Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 25. novembra 2020 [1]

Vec C-361/19

De Ruiter vof
proti
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Spoločná poľnohospodárska politika – Priame platby – Nariadenie (EÚ) č. 1306/2013 – Článok 97 ods. 1 – Článok 99 ods. 1 – Vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 809/2014 – Článok 73 ods. 4 písm. a) – Zníženia a vylúčenia v prípade nedodržania pravidiel krížového plnenia – Určenie roku, ktorý sa má zohľadniť pri výpočte percentuálneho zníženia – Výpočet zníženia – Započítanie zníženia – Rok, v ktorom došlo k nedodržaniu – Rok zistenia nedodržania – Rozsudok Teglgaard a Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)“

I. Úvod

1. Táto vec nadväzuje na rozsudok Teglgaard a Fløjstrupgård [2].

2. V tomto rozsudku mal Súdny dvor určiť, či sa na základe predmetnej právnej úpravy zníženia splatných priamych platieb poľnohospodárom z dôvodu nedodržania pravidiel krížového plnenia [3] musia vypočítať na základe platieb, ktoré boli poskytnuté za kalendárny rok, v ktorom *došlo* k tomuto nedodržaniu alebo na základe tých platieb, ktoré boli poskytnuté za rok, v ktorom bolo uvedené nedodržanie *zistené*. [4] Súdny dvor rozhodol, že ako základ pre výpočet je potrebné použiť rok, *v ktorom došlo* k nedodržaniu (ďalej len „rok nedodržania“). [5]

1 Jazyk prednesu: francúzština.
2 Rozsudok z 25. júla 2018, Teglgaard (C-239/17, EU:C:2018:597, ďalej len „rozsudok Teglgaard“).
3 Pokiaľ ide o systém krížového plnenia, pozri body 39 až 41 nižšie.
4 Rozsudok Teglgaard (bod 34).
5 Rozsudok Teglgaard (bod 59).

3. V čase, keď bol vyhlásený rozsudok Teglgaard, už boli pravidlá, o ktoré ide v tejto veci, zrušené a nahradené novou právnou úpravou, ktorá zmenila znenie dotknutých ustanovení. Ide práve o túto novú právnu úpravu, ktorú treba vyložiť v kontexte tejto novej veci, i keď je v nej položená rovnaká otázka, akou sa zaoberal rozsudok Teglgaard: odkazuje na rok *nedodržania* alebo na rok *zistenia*, ktorý má byť základom pre výpočet znížení priamych platieb? Ustanovenia, ktoré treba vyložiť, sú článok 97 ods. 1 a článok 99 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013[6], ako aj článok 73 ods. 4 úvodná časť a písm. a) vykonávacieho nariadenia (EÚ) č. 809/2014[7].

4. V tejto veci má teda Súdny dvor v postate určiť, či prijatím novej právnej úpravy mal normotvorca v úmysle zmeniť rok, z ktorého treba vychádzať pri výpočte znížení, ako bol stanovený v predchádzajúcej právnej úprave.

5. Na záver mojej analýzy Súdnemu dvoru navrhnem, aby na túto otázku odpovedal záporne v tom zmysle, že ako základ pre výpočet je potrebné stále používať rok *nedodržania*.

6. Návrh na začatie prejudiciálneho konania, prostredníctvom ktorého bola táto otázka položená, podal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti, Holandsko) v rámci sporu medzi poľnohospodárom a minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister poľnohospodárstva, prírody a kvality potravín, ďalej len „minister“) vo veci zníženia výšky splatných priamych platieb poľnohospodárovi z dôvodu dvoch prípadov nedodržania pravidiel krížového plnenia, ktoré poľnohospodárovi uložil minister.

II. Právny rámec

A. Právo Únie uplatniteľné vo veci Teglgaard (starší právny rámec)

7. Systém krížového plnenia bol zavedený nariadením (ES) č. 1782/2003[8], ako bolo spresnené vo vykonávacom nariadení (ES) č. 796/2004[9] (časť 1). Následne boli tieto nariadenia zrušené a nahradené nariadením (ES) č. 73/2009[10] a vykonávacím nariadením (ES) č. 1122/2009[11] (časť 2). V rozsudku Teglgaard išlo práve o tieto nariadenia.

6 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 549).

7 Vykonávacie nariadenie Komisie zo 17. júla 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 v súvislosti s integrovaným administratívnym a kontrolným systémom, opatreniami na rozvoj vidieka a krížovým plnením (Ú. v. EÚ L 227, 2014, s. 69).

8 Nariadenie Rady z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a ktorým sa 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, 2003, s. 1; Mim. vyd. 03/040, s. 269).

9 Nariadenie Komisie z 21. apríla 2004, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie krížového plnenia, modulácie a integrovaného správneho a kontrolného systému uvedeného v nariadení Rady (ES) č. 1782/2003, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá pre režimy priamej podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov (Ú. v. EÚ L 141, 2004, s. 18; Mim. vyd. 03/044, s. 243).

10 Nariadenie Rady 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, 2009, s. 16).

11 Nariadenie Komisie z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 73/2009, pokiaľ ide o krížové plnenie, moduláciu a integrovaný správny a kontrolný systém v rámci schém priamej podpory pre poľnohospodárov ustanovených uvedeným nariadením, ako aj podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o krížové plnenie v rámci schémy podpory ustanovenej pre odvetvie vinohradníctva a vinárstva (Ú. v. EÚ L 316, 2009, s. 65).

1. Nariadenie č. 1782/2003 a vykonávacie nariadenie č. 796/2004

8. Článok 6 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 vo svojej francúzskej jazykovej verzii v podstate stanovoval, že v prípade nedodržania pravidiel krížového plnenia sa zníži celková výška priamych platieb, ktoré sa majú poskytnúť za „kalendárny rok, v ktorom je nedodržanie zistené“ [12]. Takmer všetky ostatné jazykové verzie tohto ustanovenia naopak uvádzali „rok, v ktorom k nedodržaniu došlo“ [13].

9. Od roku 2008 sa nariadením (ES) č. 146/2008 [14] zmenil článok 6 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 takto:

„Ak sa kedykoľvek v danom kalendárnom roku (ďalej len ‚príslušný kalendárny rok‘) nedodrží zákonné požiadavky týkajúce sa správy alebo dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu a za toto nedodržanie je svojou činnosťou alebo opomenutím priamo zodpovedný poľnohospodár, ktorý podal žiadosť o podporu [pomoc – *neoficiálny preklad*] v príslušnom kalendárnom roku, celková výška priamych platieb, ktoré sa… tomuto poľnohospodárovi majú poskytnúť, sa zníži alebo zruší….“

10. Článok 66 ods. 1 prvý pododsek vykonávacieho nariadenia č. 796/2004 stanovoval:

„1. … pokiaľ sa zistí nesúlad [v] dôsledku nedbalosti poľnohospodára, zníži sa celková suma priamych platieb…, ktorá bola alebo sa má vyplatiť príslušnému poľnohospodárovi na základe žiadostí o podporu [pomoc – *neoficiálny preklad*], ktoré predložil alebo bude predkladať v kalendárnom roku zistenia. …“

2. Nariadenie č. 73/2009 a vykonávacie nariadenie č. 1122/2009

11. Od 19. januára 2009 bol článok 6 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003, zmeneného nariadením č. 146/2008, nahradený článkom 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009, a od 30. novembra 2009 bol článok 66 ods. 1 vykonávacieho nariadenia č. 796/2004 nahradený článkom 70 ods. 8 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 1122/2009.

