



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
ELEANOR SHARPSTON  
přednesené dne 17. května 2018<sup>1</sup>

Věc C-239/17

**Gert Teglgard**  
**Fløjstrupgård I/S**  
**proti**  
**Fødevareministeriets Klagecenter**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko)]

„Společná zemědělská politika – Režimy podpor pro zemědělce – Podmíněnost – Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 – Nařízení Rady (ES) č. 73/2009 – Nařízení Komise (ES) č. 796/2004 – Nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 – Snížení přímých plateb – Porušení vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnici rady 91/676/EEC o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů – Příslušný rok pro výpočet snížení přímých plateb“

1. V současné době projednává Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko) 173 věcí týkajících se výplaty podpory v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce a jejich snížení z důvodu sankcionování nedodržování požadavků na podmíněnost. Soudní dvůr je žádán, aby poskytl vodítko k výkladu pravidel pro stanovení roku, na jehož základě se má vypočítat procentuální snížení podpory jako sankci za taková porušení. K pochopení kontextu, ve kterém jsou tyto věci předkládány, je potřeba stručného vysvětlení fungování příslušných pravidel.
2. Zemědělci, kteří chtějí využít režimů podpory ve formě přímých plateb, jsou povinni dodržovat určitý počet kritérií způsobilosti, vztahujících se mimo jiné na plochy ohlášené jako obhospodařované a jejich využívání. Nesrovnalosti týkající se kritérií způsobilosti jsou sankcionovány snížením podpory nebo vyloučením z podpory, na kterou by jinak zemědělci měli nárok.
3. Kromě kritérií způsobilosti, což jsou podmínky pro vznik *nároku* na předmětnou podporu, se na zemědělce, kteří dostávají podporu v rámci režimů podpory ve formě přímých plateb, rovněž vztahují i požadavky na podmíněnost. Jeden takový požadavek se týká omezení používání hnojiv. Splnění těchto požadavků sice není podmínkou pro vznik nároku na podporu, nicméně porušení je obdobně sankcionováno omezením výše poskytované podpory dotčeným zemědělcům (nebo v extrémních případech vyloučením poskytování podpory).
4. Požadavky na podmíněnost a sankce za jejich porušení slouží k motivování zemědělců k dodržování unijních právních předpisů, které mají dopad na jejich činnost.

<sup>1</sup> – Původní jazyk: angličtina.

## Unijní právo

### Narřízení č. 1782/2003

5. Nařízení (ES) č. 1782/2003<sup>2</sup> obsahovalo společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky. Bod 2 odůvodnění uvedeného nařízení stanoví:

„Je třeba spojit plnou výši platby přímé podpory s dodržováním pravidel, která se týkají zemědělské půdy, zemědělské produkce a činnosti. ... Pokud nebudou tyto základní normy dodržovány, měly by členské státy přímou podporu částečně nebo úplně pozastavit na základě kritérií, která jsou přiměřená, objektivní a odstupňovaná. Je třeba, aby uvedené pozastavení nemělo dopad na sankce stanovené v současnosti nebo později podle jakýchkoli jiných ustanovení právních předpisů Společenství nebo vnitrostátních právních předpisů.“

6. Článek 6 byl nadepsán „Snížení plateb nebo vyloučení z plateb“. Jeho první odstavec v původním znění stanovil:

„Pokud nejsou požadavky podle předpisů v oblasti řízení nebo dobrý zemědělský a ekologický stav dodržovány z důvodu jednání nebo opomenutí přičitatelného dotyčným zemědělcem, je celková výše přímých plateb, které mají být poskytnuty v kalendářním roce, v němž je nedodržení zjištěno, snížena nebo zrušena po použití článků 10 a 11 v souladu s prováděcími pravidly stanovenými v článku 7.“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

7. Článek 6 odst. 1 byl s účinností od 1. dubna 2008 změněn nařízením Rady (ES) č. 146/2008<sup>3</sup>. Po změně stanovil následující:

„Pokud nejsou požadavky podle předpisů v oblasti řízení nebo dobrý zemědělský a ekologický stav v kterémkoli okamžiku daného kalendářního roku (dále jen ‚příslušný kalendářní rok‘) dodržovány a toto nedodržování požadavků je důsledkem určitého jednání nebo opomenutí, které může být zemědělcem, jenž v příslušném kalendářním roce podal žádost o podporu, přímo přičítáno, pak se celková výše přímých plateb, jež mají být po použití článků 10 a 11 tomuto zemědělcem poskytnuty, sníží nebo zruší v souladu s prováděcími pravidly stanovenými v článku 7.“

První pododstavec se použije také v případech, kdy nedodržení požadavků je důsledkem určitého jednání nebo opomenutí, jež může být přímo přičítáno osobě, na kterou je zemědělská půda převáděna nebo od které je zemědělská půda převáděna.

Pro účely použití prvního a druhého pododstavce v roce 2008 odpovídá kalendářní rok době od 1. dubna do 31. prosince 2008.

[...]“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

2 – Nařízení 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 a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. 2003, L 270, s. 1).

3 – Nařízení ze dne 14. února 2008 o změně nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, a nařízení (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)(Úř. věst. 2008, L 46, s. 1). Podle čl. 3 písm. a) tohoto nařízení se použil změněný čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 od 1. dubna 2008.

8. Článek 7 byl nadepsaný „Prováděcí pravidla týkající se snížení a vyloučení“<sup>4</sup> a stanovil:

„1. Prováděcí pravidla týkající se snížení a vyloučení podle článku 6 se stanoví postupem podle čl. 144 odst. 2<sup>5</sup>. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu závažnost, rozsah, trvalost a opakování zjištěného nedodržení, jakož i kritéria stanovená v odstavcích 2, 3 a 4 tohoto článku.

[...]“

#### ***Nařízení Komise (ES) č. 796/2004***

9. Prováděcí pravidla byla řádně přijata v nařízení Komise č. 796/2004<sup>6</sup> k provádění nařízení č. 1782/2003. Body 55 až 57 odůvodnění tohoto nařízení uvádějí:

„(55) V zájmu účinné ochrany finančních zájmů Společenství by měla být přijata vhodná opatření k zamezení nesrovnalostí a podvodů [...]

(56) Systém snížení a vyloučení upravený v nařízení (ES) č. 1782/2003, pokud jde o povinnosti spojené s podmíněností, však sleduje jiný cíl, a to motivovat zemědělce k dodržování již existujících právních předpisů v různých oblastech podmíněnosti.

(57) Snížení a vyloučení by se měla stanovit s ohledem na zásadu proporcionality [...] V případě povinností spojených s podmíněností se mohou snížení a vyloučení uplatnit jedině tehdy, pokud zemědělec jednal z nedbalosti nebo úmyslně. Snížení a vyloučení by se měla odstupňovat podle závažnosti zjištěné nesrovnalosti a měla by zahrnovat i úplné vyloučení z jednoho nebo několika režimů podpory na stanovenou dobu [...]

10. Bod 70 odůvodnění zní takto:

„Je nutné přijmout zvláštní a podrobná ustanovení, která zajistí spravedlivé používání různých snížení, jež mají být uplatněna na jednu nebo více žádostí od téhož zemědělce. Snížení a vyloučení stanovená tímto nařízením by se měla použít bez dotčení doplňkových sankcí podle jiných ustanovení práva [EU] nebo vnitrostátních právních předpisů.“

11. Kapitola II v oddíle II hlavy IV obsahovala články 65 až 67 a byla nazvaná „Zjištění týkající se podmíněnosti“. Článek 65 byl nadepsaný „Obecné zásady a definice“ a ve vztahu k tomu, co je relevantní v tomto stanovisku, stanovil:

„[...]“

2. Pro účely používání čl. 6 odst. 1 nařízení (ES) č. 1782/2003 je jednání nebo opomenutí přičitatelné jednotlivému zemědělci, který se dopustil porušení a který v době zjištění dotyčného porušení byl odpovědný za dotyčné hospodářství, plochu, výrobní jednotku nebo zvíře. [...]

[...]

4 – Článek 7 byl také změněn nařízením č. 146/2008. Tyto provedené změny však nejsou relevantní pro účely tohoto stanoviska.

