Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (sedmého senátu)

24. května 2012 *

„Zemědělství — Evropský zemědělský orientační a záruční fond — Nařízení (ES) č. 1257/1999 a č. 817/2004 — Podpora agroenvironmentálních způsobů produkce — Kontroly — Příjemce zemědělské podpory — Zabránění provedení kontroly na místě — Vnitrostátní právní úprava vyžadující vrácení všech podpor vyplacených za několik let — Slučitelnost“

Ve věci C-188/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Rakousko) ze dne 12. dubna 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 20. dubna 2011, v řízení

**Peter Hehenberger**

proti

**Rakouské republice,**

SOUDNÍ DVŮR (sedmý senát),

ve složení J. Malenovský (předseda senátu), E. Juhász a G. Arestis (zpravodaj), soudci,

generální advokát: J. Mazák,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. března 2012,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za P. Hehenbergera K. F. Lughoferem, Rechtsanwalt,

— za rakouskou vládu A. Poschem, S. Schmidem a G. Holleyem, jakož i D. Müller, jako zmocněnci,

— za řeckou vládu I. K. Chalkiasem a A. E. Vasilopoulou, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi G. von Rintelenem a B. Schimou, jako zmocněnci,

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

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

## Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení (Úř. věst. L 160, s. 80; Zvl. vyd. 03/25, s. 391), ve spojení s nařízením Komise (ES) č. 817/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1257/1999 (Úř. věst. L 153, s. 30; Zvl. vyd. 03/46, s. 87).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi P. Hehenbergerem, který je zemědělcem, a Rakouskou republikou ve věci vrácení agroenvironmentálních podpor, jež mu po dobu několika let poskytovaly rakouské orgány na základě nařízení č. 1257/1999.

### Právní rámec

*Unijní právo*

3 Článek 22 obsažený v kapitole VI nařízení č. 1257/1999, nadepsaný „Agroenvironmentální opatření“, stanoví:

„Podpora způsobů zemědělské produkce určených na ochranu životního prostředí a zachování přírodního prostředí (agroenvironmentální opatření) přispívá k dosažení cílů politiky Společenství týkajících se zemědělství a životního prostředí.

Tyto podpory se vztahují na:

— způsoby využití zemědělské půdy, které jsou v souladu s ochranou a zlepšením životního prostředí, krajiny a jejích znaků, přírodních zdrojů, půdy a genetické rozmanitosti,

— extenzifikaci zemědělství příznivou pro životní prostředí a na řízení systému pastvin s nízkou intenzitou,

— zachování ohrožených zemědělsky využívaných území vysoké přírodní hodnoty,

— udržování krajiny a tradičních vlastností zemědělské půdy,

— využívání plánování týkajícího se životního prostředí v zemědělské praxi.“

4 Článek 23 tohoto nařízení stanoví:

„1. Podpora se poskytne zemědělcům, kteří se na dobu nejméně pěti let zavážou k provádění agroenvironmentálních opatření. Pro určité typy závazků lze případně stanovit z důvodu jejich vlivu na životní prostředí dobu delší.

2. Agroenvironmentální závazky musí zahrnovat více než používání obvyklých náležitých zemědělských praktik.

Musí poskytovat služby, které nejsou poskytovány jinými podpůrnými opatřeními, jako jsou podpora trhu nebo vyrovnávací příspěvky.“

5 Článek 24 uvedeného nařízení zní následovně:

„1. Podpora na agroenvironmentální závazky se poskytuje ročně a stanoví se na základě:

— ušlých příjmů,

— dodatečných nákladů vyplývajících z daného závazku

a

— potřeby poskytnutí finanční pobídky.

Při výpočtu výše roční podpory lze rovněž vzít v úvahu náklady na neproduktivní investice nezbytné k plnění závazků.

2. Maximální roční částky přicházející v úvahu pro podpory Společenství jsou stanoveny v příloze. Tyto částky se vypočítají podle plochy zemědělského podniku, na kterou se vztahují agroenvironmentální závazky.“

6 Článek 67 nařízení č. 817/2004, který je obsažený v oddíle 6 kapitoly II, nadepsaném „Žádosti, kontroly a sankce“, stanoví:

„1. Kontroly prvních žádostí o účast na režimu podpor a následných žádostí o platbu se provádějí způsobem, který zajišťuje účinné ověření souladu žádostí s podmínkami pro poskytování podpor.

