



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

28. října 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Státní podpory – Trh s bionaftou – Režim podpory zavádějící kvóty na bionaftu osvobozené od platby spotřební daně – Změna schváleného režimu podpory – Změna kritérií pro přidělování kvót – Povinnost předchozího oznámení Evropské komisi – Nařízení (ES) č. 659/1999 – Článek 1 písm. c) – Pojem ‚nová podpora‘ – Nařízení (ES) č. 794/2004 – Článek 4 odst. 1 – Pojem ‚změna existující podpory‘ “

Ve spojených věcech C-915/19 až C-917/19,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 28. listopadu 2019, došlými Soudnímu dvoru dne 12. prosince 2019, v řízeních

Eco Fox Srl (C-915/19),

Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19),

Novaol Srl (C-917/19)

proti

Fallimento Mythen SpA (C-915/19),

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

Ministero dello Sviluppo economico (C-915/19 až C-917/19),

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-915/19),

za přítomnosti:

Oil.B Srl unipersonale,

Novaol Srl (C-915/19),

* Jednací jazyk: italština.

Fallimento Mythen SpA,

Ital Bi-Oil Srl,

Cereal Docks SpA,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-916/19 a C-917/19),

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan (zpravodaj), předseda senátu, C. Lycourgos, předseda čtvrtého senátu,
a M. Ilešič, soudce,

generální advokát: E. Tančev,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Alpha Trading SpA unipersonale a Novaol Srl F. Francicou a C. Rossim, avvocati,
- za Fallimento Mythen Spa O. Grandinettim a A. Di Todarem, avvocati,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s A. Collabolletta, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi P. Stancanellim a F. Tomat, jako zmocněnci,

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

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článků 107 a 108 SFEU, nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 [SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), ve znění nařízení Rady (EU) č. 734/2013 ze dne 22. července 2013 (Úř. věst. 2013, L 204, s. 15) (dále jen „nařízení č. 659/1999“), a nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení č. 659/1999 (Úř. věst. 2004, L 140, s. 1; Zvl. vyd. 08/04, s. 3).
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů mezi Eco Fox Srl (C-915/19), Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19) a Novaol Srl (C-917/19) na jedné straně a Fallimento Mythen SpA (C-915/19), Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerstvo hospodářství a financí, Itálie), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerstvo životního prostředí, ochrany území a moře, Itálie), Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Ministerstvo zemědělské, potravinářské a lesnické politiky, Itálie), Ministero dello Sviluppo

economico (Ministerstvo pro hospodářský rozvoj, Itálie) (C-915/19 až C-917/19) a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Úřad pro cla a monopoly, Itálie) (C-915/19) na straně druhé ve věci změny režimu podpory, který schválila Evropská komise a který stanoví přednostní daňové zacházení pro bionaftu.

Právní rámec

Unijní právo

Nariadení (ES) č. 659/1999

- 3 Článek 1 nařízení č. 659/1999, nadepsaný „Definice“, stanovil:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

- b) „existující podporou“:

[...]

- ii) schválená podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivé podpory schválené Komisí nebo Radou;

[...]

- c) „novou podporou“: každá podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivou podporu, která není existující podporou, včetně změn existující podpory;

[...]“

- 4 Článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Oznámení nové podpory“, v odstavci 1 uváděl:

„S výhradou odlišné úpravy v nařízeních vydaných na základě článku [109 SFEU] nebo jiných příslušných ustanovení této smlouvy, musí dotyčný členský stát oznámit Komisi s dostatečným časovým předstihem všechny plány na poskytnutí nové podpory. [...]“

- 5 Uvedené nařízení, použitelné v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9).

Nariadení (ES) č. 794/2004

- 6 Článek 4 nařízení č. 794/2004, nadepsaný „Zjednodušený oznamovací postup pro určité změny stávající podpory“, zní:

„1. Pro účely čl. 1 písm. c) nařízení [č. 659/1999] se změnou stávající podpory rozumí jakákoli změna kromě úprav čistě formálního či administrativního charakteru, která nemůže [které

nemohou] ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření se společným trhem. Zvýšení původního rozpočtu stávajícího režimu podpor maximálně o 20 % se však nepovažuje za změnu stávající podpory.

2. Následující změny stávající podpory se oznamují prostřednictvím formuláře pro zjednodušené oznamování, který je uveden v příloze II:

[...]

c) zpřísnění kritérií pro uplatnění povoleného režimu podpor, snížení výše podpory nebo snížení způsobilých výdajů.