5 – Článek 144 odst. 2 odkazoval na rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. 1999, L 184, s. 23) a „řídící postup“ stanovený v článku 4 uvedeného rozhodnutí.

6 – Nařízení 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 (Úř. věst. 2004, L 141, s. 18; Zvl. vyd. 03/44, s. 243).

4. Za ‚zjištěná‘ se považují taková porušení, která vyplynou na základě jakékoli kontroly provedené v souladu s tímto nařízením nebo na která byl jakýmkoli jiným způsobem upozorněn příslušný kontrolní orgán.“

12. Článek 66 byl nadepsaný „Uplatnění snížení v případě nedbalosti“. Stanovil:

„1. [...] pokud ke zjištěnému porušení došlo z nedbalosti zemědělce, použije se snížení na celkovou částku přímých plateb, jak jsou definovány v čl. 2 písm. d) nařízení (ES) č. 1782/2003, které byly nebo mají být poskytnuty dotyčnému zemědělci na základě žádosti o podporu, kterou podal nebo podá v průběhu kalendářního roku zjištění. Toto snížení zpravidla činí 3 % celkové částky.

[...]“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

13. Článek 67 byl nadepsaný „Uplatnění snížení a vyloučení v případech úmyslného porušení“ a stanovil toto:

„1. [...] pokud se zjištěného porušení dopustil zemědělec úmyslně, použije se na celkovou částku uvedenou v čl. 66 odst. 1 prvním pododstavci snížení, které činí zpravidla 20 % této celkové částky.

[...]“

14. V souladu s článkem 81 vstoupilo nařízení č. 796/2004 v platnost dnem 7. května 2004.

### ***Nařízení č. 73/2009***

15. Nařízení Rady (ES) č. 73/2009<sup>7</sup> zrušilo a nahradilo nařízení č. 1782/2003 s účinkem, v rozsahu relevantním pro účely tohoto stanoviska, od 1. ledna 2009<sup>8</sup>. Podle bodu 3 odůvodnění:

„Nařízení (ES) č. 1782/2003 stanovilo zásadu, že zemědělci, kteří nesplňují některé požadavky v oblasti veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin, životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat, podléhají snížení přímé podpory nebo jsou z ní vyloučeni. Tento systém ‚podmíněnosti‘ tvoří nedílnou součást podpory Společenství v rámci přímých plateb, a měl by proto být zachován. [...]“

16. Bod 53 odůvodnění uvádí:

„[...] toto nařízení se použije ode dne 1. ledna 2009. Nicméně ustanovení, která mohou omezit práva zemědělců nebo zavést nové povinnosti, mimo jiné povinnosti související s podmíněností, které zemědělci musí v průběhu celého roku dodržovat, měly by nové povinnosti začít platit až od roku 2010 [...]“

7 – Nařízení ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. 2009, L 30, s. 16).

8 – To bylo podle bodu 2 odůvodnění nařízení č. 73/2009 provedeno „v zájmu jasnosti“ poté, co nařízení č. 1782/2003 bylo několikrát podstatně změněno. Nařízení č. 73/2009 bylo s účinností od 1. ledna 2015 zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608).

17. Článek 23 byl nadepsán „Snížení nebo vyloučení z plateb v případě nedodržení pravidel podmíněnosti“. Odstavec 1 stanovil:

„Pokud nejsou povinné požadavky na hospodaření nebo požadavky týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu *kdykoli v průběhu daného kalendářního roku (dále jen ‚daný kalendářní rok‘) dodrženy* a důvodem je jednání nebo opomenutí přičitatelné zemědělcí, který předložil žádost o podporu v daném kalendářním roce, je *celková výše přímých plateb, které byly nebo mají být dotyčnému zemědělcí poskytnuty, snížena nebo vyloučena* v souladu s prováděcími pravidly stanovenými v článku 24.

[...]“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

18. Článek 24 odst. 1 stanovil, že prováděcí pravidla pro snížení a vyloučení uvedená v článku 23 budou stanovena ve zvláštním prováděcím nařízení. V této souvislosti bylo potřeba vzít v úvahu závažnost, rozsah, trvalost a opakování neplnění požadavků.

### **Nářízení Komise (ES) č. 1122/2009**

19. Nařízení Komise (ES) č. 1122/2009<sup>9</sup> zrušilo a nahradilo nařízení č. 796/2004 s účinností od 1. ledna 2010<sup>10</sup>. Článek 70 byl nadepsán „Obecné zásady a definice“ a stanovil v rozsahu relevantním pro účely tohoto stanoviska:

„[...]“

4. Za ‚zjištěná‘ se považují taková porušení, která vyplynou na základě jakékoli kontroly provedené v souladu s tímto nařízením nebo na která byl jakýmkoli jiným způsobem upozorněn příslušný kontrolní orgán, případně platební agentura.

[...]“

8. Pro uplatnění snížení se procentní podíl snížení použije na celkovou částku:

a) všech přímých plateb, které byly nebo mají být poskytnuty dotyčnému zemědělcí na základě žádosti o podporu, které podal nebo podá v průběhu *kalendářního roku zjištění* [...]

[...]“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

20. Článek 71 byl nadepsán „Uplatnění snížení v případě nedbalosti“ a v prvním odstavci stanovil:

„[...] pokud ke zjištěnému porušení došlo z nedbalosti zemědělce, použije se snížení. Toto snížení zpravidla činí 3 % celkové částky podle čl. 70 odst. 8.

9 – Nařízení ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína (Úř. věst. 2009, L 316, s. 65).

10 – Nařízení Komise č. 1122/2009 bylo zrušeno s účinností od 1. ledna 2015 nařízením Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení (EU) č. 1306/2013 Evropského parlamentu a Rady, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost (Úř. věst. 2014, L 181, s. 48).

Platební agentura však může na základě hodnocení poskytnutého příslušným kontrolním orgánem v hodnotící části zprávy o kontrole v souladu s čl. 54 odst. 1 písm. c)<sup>11</sup> rozhodnout buď o snížení tohoto procentního podílu na 1 %, nebo o jeho zvýšení na 5 % celkové částky anebo, v případech uvedených v čl. 54 odst. 1 písm. c) druhém pododstavci, žádné snížení vůbec neuložit.“

21. Článek 72 byl nadepsaný „Uplatnění snížení a vyloučení v případech úmyslného porušení“. Článek 72 odst. 1 stanovil, že „pokud se zjištěného porušení dopustil zemědělec úmyslně, použije se na celkovou částku uvedenou v čl. 70 odst. 8 snížení, které činí zpravidla 20 % této celkové částky“.

22. Článek 86 odst. 1 stanovil:

„Nařízení (ES) č. 796/2004 se ruší s platností od 1. ledna 2010.

Použije se však nadále na žádosti o podporu, které se vztahují k hospodářským rokům nebo prémiovým obdobím počínajícím před 1. lednem 2010.

### **Směrnice 91/676**

23. Mezi právní předpisy, jež byly předmětem požadavku podmíněnosti v rozhodné době, byla směrnice Rady 91/676/EHS<sup>12</sup>. Článek 1 stanoví, že cílem této směrnice je předcházet a snížit znečištění vod způsobované dusičnany ze zemědělských zdrojů.

### **Vnitrostátní právní předpisy**

24. Směrnice 91/676 byla v Dánsku provedena, v rozsahu relevantním pro tuto věc, Gødningsanvendelsesloven (dánský zákon o používání hnojiv).

25. Unijní pravidla podmíněnosti byla v Dánsku provedena prostřednictvím řady vnitrostátních právních předpisů. Podle předkládajícího soudu byla všechna znění těchto nařízení platná v rozhodné době formulována tak, že snížení splatné podpory mělo být vypočítáno na základě kalendářního roku, ve kterém došlo ke zjištění porušení (dále jen „rok zjištění“)<sup>13</sup>.

### **Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky**

26. Dva pilotní případy vybrané pro tuto žádost souvisejí se zemědělci, u kterých bylo zjištěno porušení požadavků na podmíněnost v souvislosti s nadměrným hnojením jejich polí v obdobích 2006/2007 a 2007/2008 (Gert Teglggaard) a 2006/2007 a 2008/2009 (Fløjstrupgård I/S).

