



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 29. listopadu 2017¹

Věc C-518/16

„ZPT“ AD
proti
Narodno sabranie na Republika Bulgarija,
Varchoven administrativen sad,
Nacionalna agencija za prichodite

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sofijským gradským sadem (městský soud v Sofii, Bulharsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Státní podpory – Nařízení (ES) č. 1998/2006 – Podpora *de minimis* – Článek 1 odst. 1 písm. d) – Podpora ve formě daňového zvýhodnění – Investice do výroby výrobků určených k vývozu – Vnitrostátní právní úprava, která nepřiznává nárok na daňové zvýhodnění v případě investice do výroby výrobků určených k vývozu – Článek 35 SFEU“

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou dne 4. října 2016 předložil kanceláři Soudního dvora Sofijski gradski sad (městský soud v Sofii, Bulharsko), se týká výkladu článku 35 SFEU a čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87² a 88³ Smlouvy na podporu *de minimis*⁴ a platnosti tohoto ustanovení z hlediska článku 35 SFEU.

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi „ZPT“ AD (dále jen „žalobkyně“) na jedné straně a Narodnym sabranie na Republika Bulgarija (Národní shromáždění Bulharské republiky), Varchovym administrativnym sadem (Nejvyšší správní soud, Bulharsko) a Nacionalnou agencijou za prichodite (Národní agentura pro veřejné příjmy, Bulharsko) (dále jen společně „žalované“) na straně druhé ohledně daňového výměru za rok 2008 zaslaného žalobkyni.

3. Žalobkyně v žalobě předkládajícímu soudu navrhla, aby žalovaným uložil povinnost společně a nerozdílně nahradit majetkovou škodu, která jí vznikla v důsledku toho, že žalovaní porušili unijní právo, zejména ustanovení nařízení č. 1998/2006.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Nyní článek 107 SFEU.

3 – Nyní článek 108 SFEU.

4 – Úř. věst. 2006, L 379, s. 5. Nařízení č. 1998/2006 bylo podle svého článku 6 použitelné od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2013. Nahradilo nařízení Komise (ES) č. 69/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis* (Úř. věst. 2001, L 10, s. 30; Zvl. vyd. 08/02, s. 138). Co se týče uplatňování pravidel Smlouvy o FEU na podporu *de minimis* v současné době, viz nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis* (Úř. věst. 2013, L 352, s. 1). Článek 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 se téměř shoduje s čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1407/2013.

4. V souladu se žádostí Soudního dvora se toto stanovisko zaměří na otázku předkládajícího soudu⁵ týkající se platnosti čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 z hlediska článku 35 SFEU.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Článek 34 SFEU stanoví:

„Množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.“

6. Článek 35 SFEU stanoví:

„Množstevní omezení vývozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.“

7. Článek 36 SFEU stanoví:

„Články 34 a 35 nevylučují zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněné veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví. Tyto zákazy nebo omezení však nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.“

8. Článek 2 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 994/98 ze dne 7. května 1998 o použití článků [107 a 108 SFEU] na určité kategorie horizontální státní podpory⁶, nadepsaný „*De minimis*“, stanoví:

„Komise může stanovit nařízením přijatým postupem podle článku 8 tohoto nařízení, že určité podpory nesplňují všechna kritéria čl. [107 odst. 1 SFEU] s ohledem na rozvoj a fungování společného trhu a že jsou tedy vyňaty z oznamovací povinnosti stanovené v čl. [108 odst. 3 SFEU], pokud podpora poskytnutá stejnému podniku za dané časové období nepřekročí určitou pevně stanovenou částku.“

9. Bod 1 odůvodnění nařízení č. 1998/2006 uvádí:

„Nařízení (ES) č. 994/98 zmocňuje Komisi stanovit nařízením prahovou hodnotu, pod kterou jsou opatření podpory považována za opatření nesplňující všechna kritéria čl. [107 odst. 1 SFEU] a nepodléhají tedy oznamovacímu postupu podle čl. [108 odst. 3 SFEU].“

5 – Viz třetí věta třetí otázky předkládajícího soudu a bod 26 tohoto stanoviska.

6 – Úř. věst. 1998, L 142, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 312. Právním základem nařízení č. 994/98 je článek 94 ES (nyní článek 109 SFEU). Soudní dvůr rozhodl, že „[v] souladu s článkem 109 SFEU je Rada Evropské unie oprávněna přijímat veškerá potřebná prováděcí nařízení k článkům 107 a 108 SFEU, a zejména stanovit podmínky, za nichž se použije čl. 108 odst. 3 SFEU, jakož i vymezovat druhy podpor, které jsou vyňaty z tohoto řízení“, viz rozsudek ze dne 21. července 2016, Dilly's Wellnesshotel (C-493/14, EU:C:2016:577, bod 33). Nařízení č. 994/98 bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (EU) 2015/1588 ze dne 13. července 2015 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na určité kategorie horizontální státní podpory (Úř. věst. 2015, L 248, s. 1). Článek 2 odst. 1 nařízení 2015/1588 se téměř shoduje s čl. 2 odst. 1 nařízení č. 994/98.

