

Věc C-746/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

5. prosince 2023

Předkládající soud:

Consiglio di Stato (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

29. listopadu 2023

Navrhovatelky:

Cividale SpA

Flag Srl

Odpůrci:

Ministero dello Sviluppo Economico

Direzione Generale per l'incentivazione delle attività
imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo Economico

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero
dello Sviluppo Economico

Direzione Generale per l'incentivazione delle attività
imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo Economico-Divisione

X

Další účastnice řízení:

Fonderia di Torbole SpA

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek proti rozsudku regionálního správního soudu pro
Benátsko č. 00118/2019, kterým byla zamítnuta žaloba společnosti Flag s.r.l.

znějící na zrušení rozhodnutí č. 1303 ze dne 29. května 2013, kterým Ministero dello Sviluppo Economico (ministerstvo hospodářského rozvoje, Itálie) v rozporu s tím, co bylo předběžně uznáno v předchozím sdělení, povolilo ve prospěch této společnosti vyplacení pouze částky 200 000,00 eur z titulu příspěvku na účast této společnosti v programu racionalizace ve slévárenském odvětví.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podanou na základě článku 267 SFEU Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) žádá o výklad pojmu „státní podpora“ ve smyslu článků 107 a 108 SFEU a nařízení Rady (EU) č. 659/1999, a to za účelem správné kvalifikace příspěvku stanoveného zejména v čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) ministerské vyhlášky č. 73/2004.

Předběžné otázky

[1] Je třeba takové opatření, jako je opatření upravené vnitrostátními právními předpisy uvedenými v bodě 20 [původního znění tohoto předkládacího rozhodnutí], a zejména opatření stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. a) ministerské vyhlášky č. 73/2004, považovat za „podporu“ ve smyslu a pro účely článků 107 a 108 SFEU a nařízení Rady (EU) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999?

[2] Je třeba takové opatření, jako je opatření upravené vnitrostátními právními předpisy uvedenými v bodě 20 [původního znění tohoto předkládacího rozhodnutí], a zejména opatření stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. b) ministerské vyhlášky č. 73/2004, považovat za „podporu“ ve smyslu a pro účely článků 107 a 108 SFEU a nařízení Rady (EU) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Smlouva o fungování Evropské unie, zejména článek 107 a článek 108.

Nařízení Rady (EU) č. 659/1999 (dále jen „nařízení č. 659/1999“), zejména: článek 2, článek 3 a článek 8.

Oznámení Komise o prosazování právní úpravy státní podpory vnitrostátními soudy (Úř. věst. 2009, C 85, s. 1 a násl., dále jen „Oznámení z roku 2009“).

Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (2016/C 262/01) (dále jen „Sdělení C 262/1“); zejména: body 66 až 69 Kapitoly 4.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Legge del 12 dicembre 2002, n. 273 (zákon č. 273 ze dne 12. prosince 2002) (dále jen „zákon č. 273/2002“); zejména článek 12, kterým se zahajuje program racionalizace průmyslového odvětví sléváren železa a oceli, který má být proveden v souladu s postupy a kritérii stanovenými vyhláškou Ministro delle Attività produttive (ministr pro výrobní činnosti, Itálie) a který má v souladu s unijními pravidly o státní podpoře sledovat řadu cílů, včetně: „a) *podpory lepší kvalifikace výroby, a to i prostřednictvím reorganizace výrobní kapacity a rozvoje podmínek příznivých pro její koncentraci v podnicích s vyšší úrovní konkurenceschopnosti*“.

Decreto del Ministero delle Attività Produttive del 13 gennaio 2004, n. 73 (vyhláška ministra pro výrobní činnosti č. 73 ze dne 13. ledna 2004) (dále jen „ministrská vyhláška č. 73/2004“); zejména:

článek 2, podle něhož: „1. *Za účelem reorganizace odvětví se v důsledku nadbytečné kapacity výrobního systému podporují programy fyzické likvidace zařízení a strojů, které tvoří výrobní cyklus, což vede k uzavření výrobního závodu [...].*