27. Porušení ze strany G. Teglggaarda a Fløjstrupgård bylo zjištěno poté, co policie prohledala prostory a zajistila dokumenty u společnosti dovážející hnojiva, která prodávala hnojiva velkému počtu zemědělců a neinformovala o tom Plantedirektoratet (Rostlinářská agentura). Předmětná hnojiva nebyla zapsána v evidenci hnojiv jednotlivých zemědělců. K prohlídce a zajištění došlo v listopadu 2009.

11 – „Kontrolní zpráva“, na kterou odkazuje článek 54, je potřebná k posouzení závažnosti porušení každého aktu nebo normy na základě kritérií „závažnosti“, „rozsahu“, „trvalého charakteru“ a „opakování“ v souladu s čl. 24 odst. 1 nařízení (ES) č. 73/2009 s uvedením všech faktorů, které by mohly vést ke zmírnění nebo zpřísnění snížení, které se má použít [čl. 54 odst. 1 písm. c)].

12 – Směrnice ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. 1991, L 375, s. 1).

13 – Předkládací rozhodnutí cituje některá ustanovení z dánských právních předpisů přijatých v roce 2010, která odkazují na rok, „ve kterém byla doručena žádost o podporu nebo žádost o platbu a ve kterém bylo zjištěno porušení“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Ačkoliv se nechci vyjadřovat k výkladu dánského práva, tak se na základě předkládacího rozhodnutí jeví, že dánské právní předpisy, nebo alespoň co se týče znění přijatého v roce 2010, vycházely z předpokladu, že tyto dva roky budou stejné.

28. Dne 4. ledna 2011 zaslal Plantedirektorat dopisy se žádostí o konzultaci. Dánské orgány považují toto datum za den „zjištění“ porušení.

29. Subjekt odpovědný za zemědělské platby (v rozhodné době jím byl Naturerhvervsstyrelsen (známý v češtině jako agentura pro zemědělství a rybolov) zpočátku vydal v letech 2011 a 2012 rozhodnutí o snížení výplaty podpory dotčeným zemědělcům, včetně G. Teglgarda a Fløjstrupgård. Snížení podpory provedené na základě těchto prvotních rozhodnutí vycházelo z částek podpory, které měly být vyplaceny za každý rok, ve kterém zemědělec skutečně porušil svoje povinnosti ohledně podmíněnosti („rok porušení“) – tj. u G. Teglgarda to byly roky poskytování podpory 2007 a 2008 a u Fløjstrupgård to byly roky poskytování podpory 2007 a 2009<sup>14</sup>.

30. V roce 2012 se Agentura pro zemědělství a rybolov dozvěděla o prohlášení Komise určeném Evropskému účetnímu dvoru, ve kterém se vyjadřovala k „rozsahu auditu uvedené instituce a koncepci“ auditu trhu a přímé podpory zemědělství ve výroční zprávě týkající se rozpočtového roku 2011<sup>15</sup>.

„Zemědělci, kteří požadavky nedodrží, mají na své platby nárok, ale jsou postihováni na základě závažnosti, rozsahu, doby trvání a opakování zjištěného porušení a také podle nedbalosti nebo záměrného porušení ze strany dotyčného zemědělce. Dokládá to i fakt, že platby lze provést i před dokončením kontrol podmíněnosti a že *sankce se neuplatňují na platby týkající se kalendářního roku, ve kterém zemědělec nedodržel požadavky, nýbrž na platby týkající se kalendářního roku, kdy vnitrostátní orgány dané nedodržení zjistily.*“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

31. V následné korespondenci mezi Komisí a příslušnými dánskými orgány Komise v dopise ze dne 7. února 2013 formálně uvedla, že snížení podpory jako sankce za nedodržení požadavků na podmíněnost se má vypočítávat na základě celkové výše podpory splatné v roce zjištění.

32. Agentura pro zemědělství a rybolov znovu zahájila řízení ve věcech týkajících se snížení podpory a v roce 2013 vydala nová rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí z roku 2013“), v nichž základem pro snížení podpory byla výše podpory vyplacená v roce zjištění, tj. v roce 2011.

33. U některých zemědělců, včetně G. Teglgarda a Fløjstrupgård, kteří zvětšili zemědělskou plochu mezi rokem (roky) porušení a rokem zjištění, tj. rokem 2013, vedla tato rozhodnutí k většímu snížení podpory. V případě G. Teglgarda bylo výsledkem nového rozhodnutí snížení, které bylo o 1 908 483,02 dánské koruny (DKK) (přibližně 256 157 eur) vyšší než snížení, které mělo být použito podle původního rozhodnutí. U Fløjstrupgård bylo výsledkem nového rozhodnutí snížení, které bylo o 105 396,53 DKK (přibližně 14 146 eur) vyšší než snížení dle původního rozhodnutí.

34. G. Teglgard a Fløjstrupgård podali proti rozhodnutím z roku 2013 stížnosti u Fødevareministeriets Klagecenter (centrum stížností ministerstva potravinářství, Dánsko), které však svými rozhodnutími ze dne 22. června 2015 a 12. prosince 2014 rozhodnutí Agentury pro zemědělství a rybolov z roku 2013 potvrdilo.

14 – V článku 6 odst. 1 nařízení 1782/2003 byl před změnami použit pojem „celková výše přímých plateb, které mají být poskytnuty v kalendářním roce, v němž je nedodržení zjištěno.“ V pozměněném znění tohoto ustanovení se používá pojem „celková výše přímých plateb, které mají být poskytnuty“, jak uvádí článek 23 nařízení č. 73/2009 (s doplněním slov „nebo mají být poskytnuty“). Nařízení Komise používají rozličná znění obdobně. Rozumím tomu tedy tak, že uvedená čtyři nařízení odkazují všechna na „celkov[ou] výš[i] přímé splatné podpory“.

15 – Výroční zpráva Účetního dvora o plnění rozpočtu za rozpočtový rok 2011, spolu s odpověďmi orgánů (Úř. věst. 2012, C 344, s. 1, s. 75, bod 3.9).

35. Následně G. Teglggaard a Fløjstrupgård podali proti rozhodnutím z roku 2013 žalobu na neplatnost k předkládajícímu soudu, který řízení přerušil a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky podle článku 267 SFEU:

„1. Má se za situace, kdy zemědělec v určitém kalendářním roce nedodrží požadavky podle předpisů v oblasti řízení a dobrý zemědělský a ekologický stav, a v důsledku toho se mu sníží přímé platby: viz čl. 6 odst. 1 nařízení Rady č. 1782/2003 ve spojení s čl. 66 odst. 1 nařízení Komise č. 796/2004, snížení podpory vypočítat na základě přímých plateb uskutečněných ve prospěch zemědělce:

a) v kalendářním roce, v němž došlo k porušení, nebo

b) v (následujícím) kalendářním roce zjištění porušení?

2. Bude výsledek stejný na základě pozdějších pravidel stanovených v čl. 23 odst. 1 nařízení Rady č. 73/2009 ve spojení s čl. 70 odst. 4 a odst. 8 písm. a) nařízení Komise č. 1122/2009?

3. Za situace, kdy zemědělec nedodrží požadavky podle předpisů v oblasti řízení a dobrý zemědělský a ekologický stav v letech 2007 a 2008, ale porušení je zjištěno nejdříve v roce 2011, uplatní se na výpočet snížení podpory nařízení Rady č. 1782/2003 ve spojení s nařízením Komise č. 796/2004, nebo se uplatní nařízení Rady č. 73/2009 ve spojení s nařízením Komise č. 1122/2009?

36. Písemná vyjádření předložili G. Teglggaard a Fløjstrupgård, rakouská vláda, dánská vláda a Evropská komise. S výjimkou rakouské vlády se tyto strany zúčastnily jednání konaného dne 15. března 2018 a přednesly ústní vyjádření.

## Analýza

### *Ke třetí otázce*

37. Třetí otázkou, kterou se však budu zabývat jako první, předkládající soud žádá o vodítko k tomu, které právní předpisy by se měly použít v případě, kdy zemědělec nedodržel požadavky na podmíněnost v letech 2007 a 2008, přičemž nedodržování požadavků bylo zjištěno v roce 2011: i) nařízení č. 1782/2003 ve spojení s nařízením Komise č. 796/2004, nebo ii) nařízení č. 73/2009 ve spojení s nařízením Komise č. 1122/2009.