10. Bod 6 odůvodnění nařízení č. 1998/2006 uvádí:

„Toto nařízení by se nemělo vztahovat na podporu vývozu nebo podporu *de minimis* zvýhodňující domácí výrobky před dováženými. Zejména by se neměla vztahovat na podporu financování zřízení a provozu distribuční sítě v jiných členských státech Společenství. Podpora umožňující pokrytí nákladů na účast na veletrzích nebo na studie či poradenské služby potřebné k uvedení nového nebo stávajícího výrobku na nový trh zpravidla podporu vývozu nepředstavuje.“

11. Bod 8 odůvodnění nařízení č. 1998/2006 uvádí:

„Ze zkušeností Komise lze odvodit, že podpora, která za období tří let nepřesáhne strop ve výši 200 000 [eur], neovlivní obchod mezi členskými státy nebo nenaruší hospodářskou soutěž, a nespadá proto pod čl. [107 odst. 1 SFEU] [...]“

12. Článek 1 nařízení č. 1998/2006, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na podporu poskytnutou podnikům ve všech odvětvích s výjimkou:

[...]

d) podpory na činnosti spojené s vývozem do třetích zemí nebo do členských států, zejména podpory přímo spojené s vyváženým množstvím na vytvoření a provoz distribuční sítě nebo jiné běžné výdaje související s vývozní činností[;]

e) podpory závislé na užití domácích produktů na úkor dovážených produktů;

[...]“

13. Článek 2 nařízení č. 1998/2006, nadepsaný „Podpora *de minimis*“, stanoví:

„1. Splňují-li opatření podpory podmínky stanovené v odstavcích 2 až 5 tohoto článku, má se za to, že nesplňují všechna kritéria čl. [107 odst. 1 SFEU] a nepodléhají proto oznamovací povinnosti podle čl. [108 odst. 3 SFEU].

2. Celková výše podpory *de minimis* poskytnuté jednomu podniku nesmí v kterémkoli tříletém období přesáhnout částku 200 000 [eur]. [...] Tyto stropy se uplatní nezávisle na formě podpory nebo jejím sledovaném cíli [...]“

14. Bod 4 odůvodnění nařízení č. 69/2001 uváděl, že „[v] souladu s Dohodou Světové obchodní organizace o subvencích a vyrovnávacích opatřeních by se toto nařízení nemělo vztahovat na podporu vývozu nebo podporu zvýhodňující domácí produkty před dováženými“.

B. Mezinárodní smlouvy

15. Článek 3 odst. 1 písm. a) Dohody o subvencích a vyrovnávacích opatřeních, která je přílohou Dohody o zřízení WTO, stanoví, že „jsou [...] zakázány [...] subvence závislé právně nebo fakticky, výlučně nebo jako jedna z několika dalších podmínek, na výsledcích vývozu“.

16. Příloha I Dohody o subvencích a vyrovnávacích opatřeních, která je přílohou Dohody o zřízení WTO, obsahuje seznam příkladů vývozních subvencí.

C. Bulharské právo

17. Zákon o dani z příjmů společností⁷ (dále jen „daňový zákon“) ve znění účinném ode dne 1. ledna 2007 stanoví:

„Článek 182 [...]

2. [...] Daňové zvýhodnění, které představuje podporu *de minimis*, se neuplatní:

[...]

7) na investice do majetku určeného k výkonu činností spojených s vývozem do třetích zemí nebo do členských států. [...] Článek 184 [...] Daňové subjekty mají nárok na úplné prominutí daně z příjmů společností odváděné ze zdanitelného zisku z vykonávané výrobní činnosti, včetně výroby na zakázku, jsou-li splněny tyto kumulativní podmínky:

1) Daňový subjekt vykonává výrobní činnost pouze v obcích, ve kterých v roce předcházejícím stávajícímu roku činila míra nezaměstnanosti alespoň 1,35 násobek celostátního průměru míry nezaměstnanosti v průběhu téhož období;

2) [...] jsou splněny podmínky stanovené v:

a) článku 188 [daňového zákona] v případě podpory *de minimis*.

[...]

Článek 188 [...]

1. [...] Daňové zvýhodnění představuje podporu *de minimis*, pokud výše podpory *de minimis*, kterou obdržel daňový subjekt během posledních tří let, včetně stávajícího roku, bez ohledu na svoji formu a zdroj nepřekročí ekvivalent částky 200 000 eur v [bulharských levech (BGN)] [...]

2. Prostředky odpovídající prominuté dani ve smyslu článku 184 musí být v souladu s právními předpisy týkajícími se účetnictví investovány do hmotného či nehmotného majetku ve čtyřleté lhůtě, která začíná běžet od začátku roku, za který se daň promíjí. [...]

