



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 16. mája 2013¹

Vec C-298/12

**Confédération paysanne
proti
Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Conseil d'État (Francúzsko)]

„Spoločná poľnohospodárska politika — Nariadenie (ES) č. 1782/2003 — Režim jednotnej platby —
Výpočet platobných nárokov — Agroenvironmentálne záväzky — Ovplyvnenie výroby —
Referenčné obdobie — Rovnaké zaobchádzanie“

I – Úvod

1. Spoločná poľnohospodárska politika sa tradične spája s nadbytočnou poľnohospodárskou produkciou, takzvanými jazerami mlieka a horami masla. Nariadením (ES) č. 1782/2003² sa však podpora európskeho poľnohospodárstva oddelila od produkcie jednotlivých podnikov. Táto úprava zaviedla jednotnú platbu, ktorá nezávisí od produkcie.

2. Pri prechode na nový systém sa výška jednotnej platby stanovuje na základe priamej podpory, ktorú predmetný podnik získal podľa predtým platnej úpravy, počas určitých referenčných období. Táto podpora bola ešte založená na objeme produkcie.

3. Keď sa však podniky počas týchto období podieľali na agroenvironmentálnych záväzkoch, ich produkcia sa s najväčšou pravdepodobnosťou znížila, takže dostali nižšiu priamu podporu ako porovnateľné podniky. Nariadenie č. 1782/2003 preto pre tieto prípady obsahuje ustanovenie o mimoriadnych okolnostiach, ktoré je zamerané na to, aby sa na účely výpočtu jednotnej platby zohľadnili len referenčné obdobia, ktorých sa nedotkla účasť na agroenvironmentálnych záväzkoch.

4. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka francúzskych pravidiel určených na konkretizovanie ustanovení o mimoriadnych okolnostiach. Confédération paysanne nesúhlasí s tým, že jednotné platby pre podniky, ktoré boli zapojené do agroenvironmentálnych záväzkov, sa stanovili na základe priamej podpory počas predchádzajúcich období, a podáva námietku proti tomu, že Francúzsko nad rámec referenčných období, ktoré sa stanovujú v nariadení, naďalej zohľadňuje obdobia

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Nariadenie Rady (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá pre systémy priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a menia a dopĺňajú nariadenia (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 (Ú. v. EÚ L 270, s. 1; *Mim. vyd.* 03/040, s. 269), ktoré bolo naposledy zmenené a doplnené nariadením Rady (ES) č. 1009/2008 z 9. októbra 2008 (Ú. v. EÚ L 276, s. 1) a zrušené nariadením Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 30, s. 16).

z dávnejšej minulosti. Okrem toho by sa v tejto súvislosti malo objasniť, či sa ustanovenia o mimoriadnych okolnostiach uplatnia len vtedy, keď agroenvironmentálne záväzky ovplyvňujú produkciu podniku „závažne“, ako to stanovuje francúzske znenie nariadenia, alebo či postačuje obyčajné ovplyvnenie, čo by zodpovedalo ostatným jazykovým verziám nariadenia.

II – Právny rámec

A – Právo Únie

5. Na účely výpočtu poľnohospodárskej prevádzkovej pomoci podľa nariadenia č. 1782/2003 stanovuje odôvodnenie 29:

„S cieľom stanoviť čiastku, na ktorú by mal mať poľnohospodár v rámci nového režimu nárok, je vhodné odvolať sa na čiastky, ktoré mu boli poskytnuté počas referenčného obdobia. ...“

6. Príslušná úprava je zakotvená v článku 37 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003:

„Referenčná čiastka predstavuje trojročný priemer celkových čiastok platieb poskytnutých poľnohospodárovi... v každom kalendárnom roku referenčného obdobia podľa článku 38.“

7. Podľa článku 38 uvedeného nariadenia č. 1782/2003 referenčné obdobie zahŕňa kalendárne roky 2000, 2001 a 2002.

8. Článok 40 nariadenia č. 1782/2003 obsahuje úpravu pre prípad mimoriadnych okolností:

„1. Odlišne od článku 37 je každý poľnohospodár, ktorého produkcia bola počas referenčného obdobia vážne ovplyvnená prípadom vyššej moci alebo mimoriadnymi okolnosťami, ktoré nastali pred uvedeným referenčným obdobím alebo počas neho, je oprávnený požiadať, aby sa referenčná čiastka vypočítala na základe kalendárneho roku alebo kalendárnych rokov referenčného obdobia, ktoré neboli ovplyvnené prípadom vyššej moci alebo mimoriadnymi okolnosťami.

2. Ak bolo prípadom vyššej moci alebo mimoriadnymi okolnosťami ovplyvnené celé referenčné obdobie, vypočíta členský štát referenčnú čiastku na základe obdobia 1997 až 1999. V tomto prípade sa odsek 1 použije primerane.

...

...

...

5. Odseky 1, 2 a 3 tohto článku sa primerane použijú pre poľnohospodárov, ktorí počas referenčného obdobia podliehali agroenvironmentálnym záväzkom podľa nariadenia (EHS) č. 2078/92^[3] a (ES) č. 1257/1999^[4].

