Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 10. března 2016 [1]

Spojené věci C-333/15 a C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
proti
Comunidad Autónoma de Aragón

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunal Supremo (Nejvyšší soudní dvůr, Španělsko)]

„Společná zemědělská politika — Nařízení (ES) č. 1782/2003 — Jednotná platba na zemědělský podnik — Plochy, na které lze poskytnout podporu — Stálá pastvina — Zneužití práva“

I – Úvod

1. Pastviny jsou vzhledem ke své vysoké ekologické, jakož i estetické hodnotě nepostradatelnou součástí naší zemědělské krajiny. Plní základní funkce v oblasti ochrany životního prostředí, která podle článku 11 SFEU ve spojení s článkem 191 SFEU patří k cílům politiky Unie a má také rozhodující význam pro biologickou rozmanitost, která se právě v poslední době stala středem pozornosti [2]. V této souvislosti může být překvapivé, že zemědělcům jsou v určitém členském státě odpírány platby z důvodu, že provedli přeměnu ploch, které byly dosud intenzivně obhospodařovány například jako orná půda, na pastviny. Soudní dvůr bude muset v rámci této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v podstatě objasnit, zda unijní právo brání takovému postupu.

2. Tato otázka vyvstává v souvislosti s právním sporem mezi María del Pilar Planes Bresco, majitelkou zemědělského podniku ve Španělsku, a orgány samosprávného společenství Aragonie. Tyto orgány neuznaly v plném rozsahu stálé pastviny, které María del Pilar Planes Bresco deklarovala ve dvou žádostech o přímé platby jako plochy, na které lze poskytnout podporu, jelikož uvedená plocha byla větší než v referenčním období před několika lety. Na základě zákonné úpravy samosprávného společenství bylo za těchto okolností třeba vycházet z předpokladu, že zemědělská činnost byla na těchto plochách ve skutečnosti zcela ukončena, a tudíž došlo ke zneužívajícímu jednání. Obě strany sporu se nyní odvolávají na unijní právo s cílem podpořit svá stanoviska.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Viz „Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020“ (sdělení ze dne 3. května 2011, KOM[2011] 244 v konečném znění), která byla vypracována Evropskou komisí a je podporována Radou Evropské unie a Evropským parlamentem; viz závěry Rady ze dne 21. června 2011 (dokument 11978/11) a ze dne 19. prosince 2011 (dokument 18862/11) a usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. dubna 2012 (Úř. věst. 2013, C 258 E, s. 99). V této souvislosti si zaslouží pozornost i skutečnost, že Organizace spojených národů prohlásila období mezi lety 2011 a 2020 za desetiletí biologické rozmanitosti.

3. Projednávaný případ má zvláštní význam také tím, že Evropský účetní dvůr se již řadu let zaměřuje na nedostatky v řádném hodnocení způsobilosti stálých pastvin ve Španělsku pro poskytnutí podpory [3]. Tento členský stát proto obhajuje zde diskutovanou právní úpravu jako součást nápravných opatření, která jsou vhodná k vyřešení uvedených problémů. Jak se však ukáže při podrobnějším zkoumání, překročil tím sledovaný cíl.

II – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

4. Rámec unijního práva použitelného na tento případ tvoří nařízení č. 1782/2003 [4], které mezitím pozbylo platnosti. Tímto nařízením byl od základu reformován systém podpor poskytovaných zemědělcům v Unii. Podpory závisející na produkci byly v zásadě nahrazeny „režimem jednotné platby“, jejíž výše již není ovlivněna aktuální produkcí podniku [5].

5. Článek 2 nařízení č. 1782/2003 („Definice“) v písmeni c) uvádí, že „zemědělskou činností“ se „rozumí produkce, chov nebo pěstování zemědělských produktů včetně sklizně, dojení, plemenářské činnosti a chovu zvířat pro zemědělské účely nebo udržování půdy v dobrém zemědělském a ekologickém stavu podle článku 5“.

