Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 25. listopadu 2020[1]

Věc C-361/19

De Ruiter vof
proti
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Společná zemědělská politika – Přímé platby – Nařízení (EU) č. 1306/2013 – Článek 97 odst. 1 – Článek 99 odst. 1 – Prováděcí nařízení (EU) č. 809/2014 – Článek 73 odst. 4 písm. a) – Snížení nebo vyloučení plateb v případě nedodržení pravidel podmíněnosti – Určení roku, který má být použit jako základ pro výpočet procentního snížení – Výpočet snížení – Uplatnění snížení – Rok, kdy došlo k nedodržení požadavků – Rok, kdy bylo zjištěno nedodržení požadavků – Rozsudek Teglgaard a Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)“

I. Úvod

1. Projednávaná věc představuje rozšíření rozsudku Teglgaard a Fløjstrupgård[2].

2. V uvedeném rozsudku měl Soudní dvůr určit, zda mají být podle právních předpisů dotčených v tehdejším původním řízení snížení přímých plateb splatných zemědělcům z důvodu nedodržení pravidel podmíněnosti[3] vypočítána na základě plateb poskytnutých v kalendářním roce, kdy k uvedenému nedodržení *došlo*, nebo na základě plateb poskytnutých v kalendářním roce, kdy bylo uvedené nedodržení *zjištěno*[4]. Soudní dvůr rozhodl, že jako základ pro výpočet je třeba použít rok, kdy k nedodržení *došlo*[5].

1 – Původní jazyk: francouzština.
2 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, (C-239/17, dále jen „rozsudek Teglgaard, EU:C:2018:597).
3 – Ohledně systému podmíněnosti viz body 39 až 41 tohoto stanoviska.
4 – Rozsudek Teglgaard, bod 34.
5 – Rozsudek Teglgaard, bod 59.

3. V době, kdy byl vydán rozsudek Teglgaard, byla již pravidla dotčená v uvedené věci zrušena a nahrazena novou právní úpravou, kterou byla znění dotyčných ustanovení pozměněna. Tato nová právní úprava má být vyložena v projednávané věci, ve které vyvstává stejná otázka jako v rozsudku Teglgaard, ale v rámci nové právní úpravy: má být základem pro výpočet snížení přímých plateb rok, kdy k nedodržení *došlo*, nebo rok, kdy bylo nedodržení *zjištěno*? Ustanoveními, jejichž výklad má být poskytnut, jsou čl. 97 odst. 1 a čl. 99 odst. 1 nařízení (EU) č. 1306/2013[6] a čl. 73 odst. 4 návětí a písm. a) prováděcího nařízení (EU) č. 809/2014[7].

4. V projednávané věci má tedy Soudní dvůr v podstatě určit, zda normotvůrce novou právní úpravou zamýšlel změnit rok, který má být základem pro výpočet snížení, jak jej stanovila předchozí právní úprava.

5. V závěru svého stanoviska navrhnu Soudnímu dvoru, aby na uvedenou otázku odpověděl záporně v tom smyslu, že jako základ pro výpočet má být nadále použit rok, kdy k nedodržení *došlo*.

6. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, ve které byla tato otázka položena, předložil College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko) v rámci sporu mezi zemědělcem a minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministr pro zemědělství, přírodu a kvalitu potravin, Nizozemsko, dále jen „ministr“) ohledně snížení částky přímých plateb splatných zemědělci z důvodu dvou případů nedodržení pravidel podmíněnosti, která zemědělci uložilo ministerstvo.

II. Právní rámec

A. Unijní právo použitelné ve věci Teglgaard (dřívější právní rámec)

7. Systém podmíněnosti byl zaveden nařízením (ES) č. 1782/2003[8] ve znění prováděcího nařízení (ES) č. 796/2004[9] (oddíl 1). Uvedená nařízení byla následně zrušena a nahrazena nařízením (ES) č. 73/2009[10] a prováděcím nařízením (ES) č. 1122/2009[11] (oddíl 2). Právě posledně uvedená nařízení byla dotčena v rozsudku Teglgaard.

6 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení 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 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549).

7 – Prováděcí nařízení Komise ze dne 17. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost (Úř. věst. 2014, L 227, s. 69).

8 – Nařízení Rady ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. 2003, L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40 s. 269).

9 – Nařízení Komise ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (Úř. věst. 2004, L 141, s. 18).

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

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

1. Nařízení č. 1782/2003 a prováděcí nařízení č. 796/2004

8. Článek 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 ve francouzském znění v podstatě stanovil, že v případě nedodržení pravidel podmíněnosti je celková výše přímých plateb, které mají být poskytnuty v „kalendářním roce, v němž je nedodržení zjištěno", snížena [12]. Naproti tomu téměř všechny ostatní jazykové verze tohoto ustanovení uváděly „rok, v němž k nedodržení došlo" [13].

9. V roce 2008 byl nařízením (ES) č. 146/2008 [14] čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 změněn takto:

„Pokud nejsou požadavky podle předpisů v oblasti řízení nebo dobrý zemědělský a ekologický stav v kterémkoli okamžiku daného kalendářního roku (dále jen ‚příslušný kalendářní rok') dodržovány a toto nedodržování požadavků je důsledkem určitého jednání nebo opomenutí, které může být zemědělci, jenž v příslušném kalendářním roce podal žádost o podporu, přímo přičítáno, pak se celková výše přímých plateb, jež mají být [...] tomuto zemědělci poskytnuty, sníží nebo zruší [...]."

10. Článek 66 odst. 1 první pododstavec prováděcího nařízení č. 796/2004 stanovil:

„1. [...] pokud ke zjištěnému porušení došlo z nedbalosti zemědělce, použije se snížení na celkovou částku přímých plateb, [...] které byly nebo mají být poskytnuty dotyčnému zemědělci na základě žádosti o podporu, kterou podal nebo podá v průběhu kalendářního roku, kdy bylo nedodržení zjištěno. [...]"

2. Nařízení č. 73/2009 a prováděcí nařízení č. 1122/2009

11. Dne 19. ledna 2009 byl čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003, ve znění nařízení č. 146/2008, nahrazen článkem 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009 a dne 30. listopadu 2009 byl čl. 66 odst. 1 nařízení č. 796/2004 nahrazen článkem 70 odst. 8 písm. a) prováděcího nařízení č. 1122/2009.

12. Článek 23 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 73/2009 stanovil:

„1. Pokud nejsou povinné požadavky na hospodaření nebo požadavky týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu kdykoli v průběhu daného kalendářního roku (dále jen ‚daný kalendářní rok') dodrženy a důvodem je jednání nebo opomenutí přičitatelné zemědělci, který předložil žádost o podporu v daném kalendářním roce, je [...] celková výše přímých plateb, které byly nebo mají být dotyčnému zemědělci poskytnuty, snížena [...]"