III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

18. Hlavní činnost žalobkyně, která je společností zapsanou v bulharském obchodním rejstříku, spočívá ve výrobě ocelových trub, trubek, dutých profilů a souvisejících potrubních tvarovek. Ve svých výrobních vykonává tři samostatné a technicky nezávislé výrobní činnosti, kterými jsou výroba profilovaných a kulatých trub a trubek, výroba otevřených profilů tvářených za studena a ocelových bezpečnostních zařízení u pozemních komunikací (svodidel) a žárové zinkování, jakož i elektrolytické zinkování nebo elektrozinkování dílů.

19. V daňovém přiznání za rok 2008 žalobkyně uvedla, že žádá o prominutí daně z příjmů společností ve smyslu článku 184 daňového zákona do výše 140 677, 51 BGN [(přibližně 72 000 eur)].

⁷ – DV č. 105 ze dne 22. prosince 2006 ve znění pozdějších předpisů.

20. Daňovým výměrem ze dne 5. března 2010 bylo prominutí daně odmítnuto s odůvodněním, že žalobkyně nesplňuje požadavek uvedený v čl. 182 odst. 2 bodu 7 daňového zákona, jelikož až do roku 2012 investovala do svých výroben, v nichž se vyráběly výrobky, které byly následně vyváženy do zahraničí.

21. Podle předkládajícího soudu „daňový orgán konstatoval, že čl. 182 odst. 2 bod 7 [daňového zákona] je jednoznačný a [žalobkyně] se částečného prominutí daně z příjmů společností v žádném případě nemůže domáhat. Daňové zvýhodnění se týká skutečněné výrobní činnosti, včetně výroby na zakázku, a omezující podmínka souvisí s následným prodejem výrobků a ochranou hospodářské soutěže v rámci Unie. Vzhledem k tomu, že [žalobkyně] v roce 2008 vyráběla výrobky, které se prodávaly v Bulharsku, členských státech Unie a třetích státech, vztahuje se na ni omezující podmínka stanovená v čl. 182 odst. 2 bodu 7 [daňového zákona], a prominutí daně za rok 2008 se tudíž nemůže domáhat. Daňový orgán konstatoval, že žalobkyně má za rok 2008 dluh na dani z příjmů společností ve výši 140 677,51 BGN [(přibližně 72 000 eur)] a na úrocích ve výši 21 454,22 BGN [(přibližně 11 000 eur)]“.

22. Dne 21. května 2010 podala žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu žalobu u Administrativeneho sadu – grad Burgas (správní soud v Burgasu, Bulharsko).

23. Rozhodnutím ze dne 12. ledna 2011 Administrativen sad – grad Burgas (správní soud v Burgasu) daňový výměr zrušil, jelikož byl toho názoru, že zamítnutí žádosti o prominutí daně není odůvodněné, protože v souvislosti se samostatnou činností spočívající v elektroizinkování dílů, u které chtěla žalobkyně podle svého tvrzení provést požadované investice, nedošlo k žádnému vývozu, a že neuplynula lhůta čtyř let, během níž mohla investovat částky odpovídající prominuté dani.

24. Rozsudkem ze dne 27. prosince 2011, který byl vydán v rámci řízení o kasační stížnosti a nabyt právní moci, Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) rozsudek Administrativeneho sadu – grad Burgas (správní soud v Burgasu) zrušil a žalobu žalobkyně směřující proti daňovému výměru zamítl. Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) konstatoval, že investováno bylo do výroby pro „žárové zinkování“, v níž se vyráběly výrobky, které byly následně vyváženy, a proto rozhodl, že není splněna podmínka týkající se investování do majetku, který nesouvisí s vývozem do třetích zemí nebo do členských států, stanovená v čl. 182 odst. 2 bodu 7 daňového zákona, a prominutí daně je nutno za těchto podmínek považovat za státní podporu, která vede k narušení hospodářské soutěže na společném trhu Unie.

25. Žalobkyně podala u Sofijskiho gradskiho sadu (městský soud v Sofii) návrh, kterým se domáhala, aby byla žalovaným uložena povinnost jí společně a nerozdílně nahradit škodu vzniklou v důsledku údajného porušení unijního práva, kterého se žalovaní dopustili, a to zejména porušení nařízení č. 1998/2006. Tvrdí, že má nárok na náhradu škody odpovídající částce daně, o jejíž prominutí žádala, přičemž tato žádost byla zamítnuta, spolu s úroky.

26. Za těchto podmínek se Sofijski gradski sad (městský soud v Sofii) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Mají taková prováděcí pravidla unijního práva, jako je nařízení č. 1998/2006, přímý účinek a jsou přímo použitelná, a pokud ano, porušuje tyto zásady ustanovení vnitrostátního práva, které zužuje nebo omezuje působnost normy unijního práva?
- 2) Je státní podpora poskytnutá ve formě daňového zvýhodnění slučitelná s hospodářskou soutěží na společném trhu, je-li podpora investována do majetku, který se používá k výrobě výrobků, jež se zčásti vyváží do třetích států nebo do členských států?

