Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 10. marca 2016 [1]

Spojené veci C-333/15 a C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
proti
Comunidad Autónoma de Aragón

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal Supremo (Najvyšší súd, Španielsko)]

„Spoločná poľnohospodárska politika — Nariadenie (ES) č. 1782/2003 — Režim jednotnej platby — Hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu — Trvalé pasienky — Zneužitie práva“

I – Úvod

1. Pasienky sú z dôvodu svojej vysokej ekologickej a estetickej hodnoty nenahraditeľnou súčasťou našej poľnohospodárskej krajiny. Plnia základné funkcie ochrany životného prostredia, ktorá patrí v zmysle článku 11 ZFEÚ v spojení s článkom 191 ZFEÚ k základným politickým cieľom Únie, a má tiež rozhodujúci význam pre biodiverzitu, ktorá sa práve v poslednej dobe dostáva do centra pozornosti. [2] Vzhľadom na tieto skutočnosti je zarážajúce, že v určitom členskom štáte sa poľnohospodárskym podnikom odopiera poskytnutie platieb z dôvodu, že doposiaľ intenzívne obhospodarované plochy ornej pôdy zmenili na trvalé pasienky. Je potrebné, aby Súdny dvor v rámci tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania v zásade objasnil, či právo Únie bráni takémuto postupu.

2. Táto otázka vyplýva z právneho sporu vedeného medzi majiteľkou poľnohospodárskeho podniku v Španielsku, pani Maríou del Pilar Planes Bresco a orgánmi autonómneho spoločenstva Aragónsko. Tieto orgány neuznali trvalé pasienky, ktoré pani Planes Bresco deklarovala v dvoch žiadostiach o priame platby, v celom rozsahu ako hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu, pretože deklarovaná plocha bola v tom čase väčšia ako plocha uvedená v referenčnom období predchádzajúcich rokoch. Na základe zákonnej úpravy autonómneho spoločenstva sa v takomto prípade malo vychádzať z predpokladu, že na týchto plochách sa úplne prestala vykonávať poľnohospodárska činnosť, a teda ide o zneužívajúce konanie. Obidvaja účastníci konania sa teraz v súvislosti s odôvodnením svojich stanovísk odvolávajú na právo Únie.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Pozri Európskou komisiou vypracovanú „Stratégiu EÚ v oblasti biodiverzity do roku 2020“ [oznámenie z 3. mája 2011, KOM (2011) 244 v konečnom znení], ktorú podporuje Rada Európskej únie a Európsky parlament; pozri závery Rady z 21. júna 2011 (dokument 11978/11) a z 19. decembra 2011 (dokument 18862/11), ako aj rozhodnutie Európskeho parlamentu z 20. apríla 2012 (Ú. v. EÚ C 258 E, 2013, s. 99). V tejto súvislosti treba tiež poznamenať, že Organizácia spojených národov vyhlásila obdobie rokov 2011 až 2020 za dekádu biodiverzity.

3. Prejednávaná vec je osobitne relevantná v tom smere, že nedostatky v Španielsku týkajúce sa riadneho posudzovania otázky, či na trvalé pasienky možno poskytnúť podporu, sú už roky predmetom záujmu Európskeho Súdneho dvora.[3] Uvedený členský štát obhajuje spornú právnu úpravu v tejto veci ako súčasť vhodných nápravných opatrení, ktorými sa má bojovať proti uvedeným problémom. Ako však vyplynie z bližšieho posúdenia veci, tento členský štát prekročil stanovené ciele.

II – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

4. Únijný právny rámec v tomto konaní tvorí nariadenie č. 1782/2003[4], ktoré medzičasom stratilo účinnosť. Na základe tohto nariadenia bola prijatá zásadná reforma schém podpory pre poľnohospodárske podniky v Únii. Podporu závislú od produkcie v podstate vystriedala „jednotná platba“, na ktorej výšku už nemá vplyv aktuálna produkcia podniku.[5]

5. Článok 2 nariadenia č. 1782/2003 („Definície“) definuje vo svojom písmene c) „poľnohospodársku činnosť“ ako „produkciu, chov alebo pestovanie poľnohospodárskych produktov včítane zberu, dojenia, plemenárskej činnosti a chovu zvierat na poľnohospodársk[e] účely alebo udržovanie pôdy v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave podľa článku 5“.