13. Článek 70 odst. 8 písm. a) prováděcího nařízení č. 1122/2009 stanovil:

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

a) všech přímých plateb, které byly nebo mají být poskytnuty dotyčnému zemědělci na základě žádostí o podporu, které podal nebo podá v průběhu kalendářního roku, kdy bylo nedodržení zjištěno [...]"

12 – Podle francouzského znění „[l]orsque 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 [pokud nejsou požadavky podle předpisů v oblasti řízení nebo dobrý zemědělský a ekologický stav dodržovány z důvodu jednání nebo opomenutí přičitatelného dotyčnému zemědělci, je celková výše přímých plateb, které mají být poskytnuty v kalendářním roce, v němž je nedodržení zjištěno, snížena]."

13 – Viz rozsudek Teglgaard, bod 36.

14 – Nařízení Rady ze dne 14. února 2008 o změně nařízení č. 1782/2003 (Úř. věst. 2008, L 46, s. 1) [čl. 1 bod 1 písm. a)].

B. Unijní právo použitelné na spor v původním řízení

14. Dne 17. prosince 2013 byla ustanovení o dodržování pravidel podmíněnosti obsažená v nařízení č. 73/2009 nahrazena ustanoveními nařízení č. 1306/2013[15] (oddíl 1) a dne 17. července 2014 byla ustanovení prováděcího nařízení č. 1122/2009 nahrazena ustanoveními prováděcího nařízení č. 809/2014 (oddíl 2). Právě výklad posledně uvedených ustanovení, která jsou součástí reformy společné zemědělské politiky (SZP), má být poskytnut v projednávané věci.

1. Nařízení č. 1306/2013

15. Bod 53 odůvodnění nařízení č. 1306/2013 zní následovně:

„Nařízení [č. 1782/2003], které bylo nahrazeno nařízením [č. 73/2009], zavedlo zásadu, že platba příjemcům některých podpor v rámci SZP v plné výši by měla být spojena s dodržováním pravidel týkajících se hospodaření s půdou, zemědělské produkce a zemědělské činnosti. [...]“

16. Bod 57 odůvodnění tohoto nařízení uvádí:

„Systém podmíněnosti znamená pro příjemce i vnitrostátní správy určitá administrativní omezení, neboť je třeba zajistit vedení záznamů, provádět kontroly a případně ukládat sankce. Tyto sankce by měly být přiměřené, účinné a odrazující. Neměly by jimi být dotčeny jiné sankce stanovené jinými ustanoveními právních předpisů Unie nebo vnitrostátních právních předpisů. Z důvodu soudržnosti je vhodné sloučit příslušná ustanovení Unie do jednoho právního nástroje. [...]“

17. Článek 91 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Pokud příjemce uvedený v článku 92 nedodržuje pravidla podmíněnosti stanovené v článku 93, uloží se mu správní sankce.“

18. Článek 97 téhož nařízení, nadepsaný „Uplatnění správní sankce“, v odst. 1 prvním pododstavci stanoví:

„1. Správní sankce stanovená v článku 91 je uložena, pokud kdykoli v daném kalendářním roce nejsou dodržována pravidla podmíněnosti a pokud dané nedodržení pravidel lze přímo přičíst příjemci, který v daném kalendářním roce podal žádost o podporu nebo žádost o platbu.“

19. Článek 99 nařízení č. 1306/2013, nadepsaný „Výpočet správní sankce“, v odstavci 1 stanoví:

„1. Správní sankce stanovená v článku 91 se uplatní snížením nebo vyloučením celkové částky plateb uvedených v článku 92, které byly nebo mají být poskytnuty dotčenému příjemci v souvislosti se žádostmi o podporu, které příjemce podal nebo podá během kalendářního roku, kdy bylo nedodržení zjištěno.

Při výpočtu těchto snížení a vyloučení je třeba vzít v úvahu závažnost, rozsah, trvání a opakování zjištěného nedodržení požadavků, jakož i kritéria stanovená v odstavcích 2, 3 a 4.“

15 – Upřesňuji, že zatímco ustanovení o dodržování pravidel podmíněnosti obsažená v nařízení č. 73/2009 byla nahrazena ustanoveními nařízení č. 1306/2013, ustanovení nařízení č. 73/2009 byla formálně zrušena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608).

2. Prováděcí nařízení č. 809/2014

20. Kapitola III, obsažená v hlavě V prováděcího nařízení č. 809/2014, je nadepsána „Výpočet a uplatňování správních sankcí“. Článek 73, který je součástí této kapitoly a je nadepsán „Obecné zásady“, v odst. 4 písm. a), stanoví:

„4. Správní sankce se uplatní na celkovou částku [přímých] plateb, které byly nebo mají být poskytnuty příjemci:

a) na základě žádostí o podporu nebo žádostí o platbu, které příjemce podal nebo podá během roku, kdy došlo ke zjištění, [...]“

III. Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

21. Žalobce v původním řízení je zemědělec. V roce 2016 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (úřad pro bezpečnost potravin a výrobků, Nizozemsko; dále jen „NVWA“) v rámci kontroly v podniku žalobce zjistil dva případy nedodržení pravidel podmíněnosti: jeden případ v oblasti zdraví, ke kterému došlo v roce 2015, a jeden případ v oblasti dobrých životních podmínek zvířat, ke kterému došlo v roce 2016.

22. Dne 16. února 2017 NVWA po korespondenci s žalobcem vydal rozhodnutí, kterým žalobci snížil přímé platby, které mu měly být poskytnuty za rok 2016, o 5 % z důvodu nedodržení pravidel podmíněnosti.

23. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které ministr zamítl rozhodnutím ze dne 30. června 2017 jako neopodstatněné. Žalobce následně podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání k předkládajícímu soudu.

24. Předkládající soud má za to, že ministr je oprávněn rozhodnout o snížení plateb žalobci.

25. V tomto ohledu předkládající soud předně uvádí, že k prvnímu případu nedodržení došlo v roce 2015, zatímco ke druhému došlo v roce 2016. Oba případy nedodržení byly zjištěny v roce 2016. U prvního případu nedodržení se tak *rok, kdy k nedodržení došlo*, neshoduje s *rokem, kdy bylo nedodržení zjištěno*.