6. Článek 5 nařízení č. 1782/2003 („Dobrý zemědělský a ekologický stav“) zní takto (výňatek):

„1. Členské státy dbají o to, aby veškerá zemědělská půda, a zejména půda, která se již nevyužívá pro účely produkce, byla udržována v dobrém zemědělském a ekologickém stavu. Na základě rámce stanoveného v příloze IV stanoví členské státy na vnitrostátní nebo regionální úrovni minimální požadavky pro dobrý zemědělský a ekologický stav, […]

2. Členské státy dbají o to, aby půda užívaná jako stálé pastviny ke dni žádostí o podporu na plochu v roce 2003 zůstala vyčleněna na toto použití.

[…]“

7. Článek 29 nařízení č. 1782/2003 („Omezení plateb“) stanoví:

„Aniž jsou dotčena případná zvláštní ustanovení v jednom nebo druhém režimu podpor, žádná platba nebude provedena ve prospěch osob, u nichž je zjištěno, že vytvořily uměle podmínky požadované pro poskytnutí takových plateb a získaly tak výhodu, která není v souladu s cíli dotyčného režimu podpor.“

8. Článek 36 nařízení č. 1782/2003 („Platební podmínky“) v odstavci 1 stanoví, že podpory poskytnuté podle režimu jednotné platby jsou vypláceny pro platební nároky.

3 — Viz výroční zprávy Účetního dvora za rozpočtový rok 2014 (Úř. věst. 2015, C 373, s. 1), bod 7.21 a kolonka 7.8; za rozpočtový rok 2012 (Úř. věst. 2013 C 331, s. 1), kolonka 3.1; za rozpočtový rok 2011 (Úř. věst. 2012, C 344, s. 1), bod 3.20 a příloha 3.2; za rozpočtový rok 2010 (Úř. věst. 2011, C 326, s. 1), bod 3.31 a příloha 3.2; za rozpočtový rok 2009 (Úř. věst. 2010, C 303, s. 1), bod 3.38 a příloha 3.2; a za rozpočtový rok 2008 (Úř. věst. 2009, C 269, s. 1), bod 5.36 a příloha 5.1.

4 — Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce […] (Úř. věst. L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40, s. 269), které bylo zrušeno nařízením Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009 […] (Úř. věst. L 30, s. 16). Naposled uvedené nařízení bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013 […] (Úř. věst. L 347, s. 608).

5 — Pro pochopení fungování režimu jednotné platby viz také body 23 až 25 mého stanoviska ve věci Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

9. Článek 43 nařízení č. 1782/2003 („Stanovení platebních nároků“) upravuje, jak měly být původně zjišťovány platební nároky. Za tímto účelem musela být nejprve vypočtena referenční částka, která podle článku 37 představuje průměr plateb poskytnutých zemědělci podle starého režimu podpor během posledních tří let před přeměnou, tj. mezi lety 2000 a 2002. Daná referenční částka byla poté vydělena plochou, která je v průměru obhospodařována v tomto období. Zemědělec na tomto základě tudíž získal určitý počet platebních nároků s určitou hodnotou, který odpovídal počtu hektarů uvedené plochy.

10. Článek 44 nařízení č. 1782/2003 („Použití platebních nároků“) zní ve znění použitelném v projednávané věci takto (výňatek):

„1. Každý platební nárok vázaný na hektar, na který lze poskytnout podporu, uděluje právo na výplatu částky, která je stanovena platebním nárokem.

2. ‚Hektarem, na který lze poskytnout podporu‘ se rozumí jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, která se využívá jako orná půda nebo stálá pastvina, kromě ploch, na nichž jsou trvalé kultury a lesy nebo které jsou vyčleněny pro nezemědělskou činnost[6].

3. Zemědělec ohlásí pozemky odpovídající ploše, na kterou se váže platební nárok. […]

[…]“

11. V projednávané věci jsou navíc relevantní také nařízení č. 795/2004[7] a č. 796/2004[8], která byla přijata za účelem provedení nařízení č. 1782/2003 a mezitím byla rovněž zrušena.