- 3) Je výroba výrobků určených k vývozu, při které je využit majetek, který byl pořízen z prostředků státní podpory, činností, která je přímo spojená s vyváženým množstvím ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006? Mohou členské státy v případě záporné odpovědi ve vnitrostátních právních úpravách stanovit další omezení pro vývozce výrobků vyrobených s použitím majetku nabytého na základě investování daňového zvýhodnění? Je-li odpověď na tuto otázku kladná, jaký je vztah mezi tímto ustanovením a článkem 35 SFEU, kterým se mezi členskými státy zakazují množstevní omezení vývozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, a dochází zde k diskriminaci a narušení volného pohybu zboží?
- 4) Brání článek 1 nařízení č. 1998/2006 tomu, aby byl právník osobě odepřen nárok na finanční podporu *de minimis*, který vyplývá z unijního práva, před uplynutím čtyřleté lhůty stanovené ve vnitrostátních právních předpisech, během níž je třeba uskutečnit předmětnou investici, pouze proto, že tato osoba v daném období investovala finanční prostředky i do jiných samostatných součástí svého podniku, jejichž výrobky byly vyvezeny?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

27. Písemná vyjádření předložili žalobkyně, každý ze žalovaných, bulharská, italská a řecká vláda a Komise.

28. Vzhledem k nejednoznačnosti třetí věty třetí otázky předkládajícího soudu přijal Soudní dvůr dvě opatření.

29. V první řadě položil předkládajícímu soudu následující otázku:

„Mohl by předkládající soud upřesnit, na které ustanovení poukazuje ve třetí větě třetí otázky, když se Soudního dvora táže, jaký je vztah mezi ‚tímto ustanovením‘ a článkem 35 SFEU?“

Ptá se soud na to, zda má být článek 35 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je čl. 182 odst. 2 bod 7 [daňového] zákona, anebo se Soudního dvora táže na platnost čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 [...] z hlediska článku 35 SFEU?“

30. V odpovědi ze dne 7. července 2017 předkládající soud uvedl:

„Cílem předmětné otázky je zjistit, zda mohou členské státy ve vnitrostátní právní úpravě stanovit pravidla, která obsahují další omezení vztahující se na vývozce výrobků vyrobených s použitím majetku nabytého na základě investování daňového zvýhodnění. V prvním případě, kdy výroba výrobků určených k vývozu nepředstavuje činnost, která je přímo spojená s vyváženým množstvím ve smyslu nařízení č. 1998/2006, vyvstává otázka, zda lze ve vnitrostátní právní úpravě stanovit omezení v případech podobných těm, které jsou uvedeny v čl. 182 odst. 2 bodu 7 [daňového zákona].“

V případě kladné odpovědi, tedy představuje-li výroba výrobků určených k vývozu, při které je využit majetek, který byl pořízen z prostředků státní podpory, činnost, která je přímo spojená s vyváženým množstvím ve smyslu nařízení č. 1998/2006, ovšem vyvstává otázka, jaký je vztah mezi omezením stanoveným v čl. 1 [odst. 1] písm. d) nařízení [č. 1998/2006] a zákazem množstevních omezení vývozu mezi členskými státy, jakož i ostatních opatření s rovnocenným účinkem.“

31. Ve druhé řadě Soudní dvůr dne 13. září 2017 na základě čl. 61 odst. 1 jednacího řádu vyzval účastníky řízení a zúčastněné ve smyslu článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie, aby na jednání, které se konalo dne 18. října 2017, odpověděli na následující otázku:

„Je čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 [...] v rozporu s článkem 35 SFEU?“

32. Ústní vyjádření přednesly na jednání, které se konalo dne 18. října 2017, žalobkyně, Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud), bulharská vláda a Komise.

V. Analýza

A. Úvodní poznámky

33. Pokud jde o otázku obsaženou ve třetí větě třetí otázky předkládajícího soudu, která se týká souladu čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 s článkem 35 SFEU⁸, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se zákaz množstevních omezení a opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu článků 34 a 35 SFEU vztahuje nejen na vnitrostátní opatření, ale i na opatření přijatá unijními orgány⁹.

34. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že ustanovení týkající se volného pohybu zboží a ustanovení týkající se podpor sledují společný cíl, kterým je zajistit volný pohyb zboží mezi členskými státy za obvyklých podmínek hospodářské soutěže¹⁰, přičemž články 107 a 108 SFEU a nařízení č. 1998/2006 v žádném případě nemohou bránit uplatnění pravidel Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu zboží¹¹.