6. Článok 5 nariadenia č. 1782/2003 („Dobrý poľnohospodársky a ekologický stav“) v príslušnej časti znie:

„1. Členské štáty dbajú o to, aby všetka poľnohospodárska pôda, a najmä pôda, ktorá sa už nevyužíva na účely produkcie, bola udržovaná v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave. Na základe rámca stanoveného v prílohe IV stanovia členské štáty na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni minimálne požiadavky pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav,…

2. Členské štáty dbajú na to, aby pôda užívaná ako trvalé pasienky v čase podania žiadosti o podporu na plochu v roku 2003 zostala vyčlenená na toto použitie.

…“

7. Článok 29 nariadenia č. 1782/2003 („Obmedzenie platieb“) stanovuje:

„Bez toho, aby boli dotknuté prípadné zvláštne ustanovenia v jednom alebo druhom režime podpory, žiadna platba sa neuskutoční v prospech osôb, u ktorých sa zistí, že umelo vytvorili podmienky požadované na poskytnutie takých platieb a získali tak výhodu, ktorá nie je v súlade s cieľmi príslušného režimu podpory.“

8. Článok 36 nariadenia č. 1782/2003 („Platobné podmienky“) vo svojom odseku 1 stanovuje, že podpora poskytnutá podľa režimu jednotnej platby sa vyplatí za platobné nároky.

3 — Pozri výročné správy Dvora audítorov za rozpočtový rok 2014 (Ú. v. EÚ C 373, 2015, s. 1), bod 7.21 a rámček 7.8; za rozpočtový rok 2012 (Ú. v. EÚ C 331, 2013, s. 1), rámček 3.1; za rozpočtový rok 2011 (Ú. v. EÚ C 344, 2012, s. 1), bod 3.20 a prílohu 3.2; za rozpočtový rok 2010 (Ú. v. EÚ C 326, 2011, s. 1), bod 3.31 a prílohu 3.2; za rozpočtový rok 2009 (Ú. v. EÚ C 303, 2010, s. 1), bod 3.38 a prílohu 3.2; ako aj za rozpočtový rok 2008 (Ú. v. EÚ C 269, 2009, s. 1), bod 5.36 a prílohu 5.1.

4 — Nariadenie Rady (ES) č. 1782/2003 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… (Ú. v. ES L 270, 2003, s. 1; Mim. vyd. 03/040, s. 269), zrušené nariadením Rady (ES) č.73/2009 z 19. januára 2009… (Ú. v. EÚ L 30, 2009, s. 16). Posledné uvedené nariadenie bolo zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013… (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 608).

5 — Pre pochopenie spôsobu fungovania režimu jednotnej platby pozri aj body 23 až 25 mojich návrhov vo veci Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

9. Článok 43 nariadenia č. 1782/2003 („Stanovenie platobných nárokov“) upravuje pôvodný spôsob stanovenia platobných nárokov. V tejto súvislosti sa najskôr určí referenčná čiastka, ktorá v zmysle článku 37 predstavuje trojročný priemer celkových čiastok platieb poskytnutých poľnohospodárovi v rámci starého režimu podpory pred jeho zmenou, teda v rokoch 2000 až 2002. Uvedená referenčná čiastka sa potom vydelí priemernou obhospodarovanou plochou za toto obdobie. Poľnohospodár na tomto základe získal počet platobných nárokov, ktorý zodpovedal počtu hektárov uvedených plôch, v určitej aktuálnej hodnote.

10. Článok 44 nariadenia č. 1782/2003 („Použitie platobných nárokov“) v relevantnom znení pre túto vec a v príslušnej časti znie:

„1. Každý platobný nárok viazaný na hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu, udeľuje právo na výplatu čiastky, ktorá je stanovená platobným nárokom.

2. ‚Hektárom, na ktorý možno poskytnúť podporu‘ sa rozumie akákoľvek poľnohospodárska plocha poľnohospodárskeho podniku, ktorá sa využíva ako orná pôda alebo stály pasienok, okrem plôch, na ktorých sú trvalé kultúry a lesy alebo ktoré sú vyčlenené pre nepoľnohospodársku činnosť.[6]

3. Poľnohospodár nahlási pozemky odpovedajúce ploche, na ktorú sa viaže platobný nárok. …

…“

11. Okrem toho sa v prejednávanej veci uplatnia aj ustanovenia nariadení č. 795/2004[7] a č. 796/2004[8], vydaných na účely výkonu nariadenia č. 1782/2003, ktoré boli medzitým tiež zrušené.