12. Článek 2 písm. a) nařízení č. 795/2004 vymezuje „zemědělskou půdu“ jako „celkovou plochu orné půdy, stálých pastvin a trvalých kultur“.

13. Článek 2 písm. e) nařízení č. 795/2004 vymezuje pojem „stálé pastviny“ prostřednictvím odkazu na čl. 2 bod 2 nařízení č. 796/2004.

14. Podle čl. 2 bodu 2 nařízení č. 796/2004 se za „stálé pastviny“ v rozsahu, v němž je to relevantní v projednávané věci, považuje „půda využívaná k pěstování trav nebo jiných zelených pícnin na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách, které nejsou zahrnuty do střídání plodin v hospodářství po dobu pěti let nebo déle […]“.

6 — V rámci zahrnutí odvětví vína do režimu jednotné platby nařízením Rady (ES) č. 479/2008 ze dne 29. dubna 2008 o společné organizaci trhu s vínem […] (Úř. věst. L 148, s. 1) získalo znění čl. 44 odst. 2 nařízení č. 1782/2003 – prostřednictvím čl. 123 bodu 5 nařízení – následující podobu: „‚Hektarem, na který lze poskytnout podporu‘ se rozumí jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, kromě ploch, na nichž jsou lesy nebo které jsou vyčleněny pro nezemědělskou činnost.“ Tato změna byla podle čl. 129 písm. c) nařízení č. 479/2008 platná od 1. ledna 2009 a není v projednávané věci relevantní.

7 — Nařízení Komise (ES) č. 795/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 […] (Úř. věst. L 141, s. 1; Zvl. vyd. 03/44, s. 226, ve znění opravy v Úř. věst. L 291 s. 18), které bylo zrušeno nařízením Komise (ES) č. 1120/2009 ze dne 29. října 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle hlavy III nařízení Rady (ES) č. 73/2009 […] (Úř. věst. L 316, s. 1).

8 — Nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém […] (Úř. věst. L 141, s. 18; Zvl. vyd. 03/44, s. 243), ve znění nařízení Komise (ES) č. 239/2005 ze dne 11. února 2005, kterým se mění a opravuje nařízení (ES) č. 796/2004 […] (Úř. věst. L 42, s. 3), které bylo zrušeno nařízením Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009 […] (Úř. věst. L 316, s. 65).

B – *Španělské právo*

15. V třináctém bodě vyhlášky Ministerstva zemědělství a výživy samosprávného společenství Aragonie ze dne 24. ledna 2007 [9] je upraveno:

„Na stálé pastviny […] lze poskytnout podporu pouze v případě zemědělských podniků, u kterých byla při přidělení nároků na jednotnou platbu zohledněna krmná plocha, a to v maximální rozloze nepřesahující průměrnou rozlohu krmné plochy zohledněné pro výpočet nároků na jednotnou platbu. Na ohlášené stálé pastviny přesahující rozlohu uvedenou v tomto odstavci nelze poskytnout podporu, jelikož v souladu s článkem 29 nařízení (ES) č. 1782/2003 se předpokládá, že příjemce podpory uměle vytvořil podmínky pro získání platby.“

16. Znění šestnáctého bodu vyhlášky Ministerstva zemědělství a výživy samosprávného společenství Aragonie ze dne 24. ledna 2008 [10] v zásadě odpovídá znění právě uvedeného ustanovení a navíc uvádí:

„Předcházející odstavec se nepoužije, pokud zemědělec prokáže, že je v době podání návrhu majitelem chovného zemědělského podniku a uvedené stálé pastviny využívá ke krmení hospodářských zvířat tohoto podniku.“

III – **Původní řízení a řízení před Soudním dvorem**

17. María del Pilar Planes Bresco podala v letech 2007 a 2008 žádosti o přímé platby na plochu v souladu s nařízením č. 1782/2003.

18. Příslušný orgán samosprávného společenství Aragonie zmenšil rozlohu ploch, které byly uvedeny v těchto žádostech, v rozsahu, v němž plochy, které byly deklarovány jako stálé pastviny, na něž lze poskytnout podporu, přesahovaly průměrnou rozlohu krmných ploch dříve zohledněných pro výpočet nároků na jednotnou platbu. Podle právních předpisů samosprávného společenství je v takovém případě třeba vycházet z toho, že ve vztahu k ploše přesahující tuto průměrnou rozlohu byly uměle vytvořeny podmínky pro získání platby.

