



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

12. září 2013*

„Společná zemědělská politika — EZFRV — Nařízení (EU) č. 65/2011 — Podpora rozvoje venkova — Podpora zakládání a rozvoje mikropodniků — Slovní spojení ‚uměle vytvořené podmínky‘ — Zneužívající praktiky — Důkazy“

Ve věci C-434/12,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Administrativen sad Sofia-grad (Bulharsko) ze dne 14. září 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 26. září 2012, v řízení

Slančeva sila EOOD

proti

Izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“ Razplaštatelna agencia,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení M. Berger, předsedkyně senátu, E. Levits (zpravodaj) a J.-J. Kasel, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“ Razplaštatelna agencia R. Porožanovem a D. Petrovou, avocats,
- za bulharskou vládu E. Petranovou a D. Drambozovou, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi S. Petrovou a G. von Rintelenem, jako zmocněnci,

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

vydává tento

* Jednací jazyk: bulharština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 8 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova (Úř. věst. L 25, s. 8).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností Slančeva sila EOOD (dále jen „Slančeva sila“) a Izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“ Razplaštatelna agencia (výkonný ředitel Státního zemědělského fondu – platební agentura, dále jen „DFZ-RA“) ve věci zamítnutí tímto výkonným ředitelem žádosti o financování projektu fotovoltaické elektrárny z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 277, s. 1) stanoví pravidla pro financování z tohoto fondu. Prováděcí ustanovení k tomuto nařízení jsou obsažena v nařízení č. 65/2011.
- 4 Článek 52 písm. a) bod ii) nařízení č. 1698/2005 upravuje v rámci režimu podpory osy 3, která se týká kvality života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářství venkova:

„podpor[u] zakládání a rozvoje mikropodniků s cílem napomáhat podnikání a rozvíjet hospodářskou strukturu.“

- 5 Článek 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 stanoví:

„Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, neprovede se žádná platba ve prospěch příjemců, u nichž je zjištěno, že uměle vytvořili podmínky požadované pro poskytnutí takových plateb a získali tak výhodu, která není v souladu s cíli dotyčného režimu podpor.“

Bulharské právo

- 6 Článek 2 nařízení č. 29 ze dne 11. srpna 2008 o podmínkách a způsobech poskytování nevratné finanční podpory v rámci režimu „podpory zakládání a rozvoje mikropodniků“ Programu pro rozvoj venkova v období 2007-2013 (DV č. 76 ze dne 29. srpna 2008), ve znění platném dne 20. července 2010, tedy v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, stanoví:

„Podpora může být poskytnuta na projekty, které přispívají k dosažení cílů režimu podpory. Cíle režimu podpory jsou:

podpora rozvoje a vytváření nových pracovních míst v nezemědělských mikropodnicích ve venkovských oblastech;

podpora podnikání ve venkovských oblastech;

podpora rozvoje integrovaného turismu ve venkovských oblastech.“

7 Článek 4 odst. 2 bod 10 tohoto nařízení stanoví, že žádná finanční podpora nebude poskytnuta na výrobu a prodej energie z obnovitelných zdrojů a pocházející z elektrárny, jejíž kapacita přesahuje 1 megawatt.

8 Článek 6 nařízení č. 29 stanoví:

„[...]“.

2. Finanční podpora na projekty týkající se výroby a prodeje energie z obnovitelných zdrojů představuje 80 % schválených nákladů, avšak nemůže překročit částku odpovídající v bulharských lvech (BGN) 200 000 eur.

[...]“

9 Článek 7 odst. 2 nařízení č. 29 stanoví:

„Finanční podpora nebude poskytnuta žadatelům nebo příjemcům, u kterých byla zjištěna funkční závislost nebo kteří uměle vytvořili podmínky požadované pro poskytnutí podpory a získali tak výhodu, která není v souladu s cíli režimu podpory.“

10 Body 30 a 31 dodatečných ustanovení nařízení č. 29 stanoví:

„30. ‚Uměle vytvořenou podmínkou‘ se rozumí každá podmínka stanovená ve smyslu čl. 4 odst. 8 nařízení [...] č. 65/2011 [...].

