny. Důvodem tohoto je, že takový požadavek není zpravidla technicky splnitelný. Jelikož se však sloučenina musí vyskytovat „samostatně“, nelze v případě, kdy produkt obsahuje další látky, ačkoli je technicky možný vyšší stupeň čistoty, již hovořit o pouhé

11 — Viz bod 6 výše.

12 — Viz také rozsudky ze dne 6. listopadu 1997, LTM (C-201/96, Sb. rozh. 1997, I-6147, body 13 až 16) a ze dne 12. března 1998, Laboratoires Sarget (C-270/96, Sb. rozh. 1998, I-1121, body 11 až 15).

13 — Zejména viz rozsudky ze dne 25. května 1989, Weber (40/88, Recueil, s. 1395, bod 13); ze dne 18. července 2007, Olicom (C-142/06, Sb. rozh. s. I-6675, bod 16) a ze dne 6. září 2012, Lowlands Design Holding (C-524/11, bod 23).

nečistotě. Podle údajů předkládajícího soudu tak tomu však právě je, takže se v případě buněčné masy obsažené v produktu společnosti Agroferm nejedná o pouhou nečistotu. Jelikož jsou rozhodující pouze objektivní znaky produktu, není v této souvislosti relevantní, že vyšší stupeň čistoty není podle údajů předkládajícího soudu z obchodního hlediska smysluplný.

32. Srovnání s ostatními poznámkami ke kapitole 29 navíc ukazuje, že součásti produktu nelze považovat za nečistoty, jestliže jsou ve sloučenině obsaženy záměrně, aby splnily určitý účel. Písm. e) až g) poznámky č. 1 ke kapitole 29 kombinované nomenklatury totiž vymezují, k jakým účelům a za jakých podmínek je roztok v jiných látkách než voda nebo přidání jiných látek neškodný. Tyto požadavky by byly irelevantní, kdyby přidání těchto látek mohlo být považováno za nečistotu ve smyslu písm. a). Za pouhou nečistotu však nelze považovat nejen dodatečný přídavek, nýbrž i ponechání látek ve výrobku k určitému účelu. Jinak by totiž prostřednictvím podoby výrobního procesu mohly být obcházeny požadavky písm. e) až g) poznámky č. 1 ke kapitole 29.

33. Podle údajů předkládajícího soudu plní buněčná masa obsažená v produktu společnosti Agroferm určitý účel. Zprv má zajišťovat absorpci vlhkosti v sulfátu lysinu a zadruhé má zlepšit schopnost sloučeniny k jejímu využití jako přídatné látky do krmiva. Také v této souvislosti nelze na buněčnou masu nahlížet jako na pouhou nečistotu ve smyslu poznámky č. 1 písm. a) ke kapitole 29.

34. Vzhledem k těmto zjištěním již není třeba posuzovat vysvětlivky k harmonizovanému systému popisu a číselného označování zboží vypracované Světovou celní organizací, na které Komise podpůrně odkázala. Tyto vysvětlivky představují podle ustálené judikatury důležitý prostředek k výkladu kombinované nomenklatury, avšak nejsou právně závazné¹⁴. Jsou proto ve vztahu k poznatkům získaným z výkladu právně závazné kombinované nomenklatury a zejména poznámky č. 1 ke kapitole 29 druhořadé.

35. Produkt vyráběný společností Agroferm nelze proto zařadit do podpoložky 2922 41 00 kombinované nomenklatury, jelikož nesplňuje podmínky uvedené v poznámce č. 1 písm. a) ke kapitole 29.

2. Číslo 2309

36. Podle názoru dánské vlády a Komise má být výrobek společnosti Agroferm naopak zařazen do čísla 2309. Toto číslo zahrnuje „Přípravky používané k výživě zvířat“.

37. Účel použití výrobku může představovat objektivní kritérium pro zařazení, pokud je inherentní tomuto výrobku, což musí být posouzeno v závislosti na objektivních charakteristikách a vlastnostech zboží¹⁵. Předmětný výrobek byl sice uváděn na trh pouze jako přídatná látka do krmiv, takže je na základě údajů předkládajícího soudu předurčen podle svých objektivních vlastností. Společnost Agroferm má tudíž za to, že zařazení do čísla 2309 není přípustné.