26. Předkládající soud dále uvádí, že za každý z těchto případů nedodržení uložil NVWA snížení podpory o 3 % na základě čl. 39 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014[16]. Vzhledem k tomu, že oba případy nedodržení byly zjištěny v tomtéž roce, a sice v roce 2016, a spadají do různých oblastí podmíněnosti, NVWA tato snížení sečetl a stanovil za oba společně snížení v maximální výši 5 % v souladu s článkem 74 prováděcího nařízení č. 809/2014. NVWA tak vypočetl snížení přímých plateb na základě roku, kdy byly případy nedodržení *zjištěny* (v roce 2016), a nikoli roků, kdy k těmto dvěma případům nedodržení *došlo* (v roce 2015 v prvním případě a v roce 2016 ve druhém případě).

27. Předkládající soud má za to, že uvedená metoda výpočtu snížení je v souladu s čl. 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a s čl. 73 odst. 4 návětí a písm. a) prováděcího nařízení č. 809/2014. Podle jeho názoru totiž z uvedených ustanovení jednoznačně vyplývá, že snížení přímých plateb z důvodu nedodržení pravidel podmíněnosti musí být vypočteno na základě přímých plateb poskytnutých v *roce, kdy bylo* nedodržení *zjištěno*.

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

28. Předkládající soud má nicméně pochybnosti ohledně slučitelnosti uvedených ustanovení s některými obecnými zásadami unijního práva, jelikož pokud se rok, kdy k nedodržení došlo, neshoduje s rokem, kdy bylo nedodržení zjištěno, vypočte se snížení na základě *roku, kdy bylo nedodržení zjištěno*. Konkrétně vznáší předkládající soud otázku, zda ve světle odůvodnění rozsudku Teglgaard nemají být uvedená unijní ustanovení považována za porušení zásady rovného zacházení, proporcionality a právní jistoty.

29. Právě v tomto kontextu se předkládající soud rozhodnutím ze dne 23. dubna 2019, doručeným Soudnímu dvoru dne 3. května 2019, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Jsou čl. 99 odst. 1 nařízení [č. 1306/2013] a čl. 73 odst. 4 návětí a písm. a) [prováděcího] nařízení [č. 809/2014] platné, když je podle nich nutno při stanovení roku, za nějž se vypočítává snížení za nedodržení pravidel podmíněnosti, vycházet z roku, kdy bylo porušení pravidel podmíněnosti zjištěno, neshoduje-li se rok, kdy k nedodržení došlo, s rokem, kdy bylo toto nedodržení zjištěno?“

30. Písemná vyjádření předložily nizozemská, dánská a německá vláda, Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise. Uvedené zúčastněné strany a švédská vláda rovněž odpověděly na písemné otázky Soudního dvora ze dne 27. dubna 2020.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky k předběžné otázce

31. Předběžná otázka položená předkládajícím soudem Soudnímu dvoru se podle jejího znění týká *platnosti* čl. 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a čl. 73 odst. 4 návětí a písm. a) prováděcího nařízení č. 809/2014, a nikoli *výkladu* uvedených ustanovení. Podle předkládajícího soudu totiž z uvedených ustanovení jednoznačně vyplývá, že snížení plateb musí být vypočítáno na základě plateb poskytnutých v *roce, kdy bylo* nedodržení pravidel podmíněnosti *zjištěno* [17].

32. S tímto předpokladem týkajícím se výkladu článku 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a článku 73 odst. 4 návětí a písm. a) prováděcího nařízení č. 809/2014, ze kterého předběžná otázka vychází, však nesouhlasím.

33. Podle mého názoru uvedená ustanovení neumožňují *prima facie* jednoznačně určit, zda podle této právní úpravy má být jako základ pro výpočet snížení použit *rok, kdy k nedodržení došlo*, nebo *rok, kdy bylo nedodržení zjištěno*. Je tak třeba nejprve zodpovědět tuto otázku v kontextu projednávané věci.

34. Za tímto účelem je nezbytný výklad nejen ustanovení uvedených v předběžné otázce, ale především článku 97 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Je totiž třeba určit, zda se výpočet snížení ve skutečnosti neřídí článkem 97 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, a nikoli článkem 99 odst. 1 tohoto nařízení a článkem 73 odst. 4 návětí a písm. a) prováděcího nařízení č. 809/2014.

35. V souvislosti s výše uvedeným se totiž domnívám, jak vysvětlím níže, že podle dotyčných ustanovení má být jako základ pro výpočet snížení použit *rok, kdy k nedodržení došlo*, a tudíž otázka platnosti těchto ustanovení položená předkládajícím soudem nevyvstává.

36. Jediná otázka, na kterou je podle mého názoru třeba v projednávané věci odpovědět, se tudíž týká výkladu dotyčných ustanovení s cílem určit, který rok má být použit jako základ pro výpočet snížení přímých plateb.

17 – Viz bod 27 tohoto stanoviska.

37. S ohledem na výše uvedené je za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu namístě přeformulovat předběžnou otázku takto [18]: musí být čl. 97 odst. 1 a čl. 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a čl. 73 odst. 4 návětí a písm. a) prováděcího nařízení č. 809/2014 vykládány v tom smyslu, že snížení přímých plateb z důvodu nedodržení pravidel podmíněnosti musí být vypočítána na základě plateb poskytnutých za kalendářní rok, ve kterém k uvedenému nedodržení *došlo*, nebo na základě plateb poskytnutých za kalendářní rok, v němž bylo uvedené nedodržení *zjištěno*?

38. Za účelem zodpovězení této otázky považuji za vhodné nejprve uvést několik poznámek k systému snížení v případě nedodržení pravidel podmíněnosti (část B). Poté připomenu závěry vyplývající z rozsudku Teglgaard (část C) a následně přistoupím k výkladu ustanovení použitelných v původním řízení (část D).

B. K systému snížení v případě nedodržení pravidel podmíněnosti

39. V oblasti společné zemědělské politiky musí zemědělci splnit podmínky způsobilosti, aby jim vznikl nárok na přímé platby. Po dobu, kdy uvedenou podporu pobírají, se na ně zároveň vztahují pravidla podmíněnosti [19], jejichž nedodržení je sankcionováno procentním snížením celkové výše podpory.

40. Snížení přímých plateb z důvodu nedodržení pravidel podmíněnosti má dvě fáze: *výpočet* snížení a následně *uplatnění* snížení.