2. *Míra příspěvku se vztahuje k vyšší z obou hodnot stanovených ve sdělení EU C (2002) 315 ze dne 7. března 2002: „příspěvkové rozpětí při fixních nákladech“ – „zůstatková hodnota zařízení určených k sešrotování“, a činí:*

a) *100 % v případě snížení výrobní kapacity v důsledku fúze společností nebo dohod mezi slévárenskými společnostmi, které mimo jiné upravují vhodné řešení problémů se zaměstnaností. Slévárna, která přebírá ukončenou výrobu, musí zejména prokázat, že v průměru za poslední tři schválené rozvahy dosáhla kladných hodnot rentability tržeb. Certifikaci musí provádět auditorská společnost. Znaleckým posudkem technického experta v odvětví musí být rovněž prokázáno, že s vlastními zařízeními je možné provádět výrobu slévárny, která ukončila činnost;*

b) *60 % její maximální částky pouze na snížení výrobní kapacity.*

3. *Tyto hodnoty jsou určeny takto:*

a) *aktualizovaná hodnota příspěvkového rozpětí návratnosti zařízení za poslední tři roky v období 2000–2002; pro stanovení příspěvkového rozpětí průmyslového podniku se odkazuje pouze na výnosové a nákladové položky předcházející provoznímu výsledku, tedy s vyloučením finančních i neprovozních složek;*

b) *zůstatková účetní hodnota zařízení, které má být vyřazeno, po odečtení odpisů provedených k 31. prosinci 2002.*

4. *Samotné hodnoty se zjišťují technickým šetřením, které provádějí specializované úvěrové instituce [...].*

5. Podniky žádající o příspěvek jsou rovněž povinny:

a) překlasifikovat své rozvahy auditorskými společnostmi v souladu se schématem uvedeným v příloze D;

b) zajistit v programech likvidace zařízení odpovídající řešení problémů zaměstnanosti, které z toho vyplývají;

c) provést likvidaci zařízení, na něž se vztahují pobídky, do jednoho roku od zveřejnění této vyhlášky v Úředním věstníku Italské republiky;

d) za účelem využití 100 % příspěvku předložit podepsanou smlouvu se společností schopnou provádět ukončenou výrobu, ve které jsou uvedeny požadavky stanovené v odst. 2 písm. a) tohoto článku.

6. Zničení výrobních zařízení spočívá v rozřezání částí zařízení uvedených v příloze C. Náklady na tyto operace se odečítají od výnosů z prodeje šrotu.

7. Zvláštní komise zřízené nařízením generálního ředitele pro koordinaci pobídek podnikům provádějí ověřování likvidace výrobních zařízení. [...].

8. Výtěžek získaný podniky, které žádají o příspěvek, z prodeje šrotu, po odečtení nákladů vzniklých v souvislosti s rozřezáním plamenem a demontáží zařízení, se odvede do příjmů státního rozpočtu, a to v každém případě po obdržení celého příspěvku příslušejícího za sešrotování zařízení. [...].“;

článek 7: „1. Podniky zabývající se slévárenstvím železa a oceli, které mají v úmyslu využívat příspěvků stanovených v článku 12 zákona č. 273 ze dne 12. prosince 2002 pro účely uvedené v bodě a), musí:

a) být zapsány v obchodním rejstříku; sem patří i společnosti vzniklé fúzí, sloučením nebo rozdělením společností s právní subjektivitou před 1. lednem 2000; patří sem i výrobní jednotky, které provádějí celý výrobní cyklus slévárny, i když patří stejné společnosti;

b) nesmí po 1. lednu 2002 změnit předmět své výroby a strukturu svých zařízení;

c) do 31. prosince 2001 pravidelně realizovat produkci potvrzenou znaleckým posudkem, který vypracoval technický znalec v oboru zapsaný do seznamu znalců jmenovaný soudem;

d) vlastnit zařízení, která mají být vyřazena z provozu, ke dni podání žádosti;

e) nesmí být v úpadkovém řízení [...].“;

článek 9: „1. Společnosti, které jsou příjemci příspěvků, nesmějí během pěti let následujících po datu vyplacení příspěvků obnovit zrušenou výrobní kapacitu.

2. V případě nedodržení ustanovení odstavce 1 ztrácejí dotyčné podniky nárok na příspěvky v rozsahu obnovené výrobní kapacity s následnou povinností vrátit odpovídající příspěvek včetně zákonných úroků a přecenění.

3. V případě nedodržení mezipodnikové dohody uvedené v čl. 2 odst. 2 písm. a) této vyhlášky ztrácí dotyčný podnik nárok na vyšší příspěvek.

4. Podle platných právních předpisů se ustanovení předchozích odstavců vztahují na mateřské společnosti, dceřiné společnosti nebo jinak přidružené společnosti společnosti, které přijímají tyto příspěvky.