19. Žaloby podané proti těmto rozhodnutím nebyly dosud úspěšné.

20. Tribunal Supremo (Nejvyšší soudní dvůr, Španělsko), který nyní spor projednává, má v této souvislosti pochybnosti týkající se výkladu nařízení č. 1782/2003 a obrátil se na Soudní dvůr s následujícími dvěma otázkami:

1) Mají být články 43 a 44 nařízení č. 1782/2003 vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž mezi plochy, na které lze poskytnout podporu, nepatří všechny plochy stálých pastvin ohlášené zemědělcem, které přesahují rozlohu ploch, která byla dříve zohledněna pro určení běžných nároků, které příslušejí tomuto zemědělci, a podle níž závisí zahrnutí těchto ploch, a tedy nahrazení orné půdy pastvinami, na tom, že tyto pastviny jsou v konkrétním hospodářském roce, pro který zemědělec uplatňuje platební nároky, skutečně využívány k chovu hospodářských zvířat?

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* č. 13 ze dne 31. ledna 2007, s. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* č. 12 ze dne 30. ledna 2008, s. 956).

2) V případě záporné odpovědi na první otázku:

Má být článek 29 nařízení č. 1782/2003, který vylučuje platby v rámci režimů podpor ve prospěch osob, „u nichž je zjištěno, že vytvořily uměle podmínky požadované pro poskytnutí takových plateb, a získaly tak výhodu, která není v souladu s cíli dotyčného režimu podpor“, vykládán v tom smyslu, že členským státům neumožňuje přijímat obecná ustanovení, která směřují ke zmenšení rozlohy „ploch, na které lze poskytnout podporu“ (stálé pastviny), a objektivizují obecné předpoklady, za kterých se má za to, že příjemce podpory uměle vytvořil podmínky pro získání plateb, aniž by konkrétně a ve vztahu ke konkrétnímu zemědělci byla prokázána činnost, kterou tento zemědělec vykonává, a chování, které ukázal?

21. V řízení před Soudním dvorem byla písemná vyjádření předložena Evropskou komisí a Španělským královstvím.

IV – **Právní posouzení**

A – *K první předběžné otázce*

22. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda nařízení č. 1782/2003 brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž jsou v rámci žádosti o platby na základě režimu jednotné platby všechny stálé pastviny ohlášené zemědělcem, které přesahují rozlohu krmných ploch, jež dříve zohlednil pro výpočet platebních nároků, pokládány za plochy, na které lze poskytnout podporu, pouze pokud jsou tyto plochy skutečně využívány pro chov hospodářských zvířat.

23. Za účelem zodpovězení této otázky je třeba přezkoumat, zda lze možnost poskytnutí podpory pro stálé pastviny podmiňovat tím, že pastviny existovaly v příslušné rozloze již v okamžiku stanovení platebních nároků zemědělce, anebo že jsou tyto plochy v současnosti využívány pro chov hospodářských zvířat, například jako krmné plochy.

24. Otázka předkládajícího soudu se sice týká jak článku 43 nařízení č. 1782/2003, tak článku 44. Pro posouzení možnosti poskytnout podporu na plochu je však rozhodující pouze naposled uvedené ustanovení, jelikož článek 43 nařízení upravuje pouze původní zjišťování platebních nároků.

25. Podle čl. 44 odst. 2 nařízení č. 1782/2003 ve znění rozhodném pro projednávaný případ se „[h]ektarem, na který lze poskytnout podporu,“ rozumí jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, která se využívá jako orná půda nebo stálá pastvina, kromě ploch, na nichž jsou trvalé kultury a lesy nebo které jsou vyčleněny pro nezemědělskou činnost. Musí tedy být splněny tři podmínky, aby bylo možné plochu pokládat za takovou plochu, na niž lze poskytnout podporu ve smyslu tohoto ustanovení: musí se jednat o *zemědělskou plochu*, která patří *zemědělskému podniku* a využívá se pro *zemědělské činnosti*[11].

