Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 17. ledna 2013 [1]

Věc C-111/10

Evropská komise
proti

Radě Evropské unie

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

1. Žalobou, jež je předmětem tohoto řízení, se Komise domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady 2009/983/EU ze dne 16. prosince 2009 o poskytování státní podpory orgány Litevské republiky na nákup státem vlastněné zemědělské půdy v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“) [2].

2. Dalšími třemi žalobami podanými souběžně Komise napadla podobná rozhodnutí Rady týkající se podpor stejného druhu poskytovaných Polskou republikou (věc C-117/10), Lotyšskou republikou (věc C-118/10) a Maďarskou republikou (věc C-121/10).

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

I – Právní rámec

4. Článek 108 odst. 1 SFEU uvádí:

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

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Úř. věst. L 338, s. 93.

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

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

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

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

7. Ve sdělení zveřejněném v Úředním věstníku ze dne 15. března 2008[7] zaznamenala Komise podle čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 „bezpodmínečný a výslovný souhlas“ Litvy s vhodnými opatřeními, která navrhla v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, který byl litevskými orgány písemně sdělen Komisi dne 22. března 2007.

II – Postup před zahájením soudního řízení a napadené rozhodnutí

8. Dne 31. srpna 2004 oznámila Litva postupem stanoveným v příloze IV kapitole 4 smlouvy o přistoupení z roku 2003 Komisi opatření, pro která žádala, aby byla považována za existující podpory ve smyslu čl. 88 odst. 1 ES až do konce třetího roku následujícího po přistoupení. Mezi tato opatření patřil režim „podpory na nákup půdy“[8].

9. Rozhodnutím ze dne 22. listopadu 2006[9] Komise přezkoumala a povolila do 31. prosince 2010 návrh režimu investiční podpory na nákup zemědělské půdy o rozloze nepřesahující 300 hektarů, oznámený litevskými orgány a směřující k vytvoření podmínek pro vznik racionálně řízených zemědělských podniků. Podle tohoto návrhu mohly být podpory poskytovány na základě dvou alternativních mechanismů. První mechanismus, přístupný pouze mladým zemědělcům, stanovil snížení kupní ceny vynásobením této ceny 0,6 v případě platby v hotovosti nebo 0,75 v ostatních případech. Na základě druhého mechanismu spočívala podpora v rozdílu mezi úrokovou sazbou skutečně zaplacenou kupujícím (minimálně 5 %) a sazbou používanou bankou. Poskytnutí podpory bylo podmíněno dodržením některých vedlejších povinností, které se lišily v závislosti na použitém mechanismu, jako například dodržení minimálních norem v oblasti ochrany životního prostředí či dobrých životních podmínek zvířat nebo zákaz prodeje koupené půdy či změny určení půdy koupené od státu po dobu

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

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

5 — Úř. věst. 2000, C 28, s. 2.

6 — Úř. věst. 2006, C 319, s. 1.

7 — Úř. věst. C 70, s. 11.

8 — Úř. věst. C 147, 17.6.2005, s. 2. V případě Litvy je název předmětného režimu uveden v bodě 20.

9 — N 112/05, Podpora na nákup půdy, Úř. věst. C 317, s. 6. Anglické znění rozhodnutí lze nalézt na internetové stránce DG COMP na adrese http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

pěti let. Mimoto případní příjemci podpor museli splňovat některé podmínky, jako například mít praktické zkušenosti v oblasti zemědělství nebo absolvování zvláštní odborné přípravy doložené diplomem. Výše podpory nemohla překračovat 40 % způsobilých výdajů. Režim se měl uplatňovat do roku 2010 [10].

10. Dopisem ze dne 30. května 2005 Komise vyzvala členské státy k předkládání návrhů na zjednodušení pravidel v oblasti podpor v odvětví zemědělství. Dopisem ze dne 19. června 2006 litevská vláda požádala Komisi, aby zachovala možnost poskytnout investiční podporu na nákup zemědělské půdy, zejména ve prospěch mladých zemědělců, případně snížením její výše. Tento členský stát potvrdil své stanovisko na jednání konaném ve dnech 22 a 23. června 2006 mezi Komisí a členskými státy.