31. ‚Funkční závislostí‘ je umělé rozdělení výrobních a technických postupů v různých projektech, nebo zjištěné užití společné, programem pro rozvoj venkova financované infrastruktury, s cílem získat výhodu, která není v souladu s cíli podpory v rámci Programu pro rozvoj venkova.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

11 Společnost Slančeva sila podala dne 13. května 2009 DFZ-RA žádost o financování projektu výstavby fotovoltaické elektrárny v rámci režimu „podpory na zakládání a rozvoj mikropodniků“ Programu pro rozvoj venkova.

12 Pan Micov je zmocněn jednat za společnost Slančeva sila a paní Micova je jedinou společnicí a jednatelkou této společnosti. Tyto dvě osoby jsou manželi.

13 Žádost o financování podaná společností Slančeva sila obsahuje zaprvé smlouvu o pronájmu pozemku, na kterém má být postavena fotovoltaická elektrárna, uzavřenou mezi společností Slančeva sila a vlastníky uvedeného pozemku, a sice panem Micovem a paní Micovou. Tato žádost zadruhé obsahuje písemnost týkající se převodu věcného práva stavby mezi společností Korina Export EOOD, jejímž jediným společníkem a jednatelem je pan Micov, a společností Slančeva sila.

14 Při posuzování žádosti společnosti Slančeva sila DFZ-RA zjistil, že dotčený pozemek sousedí se dvěma dalšími pozemky, ve vztahu k nimž byly podány žádosti o podporu v rámci téhož programu na dva projekty, jež jsou totožné s projektem společnosti Slančeva sila. Pan Micov a paní Micova jsou vlastníky obou těchto dalších pozemků. Právo stavby vztahující se k těmto pozemkům na ně převedla rovněž společnost Korina Export EOOD.

15 Uskutečněním tří projektů byla pověřena jedna a táž společnost 3 K AD.

- 16 S ohledem na tyto okolnosti a skutečnost, že ony tři projekty fotovoltaické elektrárny uvádějí stejné sídlo, rozhodnutím ze dne 9. prosince 2011 výkonný ředitel DFZ-RA odmítl spolufinancování investičního projektu společnosti Slančeva sila s odůvodněním, že byla zjištěna funkční závislost nebo uměle vytvořené podmínky požadované pro poskytnutí podpory a úmysl získat výhodu, která není v souladu s cíli režimu podpory.
- 17 Výkonný ředitel DFZ-RA měl konkrétně za to, že cílem projektu společnosti Slančeva sila bylo obejít omezení výše maximálního financování jednoho projektu, a sice částku odpovídající v bulharských lvech (BGN) 200 000 eurům.
- 18 Slančeva sila se domáhala zrušení zamítavého rozhodnutí DFZ-RA u Administrativen sad Sofia-grad.
- 19 Tento soud má za to, že vyřešení sporu, který mu byl předložen, závisí na výkladu slovního spojení „umělé vytvoření podmínek“ ve smyslu čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011.
- 20 Zdůrazňuje, že bulharská správa vykládá tento pojem široce, přičemž se opírá o tyto indicie: právní vztah a totožnost dotčených osob, jakož i totožnost projektů a sídla uvedených společností.
- 21 Předkládající soud však uvádí, že z jeho judikatury vyplývá užší výklad pojmu „umělé vytvoření“. Podle jeho judikatury není pouhá existence společných okolností dostačující k prokázání skutečnosti, že podmínky požadované pro poskytnutí podpory, byly vytvořeny uměle. Vyžaduje totiž, aby DFZ-RA prokázal úmyslnou koordinaci mezi právníckými osobami nebo koordinaci mezi těmito osobami a třetími osobami za účelem získání výhody, která není v souladu s cíli režimu podpory.
- 22 Za těchto podmínek se Administrativen sad Sofia-grad rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Jak je třeba vykládat pojem „umělé vytvoření podmínek“ ve smyslu čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011?
- 2) Musí být čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 vykládán v tom smyslu, že brání čl. 7 odst. 2 nařízení č. 29 [...], který stanoví, že finanční podpora nebude poskytnuta žadatelům nebo příjemcům, u kterých byla zjištěna funkční závislost nebo kteří uměle vytvořili podmínky požadované pro poskytnutí podpory a získali tak výhodu, která není v souladu s cíli režimu?
- 3) Musí být čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 vykládán v tom smyslu, že brání bulharské judikatuře, podle níž se jedná o umělé vytvoření podmínek za účelem získání výhody, která není v souladu s cíli režimu podpory tehdy, pokud mezi žadateli o podporu existuje právní vztah?
- 4) Je „umělým vytvořením podmínek“ užití sousedících pozemků, které byly před podáním žádosti částmi jediného pozemku, jednotlivými žadateli, kteří jsou samostatnými právními subjekty, jakož i konstatování skutečného spojení, například stejných jednatelů, dodavatelů, sídla společnosti a adres žadatelů?
- 5) Je třeba, aby byla konstatována úmyslná koordinace mezi žadateli nebo koordinace žadatelů s třetími osobami s cílem získat výhodu ve prospěch konkrétního žadatele?
- 6) V čem tkví výhoda ve smyslu čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011; musí zejména spočívat ve vypracování několika malých investičních projektů s cílem, aby konkrétní žadatel obdržel financování v maximální výši 200 000 eur pro každý z těchto projektů, byť byly předloženy rozdílnými žadateli?