3 — Nariadenie Rady (EHS) č. 2078/92 z 30. júna 1992 o poľnohospodárskych výrobných postupoch, ktoré sú v súlade so životným prostredím a chránia prirodzený životný priestor [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 215, s. 85).

4 — Nariadenie Rady (ES) č. 1257/1999 zo 17. mája 1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF) a ktorým sa menia a rušia niektoré nariadenia (Ú. v. ES L 160, s. 80; *Mim. vyd.* 03/025, s. 391).

V prípade, že opatrenia uvedené v prvom pododseku sa vzťahovali na príslušné obdobie, ako aj na obdobie uvedené v odseku 2, členské štáty určia príslušnú čiastku na základe objektívnych kritérií tak, aby sa zabezpečilo rovnaké zaobchádzanie so všetkými poľnohospodármi a zabránilo deformácii trhu a hospodárskej súťaže, a to v súlade s presnými pravidlami...”

9. Uvedené vykonávacie pravidlá v nariadení (ES) č. 795/2004⁵ nie sú pre prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania významné.

10. S účinnosťou od 1. januára 2009 bolo nariadenie č. 1782/2003 na základe článkov 146 a 149 nariadenia (ES) č. 73/2009⁶ zrušené a nahradené posledným uvedeným nariadením. Podľa článku 33 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 73/2009 sa podpora v rámci režimu jednotnej platby stanoví na základe platobných nárokov podľa nariadenia č. 1782/2003.

B – Francúzske právo

11. Článok 1 ods. 9 dekrétu č. 2006-710 z 19. júna 2006 o zavedení podpory príjmov stanovenej nariadením Rady č. 1782/2003 konkretizuje úpravu platnú pre mimoriadne okolnosti v tom zmysle, že sa uplatní v prípade agroenvironmentálnych záväzkov len vtedy, ak viedli k poklesu priamej podpory najmenej o 20 % oproti obdobiam, počas ktorých sa poľnohospodársky podnik nezúčastňoval na agroenvironmentálnych záväzkoch:

„Na účely uplatnenia článku 40 ods. 5 [nariadenia č. 1782/2003]... sa môžu zohľadniť iba agroenvironmentálne záväzky, ktorých zoznam je stanovený výnosom ministra poľnohospodárstva a ktoré viedli v danom prípade k poklesu najmenej o 20 %:

— buď čiastky podpôr získanej v dotyčných rokoch v súlade so spôsobom výpočtu stanoveným výnosom, vo vzťahu k čiastke podpory vyplnenej na základe neovplyvnených rokov referenčného obdobia...,

— ...“

12. Článok 7 výnosu z 20. novembra 2006, ktorým sa vykonáva dekrét č. 2006-710 z 19. júna 2006 v znení výnosu z 23. februára 2010, dopĺňa toto ustanovenie o spôsoby výpočtu a pritom vysvetľuje, že ako porovnateľné obdobie sa má použiť posledný rok, počas ktorého sa neuplatnil nijaký agroenvironmentálny záväzok. Nesmie však ísť o rok predchádzajúci roku 1992:

„Článok 7.

1. Ak mal poľnohospodár agroenvironmentálne záväzky definované v článku 3 tohto výnosu počas každého z troch rokov referenčného obdobia, miera poklesu počítaná na účely deviateho odseku článku 1 vyššie uvedeného dekrétu z 19. júna 2006 zodpovedá pomeru medzi:

— rozdielom medzi čiastkou podpôr získanou počas posledného roka neovplyvneného agroenvironmentálnym záväzkom a priemerom čiastok podpôr získaných v priebehu referenčného obdobia,

5 — Nariadenie Komisie (ES) č. 795/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú predpisy na vykonávanie schémy jednotných platieb ustanovenej v nariadení Rady (ES) č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 141, s. 1; *Mim. vyd.* 03/044, s. 226), ktoré bolo naposledy zmenené a doplnené nariadením Komisie (ES) č. 370/2009 zo 6. mája 2009 (Ú. v. EÚ L 114, s. 3) a zrušené nariadením Komisie (ES) č. 1120/2009 z 29. októbra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie režimu jednotnej platby ustanoveného v hlave III nariadenia Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 316, s. 1).

6 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 2.

— a súčtom tohto rozdielu a referenčnej čiastky vypočítanej v súlade s ustanoveniami článku 37 vyššie uvedeného nariadenia Rady č. 1782/2003.

...

2. Ak miera poklesu vypočítaná v súlade s odsekom 1 dosiahne prah 20 % uvedený v deviatom odseku článku 1 vyššie uvedeného dekrétu z 19. júna 2006, pridá sa k referenčnej čiastke čiastka vypočítaná v súlade s článkom 37 vyššie uvedeného nariadenia Rady č. 1782/2003.

Čiastka, ktorá sa má doplniť, sa rovná rozdielu medzi čiastkou podpôr získanou v priebehu posledného roka neovplyvneného agroenvironmentálnym záväzkom a priemerom čiastok podpôr získaných v priebehu referenčného obdobia.