11. Dopisem ze dne 12. listopadu 2009 zaslaným Radě „zemědělství a rybolov" litevské orgány požádaly, aby byly podpory na nákup zemědělské půdy v Litvě výjimečně povoleny podle čl. 88 odst. 2 třetího pododstavce ES. Dne 4. prosince 2009 uvedený členský stát předal Radě některé doplňující informace.

12. Dne 16. prosince 2009 Rada jednomyslně přijala napadené rozhodnutí (hlasování se zdrželo sedm delegací). Článek 1 tohoto rozhodnutí uvádí:

„Mimořádná státní podpora ze strany litevských orgánů na půjčky na nákup státem vlastněné zemědělské půdy, která nepřesahuje částku 55 milionů [litevských litasů (LTL)] a která bude poskytována v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013, se považuje za slučitelnou s vnitřním trhem".

13. Podpora prohlášená za slučitelnou je popsána v bodech 5 a 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí následovně:

„(5) Státní podpora bude poskytována ve dvou alternativních podobách: 1) vynásobením tržní ceny kupované půdy váhovým faktorem (0,6 nebo 0,75 pro mladé zemědělce, jsou-li splněny všechny podmínky stanovené v režimu podpory); 2) prodejem státem vlastněné zemědělské půdy na splátky a v takovém případě podpora odpovídá rozdílu mezi skutečnou úrokovou sazbou placenou kupujícím, která je minimálně 5 %, a úrokovou sazbou používanou bankou, která poskytuje půjčku.

(6) Státní podpora, která má být udělena, představuje částku 55 milionů [LTL] a měla by umožnit nákup celkem 370 000 hektarů zemědělské půdy v letech 2010 až 2013, což je 300 hektarů zemědělské půdy na kupujícího. Průměrná výše podpory na jedno hospodářství by měla činit přibližně 1 1000 LTL (…)".

III – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

14. Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 26. února 2010 podala Komise žalobu, která je předmětem tohoto řízení. Usnesením ze dne 9. srpna 2010 bylo Maďarské republice, Litevské republice a Polské republice povolen vstup do řízení jako vedlejším účastnicím na podporu návrhových žádání Rady.

10 — Viz bod 2.2 rozhodnutí.

15. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí a uložil Radě náhradu nákladů řízení. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl jako neopodstatněnou a uložil Komisi náhradu nákladů řízení. Maďarsko, Polsko a Litva navrhují, aby Soudní dvůr zamítl žalobu jako neopodstatněnou. Polsko podporuje návrhová žádání Rady, i pokud jde o uložení náhrady nákladů řízení Komisi.

IV – K žalobě

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

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

17. Svým prvním žalobním důvodem, vycházejícím z nedostatku pravomoci Rady, Komise v podstatě poukazuje na to, že návrh vhodných opatření uvedený v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, spolu s přijetím tohoto návrhu Litvou, představuje „rozhodnutí“, kterým Komise prohlásila režim podpor povolený v napadeném rozhodnutí za neslučitelný se společným trhem na celé období použití výše uvedených pokynů, tj. do 31. prosince 2013. Komise má s odvoláním na rozsudky Soudního dvora ze dne 29. června 2004 [11] a ze dne 22. června 2006 [12], jejichž analýzu – na niž odkazuji – jsem provedl v bodech 27 až 31 stanoviska, které jsem přednesl dnešního dne ve věci C-117/10, za to, že na základě zásady vylučovacího účinku, na které je podle těchto rozsudků založeno kritérium rozdělení pravomocí přiznaných Komisi a Radě článkem 108 odst. 2 SFEU, neměla Rada v projednávaném případě pravomoc k přijetí napadeného rozhodnutí.

18. Diskuze vedená mezi účastníky řízení před Soudním dvorem vyvolává v podstatě tři otázky. První otázka se týká statusu režimu podpor povoleného v napadeném rozhodnutí a vyžaduje zejména posoudit, zda, jak tvrdí Komise, se tento režim shoduje s režimem, který byl předmětem návrhu vhodných opatření uvedeného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, nebo zda, jak tvrdí naopak Rada, představuje novou a jinou podporu (viz bod 1 níže). Druhá otázka se týká účinků návrhu vhodných opatření přijatého dotčeným členským státem (viz bod 2 níže). Třetí otázka konečně vyžaduje vymezit dosah návrhu vhodných opatření uvedeného v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 a s ním souvisejícího přijetí Litvou (viz bod 3 níže).