26. Zaprvé se musí jednat o *zemědělskou plochu*. Článek 2 písm. a) nařízení č. 795/2004 definuje tento pojem jako „celkovou plochu orné půdy, stálých pastvin a trvalých kultur“.

11 — Srov. Rozsudek Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, bod 54).

27. V projednávaném případě se vede spor o možnost poskytnout podporu na plochy, které byly deklarovány jako stálé pastviny. Stálými pastvinami ve smyslu čl. 2 písm. e) nařízení č. 795/2004 ve spojení s čl. 2 bodem 2 nařízení č. 796/2004 je půda k pěstování trav nebo jiných zelených pícnin na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách, které nejsou zahrnuty do střídání plodin v zemědělském podniku po dobu pěti let nebo déle. Otázka, zda předmětné plochy skutečně splňují tyto podmínky, není v původním řízení sporná a její posouzení by ostatně příslušelo vnitrostátním orgánům.

28. Zadruhé musí plocha, aby na ni bylo možno poskytnout podporu ve smyslu čl. 44 odst. 2 nařízení č. 1782/2003, patřit k *zemědělskému podniku* dotčeného zemědělce [12]. Podle judikatury v tomto ohledu postačí, když zemědělec ve vztahu k této ploše disponuje dostatečnou autonomií pro účely výkonu své zemědělské činnosti [13]. Ani tato otázka není v původním řízení sporná.

29. Zatřetí závisí možnost poskytnout podporu na zemědělskou plochu na předpokladu, že se využívá pro *zemědělskou činnost* [14]. Je nasnadě pokládat za takovou činnost produkci, chov nebo pěstování zemědělských produktů. Tyto činnosti jsou proto obsaženy také v definici čl. 2 písm. c) nařízení č. 1782/2003. Toto ustanovení ale navíc do pojmu „zemědělská činnost“ zahrnuje rovněž udržování půdy v dobrém zemědělském a *ekologickém* stavu podle článku 5 nařízení.

30. Na rozdíl od toho, co podle všeho požadují právní předpisy samosprávného společenství Aragonie [15], *zemědělská činnost* tedy nevyžaduje, aby byly stálé pastviny využívány pro produkci zemědělských produktů. Podle definice pojmu „zemědělská činnost“ obsažené v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1782/2003 je totiž za takovou činnost považováno již i samotné udržování půdy v dobrém zemědělském a ekologickém stavu. Podle článku 5 nařízení jsou tím dotčeny kromě jiného právě plochy, které nejsou nadále využívány pro produkci. Jak již Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, za plochu, na niž lze poskytnout podporu, je proto třeba pokládat také plochu, jejíž převažující účel využití spočívá ve sledování cílů péče o krajinu a ochrany přírody [16].

31. Pokud tedy plochy uvedené zemědělcem v jeho žádosti o udělení podpory splňují tyto tři podmínky, jsou „plochami, na které lze poskytnout podporu“, ve smyslu čl. 44 odst. 2 nařízení č. 1782/2003. Každý hektar této plochy opravňuje spolu s každým platebním nárokem, kterým disponuje zemědělec, k zaplacení částky stanovené spolu s platebním nárokem. Nařízení naopak členským státům neponechává žádný prostor k tomu, aby možnost poskytnutí podpory spojily s dalšími podmínkami.

32. Proto je ostatně nepodstatné, zda plochy, které byly deklarovány jako stálé pastviny, existovaly jako takové již v okamžiku stanovení platebních nároků, například jako krmné plochy, anebo zda vznikly teprve později v důsledku přeměny například orné půdy na stálé pastviny. Běžné platební nároky naopak nepodléhají žádné vazbě na konkrétní plochy, jelikož v rámci režimu jednotné platby jsou poskytovány přímé podpory příjmů, které nezávisejí na produkci [17].