35. Jsem tudíž toho názoru, že Smlouva o FEU nezavádí hierarchii mezi pravidly o zákazu množstevních omezení¹² a o podporách poskytovaných státy¹³. Z toho vyplývá, že vnitrostátní právní úprava nebo úprava přijatá unijními orgány musí být v souladu jak s pravidly Smlouvy o FEU o zákazu množstevních omezení, tak s pravidly o podporách poskytovaných státy¹⁴.

36. Je zjevné, že čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 přímo nezavádí množstevní omezení vývozu. Je tedy nutné posoudit, zda toto ustanovení zavádí opatření, která mají rovnocenný účinek jako taková omezení.

37. Podmínky vymezené judikaturou Soudního dvora týkající se článku 35 SFEU odpovídají podmínkám, které stanoví článek 34 SFEU. Za opatření, které má rovnocenný účinek jako množstevní omezení ve smyslu článků 34¹⁵ a 35 SFEU, je tudíž třeba považovat každou vnitrostátní právní úpravu nebo úpravu přijatou unijními orgány, která může přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod v rámci Unie.

8 – Právě k této otázce, která je předmětem tohoto konkrétně zaměřeného stanoviska, se měli vyjádřit účastníci řízení na žádost Soudního dvora na jednání, které se konalo dne 18. října 2017. Všichni se z různých důvodů vyjádřili tak, že čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 je s článkem 35 SFEU slučitelný.

9 – Rozsudky ze dne 11. června 2015, Pfeifer & Langen (C-51/14, EU:C:2015:380, bod 37 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 22. června 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, bod 45).

10 – Rozsudek ze dne 5. června 1986, Komise v. Itálie (103/84, EU:C:1986:229, bod 19).

11 – Obdobně viz rozsudky ze dne 5. června 1986, Komise v. Itálie (103/84, EU:C:1986:229, bod 19); ze dne 20. března 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, body 19 až 22), a ze dne 23. dubna 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, bod 57).

12 – Viz zejména články 34 až 36 SFEU.

13 – Viz zejména články 107 a 108 SFEU.

14 – Obdobně viz rozsudek ze dne 15. června 1993, Matra v. Komise (C-225/91, EU:C:1993:239, body 41 a 42), v němž Soudní dvůr rozhodl, že „ačkoliv řízení upravené v člancích [107 a 108 SFEU] ponechává Komisi a za určitých podmínek i Radě široký prostor pro uvážení při rozhodování o slučitelnosti režimu státních podpor s požadavky společného trhu, z obecné systematiky Smlouvy vyplývá, že toto řízení nikdy nesmí vést k výsledku, který by byl v rozporu se zvláštními ustanoveními Smlouvy [...]. Soudní dvůr dále rozhodl, že aspekty podpory, které jsou v rozporu s jinými zvláštními ustanoveními Smlouvy, než jsou ustanovení článků [107 a 108 SFEU], mohou být tak nerozlučně spjaty s předmětem podpory, že není možné je posuzovat izolovaně [...]. Tato povinnost Komise dodržovat soudržnost mezi články [107 a 108 SFEU] a ostatními ustanoveními Smlouvy se uplatní zejména tehdy, je-li cílem těchto ostatních ustanovení rovněž [...] nenarušená hospodářská soutěž na společném trhu“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

15 – Viz rozsudek ze dne 21. září 2016, Établissements Fr. Colruyt (C-221/15, EU:C:2016:704, bod 33), který se týká článku 34 SFEU.

38. Soudní dvůr totiž v rozsudku ze dne 21. června 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, body 36, 40 a 43), rozhodl, že zákaz stanovený v článku 35 SFEU se vztahuje na vnitrostátní opatření, které platí pro všechny subjekty působící v tuzemsku a jsou jím více dotčeny výstupy výrobků z trhu členského státu vývozu než uvádění výrobků na domácí trh uvedeného členského státu.

39. Je třeba poznamenat, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. června 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464), necitoval svůj rozsudek ze dne 8. listopadu 1979, *Groenveld* (15/79, EU:C:1979:253) (dále jen „judikatura *Groenveld*“), v němž rozhodl, že se článek 35 SFEU „vztahuje na vnitrostátní opatření, která mají za cíl nebo jejichž účinkem je specificky omezit vývozní toky, a vést tak k rozdílnému zacházení s vnitřním obchodem v rámci členského státu a jeho zahraničním obchodem, aby bylo zajištěno zvláštní zvýhodnění tuzemské produkce nebo vnitřního trhu příslušného státu na úkor produkce nebo obchodu jiných členských států“¹⁶.

40. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. června 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464), podle svého názoru¹⁷ od újeji formulovaných nebo přísnějších podmínek stanovených v judikatuře *Groenveld*, které byly založeny zejména na existenci rozdílného zacházení nebo diskriminace mezi vnitřním obchodem v rámci členského státu a jeho zahraničním obchodem, upustil a nahradil je „méně přísnými“¹⁸ podmínkami založenými na existenci omezení nebo narušení obchodu mezi členskými státy¹⁹.

41. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle Soudního dvora Smlouva o FEU zakazuje veškerá omezení jakékoli ze základních svobod v ní zakotvených, i *když jsou jen menšího významu*²⁰. Z toho vyplývá, že na rozdíl od pravidel vztahujících se na státní podpory podle nařízení č. 1998/2006²¹, neexistuje prahová hodnota, pod kterou jsou vnitrostátní právní úprava nebo úprava přijatá unijními orgány považovány za úpravu nesplňující kritéria stanovená v člancích 34 a 35 SFEU. Naproti tomu nelze mít za to, že obchod mezi členskými státy může narušit vnitrostátní právní úprava nebo úprava přijatá unijními orgány, pokud jsou omezující účinky vyvolané uvedenou právní úpravou příliš nejisté a nepřímé²².

B. Uplatnění článku 35 SFEU *ratione loci*

42. Je třeba uvést, že se čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 vztahuje na vývoz *do třetích zemí nebo do členských států*. Článek 35 SFEU, který zakazuje množstevní omezení vývozu a opatření s rovnocenným účinkem se přitom vztahuje pouze na pohyb zboží mezi členskými státy²³. Z toho vyplývá, že obchod s třetími zeměmi v zásadě nespádá do oblasti působnosti *ratione loci* článku 35 SFEU. Svoji analýzu v tomto stanovisku proto omezím na vnitřní rozměr čl. 1 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení, tedy na obchod mezi členskými státy.

16 – Rozsudek ze dne 8. listopadu 1979, *Groenveld* (15/79, EU:C:1979:253, bod 7).

17 – Musím však podotknout, že Komise měla v písemném vyjádření za to, že se článek 35 SFEU „vztahuje na opatření, která jsou diskriminační vůči určitému zboží“, přičemž dodala, že tato zásada vyplývá z judikatury *Groenveld*.

18 – Viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci *Kakavetsos-Fragkopoulou* (C-161/09, EU:C:2010:531, bod 49).

19 – V rozsudku ze dne 3. března 2011, *Kakavetsos-Fragkopoulou* (C-161/09, EU:C:2011:110, bod 27), Soudní dvůr rozhodl, že opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením vývozu představuje každé opatření, které by mohlo ať přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství. Je však třeba uvést, že výrobkem, o který se jednalo ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 3. března 2011, *Kakavetsos-Fragkopoulou* (C-161/09, EU:C:2011:110, bod 27), byly sušené vinné hrozny, na které se vztahovala společná organizace trhů ve smyslu článku 40 SFEU. Generální advokát P. Mengozzi ve svém stanovisku k této věci (C-161/09, EU:C:2010:531, bod 49), uvedl, že „pokud se daná věc týká společné organizace trhů, Soudní dvůr klade méně přísná měřítka na podmínky, které musí být splněny pro existenci opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení vývozu. V takových případech již není požadováno, aby opatření bylo diskriminační“. Mám za to, že po vydání rozsudku ze dne 21. června 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464), již neexistuje rozdíl v uplatňování článku 35 SFEU na výrobky, na něž se vztahuje společná organizace trhů ve smyslu článku 40 SFEU, a na ostatní výrobky.

20 – Rozsudek ze dne 21. června 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, bod 37).

21 – Viz bod 1 odůvodnění nařízení č. 1998/2006.

22 – Rozsudek ze dne 21. června 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, bod 45).

23 – Obdobně viz rozsudky ze dne 15. června 1976, *EMI Records* (51/75, EU:C:1976:85, body 10 a 11), jakož i ze dne 9. února 1982, *Polydor a RSO Records* (270/80, EU:C:1982:43, bod 18).

C. K existenci omezení obsaženého v čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006, na které se vztahuje článek 35 SFEU

43. Podle článku 2 nařízení č. 1998/2006 ve spojení s bodem 8 odůvodnění tohoto nařízení platí, že u podpory, která za období tří let nepřesáhne strop ve výši 200 000 eur, se má za to, že neovlivní obchod mezi členskými státy a nenaruší hospodářskou soutěž, takže takové opatření nespadá pod pojem „státní podpora“²⁴. Nepodléhá tudíž oznamovacímu postupu upravenému v čl. 108 odst. 3 SFEU²⁵.

44. V rozsudku ze dne 7. března 2002, *Itálie v. Komise* (C-310/99, EU:C:2002:143, bod 94), Soudní dvůr rozhodl, že „pravidlo *de minimis* odpovídá požadavkům administrativního zjednodušení jak pro členské státy, tak pro útvary Komise, která musí být schopna soustředit své zdroje na případy, které mají na úrovni Společenství skutečný význam“²⁶.

