Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

2. července 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Zemědělství — Společná zemědělská politika — Režim jednotné platby — Nařízení (ES) č. 73/2009 — Článek 34 odst. 2 písm. a) — Pojem ‚plocha, na kterou lze poskytnout podporu' — Plocha rekultivované svrchní vrstvy skládky, jejíž provoz byl uzavřen — Zemědělské využití — Přípustnost"

Ve věci C-422/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Německo) ze dne 15. července 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 25. července 2013, v řízení

Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

proti

Uta Wree,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, S. Rodin, A. Borg Barthet (zpravodaj), E. Levits, a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Landesamt für Landwirtschaft Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, W. Ewerem, a A. Behnsenem, Rechtsanwälte,

— za U. Wree A. Kröner, Rechtsanwältin,

— za dánskou vládu C. Thorningem a R. Holdgaardem, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi H. Kranenborgem a G. von Rintelenem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 17. července 2014,

* Jednací jazyk: němčina.

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 34 odst. 2 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. L 30, s. 16, a oprava Úř. věst. 2010, L 43, s. 7).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Úřad spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko pro zemědělství, životní prostředí a venkov, dále jen „Landesamt“) a U. Wree v otázce zohlednění ploch rekultivované svrchní vrstvy dvou skládek odpadu, z nichž jedna se nachází ve fázi uzavírání provozu a druhá ve fázi následné péče po uzavření provozu, jako ploch, na které lze poskytnout dotčenou podporu.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 73/2009

3 Nařízením č. 73/2009 bylo s účinností od 1. ledna 2009 zrušeno 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, (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 a oprava Úř. věst. 2004, L 94, s. 70).

4 Bod 7 odůvodnění nařízení č. 73/2009 zní takto:

„V nařízení […] č. 1782/2003 byl uznán kladný vliv stálých pastvin na životní prostředí. Opatření přijatá v uvedeném nařízení na podporu zachování stávajících stálých pastvin, aby se zabránilo hromadné přeměně na ornou půdu, by měla být zachována.“

5 Podle článku 2 nařízení č. 73/2009 se

„[…]

c) ‚zemědělskou činností‘ rozumí produkce, chov zvířat nebo pěstování zemědělských produktů, včetně sklizně, dojení, plemenářské činnosti a chovu zvířat pro zemědělské účely nebo udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu podle článku 6;

[…]

h) ‚zemědělskou plochou‘ rozumí jakákoli plocha orné půdy, stálých pastvin nebo trvalých kultur.“

6 Článek 34 nařízení č. 73/2009 stanovil:

„1. Podpora v rámci režimu jednotné platby se poskytne zemědělcům po aktivaci platebních nároků na hektar, na který lze poskytnout podporu. Aktivované platební nároky opravňují k vyplacení stanovených částek.

2. Pro účely této hlavy se ‚hektarem, na který lze poskytnout podporu' rozumí:

a) jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, jakož i jakákoli plocha osázená rychle rostoucími dřevinami pěstovanými ve výmladkových plantážích (kód KN ex 06029041), která je využívána k zemědělské činnosti, nebo, pokud je plocha využívána rovněž k nezemědělské činnosti, která je převážně využívána k zemědělské činnosti

[…]"

Nařízení (ES) č. 1120/2009

7 Článek 2 nařízení 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), stanovil:

„Pro účely hlavy III nařízení […] č. 73/2009 a pro účely tohoto nařízení se:

a) ‚ornou půdou' rozumí půda obdělávaná za účelem produkce plodin nebo udržovaná v dobrém zemědělském a environmentálním stavu v souladu s článkem 6 nařízení […] č. 73/2009 […]

[…]

c) ‚stálou pastvinou' rozumí půda využívaná k pěstování trav nebo jiných zelených pícnin na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách, která nebyla zahrnuta do střídání plodin v zemědělském podniku po dobu pěti let nebo déle, s výjimkou ploch vyňatých z produkce […], přičemž pro tento účel se ‚trávami a jinými zelenými pícninami' rozumějí všechny byliny obvykle se vyskytující na přírodních pastvinách nebo běžně obsažené v osevných směsích pro pastviny nebo louky v členském státě (bez ohledu na to, zda jsou využity pro pastvu dobytka či nikoliv)

[…]"

8 Článek 9 nařízení č. 1120/2009 stanoví:

„Pro účely použití čl. 34 odst. 2 písm. a) nařízení […] č. 73/2009, pokud je zemědělská plocha zemědělského podniku využívána rovněž k nezemědělské činnosti, je tato plocha považována za plochu využívanou převážně k zemědělské činnosti, jestliže může být zemědělská činnost uskutečňována, aniž by ji ztěžovala intenzita, povaha, doba trvání a načasování nezemědělské činnosti.

Členské státy stanoví kritéria pro provádění prvního pododstavce na svém území."

Nařízení (ES) č. 1122/2009

9 V souladu s čl. 58 třetím pododstavcem nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína (Úř. věst. L 316, s. 65), platí, že pokud rozdíl mezi

plochou ohlášenou zemědělcem a plochou, u níž byly splněny všechny podmínky stanovené v předpisech o poskytování podpory, činí více než 50 % posledně uvedené plochy, nevyplácí se žádná podpora a zemědělec je rovněž vyloučen z poskytování podpory do výše částky, která odpovídá rozdílu mezi těmito dvěma plochami.