[...]“

Italské právo

Ministerské nařízení č. 256/2003

- 7 Článek 4 odst. 2 decreto ministeriale n. 256 „Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504“ (ministerské nařízení č. 256, nazvané „Nařízení týkající se podmínek uplatňování zvýhodněné spotřební daně na produkt zvaný bionafta ve smyslu článku 21 legislativního nařízení č. 504 ze dne 26. října 1995“), ze dne 25. července 2003 (GURI č. 212 ze dne 12. září 2003, s. 4) (dále jen „ministerské nařízení č. 256/2003“), stanovil:

„Pokud požadované množství [bionafty osvobozené od spotřební daně] překročí limit stanovený v odstavci 1, provede se rozdělení následujícím způsobem:

- a) v prvním roce přebytku jsou množství bionafty, která jsou uvedena v čl. 3 odst. 1 písm. g) a vyjádřena v tunách, a výrobní kapacita, která je uvedena v čl. 3 odst. 1 písm. d) a rovněž vyjádřena v tunách, u každého žadatele převedena na procentní podíl celkových hodnot a vynásobena v případě množství bionafty koeficientem 0,6 a v případě výrobní kapacity koeficientem 0,4. Součet získaných hodnot je vynásoben koeficientem, jenž odpovídá míře, v jaké byly během předchozího roku a do 31. května stávajícího roku využity kvóty přidělené na tyto dva roky. Pro nová zařízení jsou tyto koeficienty stanoveny na nulu a pro první rok činnosti na 0,1. Získaná hodnota představuje váhu každého žadatele při rozdělování kvót. Pokud tento výpočet vede k přidělení většího množství, než bylo požadováno, přebytek se rozdělí mezi ostatní žadatele podle téhož kritéria;
- b) v následujících letech je každému podniku, který podal žádost, přiděleno množství odpovídající měsíčnímu průměru – vynásobenému 12 – množství propuštěných ke spotřebě během předchozího roku a do 31. května stávajícího roku. Případné zbytkové kvóty jsou přiděleny podle kritérií uvedených v písm. a). Pokud žádosti o účast podaly podniky, kterým v předchozím roce nebyla přidělena žádná množství, požadovaná množství, případně opravena pomocí kritérií uvedených v písm. a), jsou přidělována především s využitím výše uvedených zbytkových kvót a v případě potřeby přiměřeným snížením stávajících přidělů.“

Ministerské nařízení č. 156/2008

- 8 Článek 3 odst. 4 decreto ministeriale n. 156 „Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato ‚biodiesel‘, ai sensi dell'articolo 22-bis, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504“ (ministerské nařízení č. 156, nazvané „Nařízení týkající se podmínek uplatňování zvýhodněné spotřební daně na produkt zvaný ‚bionafta‘ ve smyslu článku 22a legislativního nařízení č. 504 ze dne 26. října 1995“) ze dne 3. září 2008 (GURI č. 239 ze dne 11. října 2008, s. 4) (dále jen „ministerské nařízení č. 156/2008“), uváděl:

„Kvóta, která může být přidělena, je rozdělena mezi subjekty uvedené v odstavci 1 v rámci požadovaných všeobecných kvót s přihlédnutím k příslušné konvenční kapacitě definované jako součet průměru množství uvedených v čl. 2 odst. 1 písm. g) a roční výrobní kapacity subjektu uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. d), přičemž obě se vztahují k příslušným celkovým hodnotám a jsou vynásobeny koeficientem 0,55 a 0,45 (v uvedeném pořadí). Při výpočtu konvenční kapacity jsou zohledněny pouze subjekty požadující všeobecné kvóty. Rozdělení uvedené v tomto odstavci se provádí pro rok 2008 do 60 dnů po zveřejnění oznámení uvedeného v čl. 11 odst. 3 a pro roky 2009 a 2010 do 28. února každého roku.“

Ministerské nařízení č. 37/2015

- 9 Článek 1 decreto ministeriale n. 37 „Regolamento recante modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel nell'ambito del programma pluriennale 2007–2010, da adottare ai sensi dell'articolo 22-bis del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504“ (ministerské nařízení č. 37, nadepsané „Nařízení týkající se podmínek uplatňování zvýhodněné spotřební daně na produkt zvaný bionafta v rámci víceletého programu 2007–2010, přijaté ve smyslu článku 22a legislativního nařízení č. 504 ze dne 26. října 1995“) ze dne 17. února 2015 (GURI č. 76 ze dne 1. dubna 2015, s. 1) (dále jen „ministerské nařízení č. 37/2015“), zní:

„1. Článek 4 odst. 2 [ministerského nařízení č. 256/2003] je přeformulován následovně:

„2. Pokud požadované množství [bionafty osvobozené od spotřební daně] překročí limit stanovený v odstavci 1, provede se rozdělení následujícím způsobem:

- a) v prvním roce přebytku jsou množství bionafty, která jsou uvedena v čl. 3 odst. 1 písm. g) a vyjádřena v tunách, a výrobní kapacita, která je uvedena v čl. 3 odst. 1 písm. d) a rovněž vyjádřena v tunách, u každého žadatele převedena na procentní podíl celkových hodnot a vynásobena v případě množství bionafty koeficientem 0,5 a v případě výrobní kapacity koeficientem 0,5. Součet získaných hodnot je vynásoben koeficientem, jenž odpovídá míře, v jaké byly během předchozího roku a do 31. května stávajícího roku využity kvóty přidělené na tyto dva roky. Pro nová zařízení jsou tyto koeficienty stanoveny na nulu a pro první rok činnosti na 0,125. Získaná hodnota představuje váhu každého žadatele při rozdělování kvót. Pokud tento výpočet vede k přidělení většího množství, než bylo požadováno, přebytek se rozdělí mezi ostatní žadatele podle téhož kritéria;
- b) v následujících letech je každému podniku, který podal žádost, přiděleno množství odpovídající měsíčnímu průměru – vynásobenému 12 – množství propuštěných ke spotřebě během předchozího roku a do 31. května stávajícího roku. Zbytkové kvóty jsou přiděleny úměrně výrobním kapacitám podniků, které podaly žádost. Pokud žádosti o účast podaly podniky,

kterým v předchozím roce nebyla přidělena žádná množství, množství, která jim mají být přidělena, jsou určena pomocí kritérií uvedených v písmeně a) a přidělována za přiměřeného snížení stávajících přidělů.“

