



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 17. ledna 2013¹

Věc C-118/10

**Evropská komise
proti**

Radě Evropské unie

„Státní podpory — Pravomoc Rady — Článek 108 odst. 2 třetí pododstavec SFEU — Existující režimy
podpor — Návrh vhodných opatření — Účinky — Nařízení č. 659/1999 — Investiční podpora na
nákup zemědělské půdy v Lotyšsku“

1. Žalobou, jež je předmětem tohoto řízení, se Komise domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady 2009/991/EU ze dne 16. prosince 2009 o poskytování státní podpory orgány Lotyšské republiky na nákup zemědělské půdy v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“)².

2. Dalšími třemi žalobami podanými souběžně Komise napadla podobná rozhodnutí Rady týkající se podpor stejného druhu poskytovaných Litevskou republikou (věc C-111/10), Polskou republikou (věc C-117/10) a Maďarskou republikou (věc C-121/10).

3. Všechny tyto žaloby vyvolávají tutéž choulostivou otázku: Představuje návrh vhodných opatření Komise v rámci průběžného zkoumání režimů podpor existujících v členských státech podle čl. 108 odst. 1 SFEU (nebo čl. 88 odst. 1 ES, pokud jde o věc C-117/10) konečné stanovisko tohoto orgánu ke slučitelnosti dotčeného režimu s vnitřním trhem, které může znemožnit výkon pravomoci Rady, jež je jí svěřena čl. 108 odst. 2 třetím pododstavcem SFEU (nebo čl. 88 odst. 2 třetím pododstavcem ES), k povolení podpor odchylně od článku 107 SFEU (nebo článku 87 ES) a od dalších použitelných ustanovení, odůvodňují-li to mimořádné okolnosti?

I – Právní rámec

4. Článek 108 odst. 1 SFEU uvádí:

„Komise ve spolupráci s členskými státy zkoumá průběžně režimy podpor existující v těchto státech. Navrhuje jim vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování vnitřního trhu“.

¹ — Původní jazyk: italština.

² — Úř. věst. 2009, L 339, s. 34.

5. Odstavec 2 tohoto článku ve třetím a čtvrtém pododstavci stanoví následující:

„Rada může na žádost členského státu jednomyslně rozhodnout, že podpora, kterou tento stát poskytuje nebo hodlá poskytnout, má být odchylně od článku 107 nebo nařízení podle článku 109 považována za slučitelnou s vnitřním trhem, odůvodňují-li takové rozhodnutí mimořádné okolnosti. Zahájila-li již Komise ve věci této podpory řízení podle prvního pododstavce tohoto odstavce, bude podáním žádosti příslušného státu Radě uvedené řízení pozastaveno až do vyjádření Rady.

Nevyjádří-li se však Rada do tří měsíců po podání této žádosti, rozhodne věc Komise“.

6. Pokud jde o výčet relevantních ustanovení přílohy IV kapitoly 4 aktu o přistoupení Lotyšska k Evropské unii (dále jen „akt o přistoupení z roku 2003“)³, nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES⁴, pokynů Společenství ke státní podpoře v odvětví zemědělství (dále jen „pokyny týkající se zemědělství z roku 2000“)⁵ a pokynů Společenství ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví na období 2007–2013 (dále jen „pokyny týkající se zemědělství na období 2007–2013“)⁶, dovoluji si vzhledem k zásadní shodě právního rámce projednávané věci a právního rámce věci C-117/10 odkázat na body 5 až 16 stanoviska, které jsem přednesl dnešního dne v této věci.

7. Ve sdělení zveřejněném v Úředním věstníku ze dne 15. března 2008⁷ zaznamenala Komise podle čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 „bezpodmínečný a výslovný souhlas“ Lotyšska s vhodnými opatřeními, která navrhla v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, který byl lotyšskými orgány písemně sdělen Komisi dne 20. února 2007.

II – Postup před zahájením soudního řízení a napadené rozhodnutí

8. Ve sdělení zveřejněném Komisí v roce 2005 týkajícím se podpor oznámených postupem stanoveným v příloze IV kapitole 4 smlouvy o přistoupení z roku 2003, pro které členské státy, jež přistoupily v roce 2004, žádaly, aby byly považovány za existující podpory ve smyslu čl. 88 odst. 1 ES až do konce třetího roku následujícího po přistoupení, je mezi opatřeními oznámenými Lotyšskem uveden režim podpor nazvaný „Program poskytování úvěrů na nákup zemědělské půdy“⁸.

9. Lotyšsko zavedlo výše uvedený režim v roce 2002. Jeho používání však bylo pozastaveno dne 1. ledna 2006, jelikož úvěrový rámec stanovený k tomuto účelu byl vyčerpán na konci roku 2005. Podpory byly poskytovány zemědělcům (fyzickým nebo právnickým osobám) ve formě dotací na úrokové sazby z dlouhodobých půjček (do dvaceti let) určených k financování investic. Dotace byla vázána na určité podmínky týkající se úrokové sazby, maximální výše půjčky, procenta příjmů dlužníka představující zemědělskou produkci, daňového postavení dlužníka a situace jeho vlastních finančních prostředků (které musejí patřit lotyšským státním příslušníkům nebo osobám s trvalým pobytem).