38. Pokud jde o dvě nařízení Rady, použilo se původní znění článku 6 nařízení č. 1782/2003 od 1. ledna 2005, přičemž pozměněné znění článku 6 se uplatňuje od 1. dubna 2008<sup>16</sup>. Nařízení č. 1782/2003 bylo zrušeno nařízením č. 73/2009, které se ve vztahu k relevantním ustanovením používá od 1. ledna 2009. Článek 23 tohoto nařízení v podstatě kopíruje znění čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003.

39. Podle čl. 2 písm. e) nařízení č. 1782/2003 a čl. 2 písm. e) nařízení č. 73/2009 (které mají téměř totožné znění a rozsah v původních jedenácti jazykových zněních), se „platbami za daný kalendářní rok“ rozumí „platby, které byly poskytnuty nebo mají být poskytnuty za dotčený rok, včetně všech plateb, které mají být poskytnuty za jiná období začínající v daném kalendářním roce“.

40. Pozměněné znění čl. 6 odst. 1 třetí pododstavec nařízení č. 1782/2003 stanovilo, že ve vztahu k přecházející dvěma podčástem čl. 6 odst. 1 pro rok 2008 odpovídá kalendářní rok době od 1. dubna do 31. prosince 2008.

<sup>16</sup> – Viz čl. 3 písm. a) nařízení č. 146/2008.

41. Z toho vyplývá, že původní znění čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 je zněním, které se použije ohledně plateb poskytnutých za kalendářní rok 2007, včetně plateb za jiná období, která začínají v daném roce.

42. Pro kalendářní rok 2008 se použilo původní znění čl. 6 odst. 1 na podporu, která byla poskytnuta za období od 1. ledna do 31. března 2008, včetně plateb za jiná období, která začínala během uvedené tříměsíční doby, kterou je třeba vykládat jako specifické období nebo jako samostatný „kalendářní rok“<sup>17</sup>.

43. Pro platby poskytnuté za období od 1. dubna do 31. prosince 2008, včetně plateb za jiná období, která začínají v daném období devíti měsíců, se použije pozměněné znění čl. 6 odst. 1.

44. Pokud jde o nařízení Komise: Článek 81 nařízení č. 796/2004 stanoví, že se použije na „žádosti o podporu, které se týkají hospodářských roků nebo prémiových období počínajících dnem 1. ledna 2005“. Nařízení č. 1122/2009 zrušilo nařízení č. 796/2004. Článek 86 nařízení č. 1122/2009 výslovně stanoví:

„1. Nařízení (ES) č. 796/2004 se ruší s platností od 1. ledna 2010.

Použije se však nadále na žádosti o podporu, které se vztahují k hospodářským rokům nebo prémiovým obdobím počínajícím před 1. lednem 2010.

45. Článek 2 odst. 25 nařízení Komise č. 1122/2009 „prémiovým obdobím“ rozumí „období, ke kterému se vztahují žádosti o podporu bez ohledu na den jejich podání“.

46. Proto v souladu s relevantními ustanoveními se dotčená snížení podpory v původních věcech, která se týkají hospodářských roků nebo prémiových období začínajících po 1. lednu 2005 a před 1. lednem 2010, řídí nařízením Komise č. 796/2004.

### ***K první otázce***

47. Svou první otázkou předkládající soud žádá o objasnění správného výkladu čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 a ustanovení nařízení Komise č. 796/2004, kterým se toto ustanovení provádí. Přesněji řečeno se táže, zda čl. 6 odst. 1 by měl být vykládán v tom smyslu, že snížení podpory, která sankcionují porušení požadavků podmíněnosti, by měla být vypočtena na základě celkové přímé podpory vyplácené za rok, ve kterém došlo k porušení požadavků, nebo za rok, kdy došlo ke zjištění.

48. Nejprve se budu zabývat původním zněním nařízení (nařízení č. 1782/2003). Následně potom posoudím, zda došlo ke změně postoje v důsledku změn v čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení, které byly zavedeny nařízením č. 146/2008, a poté se budu zabývat prováděcími pravidly přijatými Komisí (nařízení č. 796/2004). Toto pořadí analýzy respektuje hierarchické vztahy mezi nařízením Rady a prováděcím nařízením Komise.

17 – To vyplývá ze skutečnosti, že pozměněná verze čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 se použila od 1. dubna 2008 v souladu s čl. 3 písm. a) nařízení č. 146/2008, viz výše poznámka pod čarou č. 3.

### Nařízení č. 1782/2003

49. Deset z celkového počtu 11 původních jazykových znění<sup>18</sup> čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 před jeho změnou jednoznačně potvrzuje, že snížení z důvodu nedodržení [požadavku na podmíněnost] by mělo být ukládáno za rok, ve kterém došlo k porušení. Tak například podle anglického znění mělo dojít ke snížení vztahujícímu se na „the total amount of direct payments to be granted in the calendar year in which the non-compliance occurs“. Dánské, nizozemské, finské, řecké, italské, portugalské, španělské a švédské znění vedou ke stejnému výsledku<sup>19</sup>, ke kterému dospívá, i když méně explicitně, i německá verze („logicky „betreffenden Kalenderjahr“ se vztahuje k okamžiku, kdy daný čin nebo opomenutí způsobuje předmětné nedodržení“)<sup>20</sup>.

50. Pouze jedno jazykové znění čl. 6 odst. 1 – francouzské – obsahovalo spornou formulaci, že se snížení mělo uplatnit pro rok, kdy došlo ke zjištění<sup>21</sup>.

51. Podle ustálené judikatury formulace použitá v jednom z jazykových znění ustanovení unijního práva nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení, ani ji v tomto ohledu nemůže být přiznána přednostní povaha před jinými jazykovými zněními, neboť takový přístup by byl neslučitelný s požadavkem na jednotné použití unijního práva<sup>22</sup>.

52. Zde je zřejmé, že francouzské znění je v rozporu se všemi ostatními původními jazykovými zněními. Z tohoto důvodu nemůže být použito (jak Komise patrně naznačila na jednání) jako jediný základ pro výklad čl. 6 odst. 1. Avšak za předpokladu, že francouzský text není pouze chybným překladem, z rozdílného znění vyplývá, že čistě doslovný výklad tohoto ustanovení, který vychází z ostatních 10 jazykových znění, nemůže být sám o sobě definitivní. V případě rozdílů mezi jazykovými zněními právního textu Unie tak musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří<sup>23</sup>. Náležitá pozornost musí být také věnována jakýmkoliv omezením ohledně výkladu, vycházejících z potřeby zajištění souladu s obecnými zásadami unijního práva, a to zejména se zásadou rovnosti a zákazem diskriminace, jakož i zásadou proporcionality<sup>24</sup>. Těmito významnými omezeními se budu zabývat později v tomto stanovisku<sup>25</sup>.

### Účel

53. Bod 2 odůvodnění nařízení č. 1782/2003 uvádí, že „je třeba spojit plnou výši platby přímé podpory s dodržováním pravidel, která se týkají zemědělské půdy, zemědělské produkce a činnosti“, a že pokud nebudou tyto základní normy dodržovány, „měly by členské státy přímou podporu částečně nebo úplně pozastavit na základě kritérií, která jsou přiměřená, objektivní a odstupňovaná“. Článek 6 odst. 1 sám stanoví, že nedodržování musí být „přičitatelné dotyčnému zemědělci“, aby se snížení mohlo uplatnit.

18 – Pojmem „původní jazyková znění“ mám na mysli znění v oficiálních jazycích Evropské unie v době přijetí nařízení č. 1782/2003.

19 – V dánštině: „det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted“; v nizozemštině: „het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt“; ve finštině: „sinä kalenterivuonna, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu“; v řečtině: „να καταβληθούν κατά το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο σημειώθηκε η μη εφαρμογή“; v italštině: „nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza“; v portugalsštině: „no ano civil em que ocorre tal incumprimento“; ve španělštině: „en el año natural en que se produzca el incumplimiento“; a ve švédštině: „det år då överträdelsern inträffar“.