- 10 Článek 2 odst. 1 ministerského nařízení č. 37/2015 uvádí:

„Článek 3 odst. 4 [ministerského nařízení č. 156/2008] je přeformulován následovně:

„4. Kvóta, která může být přidělena, je rozdělena mezi subjekty uvedené v odstavci 1 v rámci požadovaných všeobecných kvót s přihlédnutím k příslušné konvenční kapacitě definované jako součet průměru množství uvedených v čl. 2 odst. 1 písm. g) a roční výrobní kapacity subjektu uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. d), přičemž obě se vztahují k příslušným celkovým hodnotám a jsou vynásobeny koeficientem 0,5 a 0,5 (v uvedeném pořadí). Při výpočtu konvenční kapacity jsou zohledněny pouze subjekty požadující všeobecné kvóty.“

- 11 Článek 3 ministerského nařízení č. 37/2015 stanoví:

„Aniž jsou dotčeny dřívější údaje, na jejichž základě byla každá společnost připuštěna k účasti v programech a stala se příjemcem preferenčních kvót na bionaftu v letech 2006, 2007, 2008 a 2009, přidělování kvót pro tento výrobek se ve vztahu k týmž společnostem nově stanoví při zohlednění kritérií uvedených v člancích 1 a 2.“

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

- 12 Věci v původních řízeních mají svůj původ v žalobách, které ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) podaly společnosti Eco Fox, Alpha Trading a Novaol. Skutkové okolnosti a důvody žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věcech C-916/19 a C-917/19 jsou v podstatě podobné jako ve věci C-915/19, přičemž otázka položená v každé z těchto věcí je ostatně totožná.
- 13 Skutkové okolnosti a důvody žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-915/19 jsou následující.
- 14 Prostřednictvím na sebe navazujících legislativních aktů stanovila Italská republika s cílem usnadnit zahájení vnitrostátního trhu s bionaftou tři různé víceleté programy opatření. S těmito programy vyjádřila Komise předběžný souhlas podle čl. 108 odst. 3 SFEU.
- 15 Consiglio di Stato (Státní rada) dvěma rozsudky zrušila některá ustanovení těchto legislativních aktů, a sice čl. 4 odst. 2 ministerského nařízení č. 256/2003 a čl. 3 odst. 4 ministerského nařízení č. 156/2008. Obě zrušená ustanovení se týkala kritérií pro přiznání množství produktu osvobozeného od spotřební daně výrobci bionafty.
- 16 Za účelem splnění povinností vyplývajících z těchto rozsudků přijalo ministerstvo hospodářství a financí ministerské nařízení č. 37/2015, kterým byla přeformulována zrušená ustanovení.
- 17 Společnost Eco Fox byla jedním z příjemců preferenčních kvót na bionaftu v rámci dotyčných programů. Tato společnost podala k Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionální správní soud pro Lazio, Itálie) žalobu znějící na zrušení ministerského nařízení č. 37/2015 a tvrdila, že toto ministerské nařízení stanoví novou státní podporu.

- 18 Uvedený správní soud tuto žalobu rozsudkem ze dne 26. července 2018 zamítl. Daný soud mimo jiné rozhodl, že ministerské nařízení č. 37/2015 nezavádí nový program státních podpor, ale beze změny doby trvání programů stanoví se zpětnou účinností některé koeficienty přidělování kvót pro daňově zvýhodněnou bionaftu v důsledku toho, že Consiglio di Stato (Státní rada) zrušila ustanovení stanovící předchozí kritéria, a tedy neexistuje povinnost oznámit toto ministerské nařízení Komisi na základě čl. 108 odst. 3 SFEU.
- 19 Společnost Eco Fox podala k předkládajícímu soudu proti uvedenému rozsudku odvolání, v jehož rámci zejména tvrdí, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení představuje novou státní podporu, jelikož předchozí podpora byla zrušena se zpětnou účinností, nebo se v každém případě jedná o podporu, která změnila již dříve existující podporu, která v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU vyžadovala předchozí oznámení Komisi.
- 20 Fallimento Mythen, podnik vyrábějící bionaftu, považuje žalobu za zčásti nepřijatelnou a zcela neopodstatněnou.
- 21 Předkládající soud zdůrazňuje, že články 1 a 2 ministerského nařízení č. 37/2015 neměly za následek prodloužení doby trvání již stanovených podpor, ale změnila kritéria přidělování těchto podpor, když stanovily nová pravidla se zpětnou účinností. Předkládající soud je toho názoru, že je v tomto ohledu zcela jednoznačný článek 3 tohoto ministerského nařízení, který uvádí, že aniž jsou dotčeny dřívější údaje, na jejichž základě byla každá společnost připuštěna k účasti v programech a stala se příjemcem preferenčních kvót na bionaftu v letech 2006 až 2009, přidělování kvót pro tento výrobek se ve vztahu k týmž společnostem nově stanoví při zohlednění kritérií uvedených v článcích 1 a 2 uvedeného ministerského nařízení.
- 22 Před předkládajícím soudem společnost Eco Fox tvrdí, že na základě judikatury Soudního dvora musí být každá změna státní podpory předem oznámena Komisi. Podle uvedeného soudu se však nezdá, že by rozsudky dovolávané v tomto ohledu, a sice rozsudek ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), a rozsudek ze dne 11. června 2009, AEM v. Komise (T-301/02, EU:T:2009:191), byly určující, jelikož kromě principiálních tvrzení se patrně týkají aktů zakládajících podpory nebo aktů rozšiřujících tyto podpory na novou kategorii příjemců.
- 23 Mimoto se podle předkládajícího soudu jeví, že Komise se na základě stížnosti podané jedním z účastníků řízení dozvěděla o ministerském nařízení č. 37/2015, aniž v tomto ohledu zahájila vůči Italské republice řízení. Tato okolnost by mohla svědčit o tom, že Komise nepovažovala vnitrostátní právní úpravu dotčenou v původním řízení za úpravu zavádějící novou státní podporu ve smyslu unijního práva.
- 24 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru ve věci C-915/19 následující předběžnou otázku, která je totožná s otázkami položenými ve věcech C-916/19 a C-917/19:

„Představuje – s ohledem na články 107 a 108 SFEU, [nařízení č. 659/1999], [nařízení č. 794/2004] a na případná další relevantní ustanovení práva [Unie] – takový sekundární normativní akt, jako je opatření přijaté ministerským nařízením č. 37/2015, které je v tomto řízení napadáno a které na základě přímé vykonatelnosti rozsudků [Consiglio di Stato (Státní rada)], kterými bylo rozhodnuto o částečném zrušení předchozích opatření, která již byla oznámena Komisi, ovlivnilo „se zpětnou účinností“ podmínky pro uplatňování úlevy na spotřební dani z bionafty tím, že se zpětnou

účinností změnilo kritéria pro rozdělení zvýhodnění mezi podniky-žadatele, aniž rozšířilo dobu trvání programu daňových úlev, státní podporu, která jako taková podléhá povinnosti předchozího oznámení [...] Komisi?“

- 25 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 10. února 2020 byly věci C-915/19 až C-917/19 spojeny pro účely písemné části řízení a rozsudku.

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- 26 Je třeba připomenout, že na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, se vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout rozhodnout o předběžné otázce podané vnitrostátním soudem pouze tehdy, nejsou-li zejména dodrženy požadavky na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou uvedeny v článku 94 jednacího řádu, nebo pokud je zjevné, že požadovaný výklad unijního pravidla nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo jestliže se jedná o hypotetický problém (rozsudek ze dne 3. června 2021, Bankia, C-910/19, EU:C:2021:433, bod 24 a citovaná judikatura).
- 27 Zprvč vzhledem k tomu, že Fallimento Mythen tvrdí, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou nepřijatelné z důvodu údajného porušení požadavků stanovených v čl. 94 písm. a) jednacího řádu, je třeba připomenout, že je pravda, že v návaznosti na rozhodnutí předsedy Soudního dvora ze dne 10. února 2020 byla předkládajícímu soudu zaslána žádost o informace, ve které byl vyzván, aby upřesnil všechny relevantní skutkové okolnosti, které dají Soudnímu dvoru možnost odpovědět na jeho otázky, a aby uvedl obsah relevantních vnitrostátních ustanovení. Odpovědi na tuto žádost obdržel Soudní dvůr dne 13. července 2020.
- 28 Informace obsažené v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, jak byly následně doplněny, přitom postačují k učinění závěru, že požadavky uvedené v čl. 94 písm. a) jednacího řádu byly splněny. Je pravda, že odpovědi předkládajícího soudu, na které je odkazováno v předchozím bodě, uvádějí pouze obsah relevantních vnitrostátních ustanovení, a neobsahují tak dodatečná upřesnění skutkového rámce sporů v původních řízeních. Popis skutkového stavu obsažený v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, jak jej objasňují relevantní vnitrostátní ustanovení poskytnutá v odpověď na otázky Soudního dvora, však umožňuje dostatečně pochopit skutkový rámec těchto sporů.
- 29 Zadruhé italská vláda tvrdí, aniž formálně zpochybňuje přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, že předkládající soud neuvedl, z jakých důvodů vznesl otázku položenou v každé z věcí v původních řízeních, ale uvedl pouze skutečnosti, které umožňují mít za to, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení nepředstavuje státní podporu. Z těchto žádostí však vyplývá, že předkládající soud má pochybnosti o tom, zda změna dotčená v původním řízení představuje „novou podporu“ podléhající oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU, a má zejména za to, že judikatura Soudního dvora v dané oblasti mu vůbec neumožňuje na tuto otázku odpovědět.