3 — Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. L 236, zejména s. 798).

4 — Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 331.

5 — Úř. věst. 2000, C 28, s. 2.

6 — Úř. věst. 2006, C 319, s. 1.

7 — Úř. věst. C 70, s. 11.

8 — Úř. věst. C 147, 17. června 2005, s. 2. Pokud jde o Lotyšsko, název dotčeného režimu je uveden v bodě 23. V žalobě Komise uvádí, že k tomuto oznámení došlo postupem stanoveným v bodě 1 c) kapitoly 3 přílohy IV smlouvy o přistoupení, který se však nevztahuje na „činnosti spojené s výrobou, zpracováním a uváděním na trh produktů uvedených v příloze I Smlouvy o ES“ (produkty, na něž se vztahují ustanovení Smlouvy týkající se společné zemědělské politiky).

10. Dopisem ze dne 30. května 2005 Komise vyzvala členské státy k předkládání návrhů na zjednodušení pravidel v oblasti podpor v odvětví zemědělství. Několik členských států Komisi požádalo, aby zachovala možnost poskytnout investiční podporu na nákup zemědělské půdy, a navrhlo zrušit čl. 4 odst. 8 nařízení č. 1857/2006 a zahrnout nákup zemědělské půdy mezi způsobilé výdaje na investiční podpory, jak bylo již stanoveno v pokynech týkajících se zemědělství z roku 2000. Lotyšsko v tomto smyslu nepodalo žádný návrh.

11. Dopisem ze dne 17. listopadu 2009, zaslaným Radě „zemědělství a rybolov“, lotyšské orgány požádaly, aby byly podpory na nákup zemědělské půdy v Lotyšsku výjimečně povoleny podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Dne 3. prosince 2009 uvedený členský stát předal Radě některé doplňující informace. Dne 16. prosince 2009 Rada jednomyslně přijala napadené rozhodnutí (hlasování se zdrželo osm delegací). Článek 1 tohoto rozhodnutí uvádí:

„Mimořádná státní podpora ze strany lotyšských orgánů na půjčky na nákup zemědělské půdy, která nepřesahuje částku 8 milionů LVL a která bude poskytována v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013, se považuje za slučitelnou s vnitřním trhem“.

12. Podpora prohlášená za slučitelnou je popsána v devátém a desátém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí následovně:

„(9) Státní podpora, která má být udělena, činí 8 milionů lotyšských latů (LVL) a měla by v období od roku 2010 do roku 2013 umožnit přibližně 1000 zemědělcům nakoupit celkem 70000 hektarů zemědělské půdy. Způsobilá je jak půda ve vlastnictví státu a obcí, tak půda ve vlastnictví fyzických osob.

(10) Podpora bude poskytována v podobě dotací na úrokové sazby z půjček ve výši 4 procent z roční úrokové sazby uplatňované bankou. V případě úrokové sazby nižší než 4 procenta se však zcela uhradí úroková sazba, kterou osoba, jež si peníze půjčila, skutečně zaplatila“.

III – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

13. Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 26. února 2010 podala Komise žalobu, která je předmětem tohoto řízení. Usnesením ze dne 16. září 2010 byl Litevské republice povolen vstup do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Rady.

14. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí a uložil Radě náhradu nákladů řízení. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl jako neopodstatněnou a uložil Komisi náhradu nákladů řízení. Litva navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl žalobu jako neopodstatněnou.

IV – K žalobě

15. Komise předkládá na podporu své žaloby čtyři žalobní důvody vycházející z nedostatku pravomoci Rady k přijetí napadeného rozhodnutí, ze zneužití pravomoci, z porušení zásady loajální spolupráce mezi orgány a ze zjevně nesprávného posouzení.

A – K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku pravomoci Rady

16. Svým prvním žalobním důvodem, vycházejícím z nedostatku pravomoci Rady, Komise v podstatě poukazuje na to, že návrh vhodných opatření uvedený v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, spolu s přijetím tohoto návrhu Lotyšskem, představuje „rozhodnutí“, kterým Komise prohlásila režim podpor povolený v napadeném rozhodnutí na celé období použití výše uvedených pokynů, tj. do 31. prosince 2013, za neslučitelný se společným trhem. Komise má

s odvoláním na rozsudky Soudního dvora ze dne 29. června 2004⁹ a ze dne 22. června 2006¹⁰, jejichž analýzu, na niž odkazuji, jsem provedl v bodech 27 až 31 stanoviska, které jsem přednesl dnešního dne ve věci C-117/10, za to, že na základě zásady vylučovacího účinku, na které je podle těchto rozsudků založeno kritérium rozdělení pravomocí přiznaných Komisi a Radě článkem 108 odst. 2 SFEU, neměla Rada v projednávaném případě pravomoc k přijetí napadeného rozhodnutí.