41. Pro účely výpočtu snížení může mít volba, zda bude jako základ pro výpočet použit *rok, kdy k nedodržení došlo*, nebo *rok, kdy bylo nedodržení zjištěno*, významný dopad na rozsah snížení. Věcné okolnosti jako například počet obhospodařovaných hektarů, na jejichž základě jsou přímé platby poskytovány, se totiž mohou rok od roku výrazně lišit. To znamená, že pokud bylo nedodržení pravidel podmíněnosti zjištěno v jiném roce, než ve kterém k němu došlo, a za základ pro výpočet je použit *rok, kdy bylo nedodržení zjištěno*, může být výše plateb, na něž se uplatní snížení, mnohem vyšší než v roce, kdy došlo k nedodržení, jestliže se zvýšila, nebo naopak snížila plocha v hektarech [20].

42. Právě taková situace, kdy se výše přímých plateb v roce, kdy k nedodržení došlo, liší od výše plateb v roce, kdy bylo nedodržení zjištěno, byla dotčena v rozsudku Teglgaard [21].

C. Závěry vyplývající z rozsudku Teglgaard

43. Pro projednávanou věc je rozsudek Teglgaard relevantní zejména ve dvou ohledech.

18 – Připomínám, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, který mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší přeformulovat otázky, které mu byly položeny, a případně posoudit, zda otázka týkající se platnosti ustanovení unijního práva vychází ze správného výkladu dotčeného předpisu. Viz rozsudek ze dne 17. července 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, body 22 a 23).

19 – Pravidla podmíněnosti spojují platbu příjemcům některých podpor v plné výši s dodržováním pravidel týkajících se zemědělské půdy, zemědělské produkce a činnosti, která se musí týkat začlenění základních norem z oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví zvířat, a dobrých životních podmínek zvířat a dobrého zemědělského a ekologického stavu do společných organizací trhů. V případě nedodržování těchto norem členské státy tyto podpory úplně nebo částečně pozastaví. Pravidla podmíněnosti tak zemědělcům ukládají povinnost dodržovat v každém roce činnosti povinné požadavky na hospodaření a požadavky týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu, které tvoří pravidla podmíněnosti (viz rozsudek Teglgaard, body 40 až 42).

20 – V tomto smyslu viz rovněž rozsudek Teglgaard, body 48 a 53. Pokud jde o konkrétní příklad, viz body 72 až 76 tohoto stanoviska. Naopak, pokud bylo nedodržení předpisů zjištěno ve stejném roce, v jakém k němu došlo, je irelevantní, zda bude použit rok, kdy k nedodržení došlo, nebo rok, kdy bylo nedodržení zjištěno.

21 – V projednávané věci není v předkládacím rozhodnutí uvedeno, zda se mezi rokem, kdy došlo k nedodržení (2015), a rokem, kdy bylo toto nedodržení zjištěno (2016), změnily věcné okolnosti situace dotyčného zemědělce, pokud jde o případ nedodržení pravidel podmíněnosti v oblasti zdraví.

44. *Zaprvé* byla Soudnímu dvoru položena otázka výkladu obdobná otázce položené v projednávané věci, a to, zda má být jako základ pro výpočet snížení přímých plateb použit *rok, kdy k nedodržení došlo*, nebo *rok, kdy bylo nedodržení zjištěno*.

45. Konkrétně šlo o výklad článku 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003. Znění uvedeného ustanovení nebylo jednoznačné z důvodu rozdílů mezi jeho jednotlivými jazykovými verzemi. Verze uvedeného ustanovení ve francouzském jazyce v zásadě stanovila, že relevantním rokem pro snížení plateb je *rok, kdy bylo nedodržení zjištěno*. Naopak téměř všechny ostatní jazykové verze uvedeného ustanovení stanovily, že relevantním rokem pro toto snížení je *rok, kdy k nedodržení došlo* [22].

46. Z těchto dvou možností výkladu se Soudní dvůr přiklonil k tomu, že jím má být *rok, kdy k nedodržení došlo*. V tomto směru Soudní dvůr zejména vycházel jednak z účelu pravidel podmíněnosti, jednak ze zásad proporcionality, rovného zacházení a právní jistoty.

47. Nejprve dospěl k závěru, že pouze pokud je jako základ pro výpočet použit rok, kdy k nedodržení došlo, může být ve všech případech zajištěno dosažení cíle pravidel podmíněnosti.

48. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že účelem nařízení č. 1782/2003 v oblasti dodržování pravidel podmíněnosti bylo *spojit* platbu přímých podpor s dodržováním povinných požadavků týkajících se dobrého zemědělského a ekologického stavu, které tvoří pravidla podmíněnosti. V případě nedodržení uvedených požadavků měly členské státy snížit výši přímých plateb. Podle Soudního dvora nicméně dodržování uvedených požadavků zcela plní svůj účel, pouze pokud je sankce za jejich nedodržení uložena v podobě snížení přímých plateb, které měly být poskytnuty v kalendářním roce, ve kterém k tomuto nedodržení došlo. Pouze takový vztah je totiž způsobilý zachovat *vazbu* mezi jednáním zemědělce vedoucím ke vzniku sankce a touto sankcí, jelikož se věcné okolnosti, na jejichž základě jsou přímé platby poskytovány, mohou rok od roku výrazně lišit [23].

49. Soudní dvůr dále rozhodl, že pouze pokud je jako základ pro výpočet použit rok, kdy k nedodržení došlo, může být ve všech případech dodržena zásada proporcionality. Zohlednění roku, kdy bylo zjištěno nedodržení pravidel podmíněnosti, pro výpočet snížení přímých plateb, by totiž nemohlo zajistit vazbu mezi jednáním zemědělce vedoucím ke vzniku takového snížení a tímto snížením. Naproti tomu dodržování zásady proporcionality je zajištěno vždy, když se snížení přímých plateb počítá z částky přímých plateb, které byly nebo mají být poskytnuty za kalendářní rok, kdy došlo k nedodržení pravidel podmíněnosti, jelikož tato vazba zůstává zachována [24].

50. Konečně použití roku, kdy k nedodržení došlo, dokáže zaručit zásady rovného zacházení a právní jistoty. Volba tohoto roku jako základu pro výpočet totiž podle Soudního dvora umožňuje vyloučit riziko, že by výše plateb, na něž se uplatní snížení, byla vyšší nebo nižší než v roce, kdy bylo nedodržení pravidel podmíněnosti zjištěno, což umožňuje na jedné straně zaručit dodržení zásady rovného zacházení se zemědělci a na druhé straně ztížit předvídatelnost finančních důsledků, které bude muset dotyčný zemědělec nést z důvodu nedodržení pravidel podmíněnosti [25].

51. *Zadruhé* Soudní dvůr v rozsudku Teglgaard poskytl výklad všech ustanovení týkajících se výpočtu snížení, která platila před přijetím právní úpravy dotčené v projednávané věci. Ačkoli se znění těchto dřívějších ustanovení v průběhu času měnilo [26], Soudní dvůr je vykládá stejně. V tomto ohledu Soudní dvůr jasně rozlišuje mezi *výpočtem a uplatněním* snížení. Podle Soudního dvora musí být všechna

22 – Rozsudek Teglgaard, bod 36.