5. Odnětí poskytnutých výhod se nařizuje rovněž v případech stanovených v článku 9 legislativního nařízení č. 123 ze dne 31. března 1998.“

Ministerská vyhláška ze dne 6. února 2006, zveřejněná v Úředním věstníku č. 36 ze dne 13. února 2006 (dále jen „ministerská vyhláška z roku 2006“); zejména:

článek 1, který uvádí, že příspěvek stanovený v článku 2 ministerské vyhlášky č. 73/2004 je náhradou za ztrátu majetkové hodnoty zařízení určenou přistoupením společnosti do programu reorganizace zahájeného zákonem č. 273/2002;

článek 2, podle něhož se tato náhrada vyplácí „po výmazu podniku z ‚obchodního rejstříku‘ podle článku 2495 občanského zákoníku nebo v případě podniků sestávajících z více než jednoho odvětví činnosti po převodu slévarenského odvětví činnosti na jiný nově založený podnik, který po dokončení operací a formalit pro fyzickou likvidaci zařízení ukončí činnost. V žádném případě nelze vyplatit náhradu, pokud nejsou zařízení zničena do jednoho roku od zveřejnění vyhlášky v Úředním věstníku Italské republiky“;

článek 3, který uvádí, že míra příspěvku je stanovena v souladu s čl. 2 odst. 3 ministerské vyhlášky č. 73/2004.

Decreto-legge del 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla legge del 28 febbraio 2008, n. 31 (nařízení vlády s mocí zákona č. 248 ze dne 31. prosince 2007, které bylo přeměněno zákonem č. 31 ze dne 28. února 2008) (dále jen „nařízení vlády s mocí zákona č. 248/2007“); zejména článek 51c, který uvádí, že pobídka poskytnutá podle čl. 12 odst. 2 zákona č. 273/2002 se vyplácí v souladu s postupy stanovenými ministerskou vyhláškou z roku 2006, „s výhradou ověření prostřednictvím technického šetření dodržování majetkového zajištění věřitelů společnosti podle článku 2740 občanského zákoníku“.

Vyhláška MISE [ministerstvo hospodářského rozvoje] ze dne 17. dubna 2009 (dále jen „ministerská vyhláška z roku 2009“), která uvádí výše uvedené metody výpočtu pobídky poskytované podle čl. 12 odst. 2 zákona č. 273/2002.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Dne 18. června 2004 podala společnost Flag s.r.l., která působí v odvětví slévárenství železa a oceli a jejímž stoprocentním vlastníkem je společnost Cividale s.p.a., u MISE žádost o poskytnutí příspěvku ve výši 100 % podle článku 12 zákona č. 273/2002 a čl. 2 odst. 2 písm. a) ministerské vyhlášky č. 73/2004 (dále jen „předmětný příspěvek“). Tato společnost měla totiž v úmyslu vyřadit z provozu jedno ze svých výrobních zařízení a uzavřít mezipodnikovou dohodu se společností Cividale Spa, aby vyřešila z toho plynoucí problémy se zaměstnaností.
- 2 Ve sdělení ze dne 14. září 2006 MISE, po ukončení šetření za účelem určení hodnoty zařízení určeného k sešrotování, předběžně stanovilo částku 1 645 365,58 eur jako příspěvek ve prospěch společnosti Flag s.r.l. Zároveň upřesnilo, že vyplacení tohoto příspěvku je podmíněno jednak ověřením likvidace zařízení ze strany zvláštní ministerské komise a jednak převodem části podniku, která má být vyřazena z provozu, na jinou společnost založenou výhradně za účelem likvidace předmětného zařízení.
- 3 Smlouvou ze dne 28. prosince 2006 převedla společnost Flag s.r.l. část podniku určenou k likvidaci společnosti Flag Fonderia Acciaio Marcon s.r.l., která byla založena za účelem likvidace předmětného zařízení, prodeje šrotu a odvodu příslušné části výtěžku do státního rozpočtu. Tato společnost poté vstoupila do likvidace a byla vymazána z obchodního rejstříku.
- 4 Společnost Cividale S.p.A., jediný zůstávající akcionář, proto požádala MISE o vyplacení příspěvku vyčísleného ve sdělení ze dne 14. září 2006.
- 5 Rozhodnutím č. 1303 ze dne 29. května 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“) však MISE povolilo vyplacení pouze částky 200 000,00 eur za použití pravidel pro státní podporu malého rozsahu (tzv. „režim *de minimis*“).
- 6 Společnosti Cividale s.p.a. a Flag s.r.l. napadly toto rozhodnutí u regionálního správního soudu pro Lazio, přičemž namítaly mimo jiné porušení zásad proporcionality, opodstatněnosti a ochrany legitimního očekávání, jakož i iracionality a nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť MISE nikdy neuvedlo, že ohledně předmětného příspěvku proběhl oznamovací postup u Evropské komise podle právní úpravy o státních podporách, ani nepodmínilo vyplacení příspěvku výsledkem tohoto oznamovacího postupu. Kromě toho se dovolávají porušení článků 107 a 108 SFEU a nařízení č. 659/1999, neboť předmětný příspěvek nepředstavuje státní podporu, ale pouhou náhradu, která nepřináší žádnou hospodářskou výhodu.
- 7 MISE se řízení zúčastnilo a uvedlo, že se dne 24. září 2003 „pokusilo“ oznámit Evropské komisi, v souladu s nařízením č. 659/1999, právní úpravu týkající se předmětného příspěvku, ale že na základě žádosti o další informace zaslané Komisí dne 21. listopadu 2003 dospělo ministerstvo k názoru, že Komise přijme zamítavé rozhodnutí, a proto se rozhodlo od tohoto postupu upustit.