38. Číslo 2309 však nevyžaduje, aby byly přípravky omezeny na výrobky, které jsou vhodné pouze k vlastní výživě zvířat. Výrobek vyráběný společností Agroferm musí být proto zařazen do čísla 2309 kombinované nomenklatury.

14 — Viz rozsudky ze dne 17. března 2005, Ikegami (C-467/03, Sb. rozh. s. I-2389, bod 17); ze dne 11. ledna 2007, B.A.S. Trucks (C-400/05, Sb. rozh. s. I-311, bod 28) a ze dne 18. května 2011, Delphi Deutschland (C-423/10, Sb. rozh. s. I-4003, bod 24); především však viz rozsudek ze dne 28. července 2011, Pacific World a FDD International (C-215/10, Sb. rozh. s. I-7255, bod 29), který označuje vysvětlivky za „využitelné poznatky“.

15 — Rozsudky ze dne 1. června 1995, Thyssen Haniel Logistic (C-459/93, Recueil, s. I-1381, bod 13); Olicom (citovaný v poznámce pod čarou č. 13, bod 18) a ze dne 22. listopadu 2012, DIGITALNET (C-320/11, C-330/11, C-382/11 a C-383/11, bod 43).

3. Číslo 3824

39. Jelikož číslo 3824 kombinované nomenklatury obsahuje pouze výrobky „jinde neuvedené ani nezahrnuté“ a výrobek společnosti Agroferm má být, jak bylo uvedeno, zařazen do čísla 2309, nespadá pod číslo 3824.

4. Dílčí závěr

40. Na první předběžnou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že takový výrobek, který je předmětem původního řízení, obsahující z 65 % sulfát lysinu, jakož i nečistoty z výrobního procesu, který se používá jako přídatná látka do krmiv, je třeba zařadit pod číslo 2309 kombinované nomenklatury.

B – Ke druhé předběžné otázce: vrácení vyplacených produkčních náhrad

41. Svou druhou otázku pokládá předkládající soud pro případ, že společnost Agroferm neměla pro svůj produkt nárok na produkční náhradu. Jak jsme viděli, nelze produkt zařadit do žádného čísla, které podle nařízení č. 1265/2001 zakládá nárok na produkční náhradu. Proto je namíste odpovědět na druhou otázku.

42. Podstatou této předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda je v rozporu s unijním právem skutečnost, že se vnitrostátní orgány, s ohledem na zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, které je třeba dodržovat podle vnitrostátního práva, zdrží v takovém řízení, jako je probíhající řízení, zpětného vymáhání produkčních náhrad.

1. Použití unijněprávní zásady ochrany legitimního očekávání

43. Předběžná otázka je zjevně položena v kontextu ustálené judikatury týkající se společné zemědělské politiky, podle které není v rozporu s unijním právem, jestliže vnitrostátní právo v oblasti zpětného vymáhání neoprávněně vyplacených veřejnoprávních finančních plnění zohlední zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, které jsou součástí unijního právního řádu¹⁶.

44. Tato judikatura může vyvolávat dojem, že je na uvážení členských států, zda u zpětného vymáhání finančních plnění upravených unijním právem použijí zásadu ochrany legitimního očekávání, či nikoli. V takových případech by tedy bylo z hlediska unijního práva přípustné přiznat ochranu legitimního očekávání podle vnitrostátního práva. Tento pohled by však zároveň implikoval, což ostatně vyplývá i z názoru Komise, že taková ochrana legitimního očekávání není vyžadována v unijním právu.

45. Takový náhled na věc však nelze přijmout.

46. Členské státy mají při provádění unijního práva spíše kategorickou povinnost dodržovat zásadu ochrany legitimního očekávání, tak jak je v unijním právu jednotně definována pro všechny členské státy (k tomu viz a). Proto je třeba unijněprávní zásadu ochrany legitimního očekávání dodržovat přinejmenším při vymáhání finančních plnění upravených unijním právem, jestliže – tak jako v projednávaném případě – dochází ke zpětnému vymáhání rovněž na unijněprávním základě (k tomu viz b).