12. Článok 2 písm. a) nariadenia č. 795/2004 definuje ako „poľnohospodársku pôdu“ „celkovú výmeru, ktorú zaberá orná pôda, trvalé pasienky a monokultúrne plodiny“.

13. Článok 2 písm. e) nariadenia č. 795/2004 definuje „trvalé pasienky“ prostredníctvom odkazu na článok 2 bod 2 nariadenia č. 796/2004.

14. Podľa článku 2 bodu 2 nariadenia č. 796/2004 sa za „trvalé pasienky“ v rozsahu relevantom pre túto vec považuje „pôda využívaná na pestovanie tráv alebo iných bylinných krmovín (samovysiatych) alebo pestovaných (siatych), ktoré nie sú zahrnuté do rotácie podniku už päť alebo viac rokov…“.

6 — V rámci zahrnutia vínneho odvetvia do režimu jednotnej platby na základe nariadenia Rady (ES) č. 479/2008 z 29. apríla 2008 o spoločnej organizácii trhu s vínom… (Ú. v. EÚ L 148, 2008, s. 1) nadobudol na základe článku 123 ods. 5 tohto nariadenia článok 44 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 toto znenie: „‚hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu‘ je akákoľvek poľnohospodárska plocha poľnohospodárskeho podniku okrem plôch pokrytých lesmi a plôch používaných na nepoľnohospodárske činnosti.“ Táto novela platila v zmysle článku 129 písm. c) nariadenia č. 479/2008 od 1. januára 2009, a preto sa v prejednávanej veci neuplatní.

7 — Nariadenie Komisie (ES) č. 795/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú predpisy na vykonávanie schémy jednotných platieb ustanovenej v nariadení Rady (ES) č. 1782/2003… (Ú. v. EÚ L 141, 2004, s. 1; Mim. vyd. 03/044, s. 226), zrušené nariadením Komisie (ES) č. 1120/2009 z 29. októbra, 2009 ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie režimu jednotnej platby ustanoveného v hlave III nariadenia Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 316, 2009, s. 1).

8 — Nariadenie Komisie (ES) č. 796/2004 z 21. apríla 2004, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie krížového plnenia, modulácie a integrovaného správneho a kontrolného systému… (Ú. v. EÚ L 141, 2004, s. 18; Mim. vyd. 03/044, s. 243) v znení nariadenia Komisie (ES) č. 239/2005 z 11. februára 2005, ktorým sa mení, dopĺňa a opravuje nariadenie (ES) č. 796/2004 (Ú. v. EÚ L 42, 2005, s. 3) zrušeného nariadením Komisie (ES) č. 1122/2009 z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 316, 2009, s. 65).

B – *Španielske právo*

15. V trinástom odseku vyhlášky ministerstva pre poľnohospodárstvo a výživu autonómneho spoločenstva Aragónsko z 24. januára 2007 [9] je stanovené:

„Na stále pasienky je možné poskytnúť podporu poľnohospodárskym podnikom iba vtedy, ak boli započítané do kŕmnej plochy pre priznanie nároku na jednotnú platbu a v maximálnej rozlohe, ktorá nepresahuje priemernú rozlohu kŕmnej plochy, ktorá bola zohľadnená pre priznanie nároku na jednotnú platbu. Na stále pasienky deklarované nad rámec toho, čo je uvedené v predchádzajúcom odseku, nebude možné poskytnúť podporu, keďže sa predpokladá, že príjemca umelo vytvoril podmienky na získanie takýchto platieb podľa ustanovenia článku 29 nariadenia (ES) č. 1782/2003.“

16. Znenie šestnásteho odseku vyhlášky ministerstva pre poľnohospodárstvo a výživu autonómneho spoločenstva Aragónsko z 24. januára 2008 [10] v zásade svojim znením zodpovedá vyššie uvedeným ustanoveniam a nad ich rámec stanovuje:

„Predchádzajúci odsek sa neuplatní v prípade, ak poľnohospodár preukáže, že v okamihu podania žiadosti prevádzkuje poľnohospodársky podnik na chov dobytka a deklarované stále pasienky využíva na kŕmenie dobytka v tomto podniku.“

III – **Konanie vo veci samej a konanie pred Súdnym dvorom**

17. Pani Planes Bresco podala v rokoch 2007 a 2008 žiadosti o poskytnutie priamej platby podľa plochy v zmysle nariadenia č. 1782/2003.

