STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA JÁNA MAZÁKA

přednesené dne 8. července 2010 [1]

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, podaná Verwaltungsgericht Schwerin (Správní soud ve Schwerinu) (Německo), se týká výkladu čl. 40 odst. 5 nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 [2]. Postatou věci v původním řízení je spor A. Grootese s Amt für Landwirtschaft Parchim (Zemědělský úřad v Parchim; dále jen „Amt“), jehož předmětem je status, který má být přiznán určitému pozemku (dále jen „sporný pozemek“), tedy status orné půdy nebo pastviny. Tato otázka je relevantní pro účely výpočtu výše platebních nároků [3].

I – Právní kontext

A – *Normy Evropské unie*

2. Nařízení upravuje formu podpory příjmů pro zemědělce nazvanou režim jednotné platby (dále jen „RJP“). Článek 40 nařízení je nazvaný „Mimořádné okolnosti“ a stanoví:

„1. Odchylně od článku 37 je každý zemědělec, jehož produkce byla během referenčního období vážně ovlivněna případem vyšší

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Nařízení 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. L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40, s. 269), ve znění nařízení Rady (ES) č. 319/2006 (Úř. věst. L 58, s. 32) (dále jen „nařízení“). Je možné uvést, že toto nařízení vedlo již k deseti žádostem o rozhodnutí o předběžné otázce od vnitrostátních soudů: viz rozsudky ze dne 11. března 2008, Jager, C-420/06, Sb. rozh. s. I-1315; ze dne 16. července 2009, Horvath, C-428/07, Sb. rozh. s. I-6355; ze dne 22. října 2009, Elbertsen, C-449/08, Sb. rozh. s. I-10241; ze dne 21. ledna 2010, van Dijk, C-470/08, Sb. rozh. s. I-603; ze dne 20. května 2010, Harms, C-434/08, Sb. rozh. s. I-4431, a následující dosud probíhající věci: C-61/09, Niedermair-Schiemann (ve které jsem přednesl své stanovisko dne 11. května 2010); C-133/09, Uzonyi; C-153/09, Agrargut Bäbelin; spojené věci C-230/09 a C-231/09, Etling and Etling, a C-536/09, Omejc.

3 — Ze spisu vyplývá, že ve spolkové zemi Meklenbursko-Přední Pomořansko je částkou, která se uplatní na ornou půdu 308,5 eur na hektar, zatímco na hektar stalých pastvin je to pouze částka 59,84 eur.

moci nebo mimořádnými okolnostmi, které nastaly před uvedeným referenčním obdobím nebo během něj, oprávněn požádat, aby byla referenční částka vypočítána na základě kalendářního roku nebo kalendářních let referenčního období, která nebyla ovlivněna případem vyšší moci nebo mimořádnými okolnostmi.

[…]

3. Případ vyšší moci nebo mimořádné okolnosti, jakož i vztahující se důkazy, které jsou doloženy ke spokojenosti příslušného orgánu, oznámí dotyčný zemědělec písemně příslušnému orgánu ve lhůtě, kterou každý členský stát stanoví.

4. Případy uznané příslušným orgánem jako vyšší moc nebo mimořádné okolnosti jsou například:

a) úmrtí zemědělce;

b) déletrvající pracovní neschopnost zemědělce;

c) vážná přírodní katastrofa, která významně zasáhne zemědělské plochy zemědělského podniku;

d) náhodné zničení budov zemědělského podniku určených k chovu zvířat;

e) nákaza, která postihne část nebo všechna hospodářská zvířata zemědělce.

5. Odstavce 1, 2 a 3 tohoto článku se přiměřeně použijí pro zemědělce, kteří během referenčního období podléhali agroenvironmentálním závazkům podle nařízení [Rady] (EHS) č. 2078/92 [Úř. věst. L 215, s. 85] a (ES) č. 1257/1999 [Úř. věst. L 160, s. 80; Zvl. vyd. 03/25, s. 391] […]

Pokud se opatření uvedená v prvním odstavci vztahují zároveň na referenční období i na období uvedené v odstavci 2 tohoto článku, stanoví členské státy podle objektivních

kritérií referenční částku v souladu s prováděcími pravidly, která budou stanovena Komisí postupem podle čl. 144 odst. 2, a to takovým způsobem, aby bylo zajištěno rovné zacházení se zemědělci a aby se zabránilo narušení trhu a hospodářské soutěže."

3. Oddíl 1 kapitoly 5 nazvané „Regionální a nepovinné provádění" umožňuje členských státům, aby provedly RJP na regionální úrovni. Podle čl. 58 odst. 1 a 3 nařízení může členský stát rozhodnout o provádění RJP stanoveného v kapitolách 1 až 4 na regionální úrovni rozdělením stropu uvedeného v článku 41 mezi regiony podle objektivních kritérií.