- 7) Musí být čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 vykládán v tom smyslu, že brání bulharské judikatuře, podle které použití ustanovení vyžaduje splnění tří následujících kumulativních podmínek: [zprvé] existence funkční závislosti nebo umělé vytvoření podmínek pro získání podpory [zadruhé] s cílem získat výhodu [zatřetí] způsobem, který je v rozporu s cíli opatření?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

- 23 Předběžné otázky se týkají jednak podmínek použití čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 a jednak výkladu tohoto ustanovení bulharskými právními předpisy a judikaturou.
- 24 Je tudíž třeba nejprve společně analyzovat první a čtvrtou až sedmou otázku a poté odpovědět na druhou a třetí otázku.

K první a čtvrté až sedmé otázce

- 25 Těmito otázkami si předkládající soud přeje zjistit podmínky použití čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011.
- 26 Úvodem je třeba připomenout, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že bulharská správa odmítla poskytnout podporu zakládání a rozvoje mikropodniků s cílem napomáhat podnikání a rozvíjet hospodářskou strukturu na investiční projekt navržený společností Slančeva sila s odůvodněním, že tato společnost chtěla zneužít podpory poskytované v rámci režimu podpory z EZFRV.
- 27 Podle ustálené judikatury přitom platí, že použití unijních nařízení nelze rozšířit tak, aby se vztahovala i na nekalé praktiky hospodářských subjektů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. ledna 2007, Vonk Dairy Products, C-279/05, Sb. rozh. s. I-239, bod 31).
- 28 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v projednávaném případě investiční projekt společnosti Slančeva sila formálně splňuje kritéria požadovaná pro poskytnutí podpory zakládání a rozvoje mikropodniků podle čl. 52 písm. a) bodu ii) nařízení č. 1698/2005, jakož i podle vnitrostátních právních předpisů.
- 29 Soudní dvůr již však rozhodl, že za těchto okolností vyžaduje důkaz o zneužití takové podpory potenciálním příjemcem jednak souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou Společenství nebyl dosažen cíl sledovaný touto právní úpravou, a jednak subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. července 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, Sb. rozh. s. I-7355, bod 39 a citovaná judikatura).
- 30 Soudní dvůr ostatně uvedl, že je na vnitrostátním soudu, aby v souladu s důkazními pravidly vnitrostátního práva ověřil, zda jsou tyto dva znaky naplněny, není-li tím narušena účinnost unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Recueil, s. I-11569, bod 54 a citovaná judikatura).
- 31 V tomto kontextu je třeba vykládat pojmy „umělé vytvoření“ podmínek požadovaných pro poskytnutí platby a „výhoda, která není v souladu s cíli“ ve smyslu čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011.
- 32 Pokud jde zprvé o objektivní znak, je třeba připomenout, že bod 46 odůvodnění nařízení č. 1698/2005 uvádí, že cílem režimu podpory pro rozvoj venkova poskytované z EZFRV je zejména pomoci „při diverzifikaci zemědělských činností směrem k nezemědělským činnostem, rozvoji nezemědělských

odvětví, podpoře zaměstnanosti, [...] a provádění investic vedoucích ke zvýšení přitažlivosti venkovských oblastí s cílem zvrátit vývoj směřující k hospodářskému a sociálnímu úpadku a vyliďňování venkova“.