33. Tento závěr se opírá o systematické úvahy. Například čl. 46 odst. 2 nařízení č. 1782/2003 zaprvé potvrzuje, že v zásadě neexistuje žádná povinnost aktivovat platební nároky právě s těmi plochami, pro které byly dříve přiděleny. Podle tohoto ustanovení totiž mohou být platební nároky „s půdou či bez půdy převedeny prodejem nebo jiným konečným převodem“.

12 — Rozsudek Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, bod 58).

13 — Rozsudky Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, body 58 a 62), Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, bod 44) a Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, bod 58).

14 — Rozsudek Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, bod 63).

15 — Bod 16 tohoto stanoviska.

16 — Rozsudek Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, bod 49).

17 — Viz bod 24 odůvodnění nařízení č. 1782/2003, podle něhož „je třeba přejít od podpory produkce k podpoře producentů zavedením odděleného systému podpory příjmů pro každý zemědělský podnik“.

34. Zadruhé je třeba poukázat na článek 53 nařízení č. 1782/2003, který obsahuje zvláštní ustanovení týkající se stanovení platebních nároků, pokud se zemědělec v referenčním období, tj. v letech 2000 až 2002, zavázal vyjmout část půdy svého zemědělského podniku z produkce. Výslovně odchylně od čl. 44 odst. 2 upravuje čl. 54 odst. 2 v této souvislosti, že platební nárok přichází v případě vynětí půdy z produkce v úvahu v zásadě pouze pro zemědělské plochy sestávající z orné půdy. Toto ustanovení tudíž výjimečně váže platební nárok k určitému typu plochy, na kterou lze poskytnout podporu. A *contrario* z toho zjevně vyplývá, že ohledně běžných platebních nároků nemají vztahy existující v okamžiku stanovování těchto platebních nároků žádný další vliv na to, spolu s jakými plochami, na něž lze poskytnout podporu, je možné je později aktivovat.

35. V souladu s cíli nařízení č. 1782/2003 je nakonec i domněnka, že by stálé pastviny měly být nezávisle na jiném předchozím určení využití nebo skutečném využití pro produkci zemědělských produktů pokládány za plochy, na které lze udělit podporu. Ve čtvrtém bodě odůvodnění nařízení je například výslovně zdůrazněn kladný vliv stálých pastvin na životní prostředí[18]. V souladu s tímto cílem čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1782/2003 členským státům ukládá, aby dbaly o to, aby půda užívaná jako stálé pastviny ke dni změny režimu podpor v roce 2003 zůstala vyčleněna na toto použití.

36. Za tímto účelem článek 4 nařízení č. 796/2004 navíc zmocňuje členské státy k přijetí zvláštních opatření pro případ, že dojde k úbytku stálých pastvin na celostátní nebo regionální úrovni. Proto lze například zemědělcům, kteří disponují stálými pastvinami, které byly přeměněny na půdu určenou k jiným účelům, uložit povinnost obnovit na této půdě stálé pastviny[19].

37. Nařízení č. 1782/2003 tedy v žádném případě nebrání rozšíření stálých pastvin, nýbrž se naopak na základě jejich kladného vlivu na životní prostředí zaměřuje na zajištění toho, aby byly zachovány. Nanejvýš *úbytek* stálých pastvin zmocňuje členské státy k přijetí protiopatření.

38. Na první předběžnou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že nařízení č. 1782/2003, a zejména jeho čl. 44 odst. 2, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž patří všechny stálé pastviny ohlášené zemědělcem, které přesahují rozlohu krmných ploch dříve zohledněných pro stanovení jemu příslušejících platebních nároků, mezi plochy, na které lze poskytnout podporu, pouze pokud jsou tyto plochy skutečně využívány pro chov hospodářských zvířat.

B – *K druhé předběžné otázce*

39. Cílem druhé otázky je objasnit, zda článek 29 nařízení č. 1782/2003 brání vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava sporná ve věci v původním řízení, která pro případ, že stálé pastviny ohlášené v žádosti o jednotnou platbu přesahují rozlohu krmných ploch, které byly dříve zohledněny pro stanovení platebních nároků, stanoví zákonnou domněnku, že zemědělec uměle vytvořil podmínky pro získání těchto plateb.