1. K režimu podpor povolenému v napadeném rozhodnutí

19. Podle mého názoru lze stěží popřít, že se režimy podpor popsané v rozhodnutí Komise ze dne 22. listopadu 2006 a v napadeném rozhodnutí v podstatě shodují. V dopise ze dne 12. listopadu 2009 zaslaném Radě Litva výslovně žádá Radu, aby schválila „prodloužení podpory v současné době poskytované na nákup státem vlastněné půdy do 31. prosince 2013“. Argumenty uplatněné Radou k prokázání odlišnosti obou režimů, které v podstatě spočívají v tvrzení, že režim schválený v napadeném rozhodnutí má odlišnou časovou působnost, příjemci z tohoto režimu jsou odlišné subjekty a je založen na nových skutkových a právních okolnostech, musejí být podle mého názoru odmítnuty ze stejných důvodů, jako jsou důvody uvedené v bodech 53, 54 a 56 mého stanoviska předneseného dnešního dne ve věci C-117/10, na které si dovoluji odkázat. Pokud jde o tvrzení Rady, že provádění režimu povoleného v napadeném rozhodnutí bude vyžadovat přijetí nového právního

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

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

rámce, uvádím, že litevská vláda takové přijetí nezmiňuje, a dokonce opakovaně ve svém vyjádření uvádí, že nebyly provedeny žádné změny právních předpisů oznámených Komisi v roce 2005. Konečně je třeba poznamenat, že v dopisech ze dne 12. listopadu 2009 a ze dne 4. prosince 2009 zaslaných Radě ji Litva výslovně žádá, aby schválila „prodloužení režimu podpor, jenž je v současné době v platnosti".

20. Kromě toho je nesporné, že režim podpor prohlášený za slučitelný s vnitřním trhem v napadeném rozhodnutí představuje „novou podporu" ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení č. 659/1999, jelikož režim oznámený Litvou v roce 2005 se měl používat pouze do 31. prosince 2009 a byl povolen Komisí ve zmíněném rozhodnutí ze dne 22. listopadu 2006 do tohoto data. I když z judikatury citované v bodě 17 tohoto stanoviska v zásadě vyplývá, že tato kvalifikace není sama o sobě rozhodující k vyloučení pravomoci Rady podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU (v tomto smyslu viz bod 50 stanoviska předneseného dnešního dne ve věci C-117/10), má tato okolnost v projednávaném případě, jak uvidíme dále, rozhodující význam. K tomu stačí poznamenat, že prodloužení režimu schváleného Komisí v roce 2006 po 31. prosinci 2009 vyžadovalo nové oznámení a nové kladné stanovisko Komise k jeho slučitelnosti, neboť tento režim nebyl v souladu s nařízením č. 1857/06.

2. K účinkům návrhu vhodných opatření přijatého dotčeným členským státem

21. Z důvodů uvedených v bodech 62 až 72 stanoviska předneseného dnešního dne ve věci C-117/10, na které odkazuji, jsem názoru, že návrh vhodných opatření přijatý členským státem, kterému je určen, představuje *konečné stanovisko* Komise ke slučitelnosti předmětného režimu podpor a má *závazné právní účinky obdobné účinkům rozhodnutí*. Takový akt tudíž podle mého názoru může na základě judikatury Soudního dvora zmíněné v bodě 17 tohoto stanoviska zabránit přijetí rozhodnutí na základě čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU, která by s ním bylo v rozporu.

22. Je nicméně třeba vymezit dosah stanoviska ke slučitelnosti podpor na nákup zemědělské půdy zaujatého Komisí v rámci návrhu vhodných opatření obsaženého v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 a dále povinností, které na sebe Litva vzala přijetím tohoto návrhu. Případné zjištění nedostatku pravomoci Rady k přijetí napadeného rozhodnutí totiž závisí na výsledku tohoto dvojího přezkumu.