12. Článok 23 ods. 1 prvý pododsek nariadenia č. 73/2009 stanovoval:

„1. Ak sa kedykoľvek v danom kalendárnom roku (ďalej len ‚príslušný kalendárny rok‘) nedodrží povinné požiadavky na hospodárenie alebo požiadavky týkajúce sa dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu a za toto nedodržanie je svojim konaním alebo opomenutím priamo zodpovedný poľnohospodár, ktorý podal žiadosť o podporu [pomoc – *neoficiálny preklad*] v príslušnom kalendárnom roku, celková suma priamych platieb, ktoré sa… tomuto poľnohospodárovi poskytli alebo sa mu majú poskytnúť, sa zníži…“

13. Článok 70 ods. 8 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 1122/2009 stanovoval:

„8. Na účely uplatňovania znížení sa percentuálny podiel zníženia uplatňuje na celkovú sumu týchto súm:

a) celkovej sumy priamych platieb, ktoré sa poskytli alebo sa musia poskytnúť dotknutému poľnohospodárovi po tom, ako predložil alebo predloží žiadosti o poskytnutie pomoci počas kalendárneho roku zistenia…“

12 Podľa francúzskej jazykovej verzie tohto ustanovenia: „Lorsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, 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…“.

13 Pozri rozsudok Teglgaard (bod 36).

14 Nariadenie Rady zo 14. februára 2008, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 1782/2003, (Ú. v. EÚ L 46, 2008, s. 1) [článok 1 ods. 1 písm. a)].

B. Právo Únie uplatniteľné v spore vo veci samej

14. Od 17. decembra 2013 boli ustanovenia v oblasti dodržiavania pravidiel krížového plnenia, ktoré sú stanovené v nariadení č. 73/2009, nahradené ustanoveniami stanovenými v nariadení č. 1306/2013 [15] (časť 1) a od 17. júla 2014 boli ustanovenia stanovené vo vykonávacom nariadení č. 1122/2009 nahradené ustanoveniami vykonávacieho nariadenia č. 809/2014 (časť 2). Práve tieto nariadenia, ktoré sú súčasťou reformy spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP), je potrebné v tejto veci vyložiť.

1. Nariadenie č. 1306/2013

15. Odôvodnenie 53 nariadenia č. 1306/2013 znie takto:

„V nariadení [č. 1782/2003], ktoré bolo nahradené nariadením [č. 73/2009], sa stanovuje zásada, že úplné platby niektorých podpôr [niektorej pomoci – *neoficiálny preklad*] v rámci SPP prijímateľom by mali byť spojené s dodržiavaním pravidiel týkajúcich sa obhospodarovania pôdy, poľnohospodárskej výroby a poľnohospodárskej činnosti.…“

16. Odôvodnenie 57 tohto nariadenia stanovuje:

„Systém krížového plnenia zahŕňa určité administratívne obmedzenia pre prijímateľov aj štátne správy, pretože je potrebné zabezpečiť evidenciu, vykonávať kontroly a v prípade potreby uplatňovať sankcie. Tieto sankcie by mali byť primerané, účinné a odradzujúce. Tieto sankcie by nemali mať vplyv na ostatné sankcie stanovené na základe práva Únie alebo vnútroštátneho práva. V záujme konzistentnosti je vhodné zlúčiť príslušné ustanovenia Únie do jednotného právneho nástroja. …“

17. Článok 91 ods. 1 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. Keď prijímateľ uvedený v článku 92 nedodržiava pravidlá krížového plnenia stanovené v článku 93, uloží sa mu správn[a] sankcia.“

18. Článok 97 toho istého nariadenia, nazvaný „Uplatnenie správnej sankcie“, v odseku 1 prvom pododseku stanovuje:

„1. Správne sankcie ustanovené v článku 91 sa uložia v prípade nedodržiavania pravidiel krížového plnenia kedykoľvek v danom kalendárnom roku (ďalej len ‚príslušný kalendárny rok‘) a toto nedodržiavanie je možné priamo pripísať prijímateľovi, ktorý v príslušnom kalendárnom roku predložil žiadosť o pomoc alebo žiadosť o platbu.“

19. Článok 99 nariadenia č. 1306/2013, nazvaný „Výpočet výšky správnej sankcie“, v odseku 1 stanovuje:

„1. Správna sankcia ustanovená v článku 91 sa uplatňuje prostredníctvom zníženia alebo vylúčenia celkovej výšky platieb uvedených v článku 92, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť príslušnému prijímateľovi v súvislosti so žiadosťami o pomoc, ktoré predložil alebo predloží počas kalendárneho roka, v ktorom došlo k zisteniu.

Pri výpočte uvedených znížení a vylúčení sa zohľadní závažnosť, rozsah, trvanie a opakovanie zisteného nesplnenia podmienok, ako aj kritériá stanovené v odsekoch 2, 3 a 4.“

15 Spresňujem, že zatiaľ čo ustanovenia v oblasti dodržiavania pravidiel krížového plnenia stanovené v nariadení č. 73/2009 boli nahradené ustanoveniami stanovenými v nariadení č. 1306/2013, ustanovenia nariadenia č. 73/2009 boli formálne zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 608).

2. Vykonávacie nariadenie č. 809/2014

20. Kapitola III hlavy V vykonávacieho nariadenia č. 809/2014 je nazvaná „Výpočet a uplatňovanie administratívnych [správnych – *neoficiálny preklad*] sankcií“. Článok 73 patriaci do tejto kapitoly, ktorý je nazvaný „Všeobecné zásady“, v odseku 4 písm. a) stanovuje:

„4. Administratívna [Správna – *neoficiálny preklad*] sankcia sa uplatňuje na celkovú sumu [priamych] platieb…, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť danému príjemcovi:

a) na základe žiadostí o pomoc alebo žiadostí o platbu, ktoré predložil alebo predloží počas roka zistenia…“

III. Spor vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie na Súdnom dvore

21. Žalobcom vo veci samej je poľnohospodár. V roku 2016 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (holandský úrad pre dohľad nad potravinami a spotrebným tovarom, ďalej len „NVWA“) po vykonaní kontroly v poľnohospodárskom podniku žalobcu konštatoval, že došlo k dvom prípadom nedodržania pravidiel krížového plnenia: jeden prípad v oblasti zdravia, ku ktorému došlo v roku 2015, a jeden prípad v oblasti dobrého zaobchádzania so zvieratami, ku ktorému došlo v roku 2016.

22. NVWA po výmene korešpondencie so žalobcom vydal 16. februára 2017 rozhodnutie, v ktorom žalobcovi znížil o 5 % priame platby, ktoré sa mu mali poskytnúť za rok 2016, a to z dôvodu nedodržania pravidiel krížového plnenia.

23. Žalobca podal proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok, ktorý minister na základe rozhodnutia z 30. júna 2017 zamietol ako nedôvodný. Žalobca následne podal proti uvedenému rozhodnutiu odvolanie na vnútroštátny súd.