- 33 Cílem článku 52 nařízení č. 1698, na jehož základě byla žádána podpora na investiční projekt, o který se jedná ve věci v původním řízení, je konkrétně podpora opatření vedoucích k diverzifikaci venkovského hospodářství a zahrnuje podpory zakládání a rozvoje mikropodniků s cílem napomáhat podnikání a rozvíjet hospodářskou strukturu.
- 34 Nařízení č. 29 v tomto rámci stanoví omezení financování z EZFRV investičních projektů týkajících se výroby a distribuce obnovitelné energie, které spadají do kategorie opatření uvedených v článku 52 nařízení č. 1698/2005. Maximální výše financování z EZFRV je tak omezena na 200 000 eur na příjemce. Financování se kromě toho týká pouze elektráren, jejichž kapacita je nižší nebo rovna 1 megawattu.
- 35 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podpora z EZFRV nebyla poskytnuta na projekt fotovoltaické elektrárny Slančeva sila z toho důvodu, že příslušná vnitrostátní správa měla s ohledem na okolnosti věci v původním řízení za to, že tato společnost měla v úmyslu obejít omezení stanovená vnitrostátními právními předpisy tím, že se s třetími osobami, které jsou rovněž žadateli o podporu v rámci dotčeného režimu podpory z EZFRV, dohodla na umělém rozdělení jednoho projektu na tři menší.
- 36 Taková okolnost však sama o sobě nevylučuje skutečnost, že investiční projekt předložený společností Slančeva sila přispěje k dosažení cílů uvedených v nařízení č. 1698/2005.
- 37 I když je v tomto ohledu vytýkáno společnosti Slančeva sila, že chtěla obejít omezení týkající se velikosti projektů, na které může být poskytnuta podpora, jakož i maximální částky podpory na příjemce, je věcí předkládacího soudu, aby posoudil, zda je důsledkem této snahy skutečnost, že nemůže být dosaženo cílů sledovaných čl. 52 písm. a) bodem ii) nařízení č. 1698/2005.
- 38 Tento soud by v tomto kontextu měl zejména zohlednit definici mikropodniků, jejichž zakládání a rozvoj je cílem podpory uvedené v článku 52 nařízení č. 1698/2005, která vyplývá z čl. 2 odst. 3 přílohy doporučení Komise 2003/361/ES ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků a malých a středních podniků (Úř. věst. L 124, s. 36).
- 39 Vnitrostátnímu soudu zadruhé přísluší, aby v rámci posuzování subjektivního znaku zjistil skutečný obsah a význam sporné žádosti o financování (rozsudek ze dne 21. ledna 2006, Halifax a další, C-255/02, Sb. rozh. s. I-1609, bod 81).
- 40 Součástí skutkových okolností, které může uvedený soud zohlednit při zjišťování, zda se jedná o uměle vytvořené podmínky pro poskytnutí platby z EZFRV, jsou právní, hospodářské nebo osobní vztahy mezi osobami uskutečňujícími dotčenou investici (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Emsland-Stärke, bod 58).
- 41 Tento subjektivní znak lze prokázat také důkazem o tajné dohodě, která může být podobu záměrné koordinace mezi jednotlivými investory, kteří jsou žadateli o podporu v rámci režimu podpory z EZFRV, zvláště tehdy, pokud jsou projekty totožné a existuje zeměpisný, hospodářský, funkční, právní nebo osobní vztah mezi těmito projekty (viz obdobně výše uvedený rozsudek Vonk Dairy Products, bod 33).
- 42 Soudní dvůr však rozhodl, že nelze odmítnout financování projektu, pokud může mít dotčené financování jiné odůvodnění než pouhou platbu v rámci režimu podpory z EZFRV (viz obdobně výše uvedený rozsudek Halifax a další, bod 75).