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

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

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

25. V projednávaném případě jsou však okolnosti odlišné a neumožňují dospět ke stejnému závěru. I když je skutečností, že Litva písemně předala „bezpodmínečný a výslovný“ souhlas [13] s opatřeními navrženými Komisí v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, a vzala na sebe tudíž – stejně jako jiné členské státy, které oznámily svůj souhlas – povinnost změnit svůj režim podpor na nákup zemědělské půdy do 31. prosince 2009, je nesporné, že se dotčený režim přestal používat v tentýž den. Z toho plyne, že Litva nebyla ve skutečnosti povinna provést změnu a že povinnost, kterou na sebe vzala, fakticky zanikla ve stejném okamžiku, v němž by došlo k nesplnění takové povinnosti.

26. Za těchto okolností napadené rozhodnutí neoprávnilo porušení souhlasu daného na základě čl. 108 odst. 1 SFEU a není ani v rozporu s konečným stanoviskem Komise, jelikož, jak jsem uvedl výše, takové stanovisko existuje výlučně ve vztahu k režimům zmíněným v bodě 196 pokynů na období 2007–2013, tzn. v případě Litvy k režimu, který se měl uplatňovat pouze do 31. prosince 2009.

27. K jinému závěru by bylo možné případně dospět pouze na základě tvrzení, že Litva přijala pokyny týkající se zemědělství na období 2007–2013 jako celek a vzala na sebe povinnost zdržet se zavádění nových režimů podpor na nákup zemědělské půdy, které nejsou v souladu s uvedenými pokyny, po celé období od 31. prosince 2009 do 31. prosince 2013. Takové tvrzení, jež se nachází v některých pasážích vyjádření Komise, je však v rozporu s dosahem souhlasu oznámeného Litvou Komisi, který se omezoval, jak lze dovodit z oznámení zveřejněného v Úředním věstníku ze dne 15. března 2008, na vhodná opatření obsažená v bodě 196 těchto pokynů. Kromě toho by takové tvrzení fakticky povolilo použití mechanismu stanoveného v čl. 108 odst. 1 SFEU a upraveného v článcích 18 a 19 nařízení č. 659/1999 mimo rámec, pro který byl vytvořen, a sice průběžné zkoumání existujících režimů podpor.

28. Konečně i když je nepochybné, že v pokynech na období 2007–2013 je obsaženo stanovisko Komise ve smyslu neslučitelnosti investičních podpor na nákup zemědělské půdy, které nesplňují podmínky stanovené nařízením č. 1857/2006, s vnitřním trhem, jak správně tvrdí Komise, nelze však mít za to, že toto stanovisko může znemožnit výkon pravomoci Rady podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU, nezmění-li se judikatura citovaná v bodě 17 tohoto stanoviska, podle které pouze konečné stanovisko může mít takový účinek. Ačkoli se řešení, které Soudnímu dvoru v projednávaném případě navrhuji, může zdát příliš formalistické, jeví se jako jediné slučitelné s výkladem kritérií rozdělení pravomocí svěřených Komisi a Radě článkem 108 SFEU, který podal Soudní dvůr v uvedené judikatuře.

4. Závěr k pravomoci Rady přijmout napadené rozhodnutí

29. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr zamítl první žalobní důvod Komise vycházející z nedostatku pravomoci Rady.

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

30. Svým druhým žalobním důvodem Komise v podstatě tvrdí, že Rada tím, že povolila podpory prohlášené za neslučitelné se společným trhem v bodě 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013, využila pravomoci, která je jí svěřena čl. 108 odst. 2 třetím pododstavcem SFEU, k jiným účelům než účelům stanoveným Smlouvou. Toto ustanovení podle jejího názoru opravňuje Radu k prohlášení podpory, kterou Komise nemůže povolit, za slučitelnou se společným trhem za mimořádných okolností, avšak nesvěřuje jí pravomoc neutralizovat posouzení Komise ohledně slučitelnosti podpory, které je obsaženo v právně závazném aktu.