24. Vnútroštátny súd sa domnieva, že minister je oprávnený uložiť žalobcovi takéto zníženie.

25. V tejto súvislosti vnútroštátny súd najprv poukazuje na to, že k prvému prípadu nedodržania došlo v roku 2015, zatiaľ čo k druhému prípadu došlo v roku 2016. Prípady nedodržania boli zistené v roku 2016. V prípade prvého prípadu nedodržania, tak *rok nedodržania* nezodpovedá *roku zistenia*.

26. Vnútroštátny súd následne konštatuje, že v oboch prípadoch nedodržania NVWA znížil výšku pomoci o 3 % v súlade s článkom 39 ods. 1 delegovaného nariadenia (EÚ) č. 640/2014 [16]. Vzhľadom na to, že oba prípady nedodržania boli zistené v tom istom roku, a síce v roku 2016, a spadajú do rôznych oblastí krížového plnenia, NVWA sčítal zníženia a v súlade s článkom 74 vykonávacieho nariadenia č. 809/2014 ich spoločne stanovil v maximálnej výške 5 %. NVWA teda vypočítal zníženie priamych platieb tak, že vychádzal z roku, v ktorom boli prípady nesúladu *zistené* (v roku 2016), a nie z rokov, v ktorých k obom prípadom nesúladu *došlo* (jeden v roku 2015 a druhý v roku 2016).

27. Vnútroštátny súd zastáva názor, že táto metóda výpočtu zníženia je v súlade s článkom 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a s článkom 73 ods. 4 úvodnou časťou a písmenom a) vykonávacieho nariadenia č. 809/2014. Domnieva sa totiž, že z týchto ustanovení jasne vyplýva, že zníženie priamych platieb z dôvodu nedodržania pravidiel krížového plnenia sa musí vypočítať na základe priamych platieb poskytnutých za *rok zistenia* nedodržania.

16 Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 640/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 vzhľadom na integrovaný administratívny a kontrolný systém, podmienky zamietnutia alebo odňatia platieb a administratívne sankcie uplatniteľné na priame platby, podporné nariadenia na rozvoj vidieka a krížové plnenie (Ú. v. EÚ L 181, 2014, s. 48).

28. Vnútroštátny súd má pritom pochybnosti o zlučiteľnosti uvedených ustanovení s určitými všeobecnými zásadami práva Únie, lebo v prípade, ak sa rok, v ktorom došlo k nedodržaniu pravidiel krížového plnenia, a rok zistenia tohto nedodržania nezhodujú, zníženie sa vypočíta na základe *roku zistenia*. Konkrétnejšie sa vnútroštátny súd pýta, či s ohľadom na odôvodnenia rozsudku Teglgaard sa uvedené ustanovenia práva Únie majú považovať za odporujúce zásadám rovnosti zaobchádzania, proporcionality a právnej istoty.

29. Za týchto okolností vnútroštátny súd rozhodnutím z 23. apríla 2019, ktoré bolo doručené Súdnemu dvoru 3. mája 2019, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Sú článok 99 ods. 1 nariadenia [č. 1306/2013] a článok 73 ods. 4 úvodná časť a písm. a) vykonávacieho nariadenia [č. 809/2014] platné, a to v rozsahu, v akom sa podľa týchto ustanovení na účely určenia roku, za ktorý sa má vypočítať zníženie za nedodržanie pravidiel krížového plnenia, zohľadní rok zistenia porušenia, ak sa rok, keď došlo k nedodržaniu pravidiel krížového plnenia nezhoduje s rokom jeho zistenia?“

30. Písomné pripomienky predložili holandská, dánska a nemecká vláda, Európsky parlament, Rada a Európska komisia. Navyše tieto dotknuté osoby, ako aj švédska vláda odpovedali na písomné otázky Súdneho dvoru 27. apríla 2020.

IV. Analýza

A. Úvodné pripomienky k prejudiciálnej otázke

31. Svojou prejudiciálnou otázkou tak, ako je formulovaná, sa vnútroštátny súd Súdneho dvora pýta na *platnosť* článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a článku 73 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 809/2014, a nie na *výklad* týchto ustanovení. Domnieva sa totiž, že z týchto ustanovení jasne vyplýva, že zníženie platieb sa musí vypočítať na základe platieb, ktoré boli poskytnuté počas *roka zistenia* nedodržania pravidiel krížového plnenia.[17]

32. Nesúhlasím však s predpokladom týkajúcim sa výkladu článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a článku 73 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 809/2014, na ktorom prejudiciálna otázka spočíva.

33. Podľa môjho názoru tieto ustanovenia neumožňujú na prvý pohľad jasne určiť, či podľa tejto právnej úpravy sa ako základ pre výpočet znížení použije *rok nedodržania* alebo *rok zistenia*. Je preto v rámci tejto veci potrebné najskôr odpovedať na túto otázku.

34. Na tento účel treba vyložiť nielen ustanovenia uvedené v prejudiciálnej otázke, ale predovšetkým článok 97 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. Je totiž potrebné sa zaoberať otázkou, či výpočet zníženia nie je upravený skôr v článku 97 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 než v jeho článku 99 ods. 1 a v článku 73 ods. 4 úvodnej časti a písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 809/2014.

35. Po tomto spresnení sa totiž domnievam, ako to vysvetlím nižšie, že dotknuté ustanovenia sa týkajú *roku nedodržania* ako základ pre výpočet znížení, čo znamená, že nevzniká otázka platnosti ustanovení, ktorú vzniesol vnútroštátny súd.

36. Preto jedinou otázkou, na ktorú treba v tejto veci odpovedať, je teda otázka, ktorá sa týka výkladu dotknutých ustanovení na účely určenia toho, ktorý rok sa má vybrať ako základ pre výpočet zníženia priamych platieb.

17 Pozri bod 27 vyššie.

37. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je na účely poskytnutia užitočnej odpovede vnútroštátnemu súdu potrebné preformulovať prejudiciálnu otázku takto [18]: majú sa článok 97 ods. 1 a článok 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, ako aj článok 73 ods. 4 úvodná časť a písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 809/2014 vykladať v tom zmysle, že zníženia priamych platieb z dôvodu nedodržania pravidiel krížového plnenia sa musia vypočítať na základe platieb poskytnutých za kalendárny rok, v ktorom k tomuto nedodržaniu *došlo* alebo na základe platieb poskytnutých za rok, v ktorom je uvedené nedodržanie *zistené*?

38. Na zodpovedanie tejto otázky považujem na užitočné najprv uviesť niekoľko pripomienok k systému zníženia v prípade nedodržania pravidiel krížového plnenia (časť B). Následne pripomeniem závery rozsudku Teglgaard (časť C) a potom pristúpim k výkladu ustanovení, ktoré sa uplatňujú vo veci samej (časť D).

B. O systéme zníženia v prípade nedodržania pravidiel krížového plnenia

39. V oblasti SPP musia poľnohospodári na to, aby mali nárok na priame platby, splniť podmienky oprávnenosti. Pokiaľ dostávajú túto pomoc, podliehajú tiež pravidlám krížového plnenia, [19] ktorých nedodržanie je sankcionované percentuálnymi zníženiami celkovej výšky pomoci.