23 – Rozsudek Teglgaard, body 40 až 43.

24 – Rozsudek Teglgaard, body 40 až 43 a 49 až 51.

25 – Rozsudek Teglgaard, body 48, 52 a 53.

26 – Jde jednak o čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003, čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení, ve znění nařízení č. 146/2008, a čl. 66 odst. 1 prováděcího nařízení č. 796/2004, jednak o čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009 a čl. 70 odst. 4 a 8 písm. a) prováděcího nařízení č. 1122/2009. Tato ustanovení jsou citována v části II.A tohoto stanoviska.

dřívější ustanovení vykládána v tom smyslu, že snížení se *vypočítá* na základě plateb, které byly nebo mají být poskytnuty za kalendářní rok, v němž k uvedenému nedodržení *došlo*, zatímco takto vypočtené snížení přímých plateb musí být *uplatněno* na platby, které byly nebo mají být poskytnuty za kalendářní rok, v němž bylo nedodržení pravidel podmíněnosti *zjištěno* [27].

52. Jak jsem uvedl v úvodu tohoto stanoviska, vyvstává v kontextu projednávané věci otázka, zda tento výklad platí i pro novou právní úpravu, nebo zda normotvůrce zamýšlel změnit rok, na jehož základě má být vypočítáno snížení.

53. Pro zodpovězení této otázky považuji za vhodné nejprve vyložit ustanovení základního nařízení, a to článku 97 odst. 1 a článku 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 (část D), a až poté se věnovat výkladu prováděcího nařízení č. 809/2014 (část E). Prováděcí nařízení č. 809/2014, jako prováděcí nařízení přijaté na základě zmocňovacího ustanovení obsaženého v nařízení č. 1306/2013, totiž musí být vykládáno v souladu s nařízením č. 1306/2013 a nesmí se odchýlit od ustanovení posledně uvedeného nařízení, z něhož vychází [28].

D. K výkladu nařízení č. 1306/2013

54. Pro výklad nařízení č. 1306/2013 je zvlášť významný čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009, neboť právě toto ustanovení základního nařízení, které platilo před přijetím nařízení č. 1306/2013, vyložil Soudní dvůr v tom smyslu, že základem pro výpočet snížení je *rok, kdy k nedodržení došlo* [29]. Vyvstává tedy otázka, kterým ustanovením nařízení č. 1306/2013 byl čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009 nahrazen.

55. V tomto ohledu nejprve uvádím, že nařízení č. 1306/2013 obsahuje nikoliv ustanovení, které by bylo totožné s ustanovením čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009, nýbrž dvě ustanovení, která mají obě *prima facie* podobné znění jako čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009, a to čl. 97 odst. 1 a čl. 99 odst. 1 [30].

56. Dále podotýkám, že obě tato ustanovení odkazují na konkrétní rok, avšak každé z nich na jiný: čl. 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 odkazuje na rok, kdy bylo nedodržení zjištěno, zatímco čl. 97 odst. 1 téhož nařízení odkazuje na kalendářní rok, ve kterém příjemce musí dodržet pravidla podmíněnosti, což odpovídá roku, kdy k nedodržení došlo [31]. Vyvstává tedy otázka, které z těchto ustanovení se vztahuje na výpočet snížení, a obecněji, zda normotvůrce zamýšlel změnit pravidlo, podle kterého se jako základ pro výpočet použije rok, kdy k nedodržení došlo, jak stanovily dřívější právní úpravy.

57. Zúčastněné strany v zásadě v tomto ohledu zastávají dva různé názory.

58. Na jedné straně nizozemská a německá vláda a Komise se domnívají, že normotvůrce zamýšlel novou právní úpravou změnit rok, na jehož základě je třeba vypočítat snížení. Podle jejich názoru byl bývalý čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009, týkající se výpočtu, nahrazen článkem 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Vzhledem k tomu, že posledně uvedené ustanovení odkazuje na *rok, kdy bylo nedodržení zjištěno*, musí být podle jejich názoru snížení vypočítáno na základě tohoto roku.

27 – Viz rozsudek Teglgaard, body 34 až 59.

28 – V tomto smyslu viz rozsudek Teglgaard, bod 45 a citovaná judikatura.

29 – Viz rozsudek Teglgaard, body 55 a 56.

30 – Znění první části čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009 je podobné znění čl. 97 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, zatímco znění druhé části prvně uvedeného ustanovení je podobné znění čl. 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.

31 – V tomto smyslu viz rovněž rozsudek Teglgaard, bod 55, týkající se výrazu „kalendářní rok“. Pokud je mi známo, jednotlivá jazyková znění těchto ustanovení se v tomto ohledu shodují, a jsou tedy v tomto směru jasná.

59. Na druhé straně dánská vláda, Parlament a Rada jsou toho názoru, že nová právní úprava je v podstatě totožná s předchozí právní úpravou a že normotvůrce nezamýšlel změnit rok relevantní pro výpočet snížení. V podstatě se domnívají, že čl. 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 neupravuje *výpočet* snížení, ale jeho *uplatnění*. Z uvedeného ustanovení, které odkazuje na *rok, kdy bylo nedodržení zjištěno*, tak podle jejich tvrzení vyplývá, že snížení musí být *uplatněno* na platby poskytnuté za tento rok. Naopak, pokud jde o *výpočet* snížení, má dánská vláda za to, že bývalý čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009 byl nahrazen článkem 97 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, a že je tedy třeba snížení vypočítat na základě *roku, kdy k nedodržení došlo*, jak stanoví toto posledně uvedené ustanovení [32].

60. Přikláním se k posledně uvedenému výkladu, a to z následujících důvodů. Zaprvé ze srovnávací tabulky vyplývá, že čl. 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009 byl skutečně nahrazen článkem 97 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 (část 1). Zadruhé pouze použití *roku, kdy k nedodržení došlo*, jako základu pro výpočet umožňuje zajistit ve všech případech dosažení cíle nařízení č. 1306/2013 v oblasti dodržování pravidel podmíněnosti a zásady proporcionality (část 2). Zatřetí nelze podle mého názoru z postupu přijímání nařízení č. 1306/2013 dovodit, že normotvůrce *zamýšlel* změnit dřívější pravidla týkající se této problematiky; možná lze tvrdit dokonce opak (část 3).