3. Na účely uplatnenia tohto článku nesmie posledný rok neovplyvnený agroenvironmentálnym záväzkom predchádzať roku 1992.“

III – Konanie pred vnútroštátnym súdom a návrh na začatie prejudiciálneho konania

13. Confédération paysanne je záujmové združenie francúzskych poľnohospodárov. Pred Conseil d'État v konaní vo veci kontroly noriem predkladá námietky proti uvedenej francúzskej úprave na účely konkretizovania pravidiel týkajúcich sa mimoriadnych situácií podľa článku 40 nariadenia č. 1782/2003. Podáva pritom námietky proti výpočtu jednotnej platby na základe priamych platieb počas predchádzajúcich období a kritizuje, že nad rámec referenčných období, ktoré sa stanovujú v nariadení, sa zohľadňujú aj oveľa staršie obdobia.

14. Francúzska štátna rada preto v tomto konaní predkladá Súdnu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto otázkach:

1. Oprávňujú odseky 1 a 5 článku 40 nariadenia č. 1782/2003 vzhľadom na ich znenie, ale aj ich účel členské štáty založiť nárok na opätovné zhodnotenie referenčnej čiastky poľnohospodárov, ktorých produkcia bola vážne ovplyvnená z dôvodu agroenvironmentálnych záväzkov, ktoré mali počas celého referenčného obdobia alebo jeho časti, na porovnaní medzi čiastkami priamych platieb získanými počas rokov ovplyvnených takýmito záväzkami a čiastkami priamych platieb získanými počas neovplyvnených rokov?
2. Oprávňujú odseky 2 a 5 článku 40 nariadenia č. 1782/2003 členské štáty založiť nárok na zhodnotenie referenčnej čiastky poľnohospodárov, ktorých produkcia bola vážne ovplyvnená z dôvodu agroenvironmentálnych záväzkov, ktoré mali počas celého referenčného obdobia, na porovnaní medzi čiastkou priamych platieb získanou počas posledného roka neovplyvneného agroenvironmentálnym záväzkom aj v prípade, ak tento rok o osem rokov predchádza referenčné obdobie, a priemernou ročnou čiastkou priamych platieb získanou počas referenčného obdobia?

15. Na písomnej časti konania a na pojednávaní 18. apríla 2013 aj na ústnej časti konania sa zúčastnili Confédération paysanne, Francúzska republika a Európska komisia.

IV – Právne posúdenie

16. Na to, aby bolo možné odpovedať na prejudiciálne otázky, treba najprv opísať úpravu mimoriadnych okolností podľa článku 40 nariadenia č. 1782/2003 (písmeno A). Na poskytnutie užitočnej odpovede na prejudiciálne otázky⁷ je v nadväznosti na to nevyhnutné venovať pozornosť obmedzeniu produkcie (písmeno B). Napokon treba diskutovať o tom, do akej miery môže byť relevantný objem priamych platieb a neovplyvnenie produkcie (písmeno C), ako aj to, ktoré referenčné obdobia možno zohľadniť (písmeno D).

A – O systéme článku 40 nariadenia č. 1782/2003

17. Priame platby podľa nariadenia č. 1782/2003, takzvané jednotné platby, sa podľa článkov 37 a 38 počítajú na základe referenčných príspevkov. Sú založené na priamych platbách, ktoré sa na základe predtým platných pravidiel vyplatili príslušným poľnohospodárom počas kalendárnych rokov 2000, 2001 a 2002.

18. Nová jednotná platba nezávisí od *aktuálneho* objemu produkcie. Produkcia dosahovaná *predtým* však nepriamo ovplyvňuje jej výšku, pretože použité priame platby boli v minulosti založené na vtedajšej produkcii.

19. Výška týchto priamych platieb však mohla byť znížená, keď na seba poľnohospodári počas tohto referenčného obdobia prevzali agroenvironmentálne záväzky. Také záväzky sú totiž často podmienené znížením produkcie. Článok 40 ods. 5 prvý pododsek nariadenia č. 1782/2003 považuje preto obdobie účasti na určitých agroenvironmentálnych záväzkoch za rovnocenné s obdobiami, počas ktorých produkciu poľnohospodára ovplyvnil prípad vyššej moci alebo mimoriadne okolnosti.

20. Keď produkciu ovplyvnil prípad vyššej moci alebo mimoriadne okolnosti, poľnohospodár je podľa článku 40 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 oprávnený požiadať, aby sa referenčná čiastka vypočítala na základe referenčného obdobia, ktoré nebolo ovplyvnené prípadom vyššej moci alebo mimoriadnymi okolnosťami. V prípade ovplyvnenia v dôsledku agroenvironmentálnych záväzkov v zmysle článku 40 ods. 5 prvého pododseku sa teda nezohľadnia obdobia účasti na týchto záväzkoch.⁸ Pojem ovplyvnenia sa vysvetľuje ďalej.⁹

21. Pokiaľ by však produkciu podniku v kalendárnych rokoch 2000, 2001 a 2002 priebežne ovplyvnili agroenvironmentálne záväzky, treba použiť iné porovnateľné obdobie. Podľa článku 40 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 sú ním roky 1997 až 1999.