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

31. V této souvislosti souhlasím s premisou, na které je založen tento žalobní důvod, a sice že bod 196 pokynů týkajících se zemědělství na období 2007–2013 spolu s přijetím ze strany Litvy vhodných opatření obsažených v uvedeném bodě, představuje konečné a závazné stanovisko Komise ke slučitelnosti se společným trhem opatření v podstatě totožných s opatřeními, jež jsou předmětem napadeného rozhodnutí. Z okolností projednávaného případu však vyplývá, že toto stanovisko, které se týkalo režimu, který stejně jako povinnost Litvy změnit jej, pozbyl platnosti dne 31. prosince 2009, nemohlo mít účinky po tomto datu.

32. Proto jsem názoru, že i druhý žalobní důvod, vycházející ze zneužití pravomoci, musí být zamítnut.

33. Svým třetím žalobním důvodem Komise tvrdí, že Rada tím, že přijala napadené rozhodnutí, zprostila Litvu povinnosti spolupráce, kterou má v rámci průběžného zkoumání existujících režimů podpor stanoveného čl. 108 odst. 1 SFEU, a povinnosti, kterou na sebe vzala přijetím vhodných opatření doporučených Komisí. Rada tak porušila rovnováhu mezi orgány zavedenou Smlouvou vmíšením se do pravomocí svěřených Smlouvou Komisi.

34. I tento žalobní důvod je podle mého názoru třeba zamítnout. Je totiž založen na předpokladu, že napadené rozhodnutí zasáhlo do závazku, který na sebe vzala Litva vůči Komisi, a sice změnit existující režim podpory na nákup půdy tak, aby byl v souladu s pokyny týkajícími se zemědělství na období 2007–2013. Vzhledem k tomu, že tato povinnost zanikla dne 31. prosince 2009, tj. dnem ukončení uvedeného režimu, zásah vytýkaný Komisí není bez ohledu na jakékoliv další úvahy prokázán.

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

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

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

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

37. Komise především poukazuje na to, že napadené rozhodnutí nesprávně označuje za mimořádné okolnosti některé *strukturální problémy v odvětví zemědělství v Litvě*. Odkazuje zejména na druhý bod odůvodnění tohoto rozhodnutí, v němž Rada uvádí, že „[v]zhledem k nedostatečným příjmům v zemědělství je obtížné zlepšit nepříznivé prostorové rozložení litevských zemědělských usedlostí“, a upřesňuje, že „[v] roce 2009 představovala hospodářství o ploše do 5 ha až 52,5 % všech hospodářství“. Komise mimoto tvrdí, že Rada nesprávně označila za mimořádnou okolnost „*vývoj tržních podmínek*“, a zejména snížení produkčních cen zemědělských produktů v roce 2009 zmíněné ve třetím bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí. Konečně pokud jde o faktory zmíněné ve čtvrtém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, tj. „nedostatečný vlastní kapitál zemědělců“ a „vysoké úrokové sazby uplatňované úvěrovými institucemi na půjčky pro nákup zemědělské půdy“ na konci roku 2008 a v roce 2009, Komise uvádí, že první faktor je strukturální povahy a druhý, jakožto projev hospodářské krize, není nezávislý na obecné situaci dovolávané ve třetím bodě odůvodnění rozhodnutí.

38. K tomuto předně podotýkám, že Komise podle mého názoru správně tvrdí, že skutečnosti zmíněné ve druhém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, tj. malý rozměr zemědělských usedlostí a nízké příjmy v zemědělství, *jako takové* nepředstavují mimořádné okolnosti ve smyslu čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU, jelikož jsou povahy strukturální, a nikoliv konjunkturální, což Rada ani Litva nezpochybňují.

39. Na rozdíl od toho, co tvrdí žalující orgán, však nejsou tyto skutečnosti v systematice napadeného rozhodnutí prezentovány jako mimořádné okolnosti, nýbrž právě jako faktory, kterými se vyznačuje struktura litevské zemědělské ekonomiky, přičemž odkaz na ně je potřebný především pro hodnocení ekonomického a sociálního dopadu recese, která je hlavním prvkem, na jehož základě jsou podle třetího a čtvrtého bodu odůvodnění tohoto rozhodnutí odůvodněna povolená opatření. To samé platí pro nedostatečný vlastní kapitál zemědělců, u něhož se Komise pouze dovolává strukturální povahy, aniž však v tomto směru předkládá důkazy.