- 30 Kromě toho, jak poznamenává Fallimento Mythen, ačkoli ve znění položených otázek předkládající soud v seznamu relevantních norem Unie, o jejichž výklad žádá, obecně odkazuje na „případná další relevantní ustanovení práva [Unie]“, postačuje poznamenat, že uvedený soud mimoto identifikuje konkrétní ustanovení unijního práva, která považuje za relevantní pro věci v původních řízeních, a sice články 107 a 108 SFEU a ustanovení nařízení č. 659/1999 a nařízení č. 794/2004.
- 31 Z toho plyne, že informace poskytnuté předkládajícím soudem umožňují Soudnímu dvoru pochopit rovněž důvody, na základě kterých má pochybnosti o výkladu uvedených ustanovení unijního práva, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátní právní úpravou použitelnou na spory v původních řízeních, takže požadavky stanovené v čl. 94 písm. c) jednacího řádu musí tak být rovněž považovány za splněné.
- 32 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou proto přípustné.

K věci samé

- 33 Podstatou otázek předkládajícího soudu je, zda články 107 a 108 SFEU a ustanovení nařízení č. 659/1999 a nařízení č. 794/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že změna preferenčního daňového režimu pro bionaftu, který byl schválen Komisí, musí být považována za novou podporu podléhající oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU, pokud tato změna spočívá v tom, že se se zpětnou účinností mění kritéria pro rozdělování kvót na bionaftu, na které se na základě tohoto režimu vztahuje zvýhodněná sazba spotřební daně.
- 34 Ze skutečností, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že tyto otázky vycházejí z řady rozhodnutí Komise, kterými postupně schválila dne 3. května 2002 (podpora N 461/2001) (Úř. věst. 2002, C 146, s. 7) (dále jen „rozhodnutí o schválení z roku 2002“) původní režim podpory a poté dne 21. června 2005 (podpora N 582/2004) (Úř. věst. 2005, C 240, s. 21) (dál jen „rozhodnutí o schválení z roku 2005“) a 11. března 2008 (podpora N 326/2007) (Úř. věst. 2008, C 134, s. 1) (dál jen „rozhodnutí o schválení z roku 2008“) následné změny tohoto režimu (všechna tři rozhodnutí dále společně jen „dotyčná rozhodnutí o schválení“).
- 35 Komise přijala každé z těchto rozhodnutí poté, co obdržela od Italské republiky předběžné oznámení dotyčné verze režimu podpory podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Naproti tomu je nesporné, že vnitrostátní právní úprava, jejíž legalita je předmětem sporů v původních řízeních, měla za následek změnu kritérií pro rozdělení zvýhodnění poskytnutého na základě tohoto režimu, aniž byla tato změna předem oznámena Komisi na základě tohoto ustanovení. I když měla Italská republika za to, že uvedená změna nemusí být předmětem takového oznámení, žalobkyně v původním řízení, které všechny vyrábí bionaftu, před předkládajícím soudem tvrdí, že poslední uvedená změna je protiprávní, jelikož s ohledem na její významnou povahu měla být oznámena Komisi před jejím provedením.
- 36 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci systému kontroly státních podpor zavedeného články 107 a 108 SFEU se postup liší v závislosti na tom, zda jsou podpory existující nebo nové. Zatímco existující podpory mohou být v souladu s čl. 108 odst. 1 SFEU právoplatně provedeny, pokud Komise nekonstatovala jejich neslučitelnost, čl. 108 odst. 3 SFEU stanoví, že Komise musí být včas informována o záměrech spočívajících v zavedení nových podpor nebo ve změně podpor existujících a zamýšlená opatření nemohou být provedena předtím, než je řízení ukončeno vydáním konečného rozhodnutí (rozsudek ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, bod 86 a citovaná judikatura).