17. Diskuze vedená mezi účastníky řízení před Soudním dvorem vyvolává v podstatě čtyři otázky. První otázka spočívá v určení, zda si režim podpor na nákup zemědělské půdy oznámený Lotyšskem v roce 2004 zachoval, jak tvrdí Komise, již oponuje Rada, status „podpory existující“ do 31. prosince 2009, takže mohl být předmětem návrhu vhodných opatření uvedeného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 (viz bod 1 níže). Druhá otázka se týká statusu režimu podpor povoleného v napadeném rozhodnutí a vyžaduje zejména posouzení toho, zda se tento režim, jak tvrdí Komise, shoduje s režimem, který byl předmětem návrhu vhodných opatření uvedeného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, nebo zda, jak naopak tvrdí Rada, představuje novou a jinou podporu (viz bod 2 níže). Třetí otázka se týká účinků návrhu vhodných opatření přijatého dotčeným členským státem (viz bod 3 níže). Čtvrtá otázka konečně vyžaduje, aby byl vymezen dosah návrhu vhodných opatření uvedeného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 a s ním souvisejícího přijetí Lotyšskem (viz bod 4 níže).

1. Status režimu podpor na nákup zemědělské půdy poskytovaného Lotyšskem do 31. prosince 2009

18. Teze Komise je založena na premise, že režim investičních podpor na nákup zemědělské půdy zavedený v Lotyšsku před přistoupením ke Společenství nikdy nepřestal být existující podporou ve smyslu čl. 108 odst. 1 SFEU ode dne, kdy byl oznámen Komisi v roce 2004 do 31. prosince 2009.

19. Rada považuje tuto premisu za nesprávnou. Zaprvé tvrdí, že ve smyslu přílohy IV kapitoly 4 bodu 4 aktu o přistoupení z roku 2003 mohly být režimy podpor oznámené Lotyšskem v roce 2004 považovány za existující podpory pouze do konce třetího roku následujícího po roce přistoupení a že Komise nebyla oprávněna prodloužit používání těchto režimů prostřednictvím návrhu vhodných opatření ve smyslu čl. 108 odst. 1 SFEU, jak však učinila v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013. Účinkem tohoto návrhu ostatně nemůže být změna ustanovení primárního práva, v projednávaném případě pravidla obsaženého v příloze IV aktu o přistoupení z roku 2003. V tomto bodě odkazuji na body 44 až 47 stanoviska předneseného ve věci C-117/10 dnešního dne, v níž jsem stejné argumenty uplatněné Radou odmítl.

20. Zadruhé má Rada za to, že jelikož byl úvěrový rámec stanovený pro dotčený režim podpor vyčerpán na konci roku 2005, takže od roku 2006 nebyla lotyšskými orgány poskytnuta žádná nová půjčka, nebyl již tento režim od 31. prosince 2005 v platnosti. V této souvislosti uvádím, že z písemností předložených Komisí a nezpochybňovaných Radou vyplývá, že režim oznámený Lotyšskem postupem stanoveným v příloze IV kapitole 4 bodě 4 Komisi v roce 2004 byl určen k používání do roku 2023, že v tomto režimu byly provedeny některé technické změny v roce 2007 a že je výslovně stanovena možnost dalšího financování režimu. Za těchto okolností považuji za správný závěr žalujícího orgánu, že tento režim, přestože již od roku 2006 nebyl používán, mohl být kdykoliv znovu aktivován, aniž to vyžadovalo změnu legislativního rámce a aniž ztratil svůj status režimu existujících podpor.

9 — Rozsudek ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada (C-110/02, Sb. rozh. s. I-6333).

10 — Věc C-399/03, Komise v. Rada (Sb. rozh. s. I-5629).

21. Je tudíž třeba učinit závěr, že – jak tvrdí Komise – režim podpory na nákup zemědělské půdy oznámený Lotyšskem v roce 2004 si zachoval svůj status existujícího režimu ve smyslu přílohy IV kapitoly 4 bodu 4 aktu o přistoupení z roku 2003 do 31. prosince 2009, data stanoveného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 pro jeho uvedení do souladu s těmito pokyny. Z toho plyne, že tento režim mohl být předmětem vhodných opatření ve smyslu čl. 108 odst. 1 SFEU a článku 18 nařízení č. 659/1999.

2. K režimu podpor povolenému v napadeném rozhodnutí

22. Mezi účastníky řízení je nesporné, že jak režim podpor schválený Radou, tak režim podpor oznámený Lotyšskem v roce 2004 spočívá v dotacích na placení úroků z půjček určených k pokrytí 4 procent z roční úrokové sazby uplatňované bankou. Mimoto uvádím, že v některých pasážích dopisu ze dne 17. listopadu 2009 Radě lotyšské orgány výslovně odkazují na režim zavedený v Lotyšsku v roce 2002 a oznámený Komisi v roce 2004 jakožto referenční rámec jejich žádosti, a tak ze znění tohoto dopisu vyplývá, že uvedený členský stát v podstatě Radu žádal, aby povolila „znovu aktivovat“ tento režim pro období 2010–2013. Argumenty uplatněné Radou k prokázání odlišnosti obou režimů, které směřují v podstatě k tvrzení, že režim schválený v napadeném rozhodnutí má odlišný časový dosah, příjemci z tohoto režimu jsou odlišné subjekty a je založen na nových skutkových a právních okolnostech, musejí být podle mého názoru odmítnuty ze stejných důvodů, jako jsou důvody uvedené v bodech 53, 54 a 56 mého stanoviska předneseného dnešního dne ve věci C-117/10, na které si dovoluji odkázat. K tvrzení Rady, podle kterého bude provádění režimu povoleného v napadeném rozhodnutí vyžadovat přijetí nového právního rámce, uvádím, že z dopisu Radě ze dne 17. listopadu 2009 jasně vyplývá záměr lotyšské vlády neprovádět podstatné změny existujícího režimu, kromě jeho refinancování.