18. Príslušný orgán autonómneho spoločenstva Aragónsko zredukoval plochy uvedené v týchto žiadostiach v rozsahu, v akom plocha trvalých pasienkov, na ktorú možno poskytnúť podporu, presahovala priemernú rozlohu kŕmnej plochy, ktorá bola zohľadnená na účely priznania nároku na jednotnú platbu. V zmysle právnych predpisov autonómneho spoločenstva sa v takomto prípade musí vychádzať z predpokladu, že pokiaľ ide o takúto presahujúcu plochu, boli umelo vytvorené podmienky na získanie uvedených platieb.

19. Žalobám podaným proti týmto rozhodnutiam doposiaľ nebolo vyhovené.

20. Tribunal Supremo (Najvyšší súd), ktorý tento právny spor prejednáva, má v tejto súvislosti pochybnosti o výklade nariadenia č. 1782/2003, a preto Súdnemu dvoru predložil návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto dvoch otázkach:

1. Majú sa články 43 a 44 nariadenia [č. 1782/2003] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá vylučuje z pojmu hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu, všetky plochy stálych pasienkov deklarované poľnohospodárom, ktoré presahujú plochy pôvodne zohľadnené pre určenie bežných nárokov, ktoré mu prislúchali, a podmieňuje zahrnutie uvedených plôch, a teda nahradenie ornej pôdy pasienkami, tým, že pasienky sa musia skutočne využívať na chov dobytka v konkrétnom hospodárskom roku, pre ktorý žiada o priznanie nárokov na podporu?

2.

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* č. 13 z 31. januára 2007, s. 1310).
10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* č. 12 z 30. januára 2008, s. 956).

V prípade zápornej odpovede na predchádzajúcu otázku:

Má sa článok 29 nariadenia č. 1782/2003, ktorý vylučuje z platieb vyplývajúcich z režimov podpory tie osoby, „u ktorých sa zistí, že umelo vytvorili podmienky požadované na poskytnutie takých platieb a získali tak výhodu, ktorá nie je v súlade s cieľmi príslušného režimu podpory“, vykladať v tom zmysle, že nedovoľuje členským štátom prijať všeobecné právne predpisy, ktoré znižujú počet „hektárov, na ktoré možno poskytnúť podporu“ (stále pasienky), na základe všeobecných objektívnych predpokladov, v prípade ktorých sa vychádza z toho, že príjemcovia umelo vytvorili podmienky na získanie platieb, bez toho, aby sa konkrétnym spôsobom a vo vzťahu ku konkrétnemu poľnohospodárovi preukázalo vykonávanie jeho činnosti a jeho správanie?

21. V konaní pred Súdnym dvorom predložili písomné pripomienky Európska komisia a Španielske kráľovstvo.

IV – **Právne posúdenie**

A – *O prvej prejudiciálnej otázke*

22. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v zásade snaží zistiť, či nariadenie č. 1782/2003 bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že všetky trvalé pasienky deklarované poľnohospodárom v žiadosti o poskytnutie podpory z režimu jednotnej platby, ktoré presahujú kŕmne plochy pôvodne zohľadnené pre určenie bežných nárokov, sa považujú za hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu len vtedy, ak sa všetky tieto plochy skutočne využívajú na chov dobytka.

23. Na účely odpovede na túto otázku je potrebné preskúmať, či možno poskytnutie podpory v prípade trvalých pasienkov podmieniť tým, že trvalé pasienky v príslušnej rozlohe existovali už v čase určenia platobných nárokov poľnohospodára, alebo že sa tieto plochy v súčasnosti využívajú na chov dobytka, napríklad ako kŕmne plochy.

24. Otázka vnútroštátneho súdu sa síce týka tak článku 43 nariadenia č. 1782/2003, ako aj jeho článku 44. Pre posúdenie otázky, či na plochu možno poskytnúť podporu, je však relevantné len posledné uvedené ustanovenie, pretože článok 43 nariadenia upravuje len pôvodné určenie platobných nárokov.