4. Článek 59 odst. 1 nařízení stanoví, že „v řádně odůvodněných případech a podle objektivních kritérií může členský stát rozdělit celkovou výši regionálního stropu stanoveného v souladu s článkem 58 nebo část tohoto stropu mezi všechny zemědělce, jejichž zemědělské podniky jsou umístěny v dotyčném regionu, včetně zemědělců, kteří nesplňují kritéria způsobilosti podle článku 33". Článek 59 odst. 3 stanoví pravidlo pro výpočet nároků v případě částečného rozdělení celkové výše regionálního stropu.

5. Článek 61 nařízení, který je nazván „Pastviny", stanoví, že „v případě použití článku 59 mohou členské státy podle objektivních kritérií rovněž stanovit v mezích regionálního stropu nebo jeho části různé jednotkové hodnoty nároků, které mají být přiznány zemědělcům podle čl. 59 odst. 1, pro hektary pastvin ke dni stanovenému pro podání žádostí o podporu na plochu v roce 2003 a pro jakýkoli jiný hektar, na který lze poskytnout podporu, nebo pro hektary stálých pastvin ke dni stanovenému pro podání žádostí o podporu na plochu v roce 2003 a pro jakýkoli jiný způsobilý hektar [pro jakýkoli jiný hektar, na který lze poskytnout podporu]".

6. Kapitola 6 nařízení Komise (ES) č. 795/2004 [4] obsahuje oddíl 1 nazvaný „Regionální provádění". V tomto oddíle čl. 38 odst. 1 a 3 stanoví řadu pravidel pro použití čl. 59 odst. 1 a 2 nařízení. Článek 38 odst. 4 nařízení č. 795/2004 stanoví, že „článek 40 [nařízení] a článek 16 tohoto nařízení se použijí přiměřeně".

4 — Nařízení ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle [nařízení č. 1782/2003] (Úř. věst. L 141, s. 1; Zvl. vyd. 3/44, s. 226), ve znění nařízení Komise (ES) č. 1974/2004 ze dne 29. října 2004 (Úř. věst. L 345, s. 85) (dále jen „nařízení č. 795/2004").

B – *Vnitrostátní právní úprava*

7. Na základě § 2 odst. 1 zákona o provádění RJP [Betriebsprämiendurchführungsgesetz (BetrPrämDurchfG), dále jen „prováděcí zákon"] se jednotná platba poskytuje na regionální úrovni od 1. ledna 2005 podle podmínek stanovených uvedeným zákonem a vnitrostátním nařízením, kterým se provádí RJP.

8. Ustanovení § 5 odst. 1 prováděcího zákona stanoví, že referenční částka jednotné platby se na základě společných ustanovení čl. 59 odst. 1 a 3 nařízení skládá pro každého zemědělce z částky pro zemědělský podnik a částky vycházející ze zemědělské plochy.

9. Ustanovení § 5 odst. 3 prováděcího zákona stanoví, že „částka vycházející ze zemědělské plochy se pro finanční rok 2005 vypočítá následovně:

1. Výše individuálních částek uvedených v odstavci 2 pro každý region se odpočítá z každého odpovídajícího regionálního stropu definovaného v § 4 odst. 1.

2. Zbývající část regionálního stropu, získaná po odečtení podle pravidel definovaných v odstavci 1, se rozdělí v souladu čl. 59 odst. 3 bodem 1 [nařízení] mezi plochy, které jsou v něm uvedeny, na základě počtu hektarů, přičemž se v každém regionu přihlédne k poměru upravenému v příloze 2 mezi částkou vycházející ze zemědělské plochy na hektar, na který lze poskytnout podporu, který se ke dni 15. května 2003 využíval jako stálá pastvina, a částkou vycházející ze zemědělské plochy na hektar, na který lze poskytnout podporu, ostatních zemědělských ploch […]"

10. Příloha 2 prováděcího zákona obsahuje tabulku s poměry, které musí být dodrženy mezi plochami určenými jako stálé pastviny a plochami vyhrazenými pro jiná využití, která pro spolkovou zemi Meklenbursko-Přední Pomořansko stanoví poměr 1 pro ostatní zemědělské plochy a 0,194 pro stálou pastvinu.

11. Ustanovení § 13 odst. 2 prováděcího zákona stanoví, pokud jde o určení referenční částky, že částka pro zemědělský podnik a částka vycházející ze zemědělské plochy se vypočítají na základě kalendářního roku, který předchází kalendářnímu roku, ve kterém se tento podnik zúčastnil agroenvironmentálního opatření.