40. Předkládající soud pokládá tuto otázku pouze pro případ, že na jeho první předběžnou otázku bude třeba odpovědět záporně. Ve světle mých výše uvedených úvah tedy není třeba na tuto otázku odpovídat, nicméně se jí budu dále podpůrně věnovat.

41. Podle článku 29 nařízení č. 1782/2003 nebude provedena žádná platba ve prospěch osob, u nichž je zjištěno, že uměle vytvořily podmínky požadované pro poskytnutí takových plateb a získaly tak výhodu, která není v souladu s cíli dotyčného režimu podpor.

18 — Ve čtvrtém bodě odůvodnění nařízení č. 1782/2003 se uvádí, že „[j]elikož mají stálé pastviny kladný vliv na životní prostředí, je vhodné přijmout opatření podporující zachování stávajících stálých pastvin, aby se zabránilo jejich obecně rozšířené přeměně na ornou půdu“.

19 — Článek 4 odst. 2 nařízení č. 796/2004.

42. Španělsko se domnívá, že dotčená vnitrostátní právní úprava je s tímto ustanovením slučitelná. Má být zabráněno tomu, aby v rámci poskytování plateb na základě režimu jednotné platby byla orná půda, která dříve vedla k udělení platebních nároků, neoprávněně a zneužívajícím způsobem nahrazena pastvinami, jelikož nahrazení orné půdy pastvinami ve skutečnosti zastírá poslání skutečné zemědělské činnosti.

43. Článek 29 nařízení č. 1782/2003 odpovídá svým zněním v zásadě čl. 4 odst. 3 nařízení č. 2988/95 [20], který lze pokládat za kodifikaci ustálené judikatury Soudního dvora, podle níž je podvodné nebo zneužívající uplatnění unijního práva nepřípustné [21]. Uplatnění unijní právní úpravy totiž nesmí vést až k tomu, že budou kryty zneužívající praktiky účastníků hospodářské soutěže [22].

44. Podle judikatury Soudního dvora vyžaduje důkaz zneužití potenciálním příjemcem podpory, že zaprvé ze souhrnu objektivních skutečností vyplývá, že i přes formální dodržení příslušných podmínek stanovených unijní právní úpravou nebylo dosaženo cíle sledovaného touto právní úpravou, a zadruhé, že existoval úmysl získat výhodu stanovenou v unijní právní úpravě tím, že se uměle vytvoří příslušné podmínky vyžadované pro její získání [23]. Je na vnitrostátním soudu, aby o tom rozhodl. Důkaz je třeba předložit v souladu s vnitrostátním právem, pokud tím nebude narušena účinnost unijního práva [24].

45. Předpokladem použití článku 29 nařízení č. 1782/2003 je tedy existence jak objektivního, tak i subjektivního prvku. Právní úprava, která obecně a bez ohledu na posouzení konkrétních okolností případu stanoví domněnku, že ohledně stálých pastvin, které byly deklarovány dodatečně, zemědělec uměle vytvořil podmínky pro získání plateb, tudíž *a priori* není slučitelná s článkem 29 nařízení č. 1782/2003.

46. Jak správně uvádí Komise, nelze identifikovat zejména již objektivní prvek možného zneužívajícího jednání. V rámci nového režimu podpor unijní zákonodárce usiloval právě o to, aby byly podpory příjmu poskytované zemědělcům v co možná největší míře odděleny od produkce [25]. Aktivuje-li tedy zemědělec platební nároky spolu se stálými pastvinami, na něž lze v souladu s požadavky čl. 44 odst. 2 nařízení č. 1782/2003 poskytnout podporu, je to zcela v souladu s cílem režimu jednotné platby.