20 – Německé znění stanoví: „Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung nicht erfüllt, so wird der Gesamtbetrag der in dem *betreffenden Kalenderjahr* [...] zu gewährenden Direktzahlungen [...] gekürzt oder ausgeschlossen.“

21 – Francouzské znění stanoví: „le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit ou supprimé“.

22 – Viz rozsudek ze dne 26. dubna 2012, DR a TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, bod 44.

23 – Viz rozsudek ze dne 26. dubna 2012, DR a TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, bod 45.

24 – Viz například stanovisko generálního advokáta F.G. Jacobse ve věci Dowling, C-85/90, EU:C:1992:170, bod 10, a stanovisko generálního advokáta J. Mazáka ve věci Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05, EU:C:2007:345, bod 44.

25 – Viz níže body 87 až 94 a 96 až 102.

54. Cílem příslušných ustanovení nařízení č. 1782/2003, v původním znění, bylo proto vytvořit soubor pravidel, která stanovila přímou vazbu mezi nedodrčováním a snížením vyplácené podpory<sup>26</sup>.

55. Lze tohoto cíle nejlépe dosáhnout tím, že jsou sankce za nedodržení vypočítávány na základě podpory vyplácené v roce porušení, nebo v roce zjištění?

56. Použití uvedených procentuálních snížení může zachovat zamýšlený přímý vztah k porušení, které je sankcionováno, pouze v případě, že tato procentuální snížení jsou vypočtena na základě plateb podpory, která by jinak byla splatná za rok, ve kterém došlo k porušení. Pokud je naopak procentuální snížení použito ve vztahu k roku zjištění, a tento rok je odlišný od roku porušení, potom tato sankce zůstane (například) tří-procentním snížením podpory pouze tehdy, pokud se stane, že splatná podpora za rok zjištění bude, jen náhodou, stejná jako platba podpory za rok porušení. Takovou sankci není možno označit za sankci vypočítanou „na základě kritérií, která jsou přiměřená, objektivní a odstupňovaná“<sup>27</sup>.

57. Obecnější pohled na účel těchto pravidel: účelem požadavků na podmíněnost a sankcí za nedodržení je donutit zemědělce dostávající podporu v rámci režimů podpory ve formě přímých plateb, aby každý rok dodržovali platnou legislativu týkající se zemědělské půdy, zemědělské produkce a činnosti<sup>28</sup>. Dle mého názoru je tento účel nejlépe dosažen při přímém a jasném spojení sankcí s rokem porušení.

58. V tomto ohledu je důležité si uvědomit, že rok zjištění je do jisté míry stanoven svévolně. Souhlasím s tím, že tam, kde jsou kontroly na místě, mohou často být odhaleny nesrovnalosti ve stejném roce, ve kterém došlo k porušení. V takovém případě, samozřejmě, bude výsledek výpočtu procentuálního snížení úplně stejný, bez ohledu na to, zda základem pro výpočet bude přímá podpora splatná v roce porušení, nebo přímá podpora splatná v roce zjištění. Tyto dva případy jsou stejné. Avšak v případech, kdy vyjdou najevo nesrovnalosti v důsledku jiné kontroly (stejně jako v případech, které vedly k projednávání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce), je rok zjištění rokem, ve kterém příslušné orgány zjistily, že došlo k porušení. Neexistuje žádný logický důvod pro konstatování, že snížení o X procent u přímé podpory, která by jinak byla splatná v následujícím roce, který však nemá žádný přímý vztah s rokem porušení, zachovává „přiměřený, objektivní a odstupňovaný“ vztah mezi porušením a sankcí.

59. Komise tvrdila, že jestliže by se použil za základ rok, ve kterém došlo k porušení, potom by bylo problematické, že v případě, kdy rok zjištění následuje po roce porušení, již došlo k provedení výplaty podpory.

60. Zde je důležité rozlišovat mezi *výpočtem* snížení a jeho *vztažením na* platbu podpory, která by jinak byla zemědělci vyplacena. Příslušné vnitrostátní úřady uchovávají záznamy o provedených platbách v zemědělství: dnes již většinou v počítačích. Ve svých odpovědích na otázky Soudního dvora Komise na jednání připustila, že je tudíž dobře možné provést *výpočet* snížení na základě minulých žádostí o přímou podporu v roce porušení; a poté *vztáhnout* toto snížení na následující nároky na podporu. Jednoduchý příklad stačí k tomu, abych tento bod ilustrovala a zdůraznila vhodnost použití tohoto postupu.

26 – Podmínka, že nedodrčování musí být „přímo přičitatelné“ zemědělci, bylo původně spojeno s takovým předpokladem pro vznik nároku na podporu, podle kterého musel mít zemědělec příslušné parcely k dispozici alespoň po dobu deseti měsíců: viz čl. 44 odst. 3 nařízení č. 1782/2003. Změny provedené nařízením č. 146/2008 zkrátily toto období na jeden den a v určitých případech rozšířily odpovědnost žadatele o podporu za nedodrčování, které se týkalo ohlášené obhospodařované plochy v určitých případech, jako například u převodu pozemku: viz čl. 1 odst. 3 a body 2 a 3 odůvodnění nařízení 146/2008.

27 – Budu zkoumat možné důsledky výkladu, který upřednostňuje Komise, pro zemědělce a skupinu tří zemědělců, kteří se všichni dopustí stejného porušení svých povinností ohledně podmíněnosti, a to prostřednictvím dvou zpracovaných příkladů: viz body 61 až 63 a 90 až 93.

28 – Viz bod 2 odůvodnění nařízení č. 1782/2003.

61. Předpokládejme, že v prvním roce zemědělec A zažádá a řádně obdrží přímou podporu ve výši 10 000 EUR. Ve druhém roce zvětší svůj zemědělský podnik, a proto zažádá a dostane přímou podporu ve výši 20 000 EUR. Následně, ve třetím roce, bylo zjištěno, že ve skutečnosti v prvním roce porušil z nedbalosti požadavek na podmíněnost. V době, kdy je toto zjištění učiněno, má zemědělec A podanou žádost (pro podporu ve třetím roce) – tentokrát na částku 30 000 eur, protože opět zvětšil velikost svého podniku.

62. Prováděcí pravidla Komise stanoví 3 % snížení podpory, která má být vyplacena, jako sankci za nedbalostí porušení povinností podmíněnosti (článek 66 nařízení Komise č. 796/2004). Je zřejmé, že tato sankce nemůže být *vztažena na* přímou podporu za první rok, protože zemědělec již tuto podporu dostal. Avšak nic nebrání tomu, aby sankce byla *vypočítána* s ohledem na přímou podporu splatnou v prvním roce (výsledkem je tak sankce ve výši 300 eur – tj., 3 % z 10 000 eur), a potom byla *vztažena* na platbu přímé podpory, kterou by měl zemědělec dostat za třetí rok. Ve třetím roce tak zemědělec A dostane 30 000 eur minus 300 eur, tj. 29 700 eur.

63. Tímto postupem je zemědělec A řádně sankcionován 3 % snížením za jeho nedbalostní jednání v prvním roce. Pokud by byla sankce vypočtena na základě přímé podpory splatné ve třetím roce, výsledkem by byla sankce (vypočtená jako 3 % z částky 30 000 EUR, tedy 900 EUR), která *neodpovídá* 3 % přímé podpory splatné v roce, kdy došlo k nedbalostnímu porušení povinností podmíněnosti. Namísto toho by nedbalostní jednání bylo sankcionováno sazbou ve výši 9 %.

64. Mám tedy za to, že čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003, jak byl původně přijat, by měl být vykládán v tom smyslu, že snížení podpory v případě nedodržení požadavků na podmíněnost by měla být vypočítána na základě přímých podpor vyplacených za kalendářní rok, v němž k porušení došlo.