II – Skutkové okolnosti a předběžné otázky

12. V roce 1994 byl sporný pozemek, který byl dříve ornou půdou, přeměněn na pastvinu proto, aby na něj byla od Staatliches Amt für Umwelt und Natur (Státní úřad pro životní prostředí) v Lübz (dále jen „StAUN“) získána podpora na využívání pastviny v souladu s ochranou přírody.

13. V roce 1999 byla se StAUN podepsána nová smlouva o obhospodařování na základě nařízení č. 2078/92, podle které musel být sporný pozemek v období od ledna 1999 do prosince 2003 využíván jako stálá pastvina. Dne 1. října 2002 se sporný pozemek stal součástí zemědělského podniku vlastněného A. Grootesem a jeho otcem a podle dodatku smlouvy ze dne 3. března 2003 vstoupil tento podnik do práv a povinností vyplývajících ze smlouvy o obhospodařování z roku 1999, a to s účinností k 31. prosinci 2002. Později začal A. Grootes tento zemědělský podnik řídit sám.

14. Sporný pozemek byl změněn na ornou půdou a na jaře roku 2004 byl oset silážní kukuřicí. Dopisem ze dne 6. května 2005 požádal A. Grootes, aby platební nároky týkající se sporného pozemku vycházely z orné půdy namísto pastviny. Amt dne 27. února 2006 rozhodl, že sporný pozemek je třeba považovat za pastvinu. André Grootes napadl toto rozhodnutí, ale nebyl v tomto směru úspěšný. Příslušné orgány odmítly uznat, že se jedná o mimořádnou okolnost (německy „Härte“), jelikož využívání sporného pozemku podle programu StAUN, tedy „využívání pastviny v souladu s ochranou přírody“, není agroenvironmentálním opatřením ve smyslu čl. 40 odst. 5 nařízení ve spojení s § 13 prováděcího zákona.

15. André Grootes podal proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek a nyní se domáhá toho, aby Amt uznal, že jeho platební nároky vycházejí z orné půdy. Předkládající soud uvádí, že na základě článku 61 nařízení, ve spojení s § 5 odst. 3 bodem 2 provádějícího zákona, se o otázce, zda se mají platební nároky na zemědělskou půdu stanovit na základě orné půdy či pastviny, v Německu rozhoduje podle způsobu jejího využívání k 15. květnu 2003. K tomuto dni byl však sporný pozemek pastvinou. Přiznání platebních nároků vycházejících z orné půdy by tedy přicházelo

v úvahu pouze tehdy, pokud by šlo o případ „mimořádné okolnosti“ ve smyslu článku 40 nařízení.

2. V případě, že je odpověď na první otázku kladná:

16. Předkládající soud má za to, že rozhodnutí věci v původním řízení závisí na výkladu práva Společenství, a pokládá proto za nezbytné položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

Lze přiznat existenci mimořádných okolností ve smyslu čl. 40 odst. 5 [nařízení], pokud jde o platební nároky vycházející ze zemědělské plochy, pouze tehdy, pokud došlo ke změně využití orné půdy na pastvinu (právě v důsledku) účasti na agroenvironmentálním opatření ve smyslu výše uvedeného ustanovení?

„1. Lze přiznat existenci mimořádných okolností ve smyslu čl. 40 odst. 5 [nařízení], pokud jde o platební nároky vycházející ze zemědělské plochy, také v případě, kdy se na základě agroenvironmentálního opatření trvajícího ke dni 15. května 2003 pouze ponechává využívání zemědělské půdy jako (stálé) pastviny, ale toto opatření z časového hlediska přímo (nebo v každém případě bezprostředně) navazuje na opatření, na základě kterého došlo ke změně využití orné půdy na stálou pastvinu?

3. ‚Vyžaduje přiznání existence mimořádných okolností ve smyslu čl. 40 odst. 5 [nařízení], aby zemědělec podávající žádost byl také tím, kdo změnu využití půdy provedl, nebo může později úspěšně uplatnit existenci mimořádné okolnosti ve smyslu tohoto ustanovení také zemědělec, který později vzal na sebe‘ již realizované agroenvironmentální opatření?“

III – Posouzení

A – *Hlavní argumenty zúčastněných*

17. Podstatou tvrzení Komise je, že vzhledem k cíli a systému čl. 40 odst. 5 nařízení je třeba obě předmětné smlouvy považovat za jeden celek. Co se týče druhé otázky, Komise v zásadě tvrdí, že pouze v případě, kdy mezi změnou využívání sporného pozemku a účastí na agroenvironmentálním opatření existuje příčinná souvislost, lze při výpočtu částky platebních nároků odhlédnout od skutečnosti, že v rozhodný den, na který odkazuje článek 61 nařízení, byl pozemek nadále skutečně využíván jako stálá pastvina. Co se týče třetí otázky, Komise tvrdí, že pro účely čl. 40 odst. 5 nařízení, ve spojení s článkem 61, není důležité, zda je zemědělec, který vlastnil v rozhodnou dobu pozemek (jehož využití bylo v důsledku mimořádných okolností změněno), totožný se zemědělcem, který původně změnil využití tohoto pozemku.