23. V projednávané věci je mimoto nesporné, že úvěrový rámec stanovený v roce 2002 lotyšskými orgány k financování režimu podpor oznámeného Komisi v roce 2004 byl vyčerpán na konci roku 2005 a že režim nebyl dále financován, přinejmenším až do napadeného rozhodnutí. Z judikatury přitom vyplývá, že refinancování režimu podpor, pro který členský stát stanovil zvláštní dotaci a který byl schválen Komisí na základě oznámení zahrnujícího tuto dotaci, představuje novou podporu¹¹. Tato judikatura může být podle mého názoru obdobně uplatněna na projednávanou věc.

24. V důsledku toho jsem toho názoru, že režim podpor prohlášený za slučitelný s vnitřním trhem v napadeném rozhodnutí představuje „novou podporu“ ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999, neboť je „změnou existující podpory“¹². Důsledky takové kvalifikace budou popsány níže (viz bod 4 níže).

3. K účinkům návrhu vhodných opatření přijatého dotčeným členským státem

25. Z důvodů uvedených v bodech 62 až 72 stanoviska předneseného dnešního dne ve věci C-117/10, na které odkazují, jsem toho názoru, že návrh vhodných opatření přijatý členským státem, kterému je určen, představuje *konečné stanovisko* Komise ke slučitelnosti předmětného režimu podpor a má *závazné právní účinky obdobné účinkům rozhodnutí*. Takový akt tudíž podle mého názoru může na základě judikatury Soudního dvora zmíněné v bodě 16 tohoto stanoviska zabránit přijetí rozhodnutí na základě čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU, která by s ním byla v rozporu.

11 — Rozsudek Tribunálu ze dne 3. února 2011, Itálie v. Komise, T-3/09 (Sb. rozh. s. II-0095), potvrzený usnesením ze dne 22. března 2012, Itálie v. Komise, C-200/11 P. Viz rovněž čl. 4 odst. 1 a odst. písm. a), nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení č. 659/1999.

12 — Jedná se o změnu oddělitelnou od režimu, do něhož je vložena, a která tudíž nezpůsobuje přeměnu samotného režimu v novou podporu.

26. Je nicméně třeba vymezit dosah stanoviska ke slučitelnosti podpor na nákup zemědělské půdy zaujatého Komisí v rámci návrhu vhodných opatření obsaženého v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, a dále povinností, které na sebe vzalo Lotyšsko přijetím tohoto návrhu. Případné zjištění nedostatku pravomoci Rady k přijetí napadeného rozhodnutí totiž závisí na výsledku tohoto dvojího přezkumu. V projednávané věci je mimoto třeba posoudit dopad závěru, ke kterému jsem dospěl v bodě 23 výše, že režim schválený Radou představuje změnu existujícího režimu podpor ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999.

4. K dosahu vhodných opatření obsažených v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 a přijetí Lotyšskem

27. V bodě 74 stanoviska předneseného dnešního dne ve věci C-117/10 jsem uvedl, že ačkoli je pravda, že pokyny týkající se zemědělství na období 2007–2013 obsahují stanovisko, že investiční podpory na nákup zemědělské půdy, které nejsou v souladu s čl. 4 odst. 8 nařízení č. 1857/2006, jsou v zásadě neslučitelné, nelze takové stanovisko samo o sobě považovat za konečné, jelikož na základě bodu 183 výše uvedených pokynů je Komise vždy povinna v případě nových jednotlivých podpor nebo nových režimů podpor konstatovat a prohlásit takovou neslučitelnost kontrolním postupem stanoveným článkem 108 SFEU. Z tohoto důvodu jsem odmítl tezi Komise, zopakovanou v rámci žaloby, jež je předmětem tohoto řízení, že pokyny týkající se zemědělství na období 2007–2013 „prohlašují“ za neslučitelné s vnitřním trhem od 31. prosince 2007 a do 31. prosince 2013 všechny – a tedy i ještě neposkytnuté – investiční podpory na nákup zemědělské půdy, které nejsou s těmito pokyny v souladu. Jak podle mého názoru správně uvedla Rada a litevská vláda, jež je vedlejší účastníci v tomto řízení, přijmout takovou tezi by totiž znamenalo přiznat Komisi nařizovací pravomoc odchylující se od postupů stanovených článkem 108 SFEU.

28. V tomto kontextu jsem ve výše uvedeném stanovisku došel na základě účinku návrhu vhodných opatření uvedeného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 a povinnosti, kterou na sebe vzal dotčený členský stát, k závěru, že stanovisko Komise k režimům podpor na nákup zemědělské půdy existujícím v tomto členském státě má konečnou povahu a může zamezit výkonu pravomoci Rady podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES (viz body 75 a 76).