- 8 Rozsudkem č. 00118/2019 regionální správní soud pro Benátsko, před nímž probíhalo řízení v prvním stupni poté, co regionální správní soud pro Lazio prohlásil svou nepřislušnost, zamítl žaloby těchto společností. Tento soud sice kritizoval postup MISE při vyřizování věci vůči Evropské komisi, ale rozhodl, že při neexistenci předchozího rozhodnutí Komise nelze příspěvek požadovaný uvedenými společnostmi vyplatit. Tyto společnosti tedy podaly proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k Consiglio di Stato (Státní rada), která je předkládajícím soudem.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 9 Společnosti-navrhovatelky tvrdí, že předmětný příspěvek nelze kvalifikovat jako státní podporu, protože nejsou splněny podmínky požadované článkem 107 SFEU, a to z několika důvodů. Zaprvé, vzhledem k tomu, že předmětný příspěvek je podmíněn definitivním zničením výrobních zařízení a zánikem subjektu, který je vlastní, nemůže příspěvek narušit hospodářskou soutěž, neboť je poskytnut ve prospěch subjektu, který již není součástí relevantního trhu. Předmětný příspěvek pak představuje pouhou náhradu za ztrátu výrobní kapacity tohoto subjektu. Konečně, výše tohoto příspěvku je podle kritérií výpočtu stanovených ministerskými vyhláškami výrazně nižší než hodnota zničeného zařízení v poměru k jeho výrobní kapacitě.
- 10 Společnosti-navrhovatelky rovněž tvrdí, že regionální správní soud pro Benátsko nesprávně rozhodl, že vnitrostátní soud nemůže nahradit Evropskou komisi při výkladu pojmu „státní podpora“, jak je stanoven ve sdělení z roku 2009, zejména pokud, jako v projednávané věci, neexistuje rozhodnutí Evropské komise z důvodu neuskutečnění oznamovacího postupu.
- 11 MISE se řízení zúčastnilo a navrhlo zamítnutí kasačního opravného prostředku a potvrzení napadeného rozsudku. Potvrdilo, že ve vztahu ke společnostem-navrhovatelkám, jakož i k dalším 13 společnostem, předběžně uznalo vyplacení předmětného příspěvku, ale poté se rozhodlo jeho vyplacení zrušit a nahradit jej příspěvkem ve výši 200 000,00 eur, protože „nebylo přesvědčeno“ o slučitelnosti předmětného příspěvku s unijními pravidly v oblasti státní podpory. Rovněž potvrdilo, že již nemá k dispozici žádný dokument vypracovaný MISE nebo Evropskou komisí, který by se týkal jeho „pokusu“ oznámit Komisi právní úpravu týkající se předmětného příspěvku.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 12 Consiglio di Stato (Státní rada) má pochybnosti o tom, zda lze předmětný příspěvek kvalifikovat jako státní podporu ve smyslu článků 107 a 108 SFEU, a zda tedy podléhá oznamovací povinnosti vůči Evropské komisi. Odpověď na tuto otázku je rozhodující pro účely původního řízení, v němž jsou napadena rozhodnutí přijatá na základě předpokladu, že předmětný příspěvek představuje

státní podporu, ačkoli v tomto ohledu nebylo přijato žádné rozhodnutí Evropské komise.