1. Znění článku 97 odst. 1 a článku 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a kontext těchto ustanovení ve srovnání s předchozí právní úpravou

61. Předně podotýkám, že vycházíme-li z jejich znění, lze jak článek 97 odst. 1, tak článek 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 v zásadě chápat v tom smyslu, že se týkají výpočtu snížení, a tedy nahrazují článek 23 odst. 1 nařízení č. 73/2009. Ani v jednom z nich totiž není výslovně uvedeno, jaký rok má být použit jako základ pro *výpočet* snížení. Naproti tomu je v obou použit pojem „uplatnit“ snížení, který má širší význam a může znamenat *vypočítat*, ale i *vztáhnout* [33].

62. Nehledě na výše uvedené nicméně podotýkám, že podle srovnávací tabulky uvedené v příloze XI nařízení č. 1307/2013 byl článek 23 nařízení č. 73/2009 nahrazen článkem 97 nařízení č. 1306/2013 [34].

63. Připomínám, že pravidla pro podmíněnost stanovená v nařízení č. 73/2009 byla nařízením č. 1307/2013 formálně zrušena, ačkoli byla nahrazena ustanoveními stanovenými v nařízení č. 1306/2013 [35]. Nařízení č. 1306/2013 a nařízení č. 1307/2013, která jsou obě součástí reformy společné zemědělské politiky, jsou tedy těsně spojena [36]. Právě v tomto kontextu byla k nařízení č. 1307/2013 v příloze připojena srovnávací tabulka ustanovení nařízení č. 1306/2013 a zrušených ustanovení nařízení č. 73/2009 [37].

64. Na základě uvedené tabulky vycházím z předpokladu, že rok, který má být použit jako základ pro snížení platby, je určen v článku 97 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, což mě vede k otázce, jaký je tedy účel článku 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013?

65. Shodně s dánskou vládou, Radou a Parlamentem mám za to, že se uvedené ustanovení týká *uplatnění* snížení.

32 – Rovněž Parlament a Rada jsou toho názoru, že výpočet snížení musí být založen na platbách poskytnutých za rok, kdy bylo nedodržení zjištěno. Neupřesnily nicméně, o které, příp. která ustanovení se v této souvislosti opírají.

33 – V tomto smyslu viz rozsudek Teglgaard, body 44 a 45 a stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Teglgaard a Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, bod 76). V jiných jazykových zněních článku 97 odst. 1 a článku 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 je použit stejně široký pojem jako „uplatnit“: „imposed“ a „applied“ v anglickém jazyce, „opgelegd“ v nizozemském jazyce a „pålægges“ a „anvendes“ v dánském jazyce.

34 – V této souvislosti z čl. 72 odst. 2 nařízení č. 1307/2013 nadepsaného „Zrušení“ vyplývá, že odkazy na nařízení č. 73/2009 se považují za odkazy na nařízení (EU) č. 1306/2013 a vykládají se v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze XI nařízení č. 1307/2013.

35 – Viz poznámka pod čarou 15 tohoto stanoviska.

36 – Nařízení č. 1306/2013 a předpisy přijaté podle uvedeného nařízení se použijí zejména na opatření stanovená v nařízení č. 1307/2013 (viz bod 4 odůvodnění posledně uvedeného nařízení).

37 – Viz příloha XI nařízení č. 1307/2013.

66. Pokud jde totiž o jeho znění, předně uvádím, že toto ustanovení je velmi podobné dřívějšímu ustanovení, které se týkalo *uplatnění* snížení, a to článku 70 odst. 8 písm. a) prováděcího nařízení ř. 1122/2009. Toto posledně uvedené ustanovení zřejmě normotvůrce začlenil do základního nařízení č. 1306/2013 jako článek 99 odst. 1 první pododstavec.

67. Tento výklad navíc podporuje i výše uvedená srovnávací tabulka. Z této tabulky totiž vyplývá, že článek 99 nařízení č. 1306/2013 odpovídá článku 24 bývalého nařízení č. 73/2009. V této souvislosti podotýkám, že posledně uvedený článek obsahuje obdobné odstavce, jako je odst. 1 druhý pododstavec a odst. 2 až 4 článku 99 nařízení č. 1306/2013. Neobsahuje nicméně žádné ustanovení, které by odpovídalo článku 99 odst. 1 prvnímu pododstavci nařízení č. 1306/2013, což dále podporuje myšlenku, že uvedené ustanovení odpovídá článku 70 odst. 8 písm. a) prováděcího nařízení č. 1122/2009.

68. S ohledem na výše uvedené je třeba odmítnout argument nizozemské a německé vlády a Komise vycházející z nadpisu článku 99 „Výpočet správní sankce“, který se v dřívějších nařízeních nenacházel. Je pravda, že tento název by mohl nasvědčovat tomu, že se článek 99 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 1306/2013 týká výpočtu snížení, a že tak upravuje rok, na jehož základě má být vypočteno snížení. Je však třeba uvést, zaprvé že výše uvedené argumenty takový výklad nepodporují. Zadruhé, jak tvrdí Rada, lze název článku 99 vysvětlit tím, že téměř celý článek 99, a to odst. 1 druhý pododstavec a odstavce 2 až 4 uvedeného článku, se skutečně týká výpočtu snížení, konkrétně kritérií, která je třeba při výpočtu vzít v úvahu, jako je závažnost, rozsah, trvání a opakování zjištěného nedodržení.

2. K účelu systému podmíněnosti

69. V rozsudku Teglgaard Soudní dvůr rozhodl, že účelem nařízení č. 1782/2003 v oblasti dodržování pravidel podmíněnosti bylo *spojit* platbu přímých podpor s dodržováním pravidel, která se týkají zemědělské půdy, zemědělské produkce a činnosti [38].

70. Je nesporné, že uvedený účel byl v nařízení č. 1306/2013 zachován, jak vyplývá z bodu 53 jeho odůvodnění. V tomto bodu odůvodnění se připomíná, že bývalá základní nařízení, nařízení č. 1782/2003 a nařízení č. 73/2009, zavedla zásadu, že platba příjemcům v plné výši by měla být *spojena* s dodržováním pravidel týkajících se hospodaření s půdou, zemědělské produkce a zemědělské činnosti.

71. Podle mého názoru a shodně s tím, jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudku Teglgaard, lze z tohoto účelu dovodit, že jako základ pro výpočet snížení má být použit *rok, kdy k nedodržení došlo*, jak je stanoveno v čl. 97 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Pouze tento rok totiž umožňuje zajistit ve všech případech vazbu mezi jednáním zemědělce a sankcí [39]. Naopak zohlednění *roku, kdy bylo nedodržení zjištěno*, pro výpočet snížení neumožňuje tuto vazbu zajistit systematicky. Totéž platí pro zásadu proporcionality [40]. Navíc použití *roku, kdy k nedodržení došlo*, lépe odpovídá zásadám právní jistoty a rovného zacházení [41].