29. V projednávaném případě Lotyšsko písemně předalo svůj „bezpodmínečný a výslovný“ souhlas¹³ s opatřeními navrženými Komisí v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, a vzalo na sebe tudíž povinnost změnit režim podpor na nákup zemědělské půdy oznámený Komisi v roce 2004 do 31. prosince 2009. Lotyšsko tím, že zachovalo tento režim v platnosti a neprovedlo jeho změnu, tuto povinnost porušilo.

5. Závěr k pravomoci Rady přijmout napadené rozhodnutí

30. V projednávaném případě je ještě třeba ověřit, jaké důsledky vyplývají z okolnosti, že podpora, jež je předmětem napadeného rozhodnutí, představuje „novou podporu“ ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999.

31. Z judikatury citované v bodě 16 tohoto stanoviska vyplývá, že tato okolnost není sama o sobě rozhodující k vyloučení pravomoci Rady ve smyslu čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU. Jak jsem už totiž měl příležitost upřesnit v bodě 50 stanoviska, které jsem přednesl dnešního dne ve věci C-117/10, ve zmíněném rozsudku ze dne 29. června 2004, Komise v. Rada, Soudní dvůr odmítl

13 — Viz sdělení zveřejněné v úředním věstníku ze dne 15. března 2008 C 70.

obdobný argument Rady¹⁴ a při upřednostnění přístupu založeného na analýze účinků dotčených opatření objasnil, že pravomoc tohoto orgánu podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU může být vyloučena nejen vůči opatřením podpory již prohlášeným Komisí za neslučitelné se společným trhem, nýbrž i vůči jiným opatřením, které lze kvalifikovat jako „novou podporu“, pokud mezi těmito dvěma opatřeními existuje *taková souvislost, že by bylo nepřírozené mezi nimi rozlišovat*.

32. V projednávaném případě podle mého názoru existuje taková souvislost mezi režimem oznámeným Komisí lotyšskými orgány v roce 2004 a jeho refinancováním. Rada tím, že toto refinancování schválila, fakticky osvobodila Lotyšsko od závazku, který na sebe vzalo vůči Komisi, a sice změnit uvedený režim, čímž oprávnila porušení souhlasu daného na základě čl. 88 odst. 1 ES. Důsledkem napadeného rozhodnutí byla neutralizace účinků konečného stanoviska zaujatého Komisí v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 ke slučitelnosti výše uvedeného režimu se společným trhem.

33. Za takových okolností navrhuji, aby Soudní dvůr vyhověl prvnímu žalobnímu důvodu a na základě judikatury uvedené v bodě 16 tohoto stanoviska určil, že Rada neměla pravomoc k přijetí napadeného rozhodnutí. Žalobě Komise musí být tudíž podle mého názoru vyhověno a napadené rozhodnutí je nutné zrušit. Pro případ, že Soudní dvůr nebude sdílet řešení, které navrhuji, stručně přezkoumám další žalobní důvody předložené Komisí.

B – Ke druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu ze zneužití pravomoci, a třetímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení povinnosti loajální spolupráce

34. Druhý a třetí žalobní důvod je totožný s druhým a třetím žalobním důvodem ve věci C-117/10, které jsem stručně přezkoumal v bodech 80 až 84 stanoviska, jež jsem přednesl dnešního dne v této věci. Vzhledem k tomu, že v obou řízeních Soudnímu dvoru navrhuji, aby vyhověl prvnímu žalobnímu důvodu, mám za to, že na projednávaný případ je použitelná analýza provedená ve výše uvedených bodech 80 až 84 stanoviska ve věci C-117/10, na které tudíž odkazují.

C – Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zjevně nesprávného posouzení mimořádných okolností a z porušení Smlouvy a obecných zásad práva Společenství

35. V rámci svého čtvrtého žalobního důvodu Komise vznáší v podstatě dvě výtky, které přezkoumám samostatně níže. Zaprvé Komise poukazuje na to, že napadené rozhodnutí je vadné z důvodu zjevně nesprávného posouzení, jelikož okolnosti dovolávané pro odůvodnění povolených opatření podpor nejsou mimořádné. Zadruhé Komise tvrdí, že tato opatření jsou nepřiměřená sledovaným cílům, zejména s ohledem na délku trvání uděleného povolení.

36. Co se obecně týče pojmu „mimořádné okolnosti“ ve smyslu čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU, povahy a rozsahu volného uvážení Rady při výkonu pravomoci, kterou jí svěřuje tento článek, a mezi přezkumu rozhodnutí přijatých na základě tohoto článku Soudním dvorem, dovoluji si odkázat na úvahy rozvinuté v bodech 86 a 87 stanoviska předneseného dnešního dne ve věci C-117/10.

14 — Rada, podporovaná portugalskou vládou, tvrdila, že sporná podpora představuje „novou podporu“, jelikož spočívá v nové platbě, je stanovena jiným vnitrostátním ustanovením než nařízeními vlády s mocí zákona, kterými byl zaveden režim podpor prohlášený Komisí za neslučitelný a splňuje podmínky pro poskytování dotací a platební podmínky odlišné od podmínek použitelných na podpory poskytované na základě takového režimu (bod 21).