22. Keď sa však účasť na agroenvironmentálnych záväzkoch vzťahovala aj na toto náhradné obdobie, musí sa referenčná čiastka vypočítať iným spôsobom. Podľa článku 40 ods. 5 druhého pododseku nariadenia č. 1782/2003 stanovujú členské štáty referenčnú čiastku na základe objektívnych kritérií tak, aby sa zabezpečilo rovnaké zaobchádzanie so všetkými poľnohospodármi a zabránilo deformácii trhu a hospodárskej súťaže.

7 — Pozri rozsudky z 12. júla 1979, Union Laitière Normande (244/78, Zb. s. 2663, bod 5); z 12. decembra 1990, SARPP (C-241/89, Zb. s. I-4695, bod 8), a z 29. januára 2008, Promusicae (C-275/06, Zb. s. I-271, bod 42).

8 — Rozsudok z 11. novembra 2010, Grootes (C-152/09, Zb. s. I-11285, bod 60).

9 — Pozri bod 23 a nasledujúce.

B – O nevyhnutnom ovplyvnení produkcie

23. Otázky Conseil d'État sa zameriavajú na to, či sú určité metódy zvýšenia referenčnej čiastky podľa článku 40 ods. 1, 2 a 5 nariadenia č. 1782/2003 prípustné. Na základe francúzskeho znenia nariadenia pritom vychádza z toho, že mimoriadne okolnosti si v zmysle tohto ustanovenia vyžadujú *závažné* ovplyvnenie. Predovšetkým Komisia z toho odvodzuje široký priestor členských štátov na úpravu.

24. Z pôvodných jazykových verzií nariadenia č. 1782/2003, ktoré bolo schválené ešte v jedenástich jazykoch, však *vylučne* francúzska verzia kvalifikuje ovplyvnenie pojmom „závažné“. Španielska, talianska, portugalská a fínska verzia sú naproti tomu v súlade s nemeckou verziou, ktorá uvádza iba ovplyvnenie. V ostatných verziách, t. j. dánskej, gréckej, anglickej, holandskej a švédskej, je podmienkou „nevýhodné ovplyvnenie“, čiže sa tiež nepožaduje závažné ovplyvnenie.

25. Rozličné jazykové verzie predpisu práva Únie sa musia vykladať jednotne. V prípade rozdielov medzi týmito jazykovými verziami sa dotknuté ustanovenie má vykladať v kontexte celkovej systematiky a účelu právnej úpravy, ktorej je súčasťou.¹⁰ Predpis, ktorý sa v jednotlivých jazykových verziách odlišuje, sa okrem toho musí vykladať aj v súlade so skutočnou vôľou jeho autora.¹¹

26. Nevyhnutná závažnosť ovplyvnenia sa v prejednávanych informáciách o legislatívnom konaní nespomína. Rozdielne jazykové verzie sa nachádzajú už v článku 43 ods. 1 návrhu Komisie, ktorý už v podstate stanovoval všeobecnú úpravu mimoriadnych situácií podľa článku 40 ods. 1 až 4 nariadenia č. 1782/2003.¹² Dokumentácia z porád Rady však obsahuje odkaz na účel zahrnutia obmedzení na základe agroenvironmentálnych záväzkov do úpravy pre mimoriadne situácie.¹³ Bolo totiž vidieť paralelu s prípadmi, keď mali poľnohospodári nárok na dodatočné kvóty na mlieko, pretože počas určitých referenčných období zastavili svoju produkciu, za čo sa im poskytla jednotná platba.¹⁴

27. Presne ako v prípade poľnohospodárov produkujúcich mlieko nesmie byť ani poľnohospodár, ktorý prevzal agroenvironmentálne záväzky podľa nariadení č. 2078/92 a č. 1257/1999, z tohto dôvodu znevýhodnený v rámci neskoršej podpory Únie. Nemohol totiž predvídať, že jeho rozhodnutie bude mať dôsledky na nasledujúce priame platby podľa nariadenie prijatého neskôr.¹⁵ Obavy z takého znevýhodnenia by však existovali, keby sa na výpočet jednotnej platby súvisiacej s produkciou, ktorá sa už nepoberá, použili priame platby závislé od produkcie, ktoré sa zredukovali z dôvodu účasti na agroenvironmentálnych záväzkoch ovplyvňujúcich výrobu.

28. Cieľom začlenenia agroenvironmentálnych záväzkov do článku 40 nariadenia č. 1782/2003 teda nie je len predchádzať neprimeraným mimoriadnym situáciám. Podľa Súdneho dvora sa článkom 40 ods. 5 a 1 nariadenia č. 1782/2003 realizuje skôr zásada právnej istoty. Podľa zásady právnej istoty, ktorá predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, pritom právna úprava Únie vzťahujúca sa na jednotlivcov musí byť jasná a jednoznačná, aby mohli jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať.¹⁶ Táto požiadavka je osobitne prísna v prípade, ak môže mať právna úprava finančné následky.¹⁷

10 — Rozsudky z 5. decembra 1967, van der Vecht (19/67, Zb. s. 462, 473); z 27. októbra 1977, Bouchereau (30/77, Zb. s. 1999, body 13 a 14); zo 14. júna 2007, Euro Tex (C-56/06, Zb. s. I-4859, bod 27), a z 21. februára 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, Zb. s. I-685, bod 25).