25. Podľa článku 44 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 v znení relevantnom pre toto konanie sa za „hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu“, považuje akákoľvek poľnohospodárska plocha poľnohospodárskeho podniku, ktorá sa využíva ako orná pôda alebo stály pasienok, okrem plôch, na ktorých sú trvalé kultúry a lesy alebo ktoré sú vyčlenené pre nepoľnohospodársku činnosť. Z toho vyplýva, že musia byť splnené tri podmienky na to, aby sa plocha v zmysle tohto ustanovenia považovala za hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu: musí ísť o *poľnohospodársku plochu*, ktorá patrí *poľnohospodárskemu podniku*, a ktorá sa využíva na *poľnohospodárske činnosti*.[11]

26. Po prvé, musí ísť o *poľnohospodársku plochu*. Článok 2 písm. a) nariadenia č. 795/2004 definuje tento pojem ako „celkovú výmeru, ktorú zaberá orná pôda, trvalé pasienky a monokultúrne plodiny“.

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

27. V prejednávanej veci je sporné, či možno poskytnúť podporu na plochy, ktoré boli deklarované ako trvalé pasienky. Trvalý pasienok je podľa článku 2 písm. e) nariadenia č. 795/2004 v spojení s článkom 2 bodom 2 nariadenia č. 796/2004 pôda využívaná na pestovanie tráv alebo iných bylinných krmovín (samovysiatych) alebo pestovaných (siatych), ktoré nie sú zahrnuté do rotácie podniku už päť alebo viac rokov. Či plochy, ktoré sú predmetom sporu, skutočne spĺňajú tieto požiadavky, nie je v konaní vo veci samej sporné, a v zásade toto posúdenie prináležalo vnútroštátnym orgánom.

28. Po druhé, na to, aby na plochu bolo možné poskytnúť podporu v zmysle článku 44 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003, musí byť plocha súčasťou predmetného poľnohospodárskeho podniku.[12] Na tento účel v zmysle judikatúry stačí, ak je poľnohospodár pri výkone poľnohospodárskej činnosti vo vzťahu k tejto ploche dostatočne samostatný.[13] Ani táto skutočnosť nie je v konaní vo veci samej sporná.

29. Po tretie, poskytnutie podpory na poľnohospodársku plochu si napokon vyžaduje, aby sa využívala na *poľnohospodárske činnosti*.[14] Za takéto využívanie možno považovať produkciu, chov alebo pestovanie poľnohospodárskych produktov. Tieto činnosti sú teda uvedené aj v definícii v článku 2 písm. c) nariadenia č. 1782/2003. Okrem toho však toto ustanovenie zahŕňa do pojmu poľnohospodárska činnosť aj udržovanie pôdy v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave podľa článku 5 nariadenia.

30. Na rozdiel od požiadaviek stanovených právom autonómneho spoločenstva Aragónsko,[15] si *poľnohospodárska činnosť v* zmysle uvedeného nariadenia nevyžaduje, aby sa trvalé pasienky využívali na pestovanie poľnohospodárskych plodín. Podľa definície pojmu poľnohospodárka činnosť uvedenej v článku 2 písm. c) nariadenia č. 1782/2003 sa totiž aj udržiavanie pôdy v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave samo osebe považuje za takúto činnosť. Podľa článku 5 nariadenia sa toto ustanovenie zameriava okrem iného práve na plochy, ktoré sa už nevyužívajú na pestovanie. Ako už Súdny dvor v tejto súvislosti rozhodol, za plochu, na ktorú možno poskytnúť podporu, treba považovať aj takú plochu, ktorá prevažne slúži cieľom starostlivosti o krajinu a ochrany prírody.[16]

31. Z toho vyplýva, že ak plochy deklarované poľnohospodárom v žiadosti o poskytnutie podpory spĺňajú tieto tri podmienky, ide o „hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu“ v zmysle článku 44 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003. Každý hektár tejto plochy oprávňuje spolu s platobným nárokom, ktorý poľnohospodárovi prislúcha, na poskytnutie sumy určenej na základe platobného nároku. Nariadenie naproti tomu členským štátom neponecháva možnosť viazať splnenie podmienok pre poskytnutie podpory na ďalšie predpoklady.