- 37 Jak již Soudní dvůr uvedl, oznamovací povinnost stanovená v čl. 108 odst. 3 SFEU a upřesněná v článku 2 nařízení č. 659/1999 představuje jeden ze základních prvků systému kontroly zavedeného Smlouvou o FEU v oblasti státních podpor (viz zejména rozsudek ze dne 5. března 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 56 a citovaná judikatura).
- 38 Soudní dvůr již v tomto ohledu upřesnil, že novými podporami, které podléhají oznamovací povinnosti stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU, je třeba rozumět opatření přijatá po vstupu Smlouvy o FEU v platnost, která směřují k zavedení nebo ke změně podpor, přičemž je třeba upřesnit, že tyto změny se mohou týkat buď existujících podpor, nebo původních záměrů oznámených Komisi (rozsudek ze dne 14. listopadu 2019, Dilly's Wellnesshotel, C-585/17, EU:C:2019:969, bod 56 a citovaná judikatura).
- 39 Podle čl. 1 písm. b) bodu ii) nařízení č. 659/1999 se „existující podporou“ rozumí mimo jiné „schválená podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivé podpory schválené Komisí nebo Radou“. Z toho plyne, že režim podpor dotčený v projednávaném případě, jak v původní verzi schválené rozhodnutím o schválení z roku 2002, tak v pozměněných verzích schválených rozhodnutími o schválení z let 2005 a 2008, spadá pod pojem „existující podpora“ ve smyslu tohoto ustanovení.
- 40 Pojmem „nová podpora“ se podle čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999 rozumí „každá podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivou podporu, která není existující podporou, včetně změn existující podpory“. Článek 4 odst. 1 první věta nařízení č. 794/2004 v tomto ohledu uvádí, že „[p]ro účely čl. 1 písm. c) nařízení [č. 659/1999] se změnou stávající podpory rozumí jakákoli změna kromě úprav čistě formálního či administrativního charakteru, která nemůže [které nemohou] ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření [s vnitřním] trhem“.
- 41 Jak Soudní dvůr rozhodl, změna nemůže být kvalifikována jako čistě formální či administrativní ve smyslu čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004, pokud může ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření podpory s vnitřním trhem (rozsudek ze dne 13. června 2013, HGA a další v. Komise, C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 94).
- 42 Za účelem určení, zda vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení zavedla změnu režimu podpor, která může ovlivnit hodnocení slučitelnosti tohoto režimu s vnitřním trhem, takže by měla být považována za „změnu existující podpory“, a tedy za „novou podporu“ podléhající oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU, je třeba zohlednit jak povahu a rozsah této změny, tak rozhodnutí Komise o schválení, která se týkají předchozích verzí tohoto režimu (obdobně viz rozsudek ze dne 20. září 2018, Carrefour Hypermarchés a další, C-510/16, EU:C:2018:751, body 39 až 59).
- 43 Pokud jde zprvu o povahu a rozsah změny, o kterou se jedná v projednávaném případě, je třeba poznamenat, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení se zpětnou účinností změnila kritéria pro přiznání množství bionafty, na která se vztahuje zvýhodněná sazba spotřební daně za hospodářské roky 2006 až 2009, podnikům, na které se režim vztahuje. Ze skutečností, které má Soudní dvůr k dispozici, zejména vyplývá, že ve verzích režimu podpory, které existovaly před přijetím této právní úpravy, kritéria pro přidělení daňově zvýhodněných kvót na bionaftu, stanovená na regulační úrovni ministerským nařízením č. 256/2003 a poté ministerským nařízením č. 156/2008, přiznávala výrobní kapacitě každého dotčeného podniku méně významnou roli, jelikož původní koeficient poměrné váhy ve výši 0,4 byl zvýšen na 0,45 ministerským nařízením č. 156/2008, a naopak zdůrazňovala historii výroby každého dotčeného

podniku, to znamená množství bionafty, které tento podnik skutečně uvedl na trh během předchozích let, jelikož původní koeficient poměrné váhy ve výši 0,6 byl snížen na 0,55 ministerským nařízením č. 156/2008.

- 44 Přiznání vyšší váhy kritériu historie výroby každého dotčeného podniku mělo za následek, že tzv. „historičtí“ výrobci, působící v odvětví bionafty již několik let, obdrželi pokaždé větší množství daňově zvýhodněné bionafty než výrobci, kteří sice měli vyšší výrobní kapacitu, ale vstoupili na tento trh až v nedávné době. Poté co Consiglio di Stato (Státní rada) zrušila vnitrostátní ustanovení, která stanovila kritéria pro přidělování daňově zvýhodněných množství bionafty, přijal italský zákonodárce vnitrostátní právní úpravu dotčenou v původním řízení, podle které jsou kritéria historie výroby každého dotčeného podniku a jeho výrobní kapacity vážena stejným koeficientem, tedy 0,5 pro každé kritérium.
- 45 Je však třeba upřesnit, že jak vyplývá ze skutečností předložených Soudnímu dvoru, které musí předkládající soud ověřit, vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení nemá dopad na okruh příjemců, kterým byl dříve přiznán nárok na preferenční režim, ani na rozpočet režimu podpory schváleného Komisí rozhodnutím o schválení z roku 2008 a neprodlužuje dobu trvání tohoto režimu. Není dotčena ani definice výrobku, na který se vztahuje zvýhodněná sazba spotřební daně, ani tato samotná sazba.
- 46 Zadruhé, pokud jde o dotyčná rozhodnutí o schválení, je třeba připomenout, že rozhodnutí Komise povolující režim podpor musí být jakožto odchylka od obecné zásady neslučitelnosti státních podpor s vnitřním trhem, uvedená v čl. 107 odst. 1 SFEU, předmětem striktního výkladu (rozsudek ze dne 20. září 2018, Carrefour Hypermarchés a další, C-510/16, EU:C:2018:751, bod 37 a citovaná judikatura).
- 47 Podle ustálené judikatury mimoto platí, že pro výklad takových rozhodnutí Komise je třeba nejenom zkoumat jejich samotné znění, ale též přihlídnout k oznámení učiněnému daným členským státem (rozsudek ze dne 20. září 2018, Carrefour Hypermarchés a další, C-510/16, EU:C:2018:751, bod 38 a citovaná judikatura).
- 48 V projednávaném případě z dotyčných rozhodnutí o schválení vyplývá, že kritéria pro přiznání množství produktu, na která se vztahuje zvýhodněná sazba spotřební daně, podnikům, na které se režim vztahuje, nejsou skutečností, na které Komise založila své schválení předchozích verzí režimu podpor dotčeného v původním řízení.
- 49 Zejména je třeba uvést, že ačkoliv je nesporné, že kritéria pro přiznání množství bionafty, na kterou se vztahuje preferenční daňový režim, byla sdělena Komisi přinejmenším v rámci oznámení změn, které byly předmětem rozhodnutí o schválení z roku 2008, tato kritéria nebyla v žádném z dotyčných rozhodnutí o schválení výslovně přezkoumána.
- 50 Přezkum slučitelnosti dotyčného režimu podpor s vnitřním trhem vycházel z jiných skutečností, zejména – pokud jde konkrétně o rozhodnutí o schválení z roku 2008 – z podmínek uvedených v části E.3.3 pokynů Společenství o státní podpoře na ochranu životního prostředí (Úř. věst. 2001, C 37, s. 3), která se týká provozních podpor výroby obnovitelné energie. V bodech 32 a 36 odůvodnění tohoto rozhodnutí tak Komise ověřila soulad definice produktů, na které se daňové zvýhodnění vztahovalo, s bodem 6 těchto pokynů a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES ze dne 8. května 2003 o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě (Úř. věst. 2003, L 123, s. 42; Zvl. vyd. 13/31, s. 188). V bodech 38 až 45 odůvodnění uvedeného rozhodnutí Komise ověřila, že výpočet podpory je v souladu s kritérii