11 — Rozsudky z 12. novembra 1969, Stauder (29/69, Zb. s. 419, bod 3); zo 7. júla 1988, Moxel Import a Export (55/87, Zb. s. 3845, bod 49); z 20. novembra 2001, Jany a i. (C-268/99, Zb. s. I-8615, bod 47); z 27. januára 2005, Junk (C-188/03, Zb. s. I-885, bod 33), a z 22. októbra 2009, Zurita García a Choque Cabrera (C-261/08 a C-348/08, Zb. s. I-10143, bod 54).

12 — KOM(2003) 23 v konečnom znení.

13 — Pozri v prílohe IV dokumentu Rady 9971/03 z 3. júna 2003 publikovaný neoficiálny dokument s názvom Single payment scheme/Special cases/National Reserve, tam bod 1 riadok 1.

14 — Rozsudok z 28. apríla 1988, Mulder (120/86, Zb. s. 2321, bod 44).

15 — Rozsudok Grootes (už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 44).

16 — Rozsudky z 11. júna 2009, Nijemeisland C-170/08 (Zb. s. I-5127, bod 44), a Grootes (už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 43).

17 — Rozsudky zo 16. marca 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Zb. s. I-2619, bod 43); z 26. októbra 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Zb. s. I-10211, bod 79), a z 13. marca 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a i. (C-383/06 až C-385/06, Zb. s. I-1561, bod 52).

29. Keďže pri účasti na agroenvironmentálnych záväzkoch nebolo zrejmé, že budú ovplyvnené budúce nároky na podporu, musela sa úprava týkajúca sa jednotnej platby na základe článku 40 ods. 5 nariadenia č. 1782/2003 doplniť tak, aby poľnohospodári, ktorí prevzali agroenvironmentálne záväzky, neboli v rámci režimu jednotnej platby znevýhodnení z dôvodu, že sa na nich také záväzky vzťahovali v priebehu referenčného obdobia.¹⁸

30. Správne však ide o prekročenie zásady právnej istoty, a predovšetkým o zásadu ochrany legitímnej dôvery, pretože poľnohospodári sa mohli spoliehať na to, že v dôsledku účasti na časovo obmedzených agroenvironmentálnych záväzkoch nebudú pri budúcej podpore zo strany Únie nijako znevýhodnení.¹⁹ Okrem toho by mohlo ísť o porušenie zásady rovnosti, keby sa s podnikmi, ktoré sa zúčastnili na agroenvironmentálnych záväzkoch, zaobchádzalo tak, ako s podnikmi, ktoré mali normálnu produkciu. A v konečnom dôsledku, poľnohospodári by boli odrádzaní od účasti na agroenvironmentálnych záväzkoch v budúcnosti, keby na základe toho došlo po ukončení záväzku k zníženiu podpory. Bolo by to v rozpore s cieľom Únie, ktorým je podľa článku 191 ZFEÚ a článku 37 Charty základných práv zabezpečenie vysokej úrovne ochrany životného prostredia. Podľa článku 11 ZFEÚ²⁰ sa tento cieľ musí zohľadňovať v rámci všetkých politík Únie, to znamená aj v spoločnej poľnohospodárskej politike.

31. Na základe toho neexistuje dôvod, aby sa úprava mimoriadnych okolností pri ovplyvnení agroenvironmentálnymi záväzkami obmedzila na *závažné* ovplyvnenie produkcie. Práve naopak, v zásade treba vyrovnať aj malé ovplyvnenia. Cieľom musí byť to, aby podniky, ktoré sa zúčastnili na agroenvironmentálnych záväzkoch, mali pri výpočte referenčnej čiastky podľa článku 40 nariadenia č. 1782/2003 také postavenie, ako keby produkovali normálne.

32. V rozpore s názorom Komisie podľa toho nemožno členským štátom pri bližšom konkretizovaní pojmu ovplyvnenia poskytnúť ani nijaký ďalší priestor na úpravu. Predmetom pochybností je predovšetkým prahová hodnota zníženia priamych platieb o 20 %, ktorá platí vo Francúzsku. Členské štáty môžu nanajvýš na základe kritérií *de minimis* vylúčiť z uplatnenia úpravy mimoriadnych okolností prípady nepodstatného ovplyvnenia, ktorých spravovanie by pre dotknuté podniky bolo zanedbateľné.²¹

33. V prejednávacom prípade sa nemusí rozhodnúť o tom, či možno preniesť tieto úvahy na prípady vyššej moci alebo mimoriadnych okolností podľa článku 40 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003. Na rozdiel od názoru Francúzska, by však nešlo o nijaké porušenie zásady rovnakého zaobchádzania, keby sa s dotknutými podnikmi zaobchádzalo inak ako s podnikmi, ktoré sa zúčastňovali na agroenvironmentálnych záväzkoch. Len posledné uvedené podniky sa totiž môžu odvolávať na zásadu právnej istoty a na zásadu ochrany legitímnej dôvery a ochranu životného prostredia, čo môže odôvodniť rozdiely pri prechode na jednotnú platbu.