#### *Nařízení č. 146/2008*

65. Článek 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 byl s účinností ode dne 1. dubna 2008 pozměněn nařízením Rady (ES) č. 146/2008. Po změnách je anglická jazyková znění následující:

„Where the statutory management requirements or good agricultural and environmental conditions are not complied with at any time in a given calendar year (hereinafter ‚the calendar year concerned‘), and the non-compliance in question is the result of an act or omission directly attributable to the farmer who submitted the aid application in the calendar year concerned, the total amount of direct payments to be granted ... to that farmer, shall be reduced or cancelled [...]“

66. Pozměněná verze neodkazuje výslovně na rok zjištění v žádné z původních 11 jazykových znění, které jsem analyzovala, a jazykové rozdíly mezi francouzským zněním a zněním v ostatních 10 jazykových zněních byly po změně podle všeho odstraněny.

67. Neexistuje žádný náznak v bodech odůvodnění nařízení č. 146/2008 (nebo nařízení č. 73/2009, které následně nahradilo a zrušilo pozměněné nařízení č. 1782/2003), že byla zamýšlena nějaká změna ohledně výpočtu snížení, které se má použít na přímé platby podpory za účelem sankcionování porušení požadavků na podmíněnost.

68. Tuto skutečnost bere Komise na vědomí<sup>29</sup> a výslovně tvrdí, že článek 6 nařízení 1782/2003 by tak měl mít stejný význam před i po změně provedené nařízením č. 146/2008.

29 – Komise ve svých písemných vyjádřeních uplatňuje stejnou analýzu u čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009, který by měl podle jejího názoru mít stejný význam jako čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003.

69. Souhlasím s tvrzením, že původní i pozměněná verze by měly mít stejný význam. Zdá se mi, že i pouhé přečtení pozměněného znění opět poukazuje na přímý vztah, který by měl existovat mezi porušením a následnou sankcí. Jak rakouská vláda správně zdůraznila ve svém písemném vyjádření k první předložené otázce, přímý vztah může být zajištěn pouze tak, že výpočet procentuálního snížení, jež bude použito na přímou podporu, kterou by jinak zemědělec porušující své povinnosti dostal, bude vztažen k podpoře splatné v roce porušení. Ani znění, ani účel [ustanovení] neukazují na alternativní výklad, který upřednostňuje Komise.

70. Mám tedy za to, že pozměněné znění čl. 6 odst. 1 by mělo, stejně jako původní verze, být vykládáno tak, že vyžaduje, aby bylo snížení přímé podpory z důvodu sankcionování porušení povinností podmíněnosti vypočítáno na základě celkových přímých podpor vyplácených v roce porušení.

71. V tomto kontextu nyní přezkoumám relevantní ustanovení prováděcího nařízení Komise.

#### *Nařízení Komise (ES) č. 796/2004*

72. Článek 66 nařízení Komise č. 796/2004 uvádí ve všech jedenácti původních jazykových zněních, že snížení přímých plateb z důvodu nedbalostního porušení požadavků podmíněnosti by se mělo použít ve vztahu k roku zjištění.

73. Na základě tohoto návrhu žádá Komise Soudní dvůr, aby vykládal čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 s ohledem na znění, které zvolila pro prováděcí nařízení Komise, a její záměry při výběru tohoto znění.

74. Soudní dvůr však opakovaně konstatoval, že prováděcí nařízení (terciární legislativa) přijaté na základě zmocňovacího ustanovení nařízení Rady (sekundární právo), se nesmí odchýlit od ustanovení nařízení Rady, kterému je podřízeno<sup>30</sup>. Příslušná ustanovení nařízení Komise (ES) č. 796/2004 byla přijata na základě článků 7 a 144 nařízení č. 1782/2003. Komise tak byla vázána ustanoveními nařízení č. 1782/2003 — zejména zásadou stanovenou v čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení — při přijímání prováděcího předpisu pro uplatňování uvedené zásady. Nemohla v souladu s právem přijmout pravidla, která jsou v rozporu s nařízením č. 1782/2003. Přenesená pravomoc – *vires* – kterou použila k vydávání terciálních nařízení, byla omezena tím, co bylo stanoveno v (hierarchicky vyšší) sekundární legislativě přijaté Radou.

75. Jak jsem již uvedla, mám za to, že čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 stanoví rok porušení jako rok, který by měl být použit pro výpočet procentního snížení přímých podpor za účelem sankcionování takového porušení. Znění čl. 66 odst. 1 nařízení Komise č. 796/2004, je-li vykládáno rozumně, může mít význam slučitelný s tímto požadavkem.

76. Jak jsem již zdůraznila výše v bodě 60, existuje zásadní rozdíl mezi *výpočtem a vztažením*. Článek 66 odst. 1 stanoví, že „snížení se *použije* na celkovou částku přímých plateb ... které byly nebo mají být poskytnuty dotyčnému zemědělci na základě žádosti o podporu, kterou podal nebo podá v průběhu kalendářního roku zjištění“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Komise žádá Soudní dvůr, aby vykládal slovo „použije“ [použitý] jako znamenající *jak „vypočítaný“, tak i „vztažený“*. Pokud je mi známo, neexistuje však žádný lingvistický důvod, který by nařizoval takový výklad. Slovo „použije“ [použitý] je spíše abstraktní a obecné slovo. Může (připouštím) být vykládáno jako „vypočítaný“ (synonymum k „vyčíslený na základě“), přičemž to je přesně způsob, jakým si Komise přeje, aby bylo vykládáno. Avšak stejně tak může slovo „použije“ [použitý] znamenat „vztáhnout na“ (tj. poté, co byl

30 – Viz rozsudky ze dne 10. března 1971, Deutsche Tradax, 38/70, EU:C:1971:24, bod 10, a ze dne 2. března 1999, Španělsko v. Komise, C-179/97, EU:C:1999:109, bod 20.

„vypočítaný“, „vyčíslený“, na jiném základě). A není podle mého názoru žádný důvod pro to, aby slovo „použije“ [použitý] muselo nutně znamenat *jak* „vypočítaný“, *tak i* „vztažený na“, pokud to odporuje smyslu toho, co by se toto nařízení mělo snažit dosáhnout (jak by tomu však bylo v případě, kdyby byl takový společný výklad zde přijat).

77. Je pravda, že závěrečná slova prvního pododstavce čl. 66 odst. 1 odkazují na „3 % celkové částky“, což se jeví odkazovat na platbu splatnou v kalendářním roce zjištění. Zdá se mi, že s ohledem na výklad, který je podle mého názoru správným výkladem (hierarchicky nadřazeného) nařízení Rady, musí slova, která jsem označila kurzivou, nutně ustoupit.

78. Vzhledem k tomu, že Komise důrazně trvala na jí upřednostněném výkladu právních předpisů ve svých odpovědích na otázky Soudního dvora při jednání, je třeba, abych pečlivě přezkoumala další zdůvodnění, která předložila k podpoře svého výkladu.

79. Zprvce Komise tvrdí, že kontroly na místě týkající se podmíněnosti jsou povinné, zatímco administrativní kontrola (jako je použita ve věcech, které vedly k projednávání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce) je nepovinná<sup>31</sup>. Z tohoto důvodu je rok porušení obvykle shodný s rokem zjištění.

80. Dánská vláda nesouhlasí s Komisí ohledně skutkových okolností a předkládá materiály naznačující, že tyto dva roky se nemusí vždy nutně časově shodovat.

81. Samozřejmě, pokud bude rok porušení a rok zjištění shodný, bude nerozhodné, který bude použit jako základ pro výpočet procentuálního snížení platby podpory z důvodu sankcionování porušení povinností podmíněnosti. Avšak v případě, že tyto dva roky *nejsou* stejné, bude velmi záležet na tom, který rok bude vybrán pro výpočet<sup>32</sup>. Argumentace Komise je proto chybná.

82. Zadruhé, Komise poukazuje na zjednodušení administrativy. Podle jejího tvrzení je nejjednodušší použít stejný rok jako základ pro výpočet snížení, které má být provedeno, a také pro rok, ke kterému má být toto snížení vztaženo.