40. Kromě toho z rozsudku ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, jasně vyplývá, že při výkonu pravomoci stanovené v čl. 108 odst. 2 třetím pododstavci SFEU může Rada vycházet z *přetrvávání* nebo *zhoršení* strukturálních problémů určitého odvětví ekonomiky za účelem posouzení účinků nepříznivého hospodářského vývoje na toto odvětví [14].

41. Pokud jde o argument Komise, že se pokles výše příjmů a snížení produkčních cen zemědělských produktů zaznamenané v roce 2009, jakož i hospodářská krize, která započala na podzim roku 2008 a pokračovala po celý rok 2009, týkaly všech členských států, připomínám, že podle judikatury platí, že skutečnost, že se určitá situace může týkat současně několika členských států, nebo může mít případně vliv na různá odvětví ekonomiky, nevylučuje, že může být v každém případě relevantní okolností pro účely použití čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU [15], s ohledem zejména na zvláštní důsledky, které mohla tato situace v daném členském státě vyvolat. V tomto ohledu Komise ve svém vyjádření zdůrazňuje, že Litva byla vážně postižena hospodářskou krizí, jež jak bylo uvedeno výše, představuje hlavní faktor, ze kterého Rada vycházela v napadeném rozhodnutí. Komise ostatně nevylučuje, že všeobecná hospodářské krize může teoreticky představovat mimořádnou okolnost.

42. Na základě výše uvedeného mám za to, že Komise neprokázala zjevně nesprávné posouzení existence okolností, které mohou odůvodnit přijetí rozhodnutí na základě čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU.

2. K nevhodnosti a nepřiměřenosti opatření povolených v napadeném rozhodnutí

43. Komise především poukazuje na to, že režimy podpory na nákup půdy neumožňují vyřešit ani zmenšit strukturální problémy, jako je malý rozměr zemědělských usedlostí. Takové podpory, jako jsou podpory schválené Radou, spíše zvyšují poptávku po zemědělské půdě a vedou ke zvýšení cen takových pozemků, než aby vedly ke změnám ve struktuře zemědělského majetku, a v konečném důsledku by byly výhodnější pro prodávající než pro kupující. Na základě údajů vypracovaných Eurostatem – doplněných v odpověď na žádost Soudního dvora o údaje pocházející z litevského statistického úřadu – Komise uvádí, že přestože režim podpory na nákup zemědělské půdy existuje v Litvě již od roku 2003, průměrná velikost zemědělských usedlostí se v průběhu let zvýšila jen nepatrně. Komise v replice upřesňuje, aniž to popírá litevská vláda, která byla vyzvána k zaujetí stanoviska prostřednictvím otázky položené Soudním dvorem, že zvýšení zaznamenané v letech 2006 a 2007 nemůže být každopádně důsledkem poskytnutí podpor, jelikož Litva pro tyto roky neoznámila Komisi žádnou položku výdajů v tomto ohledu. V odpovědi na písemnou otázku položenou Soudním

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

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

dvorem Litva uvedla, že se údaje Eurostatu týkají převážně vrácení půdy, která byla znárodněna, předchozím vlastníkům, zatímco analýza statistik týkajících se privatizace pozemků patřících státu, v jejímž rámci bylo stanoveno poskytnutí předmětných podpor, ukazuje výrazný nárůst průměrné velikosti zemědělských pozemků od roku 2005 do roku 2009.