1. K první vytýkané skutečnosti týkající se zjevně nesprávného posouzení mimořádných okolností ve smyslu čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU

37. V rámci předmětné vytýkané skutečnosti Komise poukazuje zaprvé na to, že napadené rozhodnutí nesprávně označuje za mimořádné okolnosti některé *strukturální problémy v odvětví zemědělství v Lotyšsku*. V této souvislosti především souhlasím s Komisí v tom, že skutečnosti, na které odkazuje Rada ve druhém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, jako je „*nepříznivé prostorové rozložení lotyšských zemědělských hospodářství*“, skutečnost, že „*nejnižší úroveň přímých plateb z členských států Evropské unie [...] [dostává] Lotyšsko na základě mechanismu postupného zavádění stanoveného aktem o přistoupení z roku 2003*“, a „*nízké příjmy v zemědělství*“¹⁵, jakož i okolnost, že určitý podíl zemědělské půdy vlastní a spravují osoby neprovozující zemědělskou činnost, zmíněná ve třetím bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí, nepředstavují *jako takové* mimořádné okolnosti ve smyslu čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU. Jedná se totiž o skutečnosti, které pouze popisují strukturu lotyšské zemědělské ekonomiky (malý rozměr zemědělských usedlostí, nízké příjmy) a týkají se použití nástrojů přímé podpory¹⁶ obsažených v opatřeních přijatých v době přistoupení dotčeného členského státu k Unii. Nekonjunkturální povaha těchto okolností znamená, že tyto okolnosti nevykazují nezbytný charakter mimořádnosti.

38. Na rozdíl od toho, co tvrdí žalující orgán, však tyto skutečnosti v systematice napadeného rozhodnutí nejsou prezentovány jako mimořádné okolnosti, nýbrž právě jako faktory, kterými se vyznačuje struktura lotyšské zemědělské ekonomiky, a odkaz na ně je přitom potřebný především pro hodnocení ekonomického a sociálního dopadu recese, která je hlavním prvkem, na jehož základě jsou podle znění třetího a čtvrtého bodu odůvodnění tohoto rozhodnutí odůvodněna povolená opatření. Totéž platí pro nedostatečný vlastní kapitál zemědělců, zmíněný v sedmém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, u něhož se Komise pouze dovolává strukturální povahy, aniž v tomto směru předkládá jakékoli důkazy. Z rozsudku ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, navíc jasně vyplývá, že při výkonu pravomoci stanovené v čl. 108 odst. 2 třetím pododstavci SFEU může Rada vycházet z *přetrvávání* nebo *zhoršení* strukturálních problémů určitého odvětví ekonomiky za účelem posouzení účinků nepříznivého hospodářského vývoje na toto odvětví¹⁷.

39. Pokud jde o argument Komise, že pokles příjmů v roce 2009, uvedený ve druhém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, „*prohlubující se recese světového hospodářství způsobená celosvětovou krizí*“ v roce 2009, jež je uvedena ve čtvrtém bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí, jakož i nárůst cen zemědělských vstupů v roce 2008, uvedený v následujícím pátém bodě odůvodnění, se týkaly všech členských států, připomínám, že podle judikatury platí, že skutečnost, že určitá situace se může týkat současně několika členských států, nebo může mít případně vliv na různá odvětví ekonomiky, nevylučuje, že může být v každém případě relevantní okolností pro účely použití čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU¹⁸, s ohledem především na zvláštní důsledky, které mohla tato situace v daném členském státě vyvolat. V tomto ohledu Komise ve svém vyjádření zdůrazňuje, že Lotyšsko bylo vážně postiženo hospodářskou krizí, jež, jak bylo uvedeno výše, představuje hlavní faktor, ze kterého Rada vycházela v napadeném rozhodnutí. Komise ostatně nevylučuje, že všeobecná hospodářská krize může teoreticky představovat mimořádnou okolnost.

15 — Kurzivou vše označil autor stanoviska.

16 — Režim pro postupné zavedení přímých plateb Společenství, zavedený aktem o přistoupení z roku 2003 (s. 369 a 370), byl upraven rozhodnutím 2004/281/ES ze dne 22. března 2004, kterým se v důsledku reformy společné zemědělské politiky mění Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. L 93, s. 1). Toto rozhodnutí bylo předmětem žaloby na neplatnost podané Polskem, která byla zamítnuta Soudním dvorem rozsudkem ze dne 23. října 2007, Polsko v. Rada, C-273/04 (Sb. rozh. s. I-8925). Pro přehled o režimu a jeho fungování viz stanovisko generálního advokáta Poiaresse Madura přednesené ve výše uvedené věci dne 21. června 2007.

17 — C-122/94 (Recueil, s. I-881, bod 21).

18 — Obdobný argument Komise byl odmítnut v bodě 22 výše uvedeného rozsudku ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada.

40. Nakonec tvrzení Komise, že údaje uvedené v osmém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, týkající se závažnosti recese na trhu zemědělské půdy, nejsou spolehlivé, jelikož použitou referenční úrovní je objem transakcí v roce 2007, tj. rok, kdy tzv. „bublina na trhu s nemovitostmi“ dosáhla své nejvyšší úrovně, i když toto tvrzení bylo dostatečně podloženo důkazy¹⁹, není dostatečné ke zpochybnění mimořádnosti recese, kterou ostatně Komise nepopírá, a jejího dopadu na odvětví zemědělství v Lotyšsku.