43 Článek 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 musí být vykládán v tom smyslu, že podmínky jeho použití vyžadují existenci objektivního a subjektivního znaku. Pokud jde o objektivní znak, je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil objektivní okolnosti projednávané věci umožňující dospět k závěru, že cíl sledovaný režimem podpory z EZFRV nemůže být dosažen. Pokud jde o subjektivní znak, je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil objektivní důkazy umožňující dospět k závěru, že umělým vytvořením podmínek požadovaných pro poskytnutí platby v rámci režimu podpory z EZFRV měl žadatel o takovouto platbu výlučně v úmyslu získat výhodu, která není v souladu s cíli tohoto režimu. Předkládající soud se v tomto ohledu může opřít nejen o takové okolnosti, jako jsou právní, hospodářské nebo osobní vztahy mezi osobami uskutečňujícími podobné investiční projekty, ale také o indicie prokazující záměrnou koordinaci mezi těmito osobami.

Ke druhé a třetí otázce

44 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 musí být vykládán v tom smyslu, že brání jednak vnitrostátním právním předpisům, které stanovují, že platba podpory v rámci režimu podpory z EZFRV je odmítnuta, pokud není investiční projekt funkčně nezávislý, a jednak judikatuře vnitrostátních soudů, podle níž se jedná o uměle vytvořené podmínky požadované pro poskytnutí platby tehdy, pokud existuje právní vztah mezi žadateli o takovou platbu.

45 Jak vyplývá z bodu 29 tohoto rozsudku, předpokladem použití čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 je naplnění dvou znaků, a to objektivního a subjektivního.

46 V tomto kontextu je sice pravda, že skutečnost, že předkládající soud zjistil okolnosti týkající se právního vztahu mezi žadateli o podporu, nebo dokonce funkční závislost jednotlivých dotčených investičních projektů, je indicií, která může vést k závěru, že byly uměle vytvořeny podmínky požadované pro poskytnutí platby ve smyslu čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011, nic to však nemění na tom, že toto posouzení musí být provedeno s ohledem na všechny okolnosti projednávaného případu.

47 Předkládající soud se musí konkrétně ujistit, že ze všech objektivních okolností věci v původním řízení vyplývá, že základním cílem volby způsobů uskutečnění investičních projektů je získání podpory v rámci režimu podpory z EZFRV, a vyloučit jakékoliv jiné zdůvodnění související s cíli uvedeného režimu.

48 Článek 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 musí být tudíž vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby byla žádost o platbu v rámci režimu podpory z EZFRV zamítnuta jen z toho důvodu, že investiční projekt, na jehož uskutečnění je podpora v rámci tohoto režimu žádána, není funkčně nezávislý, nebo že existuje právní vztah mezi žadateli o takovou podporu, aniž by přitom byly zohledněny objektivní okolnosti projednávaného případu.

K nákladům řízení

49 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 (šestý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 4 odst. 8 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova, musí být vykládán v tom smyslu, že podmínky jeho použití vyžadují existenci objektivního**

a subjektivního znaku. Pokud jde o objektivní znak, je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil objektivní okolnosti projednávané věci umožňující dospět k závěru, že cíle sledovaného režimem podpory z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) nemůže být dosaženo. Pokud jde o subjektivní znak, je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil objektivní důkazy umožňující dospět k závěru, že umělým vytvořením podmínek požadovaných pro poskytnutí platby v rámci režimu podpory z EZFRV měl žadatel o takovou platbu výlučně v úmyslu získat výhodu, která není v souladu s cíli tohoto režimu. Předkládající soud se v tomto ohledu může opřít nejen o takové okolnosti, jako jsou právní, hospodářské nebo osobní vztahy mezi osobami uskutečňujícími podobné investiční projekty, ale také o indicie prokazující záměrnou koordinaci mezi těmito osobami.

- 2) Článek 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby byla žádost o platbu v rámci režimu podpory z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) zamítnuta jen z toho důvodu, že investiční projekt, na jehož uskutečnění je podpora v rámci tohoto režimu žádána, není funkčně nezávislý, nebo že existuje právní vztah mezi žadateli o takovou podporu, aniž by přitom byly zohledněny objektivní okolnosti projednávaného případu.

Podpisy.