- 13 Předkládající soud sice uznává, že ověření slučitelnosti předmětného příspěvku je vyhrazeno Evropské komisi, ale uvádí, že pro účely použití článků 107 a 108 SFEU a nařízení č. 659/1999 je relevantní pojem „státní podpora“, který je autonomní; uvádí, že pouze ve vztahu k opatření, které lze objektivně kvalifikovat jako státní podporu, existuje povinnost předchozího oznámení Komisi.
- 14 S odvoláním na body 66 až 69 sdělení Komise č. 262/1 a na judikaturu Soudního dvora Evropské unie předkládající soud připomíná, že státní podporu představuje jakýkoli druh výhody, z níž má podnik, byť i nepřímý, prospěch, ať už je tato výhoda poskytnuta ve formě hospodářské dotace, nebo ve formě daňových úlev či jiných výhod, které zahrnují jakékoli snížení nákladů, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 2. července 1974, věc C-173/73, a ze dne 5. října 1999, věc C-251/97). V souladu s judikaturou Soudního dvora není v případě takovéto podpory relevantní zejména skutečnost, že opatření má sociální nebo daňový účel: v tomto smyslu bylo jako státní podpora kvalifikováno rovněž poskytnutí bankovních záruk, které by podnik jinak nezískal, a prodej pozemků za zvýhodněné ceny (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 2. února 1998, věci 67, 68 a 70/85; ze dne 21. března 1991, věc C-303/88; ze dne 19. května 1999, věc C-6/97; ze dne 21. března 1990, věc C-142/87 a ze dne 10. dubna 2003, věc T-366/00). Do tohoto pojmu nespádají příspěvky poskytované určitým podnikům jako kompenzace dodatečných nákladů spojených s plněním závazků veřejné služby, ani opatření obecné povahy, která nezvýhodňují konkrétně určité podniky nebo výrobce (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 22. listopadu 2001, věc C-53/00, a ze dne 24. července 2003, věc C-280/00).
- 15 Consiglio di Stato (Státní rada) dále uvádí, že existují unijní nařízení, která *a priori* určují přípustné státní podpory, aniž je nutné je předem oznamovat Komisi: jedná se o opatření, jejichž cílem je zvýšit investice nebo v každém případě přispět k provozu a udržení podniku, který je příjemcem podpory. Naproti tomu případ předmětného příspěvku je odlišný, neboť tento příspěvek je vyplácen pouze za fyzické zničení výrobního zařízení a současné ukončení podnikatelské činnosti vlastníka zničeného zařízení a příjemce příspěvku.
- 16 Podle Consiglio di Stato (Státní rada) se posledně uvedená úvaha vztahuje i na situaci stanovenou v čl. 2 odst. 2 písm. a) ministerské vyhlášky č. 73/2004, kdy podnik, který ukončuje výrobní cyklus, uzavírá dohody s jinými podniky na podporu zaměstnanosti a ukončené výroby. V takové situaci totiž vnitrostátní právní úprava brání tomu, aby byl příspěvek vyplácen podniku, který se po uzavření dohod s podnikem rušícím zařízení zaváže převzít jeho výrobní kapacitu a pracovníky. Obnovení výrobní kapacity je kromě toho zakázáno subjektu, který je příjemcem předmětného příspěvku, a to po dobu pěti let od jeho vyplacení.

- 17 Předkládající soud uznává, že unijní právní úprava v oblasti státních podpor zahrnuje řadu podpor, které jsou stejně jako předmětný příspěvek poskytovány výměnou za snížení produkce podniku, který je příjemcem příspěvku, včetně zejména příspěvku poskytovaného zemědělským podnikům v rámci tzv. „povinného set aside“ a podpory stanovené nařízením 2078/92 EHS. Tento soud nicméně uvádí, že tato opatření mají předem stanovenou dobu trvání a nezahrnují zničení zboží určeného k výrobě ani zánik podniku, který je příjemcem podpory.
- 18 Současně Consiglio di Stato (Státní rada) uvádí, že předmětný příspěvek, pokud by byl poskytnut ve výši 100 % podle čl. 2 odst. 2 písm. a) ministerské vyhlášky č. 73/2004, vykazuje určité kritické aspekty. Dohoda, kterou podnik žádající o příspěvek uzavírá s jinými podniky za účelem získání výroby a vyřešení problémů se zaměstnaností, totiž může převést všechny zákazníky podniku k jedinému jinému podniku, který tak získá výhodu z hlediska zákazníků a obratu. Takové dohody, a to tím spíše, jsou-li spojeny se skutečnými fúzemi, mohou představovat spojení podniků, které v zásadě může narušit hospodářskou soutěž. Consiglio di Stato (Státní rada) navíc zdůrazňuje, že právní úprava předmětného příspěvku neobsahuje žádnou ochrannou doložku vnitrostátní a unijní právní úpravy v oblasti spojování podniků. Takový kritický aspekt by naopak neexistoval v situaci uvedené v čl. 2 odst. 2 písm. b) ministerské vyhlášky č. 73/2004, v níž, jelikož neexistuje ustanovení o uzavírání dohod s jinými podniky, je soubor všech zákazníků podniku ukončujícího výrobní cyklus volně přerozdělen mezi podniky v odvětví.