41. Na základě výše uvedeného jsem toho názoru, že Komise neprokázala zjevně nesprávné posouzení okolností, které mohou odůvodnit přijetí rozhodnutí na základě čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU.

2. K nevhodnosti a nepřiměřenosti opatření povolených v napadeném rozhodnutí

42. Komise poukazuje především na to, že režimy podpory na nákup půdy neumožňují vyřešit ani zmenšit strukturální problémy uvedené ve druhém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, jako je především malý rozměr lotyšských zemědělských usedlostí. Na základě údajů vypracovaných Eurostatem Komise uvádí, že průměrná velikost zemědělských usedlostí v Lotyšsku se v průběhu let zvýšila v podstatě nezávisle na poskytování podpor na nákup zemědělské půdy. V tomto ohledu uvádím, že statistické údaje předložené Komisí poukazují na větší nárůst velikosti lotyšských zemědělských podniků v letech 2003 až 2005, tj. v období, kdy byl uplatňován režim podpory na nákup zemědělské půdy (nárůst o 5,2 hektarů průměrné velikosti zemědělského podniku), než v letech 2005 až 2007 (3,2 hektary), a tudíž neumožňují vyloučit, že dotčený režim přímo přispěl k tomuto většímu nárůstu v letech, kdy byl uplatňován. V každém případě, i kdyby se na základě těchto údajů mělo mít za to, že průměrná velikost lotyšských zemědělských usedlostí se zvýšila jen nepatrně, nepostačuje to podle mého názoru samo o sobě k prokázání toho, že Rada *zjevně* překročila meze své posuzovací pravomoci, když shledala, že opatření schválená v napadeném rozhodnutí byla vhodná k naplňování cílů uvedených v šestém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, tzn. podporovat nezaměstnané, aby se stali zemědělci, poskytnout příležitost částečně samozásobitelským zemědělcům, kteří již nepracují jako zaměstnanci v jiných odvětvích než v zemědělství, aby zlepšili prostorové rozložení svých zemědělských usedlostí, a usnadnit prodej zemědělské půdy ve vlastnictví nezaměstnaných osob, které potřebují investiční prostředky, aby se mohly stát samostatně výdělečně činnými.

43. Zadruhé Komise poukazuje na to, že aby čelila důsledkům krize, přijala v roce 2009 zvláštní sdělení týkající se dočasného rámce Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize²⁰ (dále jen „dočasný rámec“), na jehož základě byly ve znění některých pozdějších změn²¹ povolovány různé formy zásahu členských států ve prospěch zemědělských usedlostí, mezi něž patřila zejména dočasná podpora v maximální výši 15 000 eur do konce roku 2010. Komise má za to, že Rada tím, že nezohlednila tuto podporu specificky určenou k vyřešení stejných problémů vyvolaných krizí, a konkrétně tím, že nepřezkoumala, zda by uvedená podpora umožnila tyto problémy vyřešit, porušila zásadu proporcionality. Komise se mimoto domnívá, že Rada měla zohlednit jiné nástroje přijaté Komisí nebo samotnou Radou, určené k vyřešení problémů uvedených v napadeném rozhodnutí či vhodné k použití Lotyšskem za tímto účelem.

44. Argumenty Komise vyžadují posoudit, zda a v jakém rozsahu je Rada povinna zohlednit opatření již přijatá na unijní úrovni k nápravě situací dovolávaných žádajícím členským státem z důvodu mimořádných okolností. V tomto ohledu se na základě úvah rozvinutých v bodě 96 stanoviska předneseného dnešního dne ve věci C-117/10, na které odkazuji, domnívám, že Rada má při

19 — Údaje, na které Komise odkazuje, obsažené v článku Center for Economic and Policy Research z února 2010 nazvaném *Latvia's Recession: the Cost of Adjustment With An „Internal Devaluation“*, se nevztahují specificky na trh zemědělské půdy.

20 — Úř. věst. C 83, s. 1.

21 — Sdělení Komise, kterým se mění dočasný rámec Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize (Úř. věst. 2009, C 261, s. 2).

posouzení prováděném podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU přinejmenším povinnost zohlednit již existující opatření *specificky* určená k nápravě situací, které mohou odůvodnit povolení předmětných podpor²², aniž to pro tento orgán znamená povinnost zkoumat nebo uvádět ve svém rozhodnutí všechna právní pravidla, která upravují předmětnou oblast.