uvedenými v bodě 56 uvedených pokynů a že může vyloučit riziko nadměrné kompenzace. Komise v této souvislosti zohlednila skutečnost, že daňové zvýhodnění existuje společně s povinnostmi uvolnit biopaliva ke spotřebě.

- 51 Z dotyčných rozhodnutí o schválení ani z vyjádření předložených Soudnímu dvoru v rámci projednávaných věcí přitom nevyplývá, že by změna kritérií pro přidělování daňové zvýhodněných kvót na bionaftu přijímajícím podnikům, kterou zavedla vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení, mohla mít vliv na jakoukoli část posouzení uvedených v těchto rozhodnutích. Mimoto pouhá skutečnost, že návrh vnitrostátní právní úpravy, která stanoví režim podpory oznámený Komisi, je tomuto orgánu sdělen dotyčným členským státem, nikterak neznámá, že všechny prvky tohoto návrhu musí být považovány za podstatné, pokud – jako v projednávaném případě – po tomto sdělení následuje rozhodnutí, kterým Komise schválí dotyčný režim podpor. Takový přístup by totiž zbavil užitečného účinku pojem „změna existující podpory“, který – jak vyplývá ze samotného znění čl. 4 odst. 1 první věty nařízení č. 794/2004, jak bylo připomenuto v bodě 40 tohoto rozsudku – se právě nevztahuje na jakoukoliv změnu existující podpory, ale pouze na změny, které mají vliv na posouzení slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem.
- 52 Je pravda, že z bodu 23 odůvodnění rozhodnutí o schválení z roku 2002, z bodu 22 odůvodnění rozhodnutí o schválení z roku 2005 a z bodu 46 odůvodnění rozhodnutí o schválení z roku 2008 vyplývá, že italské orgány se zavázaly předkládat Komisi výroční zprávy za účelem dohledu nad nadměrnou kompenzací. Tyto zprávy měly zejména uvádět ceny surovin a výrobní náklady, přidělené kvóty a společnosti, kterým byly přiděleny, jakož i všechny ostatní údaje, které Komisi umožní posoudit, zda se skutečně jedná o nadměrnou kompenzaci. Italským orgánům bylo rovněž připomenuto, že musí předem uvědomit Komisi o každé změně podmínek, za kterých je podpora poskytována.
- 53 Zprvce však zejména z bodu 17 odůvodnění rozhodnutí o schválení z roku 2005 a z bodu 44 odůvodnění rozhodnutí o schválení z roku 2008 vyplývá, že riziko nadměrné kompenzace nevyplývá z kritérií pro rozdělení daňové zvýhodněného produktu jako takových, ale závisí na vztahu mezi náklady na výrobu energie z obnovitelných zdrojů energie a tržní cenou běžné ropy. Dokud se podpora omezuje na pokrytí rozdílu mezi těmito dvěma částkami, s výhradou přiměřeného zisku, k nadměrné kompenzaci nedochází.
- 54 I když byl mimoto v důsledku změny dotčené v původním řízení změněn význam příkládaný oběma parametrům považovaným italským zákonodárcem za relevantní pro účely rozdělení podpory, a sice historii skutečné výroby každého dotyčného podniku a jeho výrobní kapacitě, tato dvě kritéria jsou nadále relevantní, a dokonce mají nyní v rámci verze režimu podpor dotčené v původním řízení rovné postavení, takže rovněž s ohledem na skutečnost, že sazba spotřební daně byla zachována, nemůže dotyčná změna zpochybnit konstatování Komise učiněné v bodě 45 odůvodnění rozhodnutí o schválení z roku 2008, podle kterého se na základě dotyčného režimu podpor může pouze na část výroby každého podniku, který je příjemcem podpory, vztahovat zvýhodněná sazba spotřební daně.
- 55 Zadruhé nelze mít za to, že takový obecný údaj, jako je údaj uvedený v bodě 22 odůvodnění rozhodnutí o schválení z roku 2005, podle kterého jsou italské orgány povinny předem oznámit Komisi každou změnu podmínek, za kterých je podpora poskytována, by měl být vykládán v tom smyslu, že má za následek změnu rozsahu oznamovací povinnosti stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU, jelikož se vztahuje – jak vyplývá z bodů 39 až 41 tohoto rozsudku – pouze na změny existující podpory, které mohou mít vliv na posouzení slučitelnosti opatření podpory

s vnitřním trhem. To je ostatně potvrzeno skutečností, že Komise v bodě 48 odůvodnění rozhodnutí o schválení z roku 2008 uvádí tuto povinnost informovat ji o změnách režimu podpory a výslovně upřesňuje, že takové oznámení musí být uskutečněno v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU a relevantními ustanoveními nařízení č. 659/1999 a nařízení č. 794/2004.