40. Zníženie priamych platieb z dôvodu nedodržania pravidiel krížového plnenia sa vykonáva v dvoch etapách: *výpočet* zníženia a následne *započítanie* zníženia.

41. Na účely výpočtu zníženia môže mať voľba, či sa ako základ pre výpočet použije *rok nedodržania* alebo *rok zistenia*, významný vplyv na rozsah zníženia. Skutkové okolnosti, ako je počet obhospodarovaných hektárov, na základe ktorých sa tieto priame platby poskytujú, sa totiž môžu z roka na rok výrazne líšiť. Z tohto dôvodu, pokiaľ sa nedodržanie pravidiel krížového plnenia nezistí v ten istý rok, ako je rok, v ktorom k nemu došlo, môže byť v prípade, že sa ako základ pre výpočet použije *rok zistenia*, výška platieb, na ktorú sa uplatní zníženie, vyššia ako v roku nedodržania, ak by došlo k zvýšeniu počtu hektárov, alebo naopak nižšia v prípade zníženia počtu hektárov. [20]

42. O túto situáciu, v ktorej je výška priamych platieb odlišná v roku nedodržania a v roku zistenia, išlo práve v rozsudku Teglgaard [21].

C. Závery vyplývajúce z rozsudku Teglgaard

43. Pre túto veci je rozsudok Teglgaard relevantný najmä v dvoch ohľadoch.

44. Po prvé Súdnemu dvoru bola položená podobná otázka výkladu ako v tejto veci, a síce, či sa ako základ pre výpočet znížení priamych platieb má použiť *rok nedodržania* alebo *rok zistenia*.

18 Pripomínam, že v rámci postupu spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom zavedeného článkom 267 ZFEÚ Súdnemu dvoru prináleží dať vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní rozhodnúť spor, ktorý prejednáva. Vzhľadom na to Súdnemu dvoru prináleží preformulovať otázky, ktoré sú mu položené, alebo preskúmať, či otázka týkajúca sa platnosti ustanovenia práva Únie je založená na správnom výklade dotknutého textu. Pozri rozsudok zo 17. júla 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, body 22 a 23).

19 Pravidlá krížového plnenia spájajú plnú výšku platby priamej pomoci s dodržiavaním pravidiel, ktoré sa týkajú poľnohospodárskej pôdy, poľnohospodárskej výroby a činnosti, a usilujú o začlenenie základných štandardov z oblasti životného prostredia, bezpečnosti potravín, zdravia zvierat a dobrého zaobchádzania so zvieratami a dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu do spoločných organizácií trhov. V prípade nedodržania týchto štandardov, členské štáty túto pomoc úplne alebo čiastočne pozastavia. Pravidlá krížového plnenia tak ukladajú poľnohospodárom povinnosť dodržiavať v každom roku prevádzky povinné požiadavky na hospodárenie alebo požiadavky týkajúce sa dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu, ktoré sú súčasťou pravidiel krížového plnenia (pozri rozsudok Teglgaard, body 40 až 42).

20 Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok Teglgaard (body 48 a 53). Ako konkrétny príklad pozri body 72 až 76 nižšie. Naopak pokiaľ rok, v ktorom bolo porušenie spáchané, je rovnaký ako rok jeho zistenia, nezáleží na tom, ktorý rok sa zohľadní ako základ pre výpočet percentuálneho zníženia, v tomto prípade výber medzi rokom porušenia a zistenia nie je účelný.

21 V tejto veci rozhodnutie vnútroštátneho súdu nespresňuje, či sa skutkové okolnosti, ktoré charakterizujú situáciu dotknutého poľnohospodára, medzi rokom nedodržania (2015) a rokom zistenia (2016) zmenili, pokiaľ ide o nedodržanie pravidiel krížového plnenia v oblasti zdravia.

45. Konkrétnejšie išlo o výklad článku 6 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003. Znenie tohto ustanovenia nebolo jasné z dôvodu rozdielov medzi jeho jednotlivými jazykovými verziami. Francúzska jazyková verzia tohto ustanovenia v podstate stanovovala, že relevantným rokom pre zníženie platieb je *rok zistenia* nedodržania. Naopak v takmer všetkých ostatných jazykových verziách tohto ustanovenia bolo stanovené, že relevantným rokom pre toto zníženie je *rok nedodržania*. [22]

46. Pokiaľ ide o tieto dve možnosti výkladu, Súdny dvor zvolil rok nedodržania. Vychádzal pritom najmä z účelu pravidiel krížového plnenia a ďalej zo zásady proporcionality, rovnosti zaobchádzania a právnej istoty.

47. V prvom rade konštatoval, že samotné použitie roku nedodržania ako základu pre výpočet je vo všetkých prípadoch spôsobilé zabezpečiť dosiahnutie cieľa pravidiel krížového plnenia.

48. V tejto súvislosti uviedol, že účelom nariadenia č. 1782/2003 v oblasti dodržiavania pravidiel krížového plnenia je *spojiť* platbu priamej pomoci s dodržovaním povinných požiadaviek na hospodárenie alebo požiadaviek týkajúcich sa dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu, ktoré tvoria súčasť pravidiel krížového plnenia. V prípade nedodržania týchto požiadaviek mali členské štáty znížiť výšku priamych platieb. Podľa Súdneho dvora však dodržiavanie týchto požiadaviek malo svoje opodstatnenie len vtedy, ak sankcia za ich nedodržanie mala za následok zníženie priamych platieb, ktoré sa mali poskytnúť za kalendárny rok, v ktorom k tomuto nedodržaniu došlo. Len takýto vzťah totiž mohol zachovať väzbu medzi správaním poľnohospodára, ktoré viedlo k uloženiu sankcie, a touto sankciou, keďže skutkové okolnosti, na základe ktorých sa priame platby poskytujú, sa mohli z roka na rok líšiť. [23]

49. Následne rozhodol, že samotné použitie roku nedodržania ako základu pre výpočet je vo všetkých prípadoch spôsobilé zabezpečiť dodržiavanie zásady proporcionality. Ak sa totiž pri výpočte zníženia priamych platieb zohľadní rok zistenia nedodržania pravidiel krížového plnenia, nemožno tak zabezpečiť väzbu medzi správaním poľnohospodára, ktoré viedlo k takémuto zníženiu, a týmto znížením. Naopak dodržiavanie zásady proporcionality bolo vždy zabezpečené, pokiaľ sa zníženie priamych platieb vypočítalo z výšky priamych platieb, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť za kalendárny rok, v ktorom došlo k nedodržaniu pravidiel krížového plnenia, pretože takáto väzba zostáva zachovaná. [24]

50. Napokon použitím roku nedodržania sa mohli zaručiť zásady rovnosti zaobchádzania a právnej istoty. Tým, že sa zvolil tento rok ako základ pre výpočet, sa mohlo zabrániť riziku, že výška platieb, na ktoré sa uplatnilo zníženie, bude vyššia alebo nižšia ako v roku zistenia nedodržania pravidiel krížového plnenia, čím sa jednak mohla zaručiť rovnosť zaobchádzania medzi poľnohospodármi a jednak dotknutý poľnohospodár mohol predvídať finančné dôsledky, ktoré by znášal z dôvodu nedodržania pravidiel krížového plnenia. [25]