72. Pro ilustraci mnou navrhovaného výkladu považuji za relevantní příklad, který použila generální advokátka J. Sharpston ve svém stanovisku ve věci Teglgaard [42]: předpokládejme, že zemědělci A, B a C provozují stejné zemědělské podniky a každý z nich má v prvním roce nárok na přímou podporu ve výši 10 000 eur. Každý z nich se dopustí v prvním roce stejného porušení požadavků podmíněnosti, avšak tato porušení v daném roce zůstanou nezjištěna.

38 – Viz rozsudek Teglgaard, body 40 až 43, zmíněné v bodech 47 a 48 tohoto stanoviska.

39 – Rozsudek Teglgaard, body 40 až 43.

40 – Viz rozsudek Teglgaard, body 49 až 51.

41 – Viz rozsudek Teglgaard, body 48, 52 a 53.

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

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

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

75. V důsledku toho je u zemědělce A (který nežádal o žádnou přímou podporu ve třetím roce, protože své hospodaření ukončil) snížení přímé podpory ve výši 3 % × 0. Unikne zcela beztrestně. U zemědělce B, který obhospodařuje stále stejnou plochu jako v prvním roce a ve třetím roce má nárok na přímou podporu ve výši 10 000 eur, je snížení plateb jeho přímé podpory ve výši 3 % z 10 000 eur, neboli ve výši 300 eur. Sankce, která mu je uložena, je stejná, jako by byla v případě, kdyby jako základ pro výpočet 3 % snížení podpory byl použit rok, kdy došlo k porušení. Zemědělec C svůj podnik značně zvětšil, a tak má ve třetím roce nárok na přímou podporu ve výši 100 000 eur. V důsledku toho je jeho sankcí za porušení, ke kterému došlo v prvním roce, snížení ve výši 3 000 eur, jež se použije na jeho přímé platby ve třetím roce.

76. Bude zřejmé, že výsledkem použití metodiky založené na *roce, kdy bylo nedodržení zjištěno*, je uložení značně odlišných sankcí u všech tří zemědělců A, B, a C (0 eur, 300 eur a 3 000 eur), a to *za zcela identické porušení požadavků na podmíněnost v* prvním roce. Takový výsledek však není slučitelný s účelem nařízení č. 1306/2013 ani se zásadou proporcionality [43].

77. S ohledem na výše uvedené je třeba odmítnout argument Komise o účelu nařízení č. 1306/2013. Je samozřejmě pravda, že správní sankce ve formě snížení plateb musí být odrazující a účinné, což vyplývá z bodu 57 odůvodnění nařízení č. 1306/2013. Tento obecný cíl nicméně nemůže s ohledem na výše uvedené odůvodnit, aby byl jako základ pro výpočet snížení použit rok, kdy bylo nedodržení zjištěno. Pokud jde dále o argument nizozemské, německé a švédské vlády, podle kterého by použití roku, kdy k nedodržení *došlo*, jako základu pro výpočet bylo v praxi obtížnější než použití roku, kdy bylo nedodržení *zjištěno*, je třeba dospět k závěru, že i za předpokladu, že je tento argument správný, není možné uplatnit takové obtíže správní povahy či praktické důvody na podporu výkladu, který je v rozporu s účelem dotyčných ustanovení [44].

3. K postupu přijímání dotyčných ustanovení

78. Vzhledem k tomu, že nařízení č. 1306/2013 bylo přijato před tím, než byl vydán rozsudek Teglgaard, nemohl normotvůrce výslovně uvést, zda jeho úmyslem je zachovat, nebo naopak změnit rok, na jehož základě má být vypočteno snížení přímých plateb stanovené dřívější právní úpravou, jak je vykládána v rozsudku Teglgaard. Nehledě na výše uvedené však podle mého názoru z žádné skutečnosti týkající se postupu přijímání článku 97 odst. 1 a článku 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 nevyplývá závěr, že by normotvůrce zamýšlel změnit právní úpravu této problematiky.

79. Pokud jde totiž zaprvé o odůvodnění nařízení č. 1306/2013, podotýkám, že v něm není uvedena metoda výpočtu snížení. Žádný z bodů odůvodnění nařízení č. 1306/2013 tak neumožňuje učinit závěr, že normotvůrce hodlal v tomto ohledu změnit dřívější pravidla. Naopak mám shodně s dánskou vládou a Parlamentem za to, že z bodu 57 odůvodnění nařízení č. 1306/2013 zřejmě vyplývá, že

43 – Viz rozsudek Teglgaard, body 43 a 49 až 51.

44 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. února 1991, Německo v. Komise (C-28/89, EU:C:1991:67, bod 18), a stanovisko generální advokátky J. Sharpston ve věci Teglgaard a Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, body 60, 82 a 83).

normotvůrce *nezamýšlel* změnit předchozí právní úpravu. Z uvedeného bodu odůvodnění týkajícího se systému podmíněnosti tak vyplývá, že účelem nařízení č. 1306/2013 je „[z] důvodu soudržnosti [...] *sloučit* příslušná ustanovení Unie do jednoho právního nástroje“ [45], z čehož lze usuzovat, že úmyslem normotvůrce nebylo změnit systém snížení v případě nedodržení pravidel podmíněnosti.

80. Zadruhé, pokud jde o přípravné práce k nařízení č. 1306/2013, podotýkám, že i kdyby z těchto prací vyplývala vůle normotvůrce změnit metodu výpočtu snížení, nemohl by být takový úmysl podle mého názoru rozhodující pro výklad dotyčných ustanovení, jelikož není vyjádřen ve vlastní právní úpravě, a to ani v ustanoveních ani v odůvodnění nařízení č. 1306/2013 ani v účelu dotyčných pravidel [46].

81. V každém případě, nehledě na výše uvedené, se na rozdíl od Komise nedomnívám, že by z přípravných prací k článku 99 nařízení č. 1306/2013 bylo možné dovodit, že normotvůrce zamýšlel změnit metodu výpočtu snížení. Připomínám, že podle Komise se určení roku, který má být použit jako základ pro výpočet snížení přímých plateb, řídí tímto ustanovením, a nikoli článkem 97 odst. 1 tohoto nařízení.