45. V projednávaném případě z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že Rada zkoumala, zda Lotyšsko využilo možností, které nabízel dočasný rámec, a jaké účinky by měly případné zásahy učiněné na tomto základě²³. Poukazují nicméně na to, že přímá dotace v omezené výši, na kterou odkazuje Komise, zaprvé nebyla specificky určena k podpoře investic do zlepšení struktury hospodářství, ač je její funkcí zmírnění hospodářského dopadu krize, a zadruhé mohla být poskytnuta pouze do 31. prosince 2010. Za těchto okolností se podle mého názoru Rada mohla právem domnívat, že cílenější zásah s širší časovou působností může jak dosáhnout – případně i spolu s jinými nástroji – cíle zmírnění dopadu finanční krize, a zejména obtíží se získáním půjčky zemědělci, tak lépe reagovat na strukturální problémy lotyšské zemědělské ekonomiky. Stejně tak, i když podle mého názoru příslušelo Radě zohlednit v napadeném rozhodnutí opatření pro boj proti nezaměstnanosti na venkově stanovená v rámci politiky Společenství pro rozvoj venkova v souladu s nařízením č. 1698/2005²⁴, není takové opomenutí podle mého názoru samo o sobě dostatečné ke zpochybnění legitimacy uvedeného rozhodnutí vzhledem ke skutečnosti, že uvedené rozhodnutí je založeno na řadě důvodů a na celkovém posouzení situace v předmětném odvětví v určitém hospodářském období. Mimoto jsem toho názoru, že v dopise ze dne 3. prosince 2009, zaslaném lotyšskými orgány Radě, tyto orgány zčásti uvedly důvody, proč se domnívají, že tato opatření nemohou nahradit režim určený k podpoře nákupu zemědělské půdy zemědělci. Naproti tomu se nedomnívám, že Rada měla zvláštní povinnost zohlednit, jak tvrdí Komise, nařízení č. 1535/2007²⁵, jelikož se jedná o nástroj, který není specificky určen k naplňování cílů uvedených v rozhodnutí. V každém případě je režim schválený v napadeném rozhodnutí určen k podpoře investic na nákup zemědělské půdy, a uplatňuje se tudíž na jiné úrovni než uvedené nařízení.

46. Konečně Komise poukazuje na to, že z důvodu časové působnosti schválených opatření, jakož i trvání účinků, které tato opatření zakládají (v případě financování dlouhodobých půjček), jsou tato opatření nepřiměřená.

47. Z mimořádné povahy pravomoci Rady podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU podle mého názoru vyplývá, že výjimka udělená na základě tohoto ustanovení musí být časově omezena a přiznána pouze na období nezbytně nutné k nápravě okolností dovolávaných na podporu rozhodnutí²⁶. To znamená, že pokud se rozhodnutí přijaté podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU týká režimů podpor, které mají být uplatňovány po relativně dlouhé období, jako v projednávaném případě, je na Radě, aby uvedla důvody, proč se domnívá, že je to nezbytné s ohledem na okolnosti dovolávané na podporu prohlášení slučitelnosti. I když je v projednávaném případě skutečností, že dopis lotyšských orgánů Radě ze dne 27. listopadu 2009 a napadené rozhodnutí uvádějí pouze stručné důvody, proč bylo považováno za nezbytné povolit předmětný režim na období čtyř let, tyto důvody lze zjistit z kontextu, do kterého napadené rozhodnutí zapadá, jakož i z povahy povolených opatření, z problémů, k jejichž řešení měla tato opatření přispět, a ze sledovaných cílů. Rada mimoto poskytla doplňující údaje ve svých písemnostech.

22 — V tomto smyslu viz rovněž stanovisko generálního advokáta Cosmase v uvedené věci C-122/94, zejména bod 85.

23 — Nicméně poznamenávám, že zmínka, byť stručná, o dočasném rámci a jeho nedostatečnosti k čelení obtížím vyvolaným hospodářskou a finanční krizí se nachází v bodě 9 dopisu ze dne 3. prosince 2009, který lotyšské orgány zaslaly Radě.

24 — 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).

25 — Nařízení Komise (ES) č. 1535/2007 ze dne 20. prosince 2007 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES na podporu *de minimis* v produkčním odvětví zemědělských produktů (Úř. věst. L 337, s. 35).

26 — V tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Rada, C-122/94, bod 25.

48. K meritu výtky Komise podotýkám, že je v podstatě založena na zjištění, že se délka trvání výjimky udělené v napadeném rozhodnutí shoduje s časovou působností pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, což podle žalujícího orgánu svědčí o tom, že úmyslem Rady nebylo omezit výjimku na to, co je nezbytně nutné pro nápravu zjištěné nerovnováhy, ale spíše paralyzovat použití těchto pokynů. I přes zohlednění této shody se však domnívám, že s ohledem na dlouhodobé cíle, které rozhodnutí zamýšlí sledovat, a dopady hospodářské a finanční krize, které rovněž mohou trvat dlouho, dovolávané jako mimořádné okolnosti na podporu tohoto rozhodnutí, Komise neprokázala, že Rada tím, že povolila předmětný režim na období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013, zjevně překročila meze volného uvážení, které má při výkonu pravomoci uvedené v čl. 108 odst. 2 třetím pododstavci SFEU.

V – Závěry

49. Z důvodů uvedených v bodech 15 až 31 výše navrhuji, aby Soudní dvůr:

- „– vyhověl prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku pravomoci Rady;
- zrušil napadené rozhodnutí;
- uložil Radě náhradu nákladů řízení a
- určil, že členský stát, který vstoupil do řízení jako vedlejší účastník, ponese vlastní náklady řízení.“