45. Podle čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 ovšem platí, že podpory přímo spojené s vyváženým množstvím na vytvoření a provoz distribuční sítě nebo jiné běžné výdaje související s vývozní činností jsou z oblasti působnosti tohoto nařízení vyloučeny, a výjimka *de minimis* se na ně tudíž nevztahuje²⁷.

46. Z toho vyplývá, že ačkoliv tato podpora nepřesahuje strop stanovený v článku 2 nařízení č. 1998/2006, nelze mít za to, že nesplňuje všechna kritéria čl. 107 odst. 1 SFEU; výjimka *de minimis* upravená v tomto nařízení se na ni proto nevztahuje a musí být oznámena Komisi postupem stanoveným v čl. 108 odst. 3 SFEU.

47. S ohledem na výše uvedené mám za to, že se čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 dotýká výstupu výrobků z trhu členského státu vývozu více než uvádění výrobků na domácí trh tohoto členského státu²⁸. I když je pravda, že se čl. 1 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení vztahuje pouze na některé státní podpory související s vývozem, domnívám se, že účinky tohoto ustanovení nelze považovat za nejisté a nepřímé, jelikož toto ustanovení vylučuje, že by se na předmětnou podporu uplatnila výjimka *de minimis*. Toto ustanovení tedy zavádí diskriminaci mezi hospodářskými činnostmi v závislosti na tom, zda se zaměřují na vývoz či nikoliv²⁹.

24 – Rozsudky ze dne 27. června 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 82), jakož i ze dne 8. května 2013, *Libert a další* (C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 81). Co se týče pravidel hospodářské soutěže, Soudní dvůr v rozsudku ze dne 23. listopadu 2006, *Asnef-Equifax a Administración del Estado* (C-238/05, EU:C:2006:734, bod 50), rozhodl, že „dohoda [však] nespadá pod zákaz podle článku [101 SFEU], jestliže se dotýká trhu pouze zanedbatelným způsobem“.

25 – Soudní dvůr rozhodl, že předběžná oznamovací povinnost týkající se každého opatření usilujícího o zavedení nebo změnu nové podpory, která je uložena státním, představuje jeden ze základních prvků systému kontroly státních podpor. Viz rozsudek ze dne 21. července 2016, *Dilly's Wellnesshotel* (C-493/14, EU:C:2016:577, bod 36). Stejně jako zmírnění obecného pravidla oznamování státních podpor stanoveného v čl. 108 odst. 3 SFEU musí být tudíž nařízení č. 1998/2006 a podmínky v něm uvedené vykládány restriktivně. Obdobně viz rozsudek ze dne 21. července 2016, *Dilly's Wellnesshotel* (C-493/14, EU:C:2016:577, bod 37). Kromě toho platí, že pokud se má na předmětný režim podpor vztahovat dotčená výjimka, tento režim musí splňovat všechny podmínky uvedené ve zmíněném nařízení. Obdobně viz rozsudek ze dne 21. července 2016, *Dilly's Wellnesshotel* (C-493/14, EU:C:2016:577, body 45 až 52).

26 – Viz rovněž rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 20. září 2011, *Regione autonoma della Sardegna a další v. Komise* (T-394/08, T-408/08, T-453/08 a T-454/08, EU:T:2011:493, bod 304).

27 – Podotýkám, že uplatnění výjimky není vyloučeno u všech vývozních činností. Komise totiž v písemném vyjádření uvedla, že „o podporu přímo spojenou s vyváženým množstvím, jak ji definuje čl. 1 [odst. 1 písm. d)] nařízení o podpoře *de minimis*, jde tehdy, pokud stát zavádí opatření ve formě programů, jejichž cílem je pomoci podnikům prosadit se na zahraničních trzích a nabízet tam své výrobky. Podmínkou podpory je vyvážené množství, přičemž podnik ji využívá k podpoře své vývozní strategie. Podpora tedy vede k postupnému navyšování produkce, kterou lze vyvézt, a vláda ji poskytuje právě za tímto účelem“. Komise dodala, že „výroba výrobků určených k vývozu, při které se využívá majetek nabytý díky státní podpoře, nepředstavuje činnost, která je přímo spojená s vyváženým množstvím ve smyslu čl. 1 odst. 1 [písm.] d) nařízení o podpoře *de minimis*“. Řecká vláda v tomto ohledu uvedla, že „pouhá skutečnost, že je podpora poskytnuta vyvážejícímu podniku, nepostačuje k tomu, aby byla tato podpora kvalifikována jako podpora vývozu“. Podotýkám, že tyto drobné odlišnosti vůbec neodpovídají cíli zjednodušování pravidla *de minimis*.

28 – Viz bod 50 tohoto stanoviska.

29 – Skutečně nevidím důvod, proč by se výjimka *de minimis* podle článku 2 nařízení č. 1998/2006 měla uplatnit na vytvoření a provoz distribuční sítě na vnitrostátní úrovni a neměla se použít na vytvoření téže sítě určené k vývozu.