18. André Grootes v zásadě tvrdí, že pokud se Německo rozhodlo provést historický model RJP, potom má čl. 40 odst. 5 nařízení vůči němu přímý účinek. Ze smyslu a účelu tohoto ustanovení vyvozuje, že provedení režimu, který toto ustanovení upravuje, v kontextu regionálního modelu by nemělo vést k odlišnému výsledku. Ve své argumentaci A. Grootes dochází k závěru, že pro účely projednávané věci není relevantní, zda se jedná o první agroenvironmentální opatření nebo o opatření, které je jeho pokračováním. Co se týče druhé otázky, A. Grootes v zásadě tvrdí, že jediným rozhodujícím faktorem je skutečnost, že z důvodu její účasti na agroenvironmentálním opatření nemohla předmětná osoba využívat pozemek jinak než jako pastvinu. Pokud jde o třetí otázku, A. Grootes tvrdí, že pro účely projednávané věci není vůbec důležité, že jiní zemědělci dříve obhospodařovali sporný

pozemek v souvislosti s agroenvironmentálním opatřením.

a že bude mít stejné právní postavení jako jeho předchůdce.

B – *Posouzení*

19. Německá vláda tvrdí, že rozhodným dnem je 15. květen 2003. Z toho vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět tak, že existenci mimořádných okolností lze přiznat, pokud byla produkce zemědělce ovlivněna agroenvironmentálním opatřením během referenčního období, tedy 15. května 2003, a to včetně takových okolností, o jaké se jedná v původním řízení. Pokud jde o druhou otázku, německá vláda tvrdí, že skutečnost, že ještě před účinností agroenvironmentálního opatření stálá pastvina již náležela zemědělskému podniku a že ponechání tohoto pozemku jako pastviny bylo podporováno agroenvironmentálním opatřením, nepostačuje k tomu, aby odůvodnila uznání mimořádné okolnosti ve smyslu čl. 40 odst. 5. V této souvislosti rovněž nepostačuje, že zemědělec přeměnil půdu na stálou pastvinu s cílem následně se zúčastnit agroenvironmentálního opatření, které spočívá v zachování stálé pastviny. Co se týče třetí otázky, německá vláda tvrdí, že pokud je pozemek převeden na zemědělce, který souhlasí s tím, že vstoupí do závazků převzatých v souvislosti s agroenvironmentálním opatřením, tento zemědělec má právo očekávat, že s ním nebude zacházeno méně příznivě než s jeho předchůdcem

1. První otázka

20. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda za takových okolností, o jaké se jedná ve věci původním řízení – kdy se pozemek využívá jako pastvina v souvislosti s agroenvironmentálním opatřením trvajícím k rozhodnému dni uvedenému v článku 61 nařízení, které pouze ponechává využívání zemědělské půdy jako (stálé) pastviny, ale z časového hlediska bezprostředně navazuje na agroenvironmentální opatření, na základě kterého došlo ke změně využití orné půdy na stálou pastvinu – je třeba článek 40 tohoto nařízení vykládat na základě celkového posouzení předcházejícího agroenvironmentálního opatření i opatření, které po něm následuje.

21. Z čl. 40 odst. 5 nařízení v zásadě vyplývá, že odstavce 1, 2 a 3 čl. 40 se přiměřeně použijí na zemědělce, kteří během referenčního období podléhali agroenvironmentálním závazkům podle nařízení č. 2078/92 a č. 1257/1999.

22. Jak uvedla německá vláda, je třeba, pokud jde o první otázku, předpokládat, že existence takových závazků je prokázána. Mimoto v čl. 40 odst. 5 není nic, co by naznačovalo, že se musí jednat o agroenvironmentální opatření, které bylo přijato poprvé, nebo že opatření, „které z časového hlediska bezprostředně navazuje na opatření, na základě kterého došlo ke změně využití orné půdy na stálou pastvinu“, musí být vyloučeno [5].

23. Zaprvé, článek 37 nařízení stanoví obecné pravidlo pro výpočet referenční částky, která je v zásadě tříletým průměrem celkových částek plateb poskytnutých zemědělci podle režimů podpor uvedených v příloze VI nařízení, vypočítaná a upravená v souladu s přílohou VII, v každém kalendářním roce referenčního období, které zahrnuje kalendářní roky 2000, 2001 a 2002 [6] (dále jen „historický model“ RJP). Každý zemědělec má platební nárok na hektar, který se vypočítá vydělením referenční částky tříletým průměrem všech hektarů, které zakládají během referenčního období nárok na přímé platby, jejichž seznam je uveden v příloze VI.