¹⁶ — Viz rozsudky ze dne 5. března 1980, Ferwerda (265/78, Recueil, s. 617, výrok); ze dne 21. září 1983, Deutsche Milchkontor a další (205/82 až 215/82, Recueil, s. 2633, bod 30); ze dne 12. května 1998, Steff-Houllberg Export a další (C-366/95, Recueil, s. I-2661, bod 16); ze dne 9. října 2001, Flemmer a další (C-80/99 až C-82/99, Recueil, s. I-7211, bod 60) a ze dne 19. září 2002, Huber (C-336/00, Recueil, s. I-7699, bod 56); viz rovněž rozsudek ze dne 21. června 2007, ROM-projecten (C-158/06, Sb. rozh. s. I-5103, bod 24), který se týká strukturálních fondů.

a) Ochrana legitimního očekávání při provádění unijního práva vnitrostátními orgány

47. Z ustálené judikatury Soudního dvora týkající se především unijní právní úpravy daně z přidané hodnoty vyplývá, že členské státy musí při provádění unijních právních předpisů dodržovat unijněprávní zásadu ochrany legitimního očekávání¹⁷. Rovněž však v rámci společné zemědělské politiky Soudní dvůr několikrát potvrdil, že unijněprávní zásadu ochrany legitimního očekávání musí dodržovat každý vnitrostátní orgán, který byl pověřen uplatňováním unijního práva¹⁸.

48. Kdyby měly naopak členské státy při provádění unijního práva možnost používat pokaždé rozdílné vnitrostátní zásady ochrany legitimního očekávání, vedlo by to v konečném důsledku k rozdílnému používání unijního práva v jednotlivých členských státech. Zatímco by některé členské státy poskytovaly pouze omezenou ochranu legitimního očekávání, mohly by být jiné členské státy ve prospěch podniků usazených na jejich území a případně k tíži rozpočtu Společenství velkorysejší. Takový výklad unijního práva je třeba odmítnout již proto, že by se takové rozdílné zacházení mohlo projevit v závažných narušeních hospodářské soutěže mezi členskými státy.

49. Platnost unijněprávní zásady ochrany legitimního očekávání nesmí navíc záviset ani na tom, zda je unijní právo v konkrétním případě prováděno unijními orgány či orgány členských států. Podle judikatury se lze totiž zásady ochrany legitimního očekávání dovolávat proti unijnímu aktu pouze tehdy, když sama Unie předtím vytvořila situaci, která mohla toto legitimní očekávání vyvolat¹⁹. Takové legitimní očekávání však mohou vyvolat i akty unijního zákonodárce, jakož i unijních orgánů²⁰.

50. Neexistuje ostatně ani rozpor mezi vázaností členských států unijněprávní zásadou ochrany legitimního očekávání a ustálenou judikaturou, podle které nemůže praxe členského státu, která je v rozporu s unijním právem, založit legitimní očekávání u jednotlivce, jenž má z takto vytvořené situace prospěch²¹. Toto tvrzení totiž souvisí s tím, že nelze obvykle chránit důvěru v protiprávní jednání. Zásady ochrany legitimního očekávání se nelze dovolávat vůči jednoznačnému ustanovení práva Unie a jednání vnitrostátního orgánu pověřeného uplatňováním unijního práva, které je s tímto právem v rozporu, nemůže na straně hospodářského subjektu založit legitimní očekávání zacházení, které je v rozporu s unijním právem²². To se však týká obsahového dosahu unijněprávní ochrany legitimního očekávání a nezpochybňuje skutečnost, že se zásadně použije na prováděcí akty vnitrostátních orgánů²³.

b) Uplatňování unijního práva při zpětném vymáhání finančních plnění upravených unijním právem

51. V projednávaném případě měly dánské orgány imperativní povinnost dodržet unijněprávní zásadu ochrany legitimního očekávání, jestliže při zpětném vymáhání produkčních náhrad uplatňovaly unijní právo.

17 — Viz zejména rozsudky ze dne 3. prosince 1998, Belgocodex (C-381/97, Recueil, s. I-8153, bod 26); ze dne 11. července 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Recueil, s. I-6325, bod 44) a ze dne 12. května 2011, Enel Maritsa Iztok 3 (C-107/10, Sb. rozh. s. I-3873, bod 29).

18 — Viz rozsudky ze dne 26. dubna 1988, Krücken (316/86, Recueil, s. 2213, bod 22) a ze dne 1. dubna 1993, Lageder a další (C-31/91 až C-44/91, Recueil, s. I-1761, bod 33).