51. Po druhé v rozsudku Teglgaard Súdny dvor vyložil všetky ustanovenia týkajúce sa výpočtu znížení, ktoré predchádzali právnej úprave, o ktorú ide v tejto veci. Hoci sa znenie týchto skorších ustanovení v priebehu zmenilo, [26] Súdny dvor ich vyložil rovnako. V tejto súvislosti Súdny dvor jasne rozlišoval medzi *výpočtom* a *započítaním* znížení. Podľa Súdneho dvora treba všetky skoršie ustanovenia vyložiť

22 Rozsudok Teglgaard (bod 36).

23 Rozsudok Teglgaard (body 40 až 43).

24 Rozsudok Teglgaard (body 40 až 43 a 49 až 51).

25 Rozsudok Teglgaard, body 48, 52 a 53.

26 Ide jednak o článok 6 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003, článok 6 ods. 1 tohto nariadenia, zmenený nariadením č. 146/2008, ako aj o článok 66 ods. 1 vykonávacieho nariadenia č. 796/2004 a jednak o článok 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009 a článok 70 ods. 4 a 8 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 1122/2009. Tieto ustanovenia sú citované v časti II.A nižšie.

v tom zmysle, že je potrebné *vypočítať* zníženia na základe platieb, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť za rok, v ktorom k tomuto nedodržaniu *došlo*, pričom takto vypočítané zníženia priamych platieb sa musia *započítať* voči platbám, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť za kalendárny rok, v ktorom sa nedodržanie pravidiel krížového plnenia *zistí*.[27]

52. Ako som už uviedol v úvode týchto návrhov, v rámci tejto veci vzniká otázka, či tento výklad platí aj pre novú právnu úpravu resp. či normotvorca zamýšľal zmeniť rok, ktorý je potrebné použiť ako základ pre výpočet zníženia.

53. Na zodpovedanie tejto otázky považujem za užitočné začať výkladom ustanovení stanovených v základnom nariadení, a síce článku 97 ods. 1 a článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 (časť D), a následne pristúpiť k výkladu vykonávacieho nariadenia č. 809/2014 (časť E). Nariadenie č. 809/2014 sa totiž ako vykonávacie nariadenie, ktoré bolo prijaté na základe splnomocnenia obsiahnutého v nariadení č. 1306/2013, musí vykladať v súlade s nariadením č. 1306/2013 a nemôže sa odchýliť od ustanovení tohto nariadenia, z ktorého vychádza.[28]

D. O výklade nariadenia č. 1306/2013

54. Na účely výkladu nariadenia č. 1306/2013 je osobitne zaujímavý článok 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009, pretože práve toto ustanovenie základného nariadenia, ktoré predchádzalo nariadeniu č. 1306/2013, Súdny dvor vykladal tak, že sa v ňom ako základ pre výpočet zníženia používa rok nedodržania.[29] Vzniká teda otázka, ktoré ustanovenie nariadenia č. 1306/2013 nahradilo článok 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009.

55. V tejto súvislosti najskôr konštatujem, že nariadenie č. 1306/2013 neobsahuje ustanovenie totožné s ustanovením článku 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009, ale dve ustanovenia, a to článok 97 ods. 1 a článok 99 ods. 1, ktoré majú obe na prvý pohľad podobné znenie ako je znenie článku 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009.[30]

56. Následne poznamenávam, že obe tieto ustanovenia odkazujú na konkrétny, ale odlišný rok: článok 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 odkazuje na *rok zistenia*, zatiaľ čo článok 97 ods. 1 tohto odkazuje na kalendárny rok, v ktorom musí príjemca dodržiavať pravidlá krížového plnenia, čo zodpovedá *roku nedodržania*.[31] Vzniká teda otázka, ktoré z týchto ustanovení sa týka výpočtu znížení, alebo vo všeobecnejšej rovine, či mal normotvorca v úmysle zmeniť to, aby sa ako základ pre výpočet používal *rok nedodržania*, ako to stanovovali predchádzajúce právne úpravy.

57. Dotknuté osoby v podstate vyjadrili v tejto súvislosti dva odlišné názory.

58. Na jednej strane nemecká a holandská vláda, ako aj Komisia sa domnievajú, že normotvorca mal prostredníctvom novej právnej úpravy v úmysle zmeniť rok, na základe ktorého je potrebné vypočítať zníženia. Zastávajú názor, že bývalý článok 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009, ktorý sa týka výpočtu, bol nahradený článkom 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. Keďže toto posledné uvedené ustanovenie odkazuje na *rok zistenia*, je tak potrebné vypočítať zníženie na základe tohto roku.

27 Pozri rozsudok Teglgaard (body 34 až 59).

28 Pozri v tomto zmysle rozsudok Teglgaard (bod 45 a citovaná judikatúra).

29 Pozri rozsudok Teglgaard (body 55 a 56).

30 Zatiaľ čo prvá časť znenia článku 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009 je podobná zneniu článku 97 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, druhá časť tohto prvého ustanovenia je podobná druhej časti článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013.

31 Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok Teglgaard (bod 55) týkajúci sa výrazu „kalendárny rok“. Pokiaľ je mi zrejmé, ustanovenia sú v tejto súvislosti vo svojich jednotlivých jazykových verziách totožné a sú preto v tomto ohľade jasné.

59. Na druhej strane dánska vláda, Parlament a Rada zastávajú názor, že nová právna úprava je v podstate totožná s predchádzajúcimi právnymi úpravami a že normotvorca nemal v úmysle zmeniť rok, ktorý je relevantný pre výpočet znížení. V podstate zastávajú názor, že článok 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 neupravuje *výpočet* zníženia, ale jeho *započítanie*. Z tohto ustanovenia, ktoré odkazuje na *rok zistenia*, tak vyplýva, že zníženie sa musí *započítať* voči platbám, ktoré boli poskytnuté v tomto roku. Naopak pokiaľ ide o *výpočet* zníženia, dánska vláda sa domnieva, že to bol práve článok 97 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, ktorý nahradil bývalý článok 26 ods. 1 nariadenia č. 73/2009, a že je teda potrebné vypočítať zníženie na základe roku *nedodržania*, ako to stanovuje toto prvé ustanovenie. [32]

60. Prikláňam sa k tomuto poslednému uvedenému výkladu, a to predovšetkým z nasledujúcich dôvodov. Po prvé z tabuľky zhody totiž vyplýva, že práve článok 97 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 nahradil článok 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009 (časť 1). Po druhé samotné použitie *roku nedodržania* ako základu pre výpočet je vo všetkých prípadoch spôsobilé zabezpečiť dosiahnutie cieľa nariadenia č. 1306/2013 v oblasti dodržania pravidiel krížového plnenia, ako aj zásadu proporcionality (časť 2). Po tretie zastávam názor, že z genézy nariadenia č. 1306/2013 nemožno vyvodiť, že normotvorca *mal v úmysle* zmeniť v tomto ohľade prechádzajúce pravidlá; možno to dokonca bolo práve naopak (časť 3).