V závislosti na povaze podpůrných opatření stanoví členské státy vhodné metody a prostředky pro ověření těchto opatření a osob, které podléhají kontrolám.

Ve vhodných případech členské státy použijí integrovaný administrativní a kontrolní systém zavedený nařízením (ES) č. 1782/2003.

2. Ověřování zahrnuje správní kontroly a kontroly na místě.“

7 Článek 69 nařízení č. 817/2004 stanoví:

„Kontroly na místě se provádějí v souladu s hlavou III nařízení (ES) č. 2419/2001. Týkají se každoročně nejméně 5 % příjemců a zahrnují nejrůznější druhy opatření pro rozvoj venkova stanovené v programových dokumentech. […]

Kontroly na místě jsou rozloženy v průběhu roku na základě analýzy rizik vyplývajících z každého opatření pro rozvoj venkova. U opatření na podporu investic podle hlavy II kapitol I, VII, VIII a IX nařízení (ES) č. 1257/1999 mohou členské státy stanovit, že kontroly na místě se týkají jen dokončovaných projektů.

Předmětem kontroly jsou veškeré závazky a povinnosti příjemce, které lze v době návštěvy zkontrolovat.“

8 Článek 71 odst. 2 nařízení č. 817/2004 zní následovně:

„V případě neoprávněné platby je jednotlivý příjemce, na kterého se vztahuje opatření pro rozvoj venkova, povinen vrátit tuto částku v souladu s článkem 49 nařízení (ES) č. 2419/2001.“

9 Článek 73 nařízení č. 817/2004 stanoví:

„Členské státy stanoví pravidla pro sankce použitelné při porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná pro zajištění jejich provádění. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

10 Článek 17 nařízení Komise (ES) č. 2419/2001 ze dne 11. prosince 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro integrovaný administrativní a kontrolní systém pro některé režimy podpor Společenství zavedený nařízením Rady (EHS) č. 3508/92 (Úř. věst. L 327, s. 11; Zvl. vyd. 03/13, s. 223), který je obsažen v hlavě III, nadepsané „Kontroly“, stanoví:

„1. Kontroly na místě mají být neohlášené. Aby však nebyl účel kontroly ohrožen, lze kontrolu oznámit předem ve lhůtě omezené na přísné minimum. Oznámení se nesmí s výjimkou řádně odůvodněných případů uskutečnit dříve než 48 hodin předem.

2. Ve vhodných případech se kontroly na místě podle tohoto nařízení a jakékoli jiné kontroly podle pravidel Společenství provádějí současně.

3. Příslušná žádost nebo žádosti budou zamítnuty v případě, že zemědělec nebo jeho zástupce zabrání provedení kontroly na místě.“

11 Toto nařízení č. 2419/2001 bylo zrušeno nařízením Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (Úř. věst. L 141, s. 18; Zvl. vyd. 03/44, s. 243). Podle svého znění se nařízení č. 796/2004 použije na žádosti o podporu, které se týkají hospodářských roků nebo prémiových období počínajících dnem 1. ledna 2005 a odkazy na nařízení č. 2419/2001 se považují za odkazy na toto nařízení č. 796/2004.

12 Článek 23 odst. 2 nařízení č. 796/2004, který nahradil čl. 17 odst. 3 nařízení č. 2419/2001, zní následovně:

„Pokud zemědělec nebo jeho zástupce zabrání provedení kontroly na místě, žádosti o dotyčnou podporu se zamítnou.“

*Vnitrostátní právní úprava*

13 V souladu s nařízením č. 1257/1999 přijalo příslušné rakouské ministerstvo zvláštní směrnici pro rakouský program podpor extenzivního zemědělství, které je v souladu s požadavky na ochranu životního a zachování přírodního prostředí (ÖPUL 2000) (dále jen „ÖPUL 2000“). ÖPUL 2000 zahrnuje řadu agroenvironmentálních opatření ve smyslu tohoto nařízení, která si musí příjemce podpory zvolit při podání první žádosti o podporu a jejichž provádění tímto příjemcem na celém území Rakouska mu umožňuje získat podporu na plochu spolufinancovanou Evropskou unií.