47. Je třeba ostatně poukázat na skutečnost, že Španělsko hovoří v souvislosti se stálými pastvinami, které byly deklarovány zneužívajícím způsobem, ve svém vyjádření samo o případech, které byly spáchány „některými příjemci podpory“. Ve světle těchto úvah se tím spíše nelze domnívat, že by popsanému druhu zneužívajících jednání nemohlo být účinně zamezeno důsledným používáním rozsáhlé právní úpravy, která již byla přijata na unijní úrovni za účelem zajištění účinných kontrol.

20 — Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340). V řadě dalších unijních právních aktů bylo jedno z těchto ustanovení převzato analogicky do některého ustanovení, viz např. již článek 7 nařízení Rady (ES) č. 1259/1999 ze dne 17. května 1999, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 160, s. 113; Zvl. vyd. 03/25, s. 424) nebo článek 193, výslovně nadepsaný jako „Doložka o obcházení“, nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů […] (Úř. věst. L 299, s. 1), jakož i čl. 4 odst. 8 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 […] (Úř. věst. L 25, s. 8).

21 — V tomto smyslu viz také generální advokát Alber v bodě 80 svého stanoviska Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). K této judikatuře viz jen rozsudky Kefalas a další (C-367/96, EU:C:1998:222, bod 20), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, bod 33), Halifax a další (C-255/02, EU:C:2006:121, bod 68), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, bod 19) a SICES a další (C-155/13, EU:C:2014:145, bod 29).

22 — Rozsudky Cremer (125/76, EU:C:1977:148, bod 21), General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, bod 21), Halifax a další (C-255/02, EU:C:2006:121, bod 69), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, bod 20), Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, bod 31) a Christodoulou a další (C-116/12, EU:C:2013:825, bod 63).

23 — Rozsudky Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, body 52 a 53), Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, bod 39), Halifax a další (C-255/02, EU:C:2006:121, body 74 a 75), Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, bod 64), Maďarsko v. Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 58), Christodoulou a další (C-116/12, EU:C:2013:825, bod 64) a Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, bod 29).

24 — Rozsudky Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, bod 54), Christodoulou a další (C-116/12, EU:C:2013:825, bod 65) a Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, bod 30).

25 — Viz opět bod 24 odůvodnění nařízení č. 1782/2003.

48. Nakonec nepřesvědčí ani úvahy Španělska, jimž je poukazováno na souvislost mezi spornou právní úpravu a výtkami Účetního dvora ohledně nedostatků v řádném posouzení možnosti poskytnout podporu na stálé pastviny [26]. Tato kritika totiž nesměřuje vůči poskytnutí plateb na plochy, které nesplňují požadavky kladené na možnost poskytnutí podpory podle čl. 44 odst. 2 nařízení č. 1782/2003. Z informací poskytnutých předkládajícím soudem je však třeba dovodit, že v řízeních, která před ním probíhají, neexistuje mezi účastníky řízení spor ohledně existence určitých ploch, které sestávají zcela ze stálých pastvin a je na ně možné poskytnout podporu.

49. Na druhou předběžnou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že článek 29 nařízení č. 1782/2003 brání vnitrostátní právní úpravě, která pro případ, že stálé pastviny ohlášené v žádosti zemědělce o jednotnou platbu přesahují rozlohu krmných ploch, které u něj byly dříve zohledněny pro stanovení platebních nároků, stanoví zákonnou domněnku, že tento zemědělec uměle vytvořil podmínky pro získání těchto plateb.

V – **Závěry**

50. Závěrem tedy navrhuji odpovědět na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Tribunal Supremo (Nejvyšší soudní dvůr, Španělsko) takto:

„Nařízení (ES) č. 1782/2003, zejména jeho čl. 44 odst. 2 a jeho článek 29, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž patří v rámci žádosti o jednotné platby všechny stálé pastviny ohlášené zemědělcem, které přesahují rozlohu krmných ploch, jež dříve zohlednil pro stanovení platebních nároků, mezi plochy, na které lze poskytnout podporu, pouze pokud jsou tyto plochy skutečně využívány pro chov hospodářských zvířat, a v opačném případě se má za to, že zemědělec vytvořil podmínky pro získání plateb uměle.“

26 — Viz odkazy uvedené výše v poznámce pod čarou 3.