34. Súhrnne treba konštatovať, že podmienkou podľa článku 40 ods. 1 a 5 nariadenia č. 1782/2003 je to, aby došlo k ovplyvneniu produkcie poľnohospodára počas referenčného obdobia v dôsledku povinností súvisiacich s agroenvironmentálnymi záväzkami; ovplyvnenie nemusí byť závažné.

18 — Rozsudok Grootes (už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 36).

19 — K prejednávaniu ustanoveniu pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mazák 8. júla 2010 vo veci Grootes (C-152/09, Zb. s. I-11285, bod 30), a predovšetkým rozsudok Mulder (už citovaný v poznámke pod čiarou 14, body 24, 26 a 27).

20 — Pozri aj deviate odôvodnenie preambuly Zmluvy o EÚ.

21 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2009, Elbertsen (C-449/08, Zb. s. I-10241, bod 43).

C – O prvej otázke

35. Prvou prejudiciálnou otázkou sa Conseil d'État chce dozvedieť, či článok 40 ods. 1 a 5 nariadenia č. 1782/2003 povoľuje členským štátom, aby nárok na zvýšenie referenčnej čiastky pre poľnohospodárov, ktorých produkcia bola ovplyvnená na základe povinností súvisiacich s agroenvironmentálnymi záväzkami, ktoré sa na nich vzťahovali počas celého referenčného obdobia alebo počas jeho časti, opierali o porovnanie medzi priamymi platbami v dotknutých rokoch a v rokoch, ktoré neboli dotknuté.

36. Zdá sa, že táto otázka je síce zameraná na výšku nároku na vyrovnanie podľa článku 40 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003, to znamená na právny následok tejto úpravy. Týka sa však aj jednej z jej podmienok, ovplyvnenia výroby, pretože zvýšenie referenčnej čiastky má vyrovnať práve dôsledky tohto ovplyvnenia.

37. Confédération paysanne správne zdôrazňuje, že podmienkou článku 40 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 nie je zníženie priamych platieb, ale ovplyvnenie produkcie.

38. Ako však uvádza Komisia, toto ustanovenie neupravuje, ako sa má uvedené ovplyvnenie stanoviť. Francúzsko a Komisia okrem toho nesporne preukazujú, že priame platby pred rokom 2003 sa zakladali na produkcii podniku. Tieto priame platby preto predstavujú vhodné kritérium pre objem produkcie.

39. Ako nad rámec toho zdôrazňuje Francúzsko, normotvorca Únie uplatnil ako kritérium budúcej jednotnej platby objem platieb v minulosti. Podľa prvej vety odôvodnenia 29 nariadenia č. 1782/2003 s cieľom stanoviť čiastku, na ktorú by mal mať poľnohospodár v rámci nového režimu nárok, je vhodné odvolať sa na čiastky, ktoré mu boli poskytnuté počas referenčného obdobia. Tento cieľ sa uskutočňuje článkom 37, ktorý stanovuje, že referenčná čiastka predstavuje v normálnom prípade priemer celkových čiastok platieb poskytnutých poľnohospodárovi počas referenčného obdobia podľa článku 38. Pokiaľ ovplyvnenie v zmysle článku 40 ods. 1 zahŕňa celé referenčné obdobie, podľa článku 40 ods. 2 sa namiesto toho použijú platby za roky 1997 až 1999.

40. Je teda v súlade práve so systémom nariadenia č. 1782/2003, aby sa jednotná platba vypočítala na základe priamych platieb počas rokov 2000 až 2003 a subsidiárne počas rokov 1997 až 1999. Mieru, do akej treba zahrnúť skoršie roky, treba objasniť v rámci odpovede na druhú otázku.

41. Confédération paysanne síce namieta, že v nariadení č. 1257/1999 a vo vykonávacom nariadení č. 445/2002²² sa podpory na uskutočnenie agroenvironmentálnych záväzkov počítajú na základe ovplyvnenia produkcie. Pritom však ide o iný systém úpravy, ktorý normotvorca na úrovni Únie neprevzal do úpravy mimoriadnych okolností podľa nariadenia č. 1782/2003.

42. Na prvú otázku treba teda odpovedať tak, že článok 40 ods. 1, 2 a článok 40 ods. 5 prvý pododsek, ako aj články 37 a 38 nariadenia (ES) č. 1782/2003 ukladajú členským štátom povinnosť, aby nárok na zvýšenie referenčnej čiastky pre poľnohospodárov, ktorých produkcia bola ovplyvnená na základe povinností súvisiacich s agroenvironmentálnymi záväzkami, ktoré sa na nich vzťahovali počas celého referenčného obdobia alebo jeho časti, opierali o porovnanie medzi priamymi platbami počas ovplyvnených rokov a počas neovplyvnených rokov.

22 — Nariadenie Komisie (ES) č. 445/2002 z 26. februára 2002 stanovujúce podrobné pravidlá pre uplatňovanie nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999 (Ú. v. ES L 74, s. 1; *Mim. vyd.* 03/035, s. 269).