24. Německo se ale rozhodlo pro „regionální model“ RJP [7]. O otázce, zda se mají platební nároky na zemědělskou půdu stanovit na základě orné půdy či pastviny, se v zásadě rozhoduje podle způsobu jejího využívání k 15. květnu 2003 [8].

25. Podle předkládajícího soudu byl k tomuto dni sporný pozemek past-

5 — Zajímavé je, že německá vláda uvedla, že v právních předpisech spolkových zemí, které mohou přizpůsobit agroenvironmentální opatření, která nabízejí, lze nalézt jak opaření, která podporují přeměnu orné půdy na stálé pastviny, tak i opatření podporující zachování již existující stále pastviny, která může být v souladu s právem využita jinak.

6 — Viz článek 38 nařízení.

7 — V tomto případě založený na čl. 59 odst. 3 nařízení. Pokud jde o regionální versus historické modely, viz Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wien – Graz, 2007, *inter alia* s. 78–89.

8 — Viz článek 61 nařízení ve spojení s § 5 odst. 3 bodem 2 prováděcího zákona. S ohledem na položené otázky jsou relevantní pouze tzv. částky vycházející z plochy podle čl. 59 odst. 3 prvního pododstavce nařízení.

vinou [9]. Přiznání platebních nároků vycházejících z orné půdy, kterých se A. Grootes domáhá, by tedy přicházelo v úvahu pouze tehdy, pokud by šlo o případ mimořádné okolnosti ve smyslu článku 40 nařízení [10].

26. Komise správně uvádí, že článek 61 nařízení neodkazuje na článek 40 [11]. Článek 61 nařízení upravuje v oddíle 1 nazvaném „Regionální provádění" kapitoly 5 hlavy III o RJP podrobná pravidla pro stanovení rozhodného dne, který se má zohlednit, a neponechává členským státům žádný prostor pro uvážení při stanovení referenčního období. Z toho vyplývá, že zákonodárce Společenství nestanovil formální pravidla pro uplatnění čl. 40 odst. 5 nařízení týkajícího se režimů přímé podpory v rámci článku 61, ani nepověřil členské státy, aby si upravily jeho použití ve vnitrostátním právu.

27. Zdá se nicméně vhodné, aby byl čl. 40 odst. 5 nařízení používán *per analogiam* v rámci článku 61 [12].

28. V této souvislosti je důležité poznamenat, že úpravou mimořádných okolností v čl. 40 odst. 5 nařízení má být zamezeno tomu, aby zemědělci, kteří se účastnili agroenvironmentálních opatření EU v zemědělském odvětví v období od roku 2000 do roku 2002, byli znevýhodněni v důsledku svých závazků extenzifikace, které v této souvislosti převzali. Takové znevýhodnění zemědělců může vzniknout v případě, kdy je kvůli jejich účasti na agroenvironmentálním opatření vážně ovlivněna jejich produkce v období rozhodném pro výpočet referenční částky. Znevýhodnění může vzniknout rovněž tak – jako v projednávaném případě – že kvůli změně využití půdy z orné půdy na pastvinu, která je důsledkem závazku přijatého v souvislosti s agroenvironmentálním opatřením, dojde u zemědělce ke stanovení nižší částky platebních nároků vycházejících ze zemědělské plochy, než jakou

9 — Platnost smlouvy o obhospodařování z roku 1999, včetně dodatku ze dne 3. března 2003, skončila dne 31. prosince 2003.

10 — Co se týče řady problémů v kontextu změn vlastnictví a mimořádných okolností, viz Krämer, S., *Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003, Agrar- und Umweltrecht, 35. Jahrg.* (2005), Heft 12, s. 381–387.

11 — Na rozdíl od článků 59 a 60 nařízení. Mimoto článek 58 stanoví, že členské státy mohou provést RJP stanovený v kapitolách 1 až 4 na regionální úrovni „[za podmínek, které jsou stanoveny v tomto oddílu]".

12 — Viz rozsudek ze dne 26. října 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Sb. rozh. s. I-10211, body 48 až 52, ve kterém je citován rozsudek ze dne 12. prosince 1985, Krohn, 165/84, Recueil, s. 3997, bod 14. V rozsudku Krohn Soudní dvůr uvedl, že „hospodářské subjekty se mohou právem dovolávat obdobného použití nařízení, které se na ně běžně nepoužije, pokud odůvodní, že právní režim, který se na ně vztahuje, je […] [i] úzce srovnatelný s režimem, jehož obdobné použití požadují, a […] [ii] obsahuje vadu neslučitelnou s obecnou právní zásadou Společenství, kterou toto obdobné použití umožňuje napravit".

by zemědělec získal v případě, když by ke změně využití půdy nedošlo.