- 56 Zatřetí skutečnost, že z důvodu nového vymezení kritérií pro přiznání výhody provedeného vnitrostátní právní úpravou dotčenou v původním řízení jsou některým příjemcům přiděleny nižší daňově zvýhodněné kvóty na bionaftu, než jaké byly původně stanoveny, zatímco ostatním příjemcům jsou kvóty navýšeny, nemůže ovlivnit posouzení Komise v dotyčných rozhodnutích o schválení, kterým shledala dotčený režim podpor za slučitelný s vnitřním trhem. Skutečnosti, které má Soudní dvůr k dispozici a které musí ověřit předkládající soud, zejména nesměřují k prokázání toho, že tato změna zpochybnila cíl dotčeného režimu podpor spočívající ve snížení nákladů, kterou nesou subjekty vyrábějící a míchající bionaftu, nebo posouzení provedené v důsledku toho Komisí, podle kterého režim podpory byl a nadále je jakožto opatření na podporu obnovitelné energie, a tedy na ochranu životního prostředí, slučitelný s unijním právem jak ve své původní verzi, tak v pozměněných verzích.
- 57 Je třeba dodat, že tento výklad dotyčných rozhodnutí o schválení se shoduje rovněž s judikaturou Soudního dvora, podle níž se Komise může v případě režimu podpor omezit na zkoumání obecných charakteristických znaků dotčeného režimu, aniž je povinna zkoumat každý konkrétní případ použití, takže kontrola Komise se nemusí týkat individuální situace každého dotčeného podniku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. září 2018, Carrefour Hypermarchés a další, C-510/16, EU:C:2018:751, bod 32 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 4. března 2021, Komise v. Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, bod 65). V rámci režimu podpor totiž Komise může pouze posoudit, zda je tento režim nezbytný k uskutečnění jednoho z cílů uvedených v čl. 107 odst. 3 SFEU (rozsudek ze dne 13. června 2013, HGA a další v. Komise, C-630/11 P až C-633/11 P, EU:C:2013:387, bod 114 a citovaná judikatura).
- 58 Z toho plyne, že změna kritérií pro rozdělení podpory poskytované na základě režimu podpor dotčeného v původním řízení neovlivnila základní prvky tohoto režimu, jak byly posouzeny Komisí v rámci dotyčných rozhodnutí o schválení při hodnocení slučitelnosti uvedeného režimu s vnitřním trhem (obdobně viz rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Rittinger a další, C-492/17, EU:C:2018:1019, bod 59). Tato změna proto nepředstavuje „změnu existující podpory“ ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999 a čl. 4 odst. 1 první věty nařízení č. 794/2004, a není tedy „novou podporou“ podléhající oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Z toho plyne, že její provedení nelze považovat za protiprávní pouze z toho důvodu, že nebyla předem oznámena Komisi.
- 59 S ohledem na výše uvedené je třeba na položené otázky odpovědět, že články 107 a 108 SFEU a ustanovení nařízení č. 659/1999 a nařízení č. 794/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že změna preferenčního daňového režimu pro bionaftu, který byl schválen Komisí, nesmí být považována za novou podporu podléhající oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU, pokud tato změna spočívá v tom, že se se zpětnou účinností mění kritéria pro rozdělování kvót na bionaftu, na které se na základě tohoto režimu vztahuje zvýhodněná sazba spotřební daně, a to za předpokladu, že uvedená změna neovlivní základní znaky dotyčného režimu podpor, jak byly posouzeny Komisí při hodnocení slučitelnosti předchozích verzí uvedeného režimu s vnitřním trhem.

K nákladům řízení

- 60 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 (pátý senát) rozhodl takto:

Články 107 a 108 SFEU a ustanovení nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 [SFEU], ve znění nařízení Rady (EU) č. 734/2013 ze dne 22. července 2013, a nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení č. 659/1999, musí být vykládány v tom smyslu, že změna preferenčního daňového režimu pro bionaftu, který byl schválen Evropskou komisí, nesmí být považována za novou podporu podléhající oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU, pokud tato změna spočívá v tom, že se se zpětnou účinností mění kritéria pro rozdělování kvót na bionaftu, na které se na základě tohoto režimu vztahuje zvýhodněná sazba spotřební daně, a to za předpokladu, že uvedená změna neovlivní základní znaky dotyčného režimu podpor, jak byly posouzeny Komisí při hodnocení slučitelnosti předchozích verzí uvedeného režimu s vnitřním trhem.

Podpisy.