44. Nehledě na výklad statistických údajů předložených Komisí a Litvou mám za to, že i kdyby z těchto údajů vyplývalo, že se průměrná velikost litevských zemědělských usedlostí zvýšila v průběhu let jen nepatrně, samo o sobě to nepostačuje k prokázání, že Rada *zjevně* překročila meze své posuzovací pravomoci, když shledala, že opatření schválená v napadeném rozhodnutí byla vhodná k naplňování cílů uvedených v desátém bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí, mezi něž vedle zlepšení struktury hospodářství a účinnosti zemědělské činnosti v Litvě patří i dokončení zemědělské reformy probíhající v tomto členském státě. Stejně tak nejsem názoru, že pouhé tvrzení, že použití režimu investiční podpory na nákup zemědělské půdy neumožnilo snížit výši strukturálně vysokých úrokových sazeb na půjčky na nákup zemědělské půdy v Litvě, je při neexistenci důkazů dostatečné k prokázání zjevné nevhodnosti takového režimu k naplňování cíle, kterým je zlepšit vyhlídky zemědělců na získání takových půjček. Co se týče argumentu Komise, rovněž nepodloženého důkazy, že jediným důsledkem investičních podpor na nákup zemědělské půdy je zvýšení cen této půdy, podotýkám, že předmětem schváleného režimu podpor je pouze prodej státem vlastněné půdy, což by mělo omezit spekulace.

45. Zadruhé Komise poukazuje na to, že aby čelila důsledkům krize, přijala v roce 2009 zvláštní sdělení týkající se dočasného rámce Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize [16] (dále jen „dočasný rámec“), na jehož základě se ve znění některých pozdějších změn [17] povolovaly různé formy zásahu členských států ve prospěch zemědělských usedlostí, mezi něž patřila zejména dočasná podpora v maximální výši 15 000 eur do konce roku 2010. Komise má za to, že Rada tím, že nezohlednila tuto podporu konkrétně určenou k vyřešení stejných problémů vyvolaných krizí, a zejména tím, že nepřezkoumala, zda by uvedená podpora umožnila tyto problémy vyřešit, porušila zásadu proporcionality. Komise se mimoto domnívá, že Rada měla zohlednit jiné nástroje pomoci, jako je nařízení č. 1535/2007 [18], které litevské orgány mohly použít k vyřešení problémů zemědělců uvedených v napadeném rozhodnutí.

46. Argumenty Komise vyžadují posoudit, zda a v jakém rozsahu je Rada povinna zohlednit opatření již přijatá na unijní úrovni k nápravě situací dovolávaných žádajícím členským státem z důvodu mimořádných okolností. V tomto ohledu se na základě úvah rozvinutých v bodě 96 stanoviska předneseného dnešního dne ve věci C-117/10, na které odkazuji, domnívám, že Rada má při posouzení prováděném podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU přinejmenším povinnost zohlednit již existující opatření *specificky* určená k nápravě situací, které mohou odůvodnit povolení předmětných podpor [19], aniž to pro tento orgán znamená povinnost zkoumat nebo uvést ve svém rozhodnutí všechna právní pravidla, která upravují předmětnou oblast.

47. V projednávaném případě z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že Rada zkoumala, zda Litva využila možností, které nabízel dočasný rámec, a jaké účinky by měly případné zásahy učiněné na tomto základě [20]. Podotýkám však, že přímá dotace v omezené výši, na kterou odkazuje Komise, zaprvé nebyla specificky určena k podpoře investic do zlepšení struktury hospodářství nebo k dokončení pozemkové reformy probíhající v tomto členském státě, ač je její funkcí zmírnění hospodářského dopadu krize, a zadruhé mohla být poskytnuta pouze do 31. prosince 2010, jak to ostatně Litva uvedla ve svých dopisech Radě ze dne 12. listopadu 2009 a 4. prosince 2009. Za těchto okolností se podle

16 — Úř. věst. C 83, s. 1.

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

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

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

20 — Nicméně poznamenávám, že jak v dopise ze dne 12. listopadu, tak v dopise ze dne 4. prosince 2009 zaslaných Radě vylíčily litevské orgány důvody, proč se domnívaly, že dočasný rámec nebyl dostatečný k čelení obtížím vyvolaným hospodářskou a finanční krizí.

mého názoru Rada mohla právem domnívat, že cílenější zásah s širší časovou působností může jak dosáhnout – případně i spolu s jinými nástroji – cíle zmírnění dopadu finanční krize, a zejména obtíží se získáním půjčky zemědělci, tak lépe reagovat na strukturální problémy litevské zemědělské ekonomiky. Naproti tomu se nedomnívám, že Rada měla zvláštní povinnost zohlednit, jak tvrdí Komise, nařízení č. 1535/2007 [21], jelikož se jedná o nástroj, který není specificky určen ke sledování cílů uvedených v rozhodnutí. V každém případě režim schválený v napadeném rozhodnutí je určen k podpoře investic na nákup zemědělské půdy, a uplatňuje se tudíž na jiné úrovni než uvedené nařízení.