14 ÖPUL 2000 obsahující četné přílohy sestává ze všeobecné části, v níž jsou mimo jiné upraveny společné podmínky pro přiznání podpory pro různé oblasti programu, režim vyplacení podpory, kontroly a její vrácení v případě nedodržení podmínek přiznání podpory, jakož i části věnované konkrétním podmínkám pro poskytnutí podpory. Normy ÖPUL 2000 nemají v rakouském právu povahu abstraktních a obecných norem, ale použijí se při uzavření smlouvy jako klauzule smluvního charakteru.

15 Konkrétně bod 1.4.4 ÖPUL 2000, který vychází z článku 23 nařízení č. 1257/1999, stanoví, že na základě první žádosti o podporu žadateli vzniká ohledně požadovaného opatření povinnost obhospodařovat nebo udržovat předmětné plochy po dobu pěti let v souladu s podmínkami pro přiznání podpory a plnit během této doby všechny další podmínky pro přiznání podpory.

16 Bod 1.9 ÖPUL 2000 zavádí kontrolní systém, který opravňuje kontrolní orgány vstupovat na všechny obhospodařované plochy a ukládá žadateli o podporu povinnost umožnit provedení stanovených kontrolních opatření.

17 Podle bodu 1.10 ÖPUL 2000 je žadatel o podporu povinen vrátit poskytnutou podporu nebo mu případně zaniká nárok na vyplacení přislíbených, avšak dosud nevyplacených podpor, jestliže nebyly dodrženy stanovené povinnosti či splněny podmínky uvedené v ÖPUL 2000 nebo v prohlášení o závazku anebo kontrolním orgánům nebyl žadatelem o podporu umožněn přístup ke všem obhospodařovaným plochám. Tento bod upravuje také povinnost vrátit podpory, které již obdržel během období závazku, v případě, že nebyl dodržen pětiletý závazek.

## Spor v původním řízení a předběžná otázka

18 Na základě žádosti ze dne 11. září 2000 požádal P. Hehenberger poprvé u rakouské platební agentury jednající jménem a na účet Rakouské republiky o agroenvironmentální podpory poskytované podle ÖPUL 2000.

19 V rámci této žádosti předložil P. Hehenberger prohlášení o závazku, v němž se v souladu s bodem 1.4.4 ÖPUL 2000 zavázal k tomu, že od 1. ledna 2001 bude během pěti let provádět některá agroenvironmentální opatření upravená v ÖPUL 2000. Podpisem tohoto prohlášení o závazku, které výslovně odkazovalo na ÖPUL 2000, se P. Hehenberger rovněž zavázal dodržovat ÖPUL 2000, jenž se stal integrální součástí každé smlouvy o podpoře uzavřené s touto agenturou. Tento pětiletý závazek byl následně každoročně prodlužován až do 31. prosince 2006.

20 Na základě uvedeného závazku a žádostí o platbu podpory, které byly každoročně předkládány P. Hehenbergerem, vyplatila rakouská platební agentura dotyčné agroenvironmentální podpory za roky 2001 až 2005. Roční žádost o podporu pro rok 2005 byla podána dne 22. dubna 2005.

21 Dne 12. září 2005 zamýšlely příslušné kontrolní orgány provést v rámci kontroly na místě podle bodu 1.9 ÖPUL 2000 změření předmětných ploch. Peter Hehenberger však tyto plochy odmítl zpřístupnit, a zabránil tak provedení této kontroly.

22 Dopisem ze dne 9. října 2006 informovala rakouská platební agentura P. Hehenbergera, že mu nebudou vyplaceny agroenvironmentální podpory podle ÖPUL 2000 pro rok 2006, jelikož přiznání těchto podpor na další rok předpokládá dodržení pětiletého závazku plynoucího z ÖPUL 2000.

23 Dopisem ze dne 27. února 2007 vytkla rakouská platební agentura P. Hehenbergerovi, že dne 12. září 2005 znemožnil provedení kontroly na místě. Tato agentura proto v souladu s bodem 1.10 ÖPUL 2000 požadovala vrácení všech podpor, které mu byly vyplaceny na základě ÖPUL 2000 za roky 2001 až 2005, jež odpovídají období, pro které se předtím zavázal k agroenvironmentálním opatřením.