32. Preto je napokon nepodstatné, či plochy deklarované ako trvalé pasienky ako také existovali už v čase určenia platobných nárokov, napríklad ako kŕmne plochy, alebo či sa nimi stali až následne v dôsledku zmeny z ornej pôdy na trvalé pasienky. Bežné platobné nároky nie sú viazané na konkrétne plochy, pretože v rámci režimu jednotnej platby sa poskytujú priame podpory príjmov, ktoré nezávisia od produkcie.[17]

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

15 — Pozri bod 16 týchto návrhov.

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

17 — Pozri odôvodnenie 24 nariadenia č. 1782/2003, v zmysle ktorého sa vyžaduje „zavedenie oddeleného systému podpory príjmov pre každý poľnohospodársky podnik“.

33. Takýto záver podporujú aj systematické úvahy. Článok 46 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 na jednej strane potvrdzuje, že v zásade neexistuje nijaká povinnosť aktivovať platobné nároky práve v súvislosti s tými plochami, na ktoré boli pôvodne priznané. V zmysle tohto ustanovenia sa totiž prevody platobných nárokov s pôdou alebo bez pôdy „môžu vykonávať predajom alebo akýmkoľvek iným konečným prevodom“.

34. Na druhej strane treba poukázať na článok 53 nariadenia č. 1782/2003, ktorý stanovuje osobitné ustanovenia pre určenie platobných nárokov, ak poľnohospodár v rozhodnom období, teda v rokoch 2000 až 2002, vyňal časť svojej poľnohospodárskej pôdy z produkcie. Článok 54 ods. 2 odchylne od článku 44 ods. 2 v tejto súvislosti výslovne stanovuje, že poľnohospodárskou plochou, na ktorú možno poskytnúť podporu pri vyňatí pôdy z produkcie, môže byť v zásade len orná pôda. Toto ustanovenie teda výnimočne podmieňuje platobný nárok určitým druhom plochy, na ktorú možno poskytnúť podporu. *A contrario* z uvedeného jasne vyplýva, že pokiaľ ide o bežné platobné nároky, pomery, ktoré existovali v čase ich stanovenia, nemajú nijaký ďalší vplyv na to, ktoré z plôch, na ktoré možno poskytnúť podporu, sa neskôr môžu použiť na aktivovanie platobných nárokov.

35. Napokon je aj v súlade s cieľmi nariadenia č. 1782/2003, aby sa trvalé pasienky považovali za hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu, bez ohľadu na ich predchádzajúci účel alebo na to, či sa skutočne využívajú na produkciu poľnohospodárskych výrobkov. Kladný vplyv trvalých pasienkov na životné prostredie je navyše výslovne zdôraznený aj v odôvodnení 4 nariadenia.[18] V súlade s týmto cieľom nabáda článok 5 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 členské štáty k tomu, aby zabezpečili, že plochy, ktoré sa v čase zmeny režimu podpory v roku 2003 využívali ako trvalé pasienky, naďalej zostali takýmito pasienkami.

36. Na tento účel poskytuje článok 4 nariadenia č. 796/2004 členským štátom možnosť, aby nad rámec týchto požiadaviek prijali osobitné opatrenia pre prípad zníženia rozlohy trvalých pasienkov na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni. Z toho vyplýva, že poľnohospodárom, ktorí vlastnia trvalé pasienky, ktorých spôsob využívania sa zmenil, sa môže uložiť povinnosť, aby príslušné plochy opäť vysiali ako trvalé pasienky.[19]

37. Nariadenie č. 1782/2003 teda nijako nebráni rozširovaniu trvalých pasienkov, ale naopak, vzhľadom na ich pozitívny vplyv na životné prostredie má za cieľ zabezpečiť ich zachovanie. V každom prípade *zníženie* plochy trvalých pasienkov oprávňuje členské štáty na prijatie protiopatrení.

38. Na prvú prejudiciálnu otázku je teda potrebné odpovedať v tom zmysle, že nariadenie č. 1782/2003, predovšetkým jeho článok 44 ods. 2, sa má vykladať tak, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa všetky trvalé pasienky deklarované poľnohospodárom v žiadosti o poskytnutie podpory z režimu jednotnej platby, ktoré presahujú kŕmne plochy pôvodne zohľadnené pre určenie bežných nárokov, ktoré mu prislúchali, považujú za hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu len vtedy, ak sa všetky tieto plochy skutočne využívajú na chov dobytka.