83. V odpovědi na otázky Soudního dvora Komise na jednání uznala, že příslušné orgány v členských státech uchovávají archivní záznamy o vyplacených podporách, pravděpodobně v elektronické podobě, a že by nebylo velmi obtížné provést výpočet snížení s odkazem na rok porušení, a následně toto snížení vztáhnout k roku zjištění. Komise rovněž uznala, že pokud by nebyla žádná žádost o podporu v roce zjištění (například proto, že osoba odpovědná za porušení od té doby přestala hospodařit), bylo by pořád možné vypočítat snížení s odkazem na rok, kdy k porušení došlo, a poté žádat vrácení přeplatku podpory v daném roce jako dluh vůči příslušným orgánům. Mám za to, že tímto je tvrzení Komise týkající se administrativního zjednodušení vyřízeno.

84. Zatřetí se Komise odvolávala na záměr při formulaci prováděcího nařízení jako vodítka k tomu, jak by nařízení č. 1782/2003 mělo být vykládáno. Tímto jsem se již zabývala a tuto argumentaci odmítla<sup>33</sup>.

85. Mám za to, že uvedené argumenty neposkytují žádný přesvědčivý důvod pro změnu pohledu na to, jak by mělo být nařízení Rady (a tak implicitně i prováděcí nařízení Komise) vykládáno.

86. Proti stanovisku Komise však existují významnější a zásadnější námitky.

31 – Komise zde citovala čl. 25 odst. 1 a odst. 2 nařízení č. 1782/2003, a čl. 22 odst. 1 a odst. 2 nařízení č. 73/2009.

32 – Viz příklady uvedené výše v bodech 61 až 63 výše a níže body 90 až 93.

33 – Viz výše bod 74.

### Zásady rovného zacházení

87. Druhý pododstavec čl. 40 odst. 2 SFEU stanoví, že společná organizace zemědělských trhů „musí vylučovat jakoukoli diskriminaci mezi výrobci nebo spotřebiteli uvnitř Unie.“ Tato formulace zcela jasně zakazuje jakoukoli diskriminaci mezi producenty stejného výrobku. Nicméně už tak zřetelně neodkazuje na podmínky výpočtu snížení podpory vyplácené zemědělcům na základě nařízení č. 1782/2003. S ohledem na uvedené je zákaz diskriminace stanovený ve Smlouvě pouze zvláštním vyjádřením obecné zásady rovnosti (nebo rovného zacházení), která je jednou ze základních zásad unijního práva. Uvedená zásada vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně, není-li taková odlišnost objektivně odůvodněna<sup>34</sup>.

88. Je v souladu se zásadou rovnosti výklad nařízení č. 1782/2003 zastávaný Komisí v jejím nařízení č. 796/2004 a v písemných pokynech, jež poskytla Agentuře pro zemědělství a rybolov v dopise ze dne 7. února 2013, podle kterého se snížení podpory vypočítá na základě částek podpory v roce zjištění?

89. Podle mého názoru zní odpověď jasně „ne“. Objasním to na následujícím příkladu.

90. Předpokládejme, že zemědělci A, B a C provozují stejné zemědělské podniky a že každý z nich má v prvním roce nárok na přímou podporu ve výši 10 000 eur. Každý z nich se dopustí v prvním roce stejného porušení požadavků podmíněnosti, avšak tato porušení v daném roce zůstanou nezjištěna.

91. V druhém roce ukončí zemědělec A své podnikání a převede svůj podnik na jiného zemědělce. Zemědělec B pokračuje v provozu stejného podniku a žádá o přímou podporu ve stejné výši (10 000 eur). Zemědělec C se rozhodne zvětšit velikost svého podniku a v návaznosti na to žádá o vyšší přímou podporu.

92. Ve třetím roce jsou porušení zjištěna. Příslušné vnitrostátní orgány řádně provedou „zjištění“ ohledně porušení a u každého zemědělce vydají rozhodnutí o snížení přímé podpory o 3 %, které se vypočítá – jak na tom trvá Komise – na základě celkového nároku každého zemědělce na přímou podporu ve třetím roce.

93. V důsledku toho je u zemědělce A (která nežádal o žádnou přímou podporu ve třetím roce, protože své hospodaření ukončil) snížení přímé podpory ve výši 3 % x nula. Unikne zcela beztrestně. U zemědělce B, který obhospodařuje stále stejnou plochu jako v prvním roce a ve třetím roce má nárok na přímou podporu ve výši 10 000 eur, je snížení plateb jeho přímé podpory ve výši 3 % z 10 000 eur, neboli ve výši 300 eur. Sankce, která mu je uložena, je náhodou stejná, jako by byla v případě, kdyby pro výpočet 3 % snížení podpory byl použit rok porušení. (Říkám „náhodou“, protože to je pouze náhoda, že je velikost jeho podniku a jeho nárok na přímou podporu stejný ve třetím roce, jako tomu bylo v prvním roce.) Zemědělec C svůj podnik značně zvětšil, a tak má ve třetím roce nárok na přímou podporu ve výši 100 000 eur. V důsledku toho je jeho sankcí za porušení, ke kterému došlo v prvním roce, snížení ve výši 3 000 eur, jež se použije na jeho přímé platby ve třetím roce.

94. Bude zřejmé, že výsledkem použití metodiky Komise je uložení značně odlišných sankcí u všech tří zemědělců A, B, a C (0 eur, 300 eur a 3000 eur), a to za zcela identické porušení požadavků na podmíněnost v prvním roce. Komise nepředložila žádné důvody slučitelné s cíli právní úpravy, které by odůvodnily takový výsledek. Naopak, stejné jednání je sankcionováno velmi rozdílně, a to z důvodů, které nemají nic společného se samotným porušením a které jsou také odlišné od účelů prosazovaných právními předpisy.

95. Komise, vědoma si těchto problémů, se pro vyřešení této nespravedlnosti dovolává zásady proporcionality. Proto se nyní budu zabývat argumentem, který prosazuje na základě této zásady.

34 – Rozsudek ze dne 19. října 1977, Ruckdeschel and Others, ve spojené věci 117/76 a 16/77, EU:C:1977:160, bod 7.

### *Zásada proporcionality*

96. Opatření přijatá prostřednictvím ustanovení unijního práva by měla být vhodná pro sledovaný cíl a nesmí jít nad rámec toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné<sup>35</sup>. Jak bude zřejmé z příkladu, který jsem právě uvedla, výpočet sankce ve formě procentuálního snížení na základě přímých podpor splatných v roce zjištění tento požadavek nesplňuje. Není to „vhodn[é] pro dosažení cílů sledovaných“ nařízením č. 796/2004. Nesankcionuje to porušení tam, kde zemědělec nemá v daném následném roce žádný nárok na podporu v režimu přímých plateb (v mém příkladu zemědělec A). Naopak sankcionuje určité případy porušení přísněji, než je potřeba (a zdá se, že i přísněji, než je zamýšleno) (v mém příkladu zemědělec C). Jen v případě, kdy jsou rok porušení a rok zjištění náhodou shodné, dosahuje tato metodika požadovaného přímého vztahu mezi porušením pravidel podmíněnosti a sankcí uloženou za toto porušení.

97. Komise ve svém písemném vyjádření připouští, že zásada proporcionality může být za takových okolností porušena. Jako řešení tohoto problému navrhuje, aby bylo možné v těchto málo případech vycházet při výpočtu z přímých plateb uskutečněných v roce porušení. Mám za to, že Komise proto tvrdí, že správnou metodikou je použití roku zjištění jako základu pro výpočet sankcí; avšak v případě, kdy by toto obecné pravidlo zřetelně vedlo k chybnému výsledku, by mohla být použita zásada proporcionality, která by pomohla k nápravě situace.

98. V reakci na otázku položenou na jednání nebyla Komise schopna poukázat na žádný případ v judikatuře Soudního dvora, kde by Soudní dvůr potvrdil použití zásady proporcionality tímto způsobem, aby napravil *strukturální nedostatky*, které přinesla volba konkrétní metodiky. Také neznám žádný případ, který by podporoval tento nový přístup.

99. Při jednání dánská vláda zdůraznila – podle mého názoru správně – že metodika pro výpočet sankcí musí především splňovat dvě podmínky. Musí být jasná, aby mohla být uplatňována příslušnými vnitrostátními orgány u velkého počtu individuálních případů; a musí poskytovat právní jistotu jak pro jednotlivé zemědělce, tak i pro vnitrostátní správní orgány. Je těžké si představit takové řešení, které by více odporovalo těmito dvěma cílům, než takové, ve kterém není-li výsledek dosažený na základě použití standardní metodiky „dostatečně“ přijatelný (bez ohledu na to, co to přesně znamená), potom je celý základ výpočtu změněn podle uvážení zaneprázdněných orgánů, které režim spravují.