D. K existenci odůvodnění

48. Články 34 a 35 SFEU nicméně nebrání diskriminaci či omezením odůvodněným jedním z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 36 SFEU nebo kategorickými požadavky³⁰.

49. Podle ustálené judikatury platí, že vnitrostátní právní úprava nebo úprava přijatá unijním orgánem, která omezuje výkon zaručených základních svobod, je přípustná pouze za podmínky, že sleduje cíl obecného zájmu³¹, může zaručit jeho uskutečnění a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné³².

50. Domnívám se, že čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 je v rozsahu, v němž se konkrétně vztahuje na určitý druh vývozu, *de iure* diskriminační. Tento diskriminační přístup k vývozu tedy musí být odůvodněn jedním z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 36 SFEU³³, tj. veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví.

51. Komise je přesvědčena, že „vyloučení podpor vývozu z oblasti působnosti nařízení [č. 1998/2006] vyplývá jednak ze závazků, které Unie přijala ve vztahu k [WTO], a jednak z toho, že podpory vývozu, které usnadňují vstup na trh za obchodními účely, zjevně ovlivňují obchod mezi členskými státy³⁴. Z toho vyplývá, že logika nařízení (podle níž lze konstatovat, že kritéria existence státní podpory nebyla splněna) se neuplatní“³⁵.

52. Co se týče prvního cíle čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006, na který Komise poukazuje, tedy vyloučení podpor vývozu do třetích zemí z působnosti výjimky *de minimis* za účelem dodržení závazků, které Unie přijala ve vztahu k WTO, domnívám se, že tento cíl není v projednávaném případě relevantní, jelikož článek 35 SFEU se na tento vývoz z hlediska *ratione loci* neuplatní³⁶. Vyloučení podpor vývozu do třetích zemí podle čl. 1 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení tudíž z hlediska článku 35 SFEU nelze zpochybnit.

53. Co se týče druhého cíle čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006³⁷, na který Komise poukazuje, domnívám se, že i kdyby byl tento cíl případně legitimní, nedopadá na něj žádný z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 36 SFEU. Tento cíl tudíž nemůže odůvodnit diskriminaci, kterou zakazuje článek 35 SFEU. Kromě toho se domnívám, že žádný z těchto důvodů by nemohl odůvodnit předmětné rozdílné zacházení.

54. S ohledem na výše uvedené mám za to, že čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006, který se dotýká výstupu výrobků z trhu členského státu vývozu více než uvádění výrobků na domácí trh uvedeného členského státu, není odůvodněný žádným z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 36 SFEU.

30 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, bod 46).

31 – Uvedený v článku 36 SFEU nebo v rámci kategorických požadavků.

32 – Rozsudek ze dne 21. června 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, bod 48).

33 – Jedním z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 36 SFEU, *jakož i kategorickými požadavky* totiž mohou být odůvodněna pouze omezení, která se uplatňují bez rozdílu. *A contrario* viz rozsudek ze dne 26. dubna 2012, van Putten (C-578/10 až C-580/10, EU:C:2012:246, bod 44), v němž Soudní dvůr uvedl, že rozdílné zacházení lze odůvodnit kategorickým požadavkem.

34 – Viz poznámka pod čarou 27 tohoto stanoviska.

35 – Podotýkám, že podpora na vytvoření ryze vnitrostátní distribuční sítě může ovlivnit i obchod mezi členskými státy, a to zejména tím, že ztíží přístup zahraničních podniků na domácí trh. Lze si nadto vůbec představit, že vývozní činnosti, na které nedopadá výjimka podle čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006, mezistátní obchod neovlivňují? Nakonec nesmíme zapomenout, že pravidlo *de minimis* ve skutečnosti povoluje opatření, která by v případě, že by překročila výši částek, kterých se toto pravidlo týká, splňovala všechny podmínky nezbytné k tomu, aby byla kvalifikována jako státní podpory, včetně ovlivnění mezistátního obchodu.

36 – Viz bod 42 tohoto stanoviska.

37 – Viz bod 51 tohoto stanoviska.

55. Na třetí větu třetí otázky předkládajícího soudu je tudíž třeba odpovědět tak, že čl. 1 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1998/2006 je v rozsahu, v němž v rámci systému *de minimis* zavádí rozdílné zacházení s ryze vnitrostátními hospodářskými činnostmi a s činnostmi zaměřenými na vývoz do členských států, neplatný.

VI. Závěry

56. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na třetí větu třetí otázky položené Sofijským gradským sadem (městský soud v Sofii, Bulharsko) odpověděl následovně:

„Článek 1 odst. 1 písm. d) nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu *de minimis* je v rozsahu, v němž v rámci systému *de minimis* zavádí rozdílné zacházení s ryze vnitrostátními hospodářskými činnostmi a s činnostmi zaměřenými na vývoz do členských států, neplatný.“