D – O druhej otázke

43. Druhou otázkou sa má objasniť, či článok 40 ods. 2 a 5 nariadenia č. 1782/2003 povoľuje členským štátom, aby sa nárok na zvýšenie referenčnej čiastky pre poľnohospodárov, ktorých produkcia bola ovplyvnená na základe povinností súvisiacich s agroenvironmentálnymi záväzkami, ktoré sa na nich vzťahovali počas rokov 1997 a 2002, opieral o porovnanie medzi sumou priamych platieb, ktoré poberali počas posledného roka pred povinnosťami, ktoré súviseli s agroenvironmentálnymi záväzkami, a ročnou priemernou sumou priamych platieb počas referenčného obdobia. Ako roky, ktoré neboli dotknuté, prichádzajú podľa článku 7 ods. 3 výnosu z 20. novembra 2006 v znení výnosu z 23. februára 2010 do úvahy kalendárne roky 1992 až 1996.

44. Základom francúzskej úpravy je článok 40 ods. 5 druhý pododsek nariadenia č. 1782/2003. Podľa neho musí Francúzsko stanoviť referenčnú čiastku na základe objektívnych kritérií, aby sa zabezpečilo rovnaké zaobchádzanie so všetkými poľnohospodármi a zabránilo deformácii trhu a hospodárskej súťaže.

45. Ako uvádzajú Francúzsko a Komisia, použitie predchádzajúcich období podpory v zásade predstavuje objektívne kritérium. Otázkou však ostáva, či je zaručené aj rovnaké zaobchádzanie s poľnohospodármi. V tejto súvislosti treba najprv objasniť, aký priestor na úpravu majú členské štáty pri zabezpečení rovnakého zaobchádzania.

46. Pokiaľ ide o úpravu, ktorá je podobná článku 40 ods. 5 druhému pododseku nariadenia č. 1782/2003, Súdny dvor priznal členským štátom relatívne veľký priestor. Ide pritom o článok 42 ods. 4, ktorý im ukladá povinnosť stanoviť dodatočné referenčné čiastky pre poľnohospodárov, ktorí sa nachádzajú v zvláštnej situácii. Rovnako ako článok 40 ods. 5 druhý pododsek toto ustanovenie upravuje uplatnenie objektívnych kritérií, a to takým spôsobom, aby sa zabezpečil rovnaký prístup k všetkým poľnohospodárom a aby sa zabránilo narušeniam trhu a hospodárskej súťaže. Členské štáty pritom môžu stanoviť referenčné čiastky vo výške 0 eur a uplatniť prahové hodnoty vo výške 500 eur.²³

47. Napriek podobnostiam v texte však článok 40 ods. 5 druhý pododsek a článok 42 ods. 4 nariadenia č. 1782/2003 nemajú porovnateľne stanovený cieľ. Prvým uvedeným ustanovením sa má realizovať zásada ochrany legitímnej dôvery a zásada právnej istoty,²⁴ kým posledné citované ustanovenie sa vzťahuje práve na situácie, keď neexistuje nijaká legitímna dôvera.²⁵

48. Priestor na úpravu podľa článku 42 ods. 4 nariadenia č. 1782/2003 sa preto nemôže preniesť na článok 40 ods. 5 druhý pododsek. Pre toto ustanovenie platia naopak závery, ktoré boli odvodené z pojmu ovplyvnenie.²⁶ Priestor členských štátov na úpravu je teda obmedzený.

49. Z toho vyplýva, že pri posúdení, či úprava členského štátu zabezpečuje rovnaké zaobchádzanie s podnikmi, treba uplatniť prísne kritériá. V rozhodujúcej miere treba zohľadniť hodnotenia normotvorcu na úrovni Únie. Zohľadnenie skorších období podpory obmedzil výslovne na roky 1997 až 2002, hoci by bez problémov mohol zahrnúť aj skoršie obdobia. Je teda oprávnená domnienka, že podporu počas všetkých období pred rokom 1997 nepovažoval za porovnateľnú s podporou počas rokov 2000 až 2002. Toto hodnotenie by sa narušilo, keby sa členské štáty v prípade vlastnej úpravy mimoriadnych okolností podľa článku 40 ods. 5 druhého pododseku nariadenia č. 1782/2003 mohli jednoducho odvolať na skoršie obdobia.

23 — Rozsudok Elbertsen (už citovaný v poznámke pod čiarou 21, body 34 a 46).

24 — Pozri body 28 a nasl.

25 — Rozsudok Elbertsen (už citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 45).

26 — Pozri bod 32.

50. Tvrdenie Komisie potvrdzuje tento odhad, predovšetkým pokiaľ ide o roky 1992 a 1993. Podľa neho dosahovala celková suma priamych platieb vo Francúzsku počas týchto rokov približne 10 % platieb za neskoršie roky. Je teda takmer vylúčené, aby na základe platieb počas týchto rokov bolo možné dosiahnuť primeranú kompenzáciu ovplyvnení.

51. Naproti tomu v rokoch 1995 a 1996 dosiahlo podľa Komisie Francúzsko približne rovnakú výšku priamych platieb ako v rokoch, ktoré nasledovali, a v roku 1994 to bolo už takmer 75 %.