100. V neposlední řadě bych rovněž poukázala na argument Komise, podle kterého *nebude* nutné přistoupit k použití zásady proporcionality jako nápravného prostředku v případech, kdy došlo k úmyslnému porušení pravidel, neboť „*fraus omnia corrumpit*“. Unijní normotvůrce však přijal zvláštní ustanovení, podle kterého se použije jiné (vyšší) procento v případech úmyslného porušení, než jaké se použije v případě nedbalostního porušení<sup>36</sup>. S přihlédnutím k těmto souvislostem považuji argument Komise za obtížně pochopitelný a v každém případě nepřesvědčivý.

101. Důrazně proto doporučuji Soudnímu dvoru, aby se neuchýlil k takovému – podle mě diskutabilnímu – způsobu použití zásady proporcionality, jehož cílem je vyřešit problémy, které zřetelně vznikají v důsledku použití metodiky upřednostňované Komisí; namísto toho by měl podpořit takový výklad nařízení č. 1782/2003 a nařízení Komise č. 796/2004, který předchází vzniku těchto obtíží.

35 – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 18. listopadu 1987, *Maizena a další*, 137/85, EU:C:1987:493, bod 15; ze dne 10. prosince 2002, *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 122; ze dne 10. července 2003, *Komise v. ECB*, C-11/00, EU:C:2003:395, bod 156; a ze dne 13. prosince 2012, *Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost*, C-11/12, EU:C:2012:808, bod 39.

36 – Viz čl. 7 odst. 3 nařízení č. 1782/2003 a čl. 24 odst. 3 nařízení č. 73/2009; dále viz článek 67 nařízení Komise č. 796/2004 a články 70 odst. 8 a čl. 72 odst. 1 nařízení Komise č. 1122/2009.

### *K odpovědi na první předběžnou otázku*

102. Docházím tedy k závěru, že čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003, jak v jeho původním znění, tak ve znění nařízení č. 146/2008, musí být vykládán v tom smyslu, že procentuální snížení přímých plateb podpory jako sankce za porušení požadavků na podmíněnost by mělo být vypočteno na základě přímé podpory vyplacené za kalendářní rok, v němž k nedodržení došlo. Článek 66 odst. 1 nařízení č. 796/2004 musí být vykládán tak, že snížení plateb přímé podpory k sankcionování porušení požadavků na podmíněnost by se mělo vypočítat na základě roku porušení, a poté by mělo být vztaženo – tedy použito – na podporu splatnou v roce zjištění.

### *Druhá předběžná otázka*

103. Svou druhou otázkou se předkládající soud táže, zda se odpověď, kterou poskytne Soudní dvůr na první otázku, rovněž použije podle čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009 a čl. 70 odst. 4 a čl. 70 odst. 8 písm. a) nařízení Komise č. 1122/2009. Tuto otázku mohu rychle vyřešit.

104. Článek 23 nařízení č. 73/2009 přejímá téměř doslovně znění čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 ve znění nařízení č. 146/2008. Z přezkoumání odůvodnění nařízení č. 73/2009 nevyplývá vůle normotvůrce změnit zásadu zakotvenou ve změněném znění článku 6 nařízení č. 1782/2003, když došlo k jeho nahrazení článkem 23 nařízení č. 73/2009.

105. Analýza, kterou jsem uvedla výše v souvislosti s článkem 6 nařízení č. 1782/2003, jak v jejím původním, tak i ve změněném znění, tedy platí i pro článek 23 nařízení č. 73/2009.

### *Nařízení Komise (ES) č. 1122/2009*

106. Článek 70 nařízení Komise č. 1122/2009, nadepsaný „obecné zásady a definice“, v odstavci 4 stanovil, že „za „zjištěná“ se považují taková porušení, která vyplynou na základě jakékoli kontroly provedené v souladu s tímto nařízením nebo na která byl jakýmkoli jiným způsobem upozorněn příslušný kontrolní orgán, případně platební agentura.“, a v odstavci 8 stanoví, že „procentní podíl snížení [se] použije na celkovou částku [...] všech přímých plateb, které byly nebo mají být poskytnuty dotyčnému zemědělci na základě žádostí o podporu, které podal nebo podá v průběhu kalendářního roku zjištění [...]“

107. Z důvodů, které jsem uvedla výše v bodech 74 až 101 ve vztahu k příslušnému pravidlu v čl. 66 odst. 1 nařízení č. 796/2004, by měl článek 70 nařízení č. 1122/2009, aby byl v souladu se zásadou stanovenou v článku 23 nařízení č. 73/2009, být vykládán v tom smyslu, že snížení přímých plateb podpory jako sankce za porušení požadavků na podmíněnost by se mělo vypočítat na základě roku porušení, a poté by mělo být vztaženo – tedy použito – na podporu splatnou v roce zjištění.

108. Odpověď na druhou předběžnou otázku by tudíž měla znít tak, že článek 23 nařízení č. 73/2009 musí být vykládán v tom smyslu, že procentuální snížení přímých plateb podpory jako sankce za porušení požadavků na podmíněnost by mělo být vypočteno na základě přímé podpory vyplacené za kalendářní rok, v němž k nedodržení došlo. Článek 70 nařízení Komise č. 1122/2009 by měl být vykládán v tom smyslu, že snížení přímých plateb podpory jako sankce za nedbalostní porušení požadavků na podmíněnost by se mělo vypočítat na základě roku porušení, a poté by mělo být vztaženo – tedy použito – na podporu splatnou v roce zjištění.

## Závěry

109. Ve světle všech výše uvedených úvah jsem toho názoru, že Soudní dvůr by měl odpovědět na otázku položené Østre Landsret (odvolací soud pro východní oblast, Dánsko) takto:

„Otázka 3:

Článek 6 odst. 1 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, v původním znění, se vztahuje na platby poskytnuté ve vztahu ke kalendářnímu roku 2007, včetně plateb za jiná období, která začínají v daném roce.

Článek 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003, v původním znění, se vztahuje na platby poskytované za období od 1. ledna do 31. března 2008, včetně plateb za jiná období, která začínají v daném tříměsíčním období.

Na platby poskytnuté za období od 1. dubna do 31. prosince 2008, včetně plateb za jiná období, která začínají v uvedeném období devíti měsíců, se vztahuje článek 6 odst. 1 Nařízení č. 1782/2003, ve znění nařízení Rady (ES) č. 146/2008 ze dne 14. února 2008.

Na základě článku 86 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, se na žádosti o podporu týkající se hospodářských roků nebo prémiových období začínajících před 1. lednem 2010 použije nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004.

Otázka 1:

Článek 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003, jak v jejím původním znění, tak ve znění nařízení č. 146/2008, musí být vykládán v tom smyslu, že procentuální snížení přímých plateb podpory jako sankce za porušení požadavků na podmíněnost by mělo být vypočítáno na základě přímé podpory vyplácené za kalendářní rok, v němž k nedodržení došlo. Článek 66 odst. 1 nařízení č. 796/2004 musí být vykládán tak, že snížení plateb přímé podpory k sankcionování porušení požadavků na podmíněnost by se mělo vypočítat na základě roku porušení, a poté by mělo být vztaženo – tedy použito – na podporu splatnou v roce zjištění.

Otázka 2:

Článek 23 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003, musí být vykládán v tom smyslu, že procentuální snížení přímých plateb podpory jako sankce za porušení požadavků na podmíněnost by mělo být vypočítáno na základě přímé podpory vyplácené za kalendářní rok, v němž k nedodržení došlo. Článek 70 nařízení č. 1122/2009 by měl být vykládán v tom smyslu, že snížení přímých plateb podpory jako sankce za porušení požadavků na podmíněnost by se mělo vypočítat na základě roku porušení, a poté by mělo být vztaženo – tedy použito – na podporu splatnou v roce zjištění.“