82. V této souvislosti podotýkám, že je sice pravda, že čl. 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 byl během legislativního procesu změněn, neboť původní verze uvedeného ustanovení obsažená v návrhu Komise odkazovala na *rok, kdy k nedodržení došlo* [47], zatímco konečná verze uvedeného ustanovení odkazuje na *rok, kdy bylo nedodržení zjištěno*. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, však žádný prvek přípravných prací neumožňuje dospět k závěru, že normotvůrce touto změnou, která byla přijata v rámci třístranných jednání o návrhu Komise [48], zamýšlel změnit rok rozhodný pro *výpočet* snížení, který byl stanoven v předchozí právní úpravě.

83. Na podporu svého tvrzení předložila Komise *interní* dokumenty, ze kterých podle ní vyplývá, že takový byl její úmysl při předložení návrhu této změny: vycházela z toho, že výpočet snížení spadá do působnosti článku 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, a že tak nemá být nadále použit rok, kdy k nedodržení *došlo*, ale nově má být použit rok, kdy bylo nedodržení *zjištěno*, jelikož bylo příliš obtížné stanovit rok, v němž k nedodržení pravidel podmíněnosti došlo [49].

45 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska. Připomínám, že před vstupem nařízení č. 1306/2013 v platnost byla ustanovení v oblasti ukládání sankcí za nedodržení pravidel podmíněnosti obsažena v nařízení č. 73/2009 o přímých podporách zemědělcům. V rámci reformy společné zemědělské politiky byla některá ustanovení společná pro různé typy podpor začleněna do nařízení č. 1306/2013 o financování společné zemědělské politiky, které tak představuje „horizontální“ nařízení. Právě v tomto kontextu začlenil normotvůrce pravidla týkající se podmíněnosti do nařízení č. 1306/2013.

46 – V tomto smyslu viz rovněž stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci BV (C-129/19, EU:C:2020:375, body 118 až 123) a ve věci Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, body 61 až 63).

47 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky [COM(2011)628 final]. Článek 99 odst. 1 uvedeného návrhu odkazoval konkrétně na „daný kalendářní rok nebo dané roky“. Jak je vysvětleno v bodě 56 tohoto stanoviska, tento odkaz se vztahuje na rok, kdy k nedodržení došlo.

48 – Dotyční tři spolunormotvůrci potvrdili, že změna byla přijata v rámci třístranných jednání o návrhu Komise.

49 – Z interního dokumentu Komise ze dne 15. května 2013 týkajícího se článku 99 odst. 1 návrhu nařízení vyplývá, že „[t]he 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“.

84. Nicméně je nutné uvést, shodně s Parlamentem a Radou, že žádný prvek (zveřejněných) přípravných prací k nařízení č. 1306/2013 neumožňuje určit, že zbývající dva spolunormotvůrci byli o tomto tvrzeném odůvodnění informováni, souhlasili s ním a změnu přijali [50]. Uvedený interní dokument tudíž nemůže sloužit jako zdroj pro výklad. Kromě toho, jak uvádí Parlament a Rada, změnu navrhovanou Komisí lze vysvětlit její vůlí zajistit soudržnost s obsahem bývalého ustanovení týkajícího se uplatnění [vypočteného snížení], a to článkem 70 odst. 8 písm. a) prováděcího nařízení č. 1122/2009.

85. S ohledem na veškeré předcházející úvahy jsem dospěl k závěru, že normotvůrce *nezamýšlel* změnit metodu výpočtu snížení na základě nařízení č. 1306/2013.

4. Dílčí závěr ohledně výkladu nařízení č. 1306/2013

86. Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 97 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 musí být vykládán v tom smyslu, že snížení plateb z důvodu nedodržení pravidel podmíněnosti musí být vypočítána na základě plateb, které byly nebo mají být poskytnuty za kalendářní rok, ve kterém k uvedenému nedodržení *došlo*, zatímco čl. 99 odst. 1 uvedeného nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že takto vypočtená snížení přímých plateb jsou *uplatněna* na platby, které byly nebo mají být poskytnuty za kalendářní rok, ve kterém bylo uvedené nedodržení *zjištěno*.

E. K výkladu prováděcího nařízení č. 809/2014

87. Pokud jde o článek 73 odst. 4 písm. a) prováděcího nařízení č. 809/2014, uvádím, že znění uvedeného ustanovení je v zásadě totožné se zněním článku 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Článek 73 odst. 4 písm. a) prováděcího nařízení č. 809/2014, jakožto ustanovení nařízení, kterým se provádí hlavní nařízení, musí být vykládán v souladu s článkem 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. To znamená, že i čl. 73 odst. 4 písm. a) prováděcího nařízení č. 809/2014 musí být vykládán v tom smyslu, že snížení přímých plateb jsou *uplatněna* na platby, které byly nebo mají být poskytnuty za kalendářní rok, v němž bylo nedodržení pravidel podmíněnosti *zjištěno* [51].

V. Závěry

88. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázku položenou College van Beroep voor het Bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko) takto:

„1) Článek 97 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení 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 musí být vykládán v tom smyslu, že snížení přímých plateb z důvodu nedodržení pravidel podmíněnosti musí být vypočtena na základě plateb, které byly nebo mají být poskytnuty za rok, ve kterém k tomuto nedodržení došlo.

50 – Pokud je mi známo, a jak uvedly Rada a Parlament, tato změna je zmíněna pouze ve dvou zveřejněných dokumentech Rady. Z nich však nelze dovodit úmysl normotvůrce, pokud jde o provedení změny. V prvním z těchto dokumentů, označeném číslem jednacím 10204/13 ADD1, ze dne 7. června 2013 je v komentáři k článku 99 odst. 1 uvedeno: „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.“ Jak jsem vysvětlil v bodě 61 tohoto stanoviska, pojem „uplatnit“ („applied“ v anglickém jazyce) může znamenat jak výpočet, tak uplatnění snížení. Ve druhém dokumentu, označeném číslem jednacím 10204/13 REV, ze dne 14. června 2013 je tento komentář nahrazen přijatým zněním článku 99 odst. 1, takže ani z něj nelze určit důvody uplatněné normotvůrcem.

51 – Skutečnost, že Komise při přijímání článku 73 odst. 4 písm. a) prováděcího nařízení č. 809/2014 zjevně vycházela z názoru, že se čl. 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 netýká uplatnění, ale výpočtu snížení, vysvětluje, proč je uvedené ustanovení omezeno na převzetí obsahu článku 99 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.

2) Článek 99 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení 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 článek 73 odst. 4 návětí a písm. a) prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze dne 17. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost, musí být vykládány v tom smyslu, že takto vypočtená snížení přímých plateb jsou uplatněna na platby, které byly nebo mají být poskytnuty za kalendářní rok, ve kterém bylo nedodržení pravidel podmíněnosti zjištěno.“