24 V návaznosti na to P. Hehenberger požadavek vrácení podpor napadl žalobou podanou u Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien. Podstatou jeho žaloby je tvrzení, že sankce spočívající ve vrácení podpor vyplacených za několik let je nepřiměřená. Rakouská republika navrhuje, aby byla tato žaloba zamítnuta.

25 Podle předkládajícího soudu je nesporné, že P. Hehenberger odmítl přístup k předmětným plochám, a tím zabránil provedení kontroly na místě. Tento soud má tedy za to, že uvedená žaloba musí být podle ÖPUL 2000 a smluv o podpoře uzavřených na jeho základě účastníky sporu v původním řízení zamítnuta, jelikož Rakouská republika byla za okolností projednávaného případu oprávněna požadovat uvedené vrácení podpor.

26 Tento soud má však pochybnosti o výkladu nařízení č. 1257/1999 ve spojení s nařízením č. 817/2004. Především se uvedený soud táže na to, zda tato obzvláště přísná sankce, upravená v bodě 1.10 ÖPUL 2000, je slučitelná s jednotlivými cíli nařízení č. 1257/1999, které se hlavně týkaly zachování zemědělských ploch, zachování venkovského prostředí a jeho funkční kultivace.

27 Za těchto podmínek se Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání nařízení […] č. 1257/1999 […] ve spojení s nařízením […] č. 817/2004 pravidlům přijatým poskytovatelem podpory, podle nichž v případě, že je znemožněno provedení kontroly na místě (změření plochy), musí příjemce vrátit veškeré podpory, které již byly přiznány v rámci agroenvironmentálního opatření v průběhu období závazku, a to i když tyto podpory již byly přiznány a vyplaceny za několik let?“

## K předběžné otázce

28 Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda nařízení č. 1257/1999 ve spojení s nařízením č. 817/2004 brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž v případě, že zemědělec, který je příjemcem podpory, zabrání provedení kontroly na místě týkající se předmětných ploch, musí být vráceny veškeré podpory, které mu již byly přiznány v rámci agroenvironmentálního opatření v průběhu období závazku, a to i v případě, kdy tyto podpory již byly vyplaceny za několik let.

29 Nejprve je třeba uvést, že nařízení č. 1257/1999 ani nařízení č. 817/2004 neupravují výslovně ustanovení, které takové vnitrostátní právní úpravě brání.

30 Články 22 až 24 nařízení č. 1257/1999 definují obecné podmínky poskytování podpory na způsoby zemědělské produkce určené zejména na ochranu životního prostředí. Z těchto ustanovení vyplývá, že agroenvironmentální opatření jsou charakteristická tím, že se dotčení zemědělci na dobu pěti let zavážou k provozování zemědělství respektujícího životní prostředí. Jako kompenzace za agroenvironmentální závazky je jednotlivými státy každoročně poskytována podpora v závislosti na vzniklých ztrátách na výdělku nebo dodatečných nákladech, které z nich vyplývají (viz rozsudek ze dne 4. června 2009, JK Otsa Talu, C-241/07, Sb. rozh. s. I-4323, bod 36).

31 Ohledně systému kontrol této víceleté podpory pro agroenvironmentální způsoby produkce článek 67 nařízení č. 817/2004 stanoví, že kontroly prvních žádostí o účast na režimu podpor a následných žádostí o platbu se provádějí způsobem, který zajišťuje účinné ověření souladu žádostí s podmínkami pro poskytování podpor. Navíc článek 69 tohoto nařízení stanoví, že předmětem kontroly na místě jsou veškeré závazky a povinnosti příjemce podpory, které lze v době návštěvy zkontrolovat.

32 Tento článek 69 dále uvádí, že se tyto kontroly na místě provádějí v souladu s hlavou III nařízení č. 2419/2001. V rámci této hlavy, nadepsané „Kontroly“, upřesňuje čl. 17 odst. 3, který byl nahrazen čl. 23 odst. 2 nařízení č. 796/2004, jehož normativní obsah v podstatě odpovídá tomu, co je uvedeno v čl. 17 odst. 3, právní následky spojené se skutečností, že je bráněno provedení kontrol na místě. Tato ustanovení výslovně uvádějí, že se předmětné žádosti zamítnou, pokud zemědělec nebo jeho zástupce zabrání provedení kontroly na místě.