48. Zatřetí Komise poukazuje na nesoulad mezi strukturálními problémy, jejichž řešení měla přinést schválená opatření, a odůvodněním těchto opatření. K tomu jsem měl již příležitost poznamenat, že dopad hospodářské a finanční krize na odvětví zemědělství v Litvě představuje zásadní důvod, na kterém je v systematice napadeného rozhodnutí založeno prohlášení slučitelnosti předmětných opatření. *Prima facie* tedy Komise právem poukazuje na nesoulad mezi tímto odůvodněním a závěrem, ke kterému Rada dochází v desátém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, a sice že „[...] existují mimořádné okolnosti, v jejichž důsledku je možné, aby byla taková podpora, je-li jí užito výjimečně a v rozsahu nezbytně nutném k úspěšnému dokončení pozemkové reformy, ke zlepšení struktury hospodářství a ke zlepšení účinnosti zemědělské činnosti v Litvě, považována za slučitelnou s vnitřním trhem“. Je-li však napadené rozhodnutí vykládáno ve světle žádosti podané Litvou (jak vyplývá zejména z dopisu Radě ze dne 12. listopadu 2009), je jasné, že předmětná opatření jsou určena především k tomu, aby umožnila dokončení pozemkové reformy v uvedeném členském státě, která se zastavila nebo každopádně zpomalila, jak vysvětluje litevská vláda ve svém vyjádření vedlejšího účastníka, z důvodu nepříznivých, mimořádných a nepředvídatelných účinků, které krize vyvolala v litevském odvětví zemědělství, v podobě jak zhoršení strukturálních problémů v tomto odvětví, tak snížení možností zemědělců získat půjčky na nákup zemědělské půdy. Je-li napadené rozhodnutí vykládáno v tomto smyslu, není nesoudržné, jak tvrdí Komise.

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

50. Z mimořádné povahy pravomoci Rady podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU podle mého názoru vyplývá, že výjimka udělená na základě tohoto ustanovení musí být časově omezena a přiznána pouze na období nezbytně nutné k nápravě okolností dovolávaných na podporu rozhodnutí [22]. To znamená, že pokud se rozhodnutí přijaté podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce SFEU týká režimů podpor, které se mají uplatňovat po relativně dlouhé období, jako v projednávaném případě, je na Radě, aby uvedla důvody, proč se domnívá, že je to nezbytné s ohledem na okolnosti dovolávané na podporu prohlášení slučitelnosti. I když je v projednávaném případě skutečností, že napadené rozhodnutí uvádí pouze stručně důvody, proč bylo považováno za nezbytné povolit předmětný režim na období čtyř let, tyto důvody mohou být zjištěny z kontextu, do kterého toto rozhodnutí zapadá, jakož i z povahy povolených opatření, z problémů, k jejichž řešení měla tato opatření přispět, a ze sledovaných cílů. Mimoto Litva se zabývala otázkou délky trvání opatření, která měla být schválena, ve svých dopisech ze dne 12. listopadu 2009 a 4. prosince 2009, které v podstatě odkazovaly na zpomalení procesu privatizace pozemků v důsledku finanční krize a na nemožnost dokončit tento proces v krátké době a v každém případě do 31. prosince 2010, tj. data uplynutí platnosti dočasného rámce. Na základě odkazu obsaženého v napadeném rozhodnutí na tuto žádost lze učinit závěr, že Rada implicitně přijala za své důvody předložené uvedeným členským státem. Rada konečně upřesnila a rozvinula toto odůvodnění ve svých procesních písemnostech.

21 — Citované výše, poznámka pod čarou 18.

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

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

52. Na základě těchto důvodů mám za to, že i čtvrtý žalobní důvod musí být zamítnut.

V – Závěry

53. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

— zamítl žalobu;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení a

— prohlásil, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, ponesou vlastní náklady řízení.