29. I když byly tyto otázky výslovně vzneseny v souvislosti s historickým modelem RJP, skutečností zůstává, že je možné, že využití sporného pozemku jako stálé pastviny ke dni uvedenému v článku 61 nařízení (v regionálním modelu) je založeno na stejném typu závazků. Pro účely projednávané věci tedy lze oba právní režimy považovat za velmi podobné.

30. Jak německá vláda správně poznamenala, hlavním cílem čl. 40 odst. 5 je totiž poskytnout zemědělcům ochranu jejich legitimního očekávání a, mělo by se dodat, právní jistoty.

31. Soudní dvůr rozhodl ve věci Nijemeisland [13], která se týkala nařízení č. 795/2004 a č. 1782/2003, že „zásada právní jistoty jakožto obecná zásada práva Společenství vyžaduje, aby právní úprava Společenství uložená právním subjektům byla jasná a přesná tak, aby byly schopny jednoznačně rozpoznat svá práva a povinnosti a postupovat podle toho […] V původním řízení totiž H. J. Nijemeisland, aniž sankci zpochybnil a aniž uznal svoji vinu, přijal sankci, spočívající podle tehdy platné právní úpravy ve ztrátě prémie po dobu jednoho roku. V té době nemohl předvídat, že by jeho rozhodnutí mohlo mít důsledky pro budoucí přímé platby podle nařízení přijatého v roce 2003. Před tím, než [nařízení] vstoupilo v platnost, nemohl totiž [H. J. Nijemeisland] předvídat, že se jeho vyloučení z poskytnutí prémie odrazí ve výši jednotné platby, a že mu tedy může přivodit nepříznivé finanční důsledky na několik let“.

32. Například ve věci Deetzen [14] Soudní dvůr rozhodl, že „pokud […] je producent, tak jako v projednávané věci, podporován opatřením Společenství v tom, aby za vyplacení prémie přestal po určitou dobu uvádět na trh [mléko a mléčné výrobky] v obecném zájmu, smí legitimně očekávat, že nebude po té, co vyprší tento závazek, podléhat omezením, která ho znevýhodní právě z toho důvodu, že využil možností nabízených právními předpisy Společenství“.

13 — Rozsudek ze dne 11. června 2009, C-170/08, Sb. rozh. s. I-5127, body 44 a 45. V prvně uvedeném bodu Soudní dvůr citoval zejména rozsudek ze dne 9. července 1981, Gondrand a Garancini, 169/80, Recueil, s. 1931, bod 17.

14 — Rozsudek ze dne 28. dubna 1988, 170/86, Recueil, s. 2355, bod 13. Viz rovněž rozsudek ze dne 28. dubna 1988, Mulder, 120/86, Recueil, s. 2321, bod 24.

33. Konečně bych poznamenal, že zákonodárce Společenství stanovil v čl. 38 odst. 4 nařízení č. 795/2004, že v kontextu regionálního modelu se článek 40 nařízení použije přiměřeně.

34. Všechny výše uvedené úvahy vyznívají ve prospěch uplatnění čl. 40 odst. 5 nařízení *per analogiam* v rámci článku 61.

35. Pokud jde konkrétně o první otázku, předkládající soud uvádí, že pochybnosti se týkají případů, kdy agroenvironmentální opatření trvající ke dni 15. května 2003 nevedlo ke změně využití půdy z orné půdy na pastvinu, nýbrž kdy je relevantní opatření pokračováním („zachováním“) jiného agroenvironmentálního opatření, a to ve smyslu nařízení č. 2078/92 nebo č. 1257/1999, které vedlo ke změně využití půdy z orné půdy na pastvinu [15]. Podle předkládajícího soudu byla ke dni 15. května 2003 ještě platná smlouva o obhospodařování z roku 1999, která byla podle svého znění uzavřena „na základě nařízení č. 2078/92“ v návaznosti na předchozí smlouvu, a to rovněž na dobu pěti let. V roce 1994, na začátku doby platnosti předchozí smlouvy, mělo dojít ke změně využití sporného pozemku z orné půdy na (stálou) pastvinu.

36. Souhlasím s Komisí, že vzhledem k cíli [16] a systému čl. 40 odst. 5 nařízení je třeba obě předmětné smlouvy považovat za jeden celek v rozsahu, ve kterém obě odkazují na závazek ve prospěch opatření pro účely prvního pododstavce čl. 40 odst. 5 nařízení a obě na sebe z časového hlediska bezprostředně navazují. Jak uvedla německá vláda, v tomto ohledu je prvotní podmínkou, aby původní agroenvironmentální opatření splňovalo všechny podmínky čl. 40 odst. 5 nařízení.