1. Znenie článku 97 ods. 1 a článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, ako aj kontext, do ktorého patria tieto ustanovenia vo vzťahu k predchádzajúcemu nariadeniu

61. Na úvod poznamenávam, že článok 97 ods. 1, ako aj článok 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 možno na základe ich znení v zásade chápať tak, že sa týkajú výpočtu znížení, a teda ich možno považovať za články nahradzujúce článok 23 ods. 1 nariadenia č. 73/2009. V nijakom z nich sa totiž výslovne neuvádza rok, na základe ktorého je potrebné *vypočítať* zníženia. Naopak v oboch z nich sa používa široko chápaný pojem „uplatniť“ zníženia, čo môže znamenať *vypočítať*, ale aj *započítať*. [33]

62. Vzhľadom na to však konštatujem, že z tabuľky zhody uvedenej v prílohe XI nariadenia č. 1307/2013 vyplýva, že práve článok 97 tohto nariadenia nahradil článok 23 nariadenia č. 73/2009. [34]

63. Pripomínam, že pravidlá v oblasti krížového plnenia stanovené v nariadení č. 73/2009 boli formálne zrušené nariadením č. 1307/2013, zatiaľ čo sú nahradené ustanoveniami stanovenými v nariadení č. 1306/2013. [35] Nariadenia č. 1306/2013 a č. 1307/2013, ktoré sú obe súčasťou reformy SPP, tak spolu úzko súvisia. [36] Za týchto okolností bola tabuľka uvádzajúca zhody medzi ustanoveniami nariadenia č. 1306/2013 a zrušenými ustanoveniami nariadenia č. 73/2009 pripojená k nariadeniu č. 1307/2013. [37]

64. Na základe tejto tabuľky vychádzam z predpokladu, že práve článok 97 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 určuje rok, na základe ktorého je potrebné vypočítať zníženia platby, čo ma vedie k položeniu tejto otázky: čo je predmetom článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013?

32 Parlament a Rada takisto zastávajú názor, že výpočet zníženia musí vychádzať z platieb, ktoré boli poskytnuté za rok nedodržania. Nespresnili však, o aké ustanovenie či ustanovenia sa v tomto ohľade opierajú.

33 Pozri v tomto zmysle rozsudok Teglgaard (body 44 a 45), a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Teglgaard a Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, bod 76). V ostatných jazykových verziách článku 97 ods. 1 a článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 sa používa tak široko chápaný pojem ako je „uplatniť“: „imposed“ a „applied“ v angličtine, „opgelegd“ v holandčine, a „pålægges“ a „anvendes“ v dánčine.

34 V tejto súvislosti z článku 72 ods. 2 nariadenia č. 1307/2013, nazvaného „Zrušenie“, vyplýva, že odkazy na nariadenie č. 73/2009 sa považujú za odkazy na nariadenie č. 1306/2013 a znejú v súlade s tabuľkou zhody uvedenou v prílohe XI nariadenia č. 1307/2013.

35 Pozri poznámku pod čiarou 15.

36 Konkrétne nariadenie č. 1306/2013 a ustanovenia, ktoré boli prijaté v súlade s ním, sa uplatňujú na opatrenia stanovené v nariadení č. 1307/2013 (pozri odôvodnenie 4 tohto posledného uvedeného nariadenia).

37 Pozri prílohu XI nariadenia č. 1307/2013.

65. Rovnako ako dánska vláda, Rada a Parlament sa domnievam, že toto ustanovenie sa týka *započítania* znížení.

66. Pokiaľ ide totiž o znenie, v prvom rade konštatujem veľkú podobnosť medzi týmto ustanovením a predchádzajúcim ustanovením, ktoré sa týkalo *započítania* znížení, a síce článkom 70 ods. 8 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 1122/2009. Zdá sa teda, že toto posledné uvedené ustanovenie zaviedol normotvorca do základného nariadenia č. 1306/2013 vo forme článku 99 ods. 1 prvého pododseku.

67. Ďalej tento výklad je podporený tabuľkou zhody, ktorá je uvedená vyššie. Z tejto tabuľky totiž vyplýva, že článok 99 nariadenia č. 1306/2013 zodpovedá článku 24 predchádzajúceho nariadenia č. 73/2009. V tejto súvislosti konštatujem, že tento posledný uvedený článok obsahuje odseky podobné odseku 1 druhému pododseku a odsekom 2 až 4 článku 99 nariadenia č. 1306/2013. Neobsahuje však ustanovenie zodpovedajúce článku 99 ods. 1 prvému pododseku nariadenia č. 1306/2013, čo posilňuje myšlienku, že toto ustanovenie zodpovedá článku 70 ods. 8 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 1122/2009.

68. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné zamietnuť tvrdenie nemeckej a holandskej vlády, ako aj Komisie, ktoré sa týka názvu článku 99, „Výpočet výšky správnej sankcie“, ktorý sa neuvádza v predchádzajúcich nariadeniach. Tento názov by nepochybne mohol naznačovať, že článok 99 ods. 1 prvý pododsek nariadenia č. 1306/2013 sa týka výpočtu znížení a že sa v ňom teda uvádza rok, na základe ktorého je potrebné vypočítať zníženia. Treba však na jednej strane konštatovať, že tvrdenia uvedené vyššie takýto výklad nepodporujú. Na druhej strane, ako tvrdila Rada, názov tohto článku 99 totiž možno vysvetliť tým, že takmer celá časť článku 99, a to odsek 1 druhý pododsek, ako aj odseky 2 až 4 tohto článku sa týka výpočtu znížení, konkrétnejšie skutočností, ktoré treba pri výpočte zohľadniť, ako je závažnosť, rozsah, trvanie a opakovanie zisteného nedodržania.

2. O účele systému krížového plnenia

69. V rozsudku Teglgaard Súdny dvor rozhodol, že účelom nariadenia č. 1782/2003 v oblasti dodržiavania pravidiel krížového plnenia je *spojiť* platbu priamej pomoci s dodržovaním pravidiel týkajúcich sa poľnohospodárskej pôdy, poľnohospodárskej výroby a činnosti. [38]

70. Je nesporné, že tento účel bol zachovaný v nariadení č. 1306/2013, ako sa uvádza v jeho odôvodnení 53. V tomto odôvodnení sa tak pripomína, že predchádzajúce základné nariadenia, nariadenie č. 1782/2003 a nariadenie č. 73/2009, stanovili zásadu, podľa ktorej musí byť úplná platba prijímateľom *spojená* s dodržovaním pravidiel týkajúcich sa obhospodarovania pôdy, poľnohospodárskej výroby a poľnohospodárskej činnosti.

71. Podľa môjho názoru a v súlade s tým, ako rozhodol Súdny dvor v rozsudku Teglgaard, z tohto účelu možno vyvodiť, že ako základ pre výpočet znížení sa musí použiť *rok nedodržania*, ktorý je uvedený v článku 97 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. Samotný tento rok je totiž vo všetkých prípadoch spôsobilý zabezpečiť spojitosť medzi správaním poľnohospodára a sankciou. [39] Naopak túto spojitosť nie je možné systematicky zabezpečiť, ak sa pri výpočte zníženia zohľadní *rok zistenia*. To isté platí pre zásadu proporcionality. [40] Navyše použitie *roku nedodržania* lepšie zodpovedá zásadám právnej istoty a rovnosti zaobchádzania. [41]

38 Pozri body 40 až 43 rozsudku Teglgaard uvedené v bodoch 47 a 48 vyššie.

39 Rozsudok Teglgaard (body 40 až 43).

40 Pozri rozsudok Teglgaard (body 49 až 51).

41 Pozri rozsudok Teglgaard (body 48, 52 a 53).

72. Domnievam sa, že na ilustráciu môjho názoru je relevantné uviesť príklad, ktorý použila generálna advokátka Sharpston vo svojich návrhoch vo veci Teglgaard[42]: predpokladajme, že poľnohospodári A, B, a C prevádzkujú rovnaké poľnohospodárske podniky a že každý má nárok na priamu platbu vo výške 10 000 eur za prvý rok. Každý z nich sa dopustí presne toho istého porušenia pravidiel krížového plnenia v prvom roku, ale porušenia v tomto roku zostanú nezistené.