B – *O druhej prejudiciálnej otázke*

39. Druhá prejudiciálna otázka má za cieľ objasniť, či článok 29 nariadenia č. 1782/2003 bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, akou je sporná úprava v konaní pred vnútroštátnym súdom, ktorá v prípade, ak trvalé pasienky deklarované v žiadosti o poskytnutie jednotnej platby presahujú kŕmne plochy pôvodne zohľadnené pre určenie bežných nárokov, stanovuje zákonnú domnienku, že poľnohospodár umelo vytvoril podmienky na získanie platieb.

18 — Podľa odôvodnenia 4 nariadenia č. 1782/2003 keďže „majú stále pasienky kladný vplyv na životné prostredie, je vhodné prijať opatrenia podporujúce ich zachovanie, aby sa zabránilo ich všeobecne rozšírenej premene na ornú pôdu“.

19 — Článok 4 ods. 2 nariadenia č. 796/2004.

40. Vnútroštátny súd položil túto otázku iba pre prípad, ak by odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku bola záporná. Aj napriek tomu, že s ohľadom na moje úvahy uvedené vyššie je odpoveď na ňu nadbytočná, budem sa ňou subsidiárne zaoberať.

41. Podľa článku 29 nariadenia č. 1782/2003 sa žiadna platba neuskutoční v prospech poľnohospodárov, u ktorých sa zistí, že umelo vytvorili podmienky požadované na poskytnutie takých platieb a získali tak výhodu, ktorá nie je v súlade s cieľmi príslušného režimu podpory.

42. Španielsko zastáva názor, že sporná vnútroštátna právna úprava nie je v rozpore s týmto ustanovením. Jeho cieľom je zabrániť tomu, aby sa v rámci poskytovania platieb z režimu jednotnej platby nahradili plochy ornej pôdy, ktoré sa pôvodne zohľadnili pri priznávaní platobných nárokov, protiprávnym a zneužívajúcim spôsobom trvalými pasienkami, pretože nahradenie ornej pôdy stálymi pasienkami v skutočnosti zastiera úlohy skutočnej poľnohospodárskej činnosti.

43. Článok 29 nariadenia č. 1782/2003 svojím znením v zásade zodpovedá článku 4 ods. 3 nariadenia č. 2988/95 [20], ktorý možno považovať za kodifikáciu ustálenej judikatúry Súdneho dvora, v zmysle ktorej sa nemožno podvodne alebo zneužívajúcim spôsobom dovolávať právnych noriem Únie. [21] Uplatnenie právnej úpravy Únie nemožno chápať tak, že kryje zneužitia, ktorých sa dopúšťajú hospodárske subjekty. [22]

44. Podľa judikatúry Súdneho dvora si dôkaz o zneužívaní potenciálnym príjemcom vyžaduje jednak aby z celkového posúdenia objektívnych okolností aj napriek formálnemu splneniu príslušných zákonných podmienok vyplývalo, že cieľ tejto právnej úpravy Únie nebol dosiahnutý, a jednak že existoval úmysel získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy Únie tým, že sa umelo vytvorili príslušné podmienky. [23] Je záležitosťou vnútroštátneho súdu, aby posúdil tieto skutočnosti. Dôkaz sa musí predložiť v súlade s pravidlami vnútroštátneho práva za predpokladu, že sa tým nenaruší účinnosť práva Únie. [24]

45. Pre uplatnenie článku 29 nariadenia č. 1782/2003 musia preto existovať objektívny ako aj subjektívny prvok. Z toho vyplýva, že právna úprava, ktorá vo všeobecnosti a bez ohľadu na posúdenie konkrétnych okolností stanovuje domnienku, v zmysle ktorej platí, že s ohľadom na dodatočne deklarované plochy stálych pasienkov poľnohospodár umelo vytvoril podmienky na získanie platieb, v zásade nemôže vychádzať z článku 29 nariadenia č. 1782/2003.

20 — Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, 1995, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 340). V mnohých ďalších právnych predpisoch Únie sa nachádza podobné ustanovenie, pozri napríklad článok 7 nariadenia Rady (ES) č. 1259/1999 zo 17. mája 1999, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá pre schémy priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. ES L 160, 1999, s. 113; Mim. vyd. 03/025, s. 424) alebo článok 193 nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007 z 22. októbra 2007 o vytvorení spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov… (Ú. v. EÚ L 299, 2007, s. 1) výslovne nazvaný ako „Doložka o obchádzaní“, ako aj článok 4 ods. 8 nariadenia Komisie (EÚ) č. 65/2011 z 27. januára 2011, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005… (Ú. v. EÚ L 25, 2011, s. 8).