52. Na základe tohto tvrdenia však nemožno usudzovať, že platby v rokoch 1995 a 1996 alebo dokonca už v roku 1994 sa na rozdiel od hodnotenia zákonodarcu mohli použiť ako porovnávací základ. V nijakom prípade totiž nie je zaručené, že aj jednotlivé priame platby počas týchto rokov boli porovnateľné s platbami v rokoch 1997 až 2002.

53. Z toho vyplýva, že článok 40 ods. 5 druhý pododsek nariadenia č. 1782/2003 nedovoľuje členským štátom, aby nad rámec článku 38 a článku 40 ods. 2 stanovili ďalšie referenčné obdobia.

54. Cieľ úpravy členského štátu musí podľa článku 40 ods. 5 druhého pododseku nariadenia č. 1782/2003 naopak spočívať v tom, aby dotknuté podniky pri výpočte referenčnej čiastky získali také postavenie, ako keby počas rokov 2000 až 2002 neprevzali nijaké agroenvironmentálne záväzky.

55. Výpočet referenčnej čiastky na základe skutočného ovplyvnenia produkcie, ktorý uprednostňuje Confédération paysanne, sa javí ako principiálne vhodný na dosiahnutie tohto cieľa. Na stanovenie ovplyvnenia by sa dali použiť napríklad porovnateľné podniky alebo plochy, alebo produkcia pred začiatkom agroenvironmentálnych záväzkov. V nadväznosti na to by bolo možné vypočítať, aké priame platby by v rokoch 2000 až 2002 vznikli bez agroenvironmentálnych záväzkov. Keďže podľa informácií Francúzska by sa len veľmi málo prípadov dalo rozhodnúť bez toho, aby sa ako základ použili priame platby počas rokov 1997 až 2002, malo by byť toto trochu náročnejšie preskúmanie splniteľné.

56. Zároveň sa nedá vylúčiť, že existujú aj iné metódy vhodné na to, aby viedli k úplnej kompenzácii dôsledkov ovplyvnenia produkcie. Preto nemožno konštatovať, že jedine ovplyvnenie produkcie predstavuje kritérium, ktoré je prípustné na vykonávanie článku 40 ods. 5 druhého pododseku nariadenia č. 1782/2003.

57. Na druhú otázku teda treba odpovedať tak, že článok 40 ods. 2 a 5 nariadenia (ES) č. 1782/2003 nedovoľuje členským štátom, aby nárok na zvýšenie referenčnej čiastky pre poľnohospodárov, ktorých produkcia bola ovplyvnená na základe povinností súvisiacich s agroenvironmentálnymi záväzkami, ktoré sa na nich vzťahovali počas rokov 1997 a 2002, opierali o porovnanie medzi sumou priamych platieb, ktoré poberali počas posledného roka pred povinnosťami, ktoré súviseli s agroenvironmentálnymi záväzkami, a ročnou priemernou sumou priamych platieb počas referenčného obdobia. Naopak, dotknuté podniky musia pri výpočte referenčnej čiastky na základe uplatnenia článku 40 ods. 5 druhého pododseku nariadenia (ES) č. 1782/2003 získať také postavenie, ako keby sa počas rokov 2000 až 2002 nezúčastňovali nijakých agroenvironmentálnych záväzkov.

V – Návrh

58. Navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Nároky podľa článku 40 ods. 1 a 5 nariadenia (ES) č. 1782/2003 spolu so spoločnými pravidlami pre priame platby v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a určitými pravidlami na podporu poľnohospodárov si vyžadujú, aby došlo k ovplyvneniu produkcie poľnohospodára počas referenčného obdobia v dôsledku povinností súvisiacich s agroenvironmentálnymi záväzkami; ovplyvnenie nemusí byť závažné.

2. Článok 40 ods. 1, 2 a článok 40 ods. 5 prvý pododsek, ako aj články 37 a 38 nariadenia č. 1782/2003 ukladajú členským štátom povinnosť, aby nárok na zvýšenie referenčnej čiastky pre poľnohospodárov, ktorých produkcia bola ovplyvnená na základe povinností súvisiacich s agroenvironmentálnymi záväzkami, ktoré sa na nich vzťahovali počas celého referenčného obdobia alebo jeho časti, opierali o porovnanie medzi priamymi platbami počas ovplyvnených rokov a počas neovplyvnených rokov.
3. Článok 40 ods. 2 a 5 nariadenia č. 1782/2003 nedovoľuje členským štátom, aby nárok na zvýšenie referenčnej čiastky pre poľnohospodárov, ktorých produkcia bola ovplyvnená na základe povinností súvisiacich s agroenvironmentálnymi záväzkami, ktoré sa na nich vzťahovali počas rokov 1997 a 2002, opierali o porovnanie medzi sumou priamych platieb, ktoré poberali počas posledného roka pred povinnosťami, ktoré súviseli s agroenvironmentálnymi záväzkami, a ročnou priemernou sumou priamych platieb počas referenčného obdobia. Naopak, dotknuté podniky musia pri výpočte referenčnej čiastky na základe uplatnenia článku 40 ods. 5 druhého pododseku nariadenia (ES) č. 1782/2003 získať také postavenie, ako keby sa počas rokov 2000 až 2002 nezúčastňovali nijakých agroenvironmentálnych záväzkov.