19 — Viz rozsudky ze dne 15. února 1996, Duff a další (C-63/93, Recueil, s. I-569, bod 20); rozsudek ze dne 6. března 2003, Niemann (C-14/01, Recueil, s. I-2279, bod 56) a ze dne 14. června 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, bod 78).

20 — V této souvislosti viz především rozsudky Duff a další (uvedený výše v poznámce pod čarou č. 19, body 20 a 14) a Niemann (uvedený výše v poznámce pod čarou č. 19, body 56 a 57).

21 — Rozsudky ze dne 15. prosince 1982, Maizena (5/82, Recueil, s. 4601, bod 22), Lageder a další (citován v poznámce pod čarou č. 18, bod 34) a Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (citován v poznámce pod čarou č. 19, bod 81).

22 — Rozsudky Krücken (citován v poznámce pod čarou č. 18, bod 24); Lageder a další (citován v poznámce pod čarou č. 18, bod 35); ze dne 16. března 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Sb. rozh. 2006, I-2619, bod 31), a ze dne 7. dubna 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, Sb. rozh. s. I-2775, bod 47 a v něm citovaná judikatura).

23 — V této souvislosti rovněž viz rozsudky Krücken (citován v poznámce pod čarou č. 18, body 22 až 24) a Lageder a další (citován v poznámce pod čarou č. 18, body 33 až 35).

52. V tomto ohledu by mohly existovat pochybnosti vzhledem k ustálené judikatuře Soudního dvora, podle které musejí být spory týkající se zpětného vymáhání částek vyplacených v rozporu s unijním právem v případě chybějících ustanovení unijního práva rozhodnuty vnitrostátními soudy na základě jejich vnitrostátního práva²⁴.

53. V projednávaném případě však existuje ve formě čl. 8 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) nařízení č. 1258/1999 unijněprávní ustanovení, které nařizuje, aby orgány členských států zpětně získaly částky ztracené v důsledku nesrovnalostí²⁵. Skutková podstata nesrovnalosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 je v projednávaném případě splněna, protože společnost Agroferm neměla produkční náhradu získat. Dánské království mělo proto z hlediska unijního práva povinnost požadovat částky zpět.

54. Soudní dvůr navíc ve spojených věcech Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další dospěl k závěru, že unijněprávní povinnost členských států požadovat částky zpět představuje zároveň právní základ pro vymáhání. V daném řízení byl Soudní dvůr tázán, zda povinnost členských států podle čl. 23 odst. 1 nařízení č. 4253/88²⁶ „vymáhat zpět všechny prostředky ztracené v důsledku nesrovnalosti [...]“ představuje rovněž samostatný právní základ pro vymáhání částek od příjemce podpory. Soudní dvůr odpověděl, že toto ustanovení zakládá povinnost členských států, aniž je k tomu třeba zmocnění podle vnitrostátního práva²⁷. Z toho je třeba vyvodit, že povinnost členských států požadovat částky zpět upravená v tomto ustanovení představuje zároveň samostatný unijněprávní základ pro vymáhání předmětných částek vnitrostátními orgány od příjemce podpory nazpět.

55. Jestliže k vymáhání částek dochází na unijněprávním základě, musí také vnitrostátní orgány logicky použít pouze unijněprávní zásadu ochrany legitimního očekávání. Přesně to také konstatoval Soudní dvůr v rozsudku Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další²⁸.

56. V této souvislosti není proto nezbytné rozhodnout v projednávaném případě o otázce, zda se unijněprávní zásada ochrany legitimního očekávání musí použít již proto, že poskytnutí produkční náhrady je upraveno unijním právem, a sice nařízením č. 1265/2001. Dánské orgány musí při vymáhání v každém případě dodržovat unijněprávní zásadu ochrany legitimního očekávání, protože na základě čl. 8 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) nařízení č. 1258/1999 uplatňují unijní právo.

2. Obsah unijněprávní zásady ochrany legitimního očekávání

57. Aby mohla být předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná odpověď, měl by se Soudní dvůr v tomto řízení vyjádřit i k obsahu unijněprávní zásady ochrany legitimního očekávání. Jinými slovy vyvstává v projednávaném případě otázka, zda zpracovatel, který se nachází v takové situaci jako společnost Agroferm, může odmítnout vrácení produkčních náhrad, které mu již byly poskytnuty, a dovolávat se přitom unijněprávní zásady ochrany legitimního očekávání.