21 — V tomto zmysle sa vyjadril aj generálny advokát Alber v bode 80 svojich návrhov vo veci Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). K tejto judikatúre pozri len rozsudky Kefalas a i. (C-367/96, EU:C:1998:222, bod 20), Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, bod 33), Halifax a i. (C-255/02, EU:C:2006:121, bod 68), Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, bod 19) a SICES a i. (C-155/13, EU:C:2014:145, bod 29).

22 — Pozri rozsudky Cremer (125/76, EU:C:1977:148, bod 21), General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, bod 21), Halifax a i. (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 i. (C-116/12, EU:C:2013:825, bod 63).

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

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

46. Ako správne poznamenáva Komisia, nie je prinajmenšom možné identifikovať nijaký objektívny prvok prípadného zneužívajúceho konania. Prostredníctvom nového systému podpory sa normotvorca Únie práve snaží v čo možno najväčšom rozsahu oddeliť priamu podporu príjmov pre poľnohospodárov od produkcie.[25] To znamená, že ak poľnohospodár aktivuje platobné nároky za pomoci trvalých pasienkov, na ktoré možno v súlade s požiadavkami podľa článku 44 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 poskytnúť podporu, je takýto postup úplne v súlade s cieľmi právnej úpravy jednotnej platby.

47. Okrem toho treba poukázať na to, že Španielsko vo svojich pripomienkach v súvislosti s trvalými pasienkami, ktoré boli deklarované zneužívajúcim spôsobom, samo hovorí o prípadoch, ktorých sa dopustili „jednotliví príjemcovia“. Vzhľadom na túto skutočnosť je o to menej dôvodné vychádzať z predpokladu, že opísanému spôsobu zneužívania nemožno účinne predchádzať už dôsledným uplatňovaním právnych predpisov vydaných na úrovni Únie na účely zabezpečenia účinných kontrolných mechanizmov.

48. Napokon nie sú presvedčivé ani tvrdenia Španielska, ktoré poukazujú na súvislosť medzi spornou právnou úpravou a námietkami Dvora audítorov týkajúcimi sa nedostatkov v riadnom posudzovaní možného poskytnutia podpory na trvalé pasienky.[26] Táto kritika sa totiž zameriava na poskytovanie platieb na plochy, ktoré nespĺňajú podmienky pre poskytnutie podpory v zmysle článku 44 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003. Na základe údajov predložených vnútroštátnym súdom však treba konštatovať, že v konaní, ktoré sa pred ním vedie, nie je medzi účastníkmi konania vôbec sporné, že existujú určité plochy, na ktoré možno poskytnúť podporu, a ktoré sú v celom rozsahu tvorené trvalými pasienkami.

49. Na druhú prejudiciálnu otázku preto treba odpovedať v tom zmysle, že článok 29 nariadenia č. 1782/2003 bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v prípade, ak trvalé pasienky deklarované v žiadosti poľnohospodára o poskytnutie jednotnej platby presahujú kŕmne plochy pôvodne zohľadnené pre určenie bežných nárokov, stanovuje zákonnú domnienku, že tento poľnohospodár umelo vytvoril podmienky na získanie platieb.

V – **Návrh**

50. Na základe vyššie uvedeného preto na návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý predložil Tribunal Supremo (Najvyšší súd), navrhujem odpovedať takto:

Nariadenie (ES) č. 1782/2003, a najmä jeho článok 44 ods. 2 a článok 29 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že všetky trvalé pasienky deklarované v žiadosti poľnohospodára o poskytnutie jednotnej platby, ktoré presahujú kŕmne plochy pôvodne zohľadnené pre určenie bežných nárokov, sa považujú za hektáre, na ktoré možno poskytnúť podporu len v tom prípade, ak sa skutočne využívajú na chov dobytka, pričom v opačnom prípade sa uplatní domnienka, že poľnohospodár umelo vytvoril podmienky na získanie platieb.

25 — Pozri opäť odôvodnenie 24 nariadenia č. 1782/2003.

26 — Pozri odkazy uvedené vyššie v poznámke pod čiarou 3.