73. V druhom roku poľnohospodár A ukončí svoje podnikanie a prevedie svoj podnik na iného poľnohospodára. Poľnohospodár B pokračuje v prevádzke toho istého podniku a požiada o priamu pomoc v rovnakej výške (10 000 eur). Poľnohospodár C sa rozhodne zväčšiť veľkosť svojho podniku a v nadväznosti na to požiada o vyššiu priamu pomoc.

74. V treťom roku dôjde k zisteniu porušení. Príslušné vnútroštátne orgány vykonajú riadne „zistenia“ týkajúce sa nedodržania požiadaviek a vydávajú rozhodnutia o znížení priamej pomoci pre každého poľnohospodára o 3 %, ktoré sa vypočíta na základe celkového nároku každého poľnohospodára na priamu pomoc v treťom roku.

75. V dôsledku toho poľnohospodár A (ktorý nepožiadal o priamu pomoc za tretí rok, pretože svoje podnikanie ukončil) podlieha zníženiu výšky pomoci o 3 % × 0. Z tejto situácie teda vyviazne bez sankcie. Poľnohospodárovi B, ktorý stále obhospodaruje rovnakú plochu ako v prvom roku a v treťom roku má nárok na priamu pomoc vo výške 10 000 eur, sa zníži výška priamej pomoci o 3 % × 10 000 eur, teda o 300 eur. Sankcia, ktorá mu je uložená, je taká istá, aká by sa mu uložila v prípade, že by sa ako základ pre výpočet 3 % zníženia pomoci použil rok, v ktorom k porušeniu došlo. Poľnohospodár C veľmi výrazne rozšíril svoj podnik a má tak v treťom roku nárok na priamu pomoc vo výške 100 000 eur. V dôsledku toho je jeho sankciou za nedodržanie jeho povinností, ku ktorému došlo v prvom roku, zníženie vo výške 3 000 eur, ktoré sa uplatní na výšku priamej pomoci, ktorá sa mu má poskytnúť za tretí rok.

76. Je zrejmé, že výsledkom uplatnenia metodiky založenej na *roku zistenia* je uloženie značne odlišných sankcií u všetkých troch poľnohospodárov A, B a C (0 euro, 300 eur et 3 000 eur), a to za *úplne rovnaké porušenie pravidiel krížového plnenia* v prvom roku. Takýto výsledok však nie je zlučiteľný ani s účelom nariadenia č. 1306/2013, ani so zásadou proporcionality.[43]

77. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné na jednej strane zamietnuť tvrdenie, ktoré uviedla Komisia v súvislosti s účelom nariadenia č. 1306/2013. Je nepochybne pravda, že správne sankcie vo forme znížení platieb musia byť odradzujúce a účinné, čo vyplýva z odôvodnenia 57 nariadenia č. 1306/2013. Vzhľadom na to, čo som práve vysvetlil, tento všeobecný cieľ však nemôže odôvodniť to, aby sa pri výpočte znížení mohol použiť rok zistenia. Pokiaľ ide na druhej strane o tvrdenie, ktoré uviedla nemecká, holandská a švédska vláda, týkajúce sa skutočnosti, že v praxi je zložitejšie použiť ako základ pre výpočet rok *nedodržania* než rok *zistenia*, je nutné dospieť k záveru, že aj za predpokladu, že by toto tvrdenie bolo správne, takéto ťažkosti administratívnej alebo praktickej povahy nemožno uviesť na podporu výkladu, ktorý je v rozpore s účelom dotknutých ustanovení.[44]

42 (C-239/17, EU:C:2018:328, body 90 až 94).

43 Pozri rozsudok Teglgaard (body 43 a 49 až 51).

44 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. februára 1991, Nemecko/Komisia (C-28/89, EU:C:1991:67, bod 18), a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Teglgaard a Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, body 60, 82 a 83).

3. O genéze dotknutých ustanovení

78. Keďže nariadenie č. 1306/2013 bolo prijaté *pred* vyhlásením rozsudku Teglgaard, normotvorca nemal príležitosť výslovne uviesť, či si želá ponechať alebo zmeniť rok, na základe ktorého je potrebné vypočítať zníženia priamych platieb stanovených v predchádzajúcej právnej úprave, ktorej výklad bol poskytnutý v rozsudku Teglgaard. Za týchto okolností žiadna skutočnosť týkajúca sa genézy článku 97 ods. 1 a článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 neumožňuje podľa môjho názoru konštatovať, že normotvorca mal v úmysle zmeniť v tomto ohľade právnu úpravu.

79. Pokiaľ ide po prvé o odôvodnenia nariadenia č. 1306/2013, konštatujem, že sa v nich neuvádza metóda výpočtu znížení. Nič v odôvodneniach nariadenia č. 1306/2013 nenasvedčuje tomu, že normotvorca chcel v tomto ohľade zmeniť predchádzajúce pravidlá. Naopak, rovnako ako dánska vláda a Parlament sa domnievam, že odôvodnenie 57 nariadenia č. 1306/2013 svedčí o tom, že normotvorca *nemal v úmysle* zmeniť predchádzajúce nariadenia. Z tohto odôvodnenia týkajúceho sa systému krížového plnenia tak vyplýva, že cieľom nariadenia č. 1306/2013 je „v záujme konzistentnosti… *zlúčiť* príslušné ustanovenia Únie do jednotného právneho nástroja“ [45], z čoho možno usúdiť, že normotvorca nechcel zmeniť systém zníženia v prípade nedodržania pravidiel krížového plnenia.

80. Pokiaľ ide po druhé o prípravné práce k nariadeniu č. 1306/2013, predovšetkým podotýkam, že aj keby z týchto prác vyplývala vôľa normotvorcu zmeniť metódu výpočtu znížení, takýto úmysel by nemohol byť podľa môjho názoru rozhodujúci pre výklad dotknutých ustanovení, keďže nie je vôbec vyjadrený v samotnej právnej úprave, a to ani v ustanoveniach ani v odôvodneniach nariadenia č. 1306/2013, a ani v účele dotknutých pravidiel. [46]

81. Za týchto okolností sa na rozdiel od Komisie v nijakom prípade nedomnievam, že z prípravných prací týkajúcich sa článku 99 nariadenia č. 1306/2013 možno vyvodiť, že normotvorca mal v úmysle zmeniť metódu výpočtu znížení. Podotýkam, že Komisia sa domnieva, že práve toto ustanovenie, a nie článok 97 ods. 1 tohto nariadenia, upravuje rok, na základe ktorého je potrebné vypočítať zníženia priamych platieb.