24 — Viz rozsudky Deutsche Milchkontor a další (citován v poznámce pod čarou č. 16, bod 19) a ze dne 13. března 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další (C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. 2008, I-1561, bod 48).

25 — Tato zvláštní povinnost získat částky zpět, která vyplývá z čl. 8 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) nařízení č. 1258/1999, má přednost před obecnou povinností podle článku 4 nařízení č. 2988/95; pokud jde o čl. 23 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 4253/88 ze dne 19. prosince 1988, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o koordinaci mezi činnostmi jednotlivých strukturálních fondů navzájem a mezi těmito činnostmi a operacemi Evropské investiční banky a jinými stávajícími finančními nástroji (Úř. věst. L 374, s. 1) viz rozsudky Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další (citován v poznámce pod čarou č. 24, bod 39) a ze dne 21. prosince 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, Sb. rozh. s. I-14081, bod 33).

26 — Citováno v poznámce pod čarou 25.

27 — Viz rozsudek Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další (citovaný v poznámce pod čarou č. 24, body 31 a 40).

28 — Viz rozsudek Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další (citovaný v poznámce pod čarou č. 24, bod 53).

58. Ochrana legitimního očekávání předpokládá v první řadě dobrou víru podniku, tedy důvěru v oprávněnost podpory²⁹. Tato dobrá víra nemusí být uznána, jestliže podnikatel neprovedl ověření, která měl provést³⁰. Dobrá víra tedy nemůže pramenit z nedbalosti. V této souvislosti již existují v případě společnosti Agroferm pochybnosti, protože ji musela napadnout otázka, zda výrobek, který sestává jen ze 65 % ze sulfátu lysinu, může představovat „samostatnou“ a „chemicky definovanou“ sloučeninu ve smyslu poznámky č. 1 a) ke kapitole 29 kombinované nomenklatury, a protože měla možnost požádat o závaznou informaci o sazebním zařazení podle článku 12 celního kodexu³¹.

59. Kromě dobré víry nezbytné k přiznání ochrany legitimního očekávání musí akty správních orgánů podle judikatury vzbuzovat u opatrného a obezřetného hospodářského subjektu také důvodné a oprávněné očekávání³². Zde jde o otázku, zda dobrá víra spočívala na jednání správních orgánů, a také zda důvěra plynoucí z jednání orgánů vznikla zároveň oprávněně. To je třeba, jak jsme viděli³³, vyloučit především v případě, že orgán jednal proti jasněmu unijněprávnímu ustanovení. Jednání orgánu musí být tedy posuzováno z hlediska unijního práva, které je jeho základem.

60. Pokud jde o důvodná a oprávněná očekávání společnosti Agroferm, je třeba nejprve konstatovat, že „předchozí schválení“ ze dne 16. června 2004, které platilo do konce května 2007, nemohlo založit legitimní očekávání. Jak totiž správně uvedla dánská vláda, týká se toto schválení podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1265/2001 pouze osoby zpracovatele, a nikoli vyráběného produktu.

61. Od toho je třeba v souladu s nařízením odlišovat osvědčení o náhradě, které podle čl. 14 odst. 1 nařízení č. 1265/2001 zakládá právo na vyplacení produkční náhrady. Z článků 18 a 20 nařízení č. 1265/2001 vyplývá, že bez osvědčení o náhradě nelze poskytnout ani zálohu, ani výplatu produkční náhrady.

62. Žádost o osvědčení o náhradě, kterou je třeba podat podle článku 10 nařízení č. 1265/2001, musí podle odst. 1 druhého pododstavce písm. c) tohoto ustanovení uvádět položku celního sazebníku výrobku, k jehož výrobě má být základní produkt použit. Žadatel musí proto sám ve své žádosti zařadit výrobek, který vyrábí, do kombinované nomenklatury, a nikoli jen uvést popis výrobku. Osvědčení o náhradě se podle čl. 12 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1265/2001 vydává rovněž jen pro určitou položku nebo určitou kapitolu kombinované nomenklatury, jak vyplývá z čl. 13 písm. b) nařízení upravujícího možnost odchylky.