33 V této souvislosti je třeba uvést, že Soudní dvůr měl ve svém rozsudku ze dne 16. června 2011, Omejc (C-536/09, Sb. rozh. s. I-5367) vyložit čl. 23 odst. 2 nařízení č. 796/2004. V bodě 27 tohoto rozsudku Soudní dvůr zdůraznil důležitost kontrol a rozhodl, že zabránění jejich provedení musí vést k závažným právním důsledkům, jako je zamítnutí dotčených žádostí o podporu.

34 Toto zamítnutí žádosti představuje právní důsledek nemožnosti účinně ověřit dodržování podmínek požadovaných pro poskytnutí podpor, jak stanoví článek 67 nařízení č. 817/2004. Pokud jde o agroenvironmentální podpory, pro něž je charakteristický víceletý závazek, vyžaduje se dodržení těchto podmínek poskytnutí podpor nejen v roce, v němž byla provedena kontrola na místě, ale i během celého období závazku, pro které byly přiznány tyto podpory, takže – jak uvádí článek 69 tohoto nařízení – se kontroly na místě související s uvedenými podporami týkají všech závazků. Chování zemědělce, jež znemožnilo provedení těchto kontrol, tedy brání ověření toho, zda byly uvedené podmínky dodrženy během celého období závazku.

35 Stran víceletých agroenvironmentálních opatření z toho vyplývá, že v souladu s čl. 17 odst. 3 nařízení č. 2419/2001 a čl. 23 odst. 2 nařízení č. 796/2004 musí být žádosti o agroenvironmentální podpory zamítnuty, jestliže příjemce agroenvironmentálních podpor zabránil provedení kontroly na místě, takže není možné ověřit, zda podmínky přiznání uvedených podpor byly dodrženy během celého období závazku. Dotyčné žádosti ve smyslu těchto ustanovení tedy zahrnují veškeré uvedené žádosti, k nimž se vztahují zmíněné podmínky pro přiznání podpory, jež musí být dodrženy po celou dobu trvání agroenvironmentálního projektu, na kterou se tento příjemce zavázal, a jichž se týká kontrola na místě.

36 Jak vyplývá z čl. 71 odst. 2 nařízení č. 817/2004, uvedený příjemce má tudíž povinnost vrátit všechny částky již vyplacených agroenvironmentálních podpor, které souvisejí se zamítnutými žádostmi.

37 Kromě toho je třeba upřesnit, že pokud unijní zákonodárce stanoví podmínky pro přiznání podpory, není vyloučení způsobené nedodržením některé z těchto podmínek sankcí, ale pouhým důsledkem nedodržení zákonem stanovených podmínek (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. listopadu 2004, Toeters a Verberk, C-171/03, Sb. rozh. s. I-10945, bod 47, jakož i ze dne 24. května 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Sb. rozh. s. I-3997, bod 47). Stejně tak zamítnutí žádosti o podporu z důvodu nemožnosti ověřit podmínky pro přiznání podpory v důsledku chování zemědělce, který zabránil provedení kontroly na místě, nemůže být považováno za sankci, a nemůže se na ně tedy vztahovat článek 73 nařízení č. 817/2004.

38 Vzhledem ke všem předcházejícím úvahám je na položenou otázku třeba odpovědět tak, že nařízení č. 1257/1999 ve spojení s nařízením č. 817/2004 nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž v případě, že zemědělec, který je příjemcem podpory, zabrání provedení kontroly na místě týkající se předmětných ploch, musí být vráceny veškeré podpory, které mu již byly přiznány v rámci agroenvironmentálního opatření v průběhu období závazku, a to i v případě, kdy tyto podpory již byly vyplaceny za několik let.

## K nákladům řízení

39 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 (sedmý senát) rozhodl takto:

**Nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení ve spojení s nařízením Komise (ES) č. 817/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1257/1999 nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž v případě, že zemědělec, který je příjemcem podpory, zabrání provedení kontroly na místě týkající se předmětných ploch, musí být vráceny veškeré podpory, které mu již byly přiznány v rámci agroenvironmentálního opatření v průběhu období závazku, a to i v případě, kdy tyto podpory již byly vyplaceny za několik let.**

Podpisy.