37. Z toho vyplývá, že za takových okolností, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, tedy kdy se pozemek využívá jako pastvina v souvislosti s agroenvironmentálním opatřením trvajícím k rozhodnému dni uvedenému v článku 61 nařízení, přičemž toto opatření

15 — V této souvislosti publikace „Meilensteine der Agrarpolitik“, 2006, bod 100, vydaná Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland (Ministerstvo Německé spolkové republiky pro ochranu spotřebitele a zemědělství), předvídá možnost přiznání mimořádných okolností v případě „bezprostředního napojení“ následného opatření na agroenvironmentální opatření, které vedlo ke změně využití půdy.

16 — Jak jsem uvedl výše, jeho cílem je zamezit tomu, aby zemědělci, kteří se účastnili agroenvironmentálních opatření v předmětném referenčním období, byli v důsledku toho znevýhodněni.

pouze zachovává využívání zemědělské půdy jako (stálé) pastviny, ale z časového hlediska bezprostředně navazuje na agroenvironmentální opatření, na základě kterého došlo ke změně využití orné půdy na stálou pastvinu, je třeba článek 40 tohoto nařízení vykládat na základě celkového posouzení předcházejícího agroenvironmentálního opatření i opatření, které po něm následuje.

39. Předkládající soud v zásadě uvádí, že v kontextu práva Společenství není zřejmé, zda může být mimořádná okolnost přiznána pouze v případě – jak se zjevně domnívá StAUN – kdy je prokázáno, že ke změně využití půdy z orné půdy na pastvinu došlo výhradně v důsledku účasti na agroenvironmentálním opatření. Předkládající soud dále uvádí, že myslitelný je také případ, kdy – jakoby dvěma oddělenými úkony – zemědělec přemění půdu na pastvinu a teprve poté se rozhodne využívat ji takovým způsobem, který spadá do režimu podpory agroenvironmentálního opatření. V případě, že se pak zemědělec takového opatření zúčastní, platí i pro něj, že je v důsledku přijatých závazků na extenzifikaci znevýhodněn.

2. Druhá otázka

38. V případě, že je odpověď na první otázku kladná, jak tomu skutečně je, se svou druhou otázkou předkládající soud v zásadě táže, zda je čl. 40 odst. 5 ve spojení s článkem 61 nařízení třeba vykládat v tom smyslu, že pouze v případě, kdy mezi změnou využívání pozemku a účastí na agroenvironmentálním opatření existuje příčinná souvislost, lze při výpočtu částky platebních nároků vycházejících ze zemědělské plochy odhlédnout od skutečnosti, že v rozhodný den, na který odkazuje článek 61 nařízení, byl tento pozemek nadále využíván jako stálá pastvina.

40. Komise má pravdu, když tvrdí, že ze znění čl. 40 odst. 5 nevyplývá, že by byl vyžadován důkaz existence příčinné souvislosti mezi změnou využívání sporného pozemku

a agroenvironmentálními závazky [17]. Skutečností však zůstává, jak vyplývá z výše uvedených úvah, že se ve věci v původním řízení čl. 40 odst. 5 nařízení ve spojení s článkem 61 uplatní *per analogiam* na základě závěru, že dotyčná osoba využívá sporný pozemek jedním, a nikoli druhým způsobem právě z důvodu závazků, které přijala v souvislosti s prováděním agroenvironmentálních opatření. Jak v zásadě tvrdily německá vláda a Komise, jestliže dotyčná osoba využívala sporný pozemek jako pastvinu ještě před tím, než dobrovolně přijala závazek provádět agroenvironmentální opatření, pak je třeba sporný pozemek považovat pro účely výpočtu referenční částky za pastvinu.

41. Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět kladně, tedy v tom smyslu, že v kontextu procesních pravidel, která se uplatní, je třeba prokázat příčinnou souvislost mezi agroenvironmentálním opatřením a změnou využití půdy. Je však třeba mít na mysli, že judikatura Soudního dvora opakovaně uvádí, že členské státy nemohou stanovit procesní pravidla, která by v praxi znemožnila nebo nadměrně ztížila výkon práv přiznaných právem Společenství (zásada efektivity) [18].

42. Z toho vyplývá, že čl. 40 odst. 5 nařízení ve spojení s článkem 61 je třeba vykládat v tom smyslu, že samotná existence příčinné souvislosti mezi změnou využívání pozemku a účastí na agroenvironmentálním opatření postačuje k tomu, aby se při výpočtu částky platebních nároků odhlédlo od skutečnosti, že v rozhodný den, na který odkazuje článek 61 tohoto nařízení, byl tento pozemek nadále skutečně využíván jako stálá pastvina.