63. Z výše uvedeného vyplývá, že důvěra zpracovatele v souvislosti s přiznáním produkční náhrady může být chráněna pouze tehdy, když jím vyráběný produkt spadá do položky, příp. kapitoly kombinované nomenklatury uvedené v osvědčení. I kdyby dánské orgány, pokud jde o osvědčení o náhradě, tyto podmínky nedodržely – což žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nenaznačuje – nemohla v něj mít společnost Agroferm důvěru vzhledem k tomu, že jednání dánských orgánů by bylo jasně v rozporu s unijním právem.

29 — Viz rozsudek Huber (uvedený v poznámce pod čarou č. 16, bod 58 a v něm citovaná judikatura).

30 — V tomto smyslu viz rozsudek Steff-Houllberg Export a další (uvedený v poznámce pod čarou č. 16, bod 21) a ze dne 16. července 1998, Oelmühle a Schmidt Söhne (C-298/96, Recueil, s. I-4767, bod 29).

31 — Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. L 302, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 82/97 ze dne 19. prosince 1996 (Úř. věst. 1997, L 17, s. 1).

32 — Viz rozsudek ze dne 14. září 2006, Elmeke (C-181/04 až C-183/04, Sb. rozh. 2006, I-8167, bod 32 a v něm uvedená judikatura).

33 — Viz výše bod 50.

3. Dílčí závěr

64. Na druhou předběžnou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že vnitrostátní orgány musí při zpětném vymáhání protiprávních produkčních náhrad podle nařízení č. 1265/2001 dodržovat unijněprávní zásadu ochrany legitimního očekávání. Důvěra zpracovatele je však chráněna jen za podmínky, že výrobek označený podle položky celního sazebníku v osvědčení o náhradě také skutečně vyrábí.

C – Ke třetí předběžné otázce: vyplacení přislíbených produkčních náhrad

65. Svou třetí předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda unijní právo zakazuje s ohledem na vnitrostátní zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání vyplatit již přislíbené produkční náhrady.

66. Na rozdíl od druhé předběžné otázky se tato otázka netýká dodržení zásady ochrany legitimního očekávání v rámci vymáhání již vyplacené produkční náhrady. Jedná se spíše o to, zda musí být splněn příslib vnitrostátních orgánů, ačkoli tyto orgány zjistily, že přiznání produkční náhrady bylo protiprávní.

67. V této souvislosti je třeba nejprve konstatovat, že členské státy mají podle čl. 8 odst. 1 prvního pododstavce písm. b) nařízení č. 1258/1999 rovněž povinnost zabránit nesrovnalostem. Musí tedy nejen vymáhat nazpět protiprávně vyplacené produkční náhrady, ale zdržet se i protiprávní výplaty finančních částek.

68. Unijněprávní zásada ochrany legitimního očekávání, kterou je třeba použít i zde, sice nevylučuje, že v případě odůvodněné důvěry v osvědčení o náhradě budou poskytnuty také již přislíbené, avšak doposud nevyplacené produkční náhrady.

69. Jak jsem již konstatovala, je však takové očekávání v projednávaném případě chráněno jen za podmínky, že zpracovatel skutečně vyrábí produkt označený podle položky celního sazebníku. Z tohoto důvodu je odpověď na třetí otázku shodná s odpovědí na druhou otázku.

V – Závěry

70. Navrhuji tudíž, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Vestre Landsret následovně:

- „1) Takový výrobek, jako je výrobek, který je předmětem původního řízení, obsahující z 65 % sulfát lysinu, jakož i nečistoty z výrobního procesu, který se používá jako přídatná látka do krmiv, je třeba zařadit pod číslo 2309 kombinované nomenklatury přílohy I nařízení (EHS) č. 2658/87, ve znění nařízení (ES) č. 1789/2003, č. 1810/2004 a č. 1719/2005.
- 2) Vnitrostátní orgány musí při vymáhání nazpět a vyplacení produkčních náhrad, které byly podle nařízení č. 1265/2001 schváleny protiprávně, dodržovat unijněprávní zásadu ochrany legitimního očekávání. Důvěra zpracovatele v osvědčení o náhradě podle článku 12 nařízení (ES) č. 1265/2001 je však chráněna jen za podmínky, že jím vyráběný produkt spadá do položky celního sazebníku, která je uvedena v osvědčení o náhradě.“