82. V tejto súvislosti poznamenávam, že je nepochybne pravda, že článok 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 bol počas legislatívneho procesu zmenený, pretože pôvodné znenie tohto ustanovenia v návrhu Komisie odkazovalo na *rok nedodržania*, [47] zatiaľ čo konečné znenie tohto ustanovenia odkazuje na *rok zistenia*. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, nič v prípravných prácach však neumožňuje vyvodiť záver, že normotvorca chcel touto zmenou, ktorá bola prijatá počas stretnutí trialógov o návrhu Komisie [48], zmeniť rok, ktorý je relevantný pre *výpočet* znížení, v porovnaní s prechádzajúcou právnou úpravou.

45 Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pripomínam, že pred nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 1306/2013 boli ustanovenia o sankciách za nedodržanie pravidiel krížového plnenia stanovené v nariadení č. 73/2009 o priamej pomoci pre poľnohospodárov. V rámci reformy SPP boli niektoré ustanovenia spoločné pre rôzne druhy pomoci začlenené do nariadenia č. 1306/2013 o financovaní SPPP, ktoré je teda tzv. „horizontálnym“ nariadením. Práve za týchto okolností normotvorca začlenil pravidlá týkajúce sa krížového plnenia do nariadenia č. 1306/2013.

46 Pozri tiež v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci BV (C-129/19, EU:C:2020:375, body 118 až 123) a vo veci Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, body 61 až 63).

47 Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky [KOM(2011)628 v konečnom znení]. Článok 99 ods. 1 uvedeného návrhu konkrétnejšie odkazoval na „príslušný kalendárny rok alebo príslušné roky“. Ako je vysvetlené v bode 56 týchto návrhov, tento odkaz zodpovedá roku nedodržania.

48 Traja spolunormotvorcovia potvrdili, že zmena bola vykonaná počas stretnutí trialógov o návrhu Komisie.

83. Na podporu svojho stanoviska Komisia poskytla interné dokumenty, na základe ktorých sa mohlo dospieť k záveru, že mala takýto zámer, keď navrhovala túto zmenu: zastávala názor, že na výpočet znížení sa vzťahuje článok 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a že by sa už nemal používať rok *nedodržania*, ale rok *zistenia*, a to z dôvodu, že je veľmi ťažké určiť rok, v ktorom došlo k nedodržaniu pravidiel krížového plnenia.[49]

84. Treba súhlasiť s Parlamentom a s Radou, že žiadna skutočnosť v prípravných prácach (verejných) k nariadeniu č. 1306/2013 neumožňuje preukázať, že títo dvaja spolunormotvorcovia boli informovaní o tomto údajnom odôvodnení a ho zdieľali tým, že prijali zmenu.[50] Z toho vyplýva, že uvedený interný dokument nemôže slúžiť ako zdroj výkladu. Navyše ako uvádzajú Parlament a Rada, zmenu navrhovanú Komisiou by mohlo vysvetliť jeho vôľou zabezpečiť koherenciu s obsahom pôvodného ustanovenia týkajúceho sa započítania, a to s článkom 70 ods. 8 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 1122/2009.

85. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy vyvodzujem záver, že normotvorca *nemal* v úmysle zmeniť metódu výpočtu znížení podľa nariadenia č. 1306/2013.

4. Záver o výklade nariadenia č. 1306/2013

86. Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že článok 97 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 sa má vykladať v tom zmysle, že zníženia platieb z dôvodu nedodržania pravidiel krížového plnenia sa musia *vypočítať* na základe platieb, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť za rok, v ktorom k tomuto nedodržaniu *došlo*, zatiaľ čo článok 99 ods. 1 tohto nariadenia sa má vykladať v tom zmysle, že zníženia takto vypočítaných priamych platieb sa *započítajú* voči platbám, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť za kalendárny rok, v ktorom sa uvedené nedodržanie *zistí*.

E. O výklade vykonávacieho nariadenia č. 809/2014

87. Pokiaľ ide o článok 73 ods. 4 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 809/2014 konštatujem, že znenie tohto ustanovenia je v podstate totožné so znením článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. Článok 73 ods. 4 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 809/2014 sa ako ustanovenie vykonávacieho nariadenia má teda vykladať v súlade s článkom 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013. Z toho vyplýva, že článok 73 ods. 4 písm. a) vykonávacieho nariadenia č. 809/2014 sa má tiež vykladať v tom zmysle, že zníženia priamych platieb sa *započítajú* voči platbám, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť za kalendárny rok, v ktorom sa nedodržanie pravidiel krížového plnenia *zistí*.[51]

49 Z tohto interného dokumentu Komisie z 15. mája 2013 týkajúceho sa článku 99 ods. 1 návrhu nariadenia vyplýva, že „… the current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding. …“.

50 Podľa mojich vedomostí a ako tvrdí Komisia a Parlament, zmena sa uvádza len v dvoch verejných dokumentoch Rady. Nemožno z nich pritom vyvodiť nijaký úmysel normotvorcu, pokiaľ ide o prijatie zmeny. V prvom dokumente s referenčným číslom 10204/13 ADD1 zo 7. júna 2013 sa v komentári k článku 99 ods. 1 uvádza: „Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding“. Ako som vysvetlil v bode 61 vyššie, pojem „uplatniť“ („applied“ v anglickom jazyku) môže znamenať vypočítanie, ako aj započítanie zníženia. V druhom dokumente s referenčným číslom 10204/13 REV zo 14. júna 2013 je tento komentár nahradený znením článku 99 ods. 1, v akom bol prijatý, čo tiež neumožňuje vymedziť odôvodnenie normotvorcu.

51 Skutočnosť, že Komisia pri prijímaní článku 73 ods. 4 písm. a) nariadenia č. 809/2014 zjavne zastávala názor, že článok 99 ods. 1 vykonávacieho nariadenia č. 1306/2013 sa netýka započítania ale výpočtu zníženia, vysvetľuje, že toto ustanovenie sa obmedzuje na to, že reprodukuje obsah článku 99 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013.

V. Návrh

88. S prihliadnutím na všetky predchádzajúce úvahy Súdnemu dvoru navrhujem, aby na otázku, ktorú položil College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti, Holandsko), odpovedal takto:

1. Článok 97 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1200/2005 a (ES) č. 485/2008, sa má vykladať v tom zmysle, že zníženia priamych platieb z dôvodu nedodržania pravidiel krížového plnenia sa musia vypočítať na základe platieb, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť za rok, v ktorom k tomuto nedodržaniu došlo.

2. Článok 99 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1200/2005 a (ES) č. 485/2008, a článok 73 ods. 4 úvodná časť a písm. a) vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 809/2014 zo 17. júla 2014, ktorým sa stanovujú pravidlá uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 v súvislosti s integrovaným administratívnym a kontrolným systémom, opatreniami na rozvoj vidieka a krížovým plnením, sa majú vykladať v tom zmysle, že takto vypočítané zníženia priamych platieb sa započítajú voči platbám, ktoré boli poskytnuté alebo sa majú poskytnúť za kalendárny rok, v ktorom sa nedodržanie pravidiel krížového plnenia zistí.