3. Třetí otázka

43. Konečně předkládající soud vznáší otázku, zda právo Společenství vyžaduje, aby zemědělec, který změnil využití orné půdy, byl totožný se zemědělcem, který uplatňuje

17 — První pododstavec čl. 40 odst. 5 pouze vyžaduje, aby zemědělci během referenčního období podléhali agroenvironmentálním závazkům. Jeho druhý pododstavec pak vyžaduje, aby se dotyčné závazky vztahovaly na referenční období, která jsou v něm uvedena.

18 — Viz, mimo jiné, rozsudek ze dne 14. prosince 1995, van Schijndel a van Veen, C-430/93 a C-431/93, Recueil, s. I-4705, bod 17; rozsudek ze dne 9. prosince 2003, Komise v. Itálie, C-129/00, Recueil, s. I-14637, bod 25; rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 43, a rozsudek ze dne 7. června 2007, van der Weerd a další, C-222/05 až C-225/05, Sb. rozh. s. I-4233.

mimořádnou okolnost podle čl. 40 odst. 5. V projednávaném případě se zemědělský podnik, ze kterého vznikl podnik A. Grootese, stal (na základě dodatku ke smlouvě ze dne 3. března 2003) stranou smlouvy o obhospodařování z roku 1999 teprve s účinností ke dni 31. prosince 2002 – takže pouze na dobu posledního roku platnosti této smlouvy.

44. Jak však správně uvádí předkládající soud, i v těchto případech se může uplatnit úvaha, že se má zamezit znevýhodnění u těch zemědělců, kteří se zúčastnili agroenvironmentálního opatření EU v zemědělském odvětví a kterých se týkají v souvislosti s tím převzaté závazky na extenzifikaci. Právě v případě kratší zbývající doby platnosti smlouvy se pravděpodobně často stává, že převzetí půdy, která podléhá agroenvironmentálnímu opatření (a s tím souvisejícím omezením v užívání), je uskutečněno se záměrem, aby tato půda byla v budoucnu opět využívána jako orná půda. V projednávaném případě došlo k takovému odlišnému využití půdy již v roce 2004, kdy byla pěstována silážní kukuřice.

45. Jak uvedla německá vláda, pokud je pozemek převeden na zemědělce, který souhlasí s tím, že vstoupí do závazků převzatých v souvislosti s agroenvironmentálním opatřením, tento zemědělec má právo očekávat, že s ním nebude zacházeno méně příznivě než s jeho předchůdcem a že bude mít stejné právní postavení jako jeho předchůdce. V případě, že budou splněny všechny ostatní podmínky, by tento zemědělec měl být schopen úspěšně uplatnit mimořádné okolnosti podle čl. 40 odst. 5 nařízení ve spojení s článkem 61.

46. Z toho vyplývá, že čl. 40 odst. 5 nařízení ve spojení s článkem 61 je třeba vykládat v tom smyslu, že není rozhodující, zda zemědělec, který uplatnil platební nároky, je totožný se zemědělcem, který provedl změnu využívání pozemku.

IV – Závěry

47. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Verwaltungsgericht Schwerin takto:

„1. Za takových okolností, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, tedy kdy se pozemek využívá jako pastvina v souvislosti s agroenvironmentálním opatřením trvajícím k rozhodnému dni uvedenému v článku 61 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 a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93 a různá jiná nařízení, přičemž toto opatření pouze zachovává využívání zemědělské půdy jako (stálé) pastviny, ale z časového hlediska bezprostředně navazuje na agroenvironmentální opatření, na základě kterého došlo ke změně využití orné půdy na stálou pastvinu, je třeba článek 40 tohoto nařízení vykládat na základě celkového posouzení předcházejícího agroenvironmentálního opatření i opatření, které po něm následuje.

2. Článek 40 odst. 5 nařízení č. 1782/2003 ve spojení s článkem 61 je třeba vykládat v tom smyslu, že samotná existence příčinné souvislosti mezi změnou využívání pozemku a účastí na agroenvironmentálním opatření postačuje k tomu, aby se při výpočtu částky platebních nároků odhlédlo od skutečnosti, že v rozhodný

den, na který odkazuje článek 61 tohoto nařízení, byl tento pozemek nadále skutečně využíván jako stálá pastvina.

3. Článek 40 odst. 5 nařízení č. 1782/2003 ve spojení s článkem 61 je třeba vykládat v tom smyslu, že není rozhodující, zda zemědělec, který uplatnil platební nároky, je totožný se zemědělcem, který provedl změnu využívání pozemku.“