Směrnice č. 1999/31/ES

10 Článek 1 odst. 1 směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. L 182, s.1) stanoví:

„Se zřetelem ke splnění požadavků směrnice 75/442/EHS [ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39)], zejména článků 3 a 4, si tato směrnice klade za cíl stanovit pomocí přísných technických a provozních požadavků na odpady a skládky opatření, postupy a návody pro předcházení nebo maximální omezení negativních účinků skládkování odpadů na životní prostředí, a zejména znečištění povrchových vod, podzemních vod, půdy a ovzduší a také globální účinky včetně skleníkového efektu, jakož i veškerá z toho plynoucí rizika ohrožení lidského zdraví, a to v průběhu celého životního cyklu skládky.“

11 Článek 13 směrnice č. 1999/31 stanoví:

„Členské státy přijmou taková opatření, aby v souladu s příslušným povolením:

[…]

c) po definitivním uzavření skládky její provozovatel odpovídal za údržbu, monitorování a kontrolu skládky po celé období následné péče, které příslušný orgán považuje za nutné s ohledem na dobu, po kterou skládka může představovat určité riziko.

Provozovatel oznámí příslušnému orgánu veškeré nepříznivé účinky na životní prostředí zjištěné při kontrolách a podřídí se rozhodnutí příslušného orgánu, pokud jde o povahu a harmonogram plánovaných nápravných opatření;

d) po dobu, po kterou příslušný orgán považuje za možné, že by skládka mohla představovat nebezpečí pro životní prostředí, a aniž jsou dotčeny jakékoli právní předpisy Společenství nebo vnitrostátní právní předpisy v oblasti odpovědnosti držitele odpadu, byl provozovatel skládky v souladu s přílohou III odpovědný za provádění monitorování a rozborů skládkových plynů a průsakových vod z místa skládky, jakož i za režim podzemních vod nacházejících se v blízké vzdálenosti.“

Německá právní úprava

12 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že na základě ustanovení § 3 odst. 10 zákona o podpoře oběhového hospodářství a zajištění ekologického odstraňování odpadu [Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)] jsou skládky stavební konstrukcí či zařízením pro odstraňování odpadu. Takto jsou v každém případě kvalifikovány, dokud se na ně vztahuje povinnost následné péče po uzavření či bezpečnostní pravidla.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

13 Uta Wree je veterinářkou a provozuje ovčín. Chová v něm ovce a věnuje se produkci jatečných jehňat.

14 Její stáda se pasou na různých travnatých porostech na území okresu Severní Frísko (Německo) a Šlesvicko-Flensbursko (Německo).

15 Tyto pastviny se skládají mimo jiné z rekultivované svrchní vrstvy skládky Ahrenshöft v okrese Severní Frísko a skládky Schleswig-Haferteich v okrese Šlesvicko-Flensbursko. Na obou povrchových skládkách byla ukončena fáze skládkování odpadu. Skládka Ahrenshöft se stále nachází ve fázi uzavírání a má přejít do fáze následné péče po uzavření a skládka Schleswig-Haferteich již je ve fázi následné péče.

16 Uta Wree uzavřela s provozovateli dotčených skládek smlouvu, která ji opravňovala k bezplatnému pasení ovcí na travnatých plochách na těchto skládkách.

17 Smlouva, kterou U. Wree uzavřela s provozovatelem skládky v Ahrenshöft, je kvalifikována jako „pachtovní smlouva na samostatné plochy“. Podle čl. 7 odst. 1 první a druhé věty této smlouvy „je cílem pachtu zabránit tomu, aby plochy zarostly křovím, [a] pachtýř má povinnost dohodou a spoluprací s propachtovatelem zabránit škodám na rekultivovaném povrchu“.

18 Článek 19 odst. 1 této smlouvy stanoví:

„Propachtovatel nebo osoba jím pověřená mají právo kdykoli vstoupit na propachtované plochy a nechat je zkontrolovat.“

19 Od roku 2007 měla U. Wree uzavřenou smlouvu i s provozovatelem skládky Schleswig-Haferteich.

20 Dne 11. května 2010 požádala U. Wree o vyplacení podpory v rámci režimu jednotné platby na rok 2010 a za tímto účelem ohlásila plochu, na kterou lze tuto podporu poskytnout, o rozloze 25,5098 hektarů, jejíž součástí byly i travnaté plochy na skládce Ahrenshöft a Schleswig-Haferteich.

21 Rozhodnutí ze dne 14. prosince 2010 Landesamt tuto žádost zamítl s odůvodněním, že dotčené plochy o rozloze 19,7855 hektarů nejsou zapsány v katastru zemědělských pozemků a že plocha ohlášená U. Wree, na kterou lze poskytnout podporu, měla ve skutečnosti rozlohu 5,7243 hektarů. Landesamt proto na základě čl. 58 třetího pododstavce nařízení č. 1122/2009 rozhodl, že U. Wree nebude v rámci režimu jednotné platby vyplacena žádná podpora.

22 Uta Wree podala proti tomuto rozhodnutí odvolání. Uvedla, že plochy na uvedených skládkách využívá jako pastviny k chovu ovcí a některé části uvedených ploch zarovnává a seče. Na podporu svého odvolání dále uvedla, že celý povrch těchto skládek může být bez omezení využíván k pastvě ovcí.

23 Rozhodnutím ze dne 31. března 2011 zamítl Landesamt odvolání U. Wree jako neopodstatněné. Na podporu svého rozhodnutí uvedl, že plochy, které byly předmětem žádosti U. Wree, nejsou užitné zemědělské plochy ve smyslu nařízení č. 73/2009, nýbrž uzavřené skládky ve smyslu nařízení o skládkách (Deponieverordnung).

24 Dne 15. dubna 2011 podala U. Wree proti tomuto rozhodnutí žalobu k Schleswig Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska), v níž tvrdila, že o dotčených plochách nelze mít za to, že jsou „užívány“ hlavně jako uzavřené skládky, jelikož se jedná o stav, a nikoliv užívání. Landesamt naproti tomu tvrdil, že uvedené plochy jsou užívány především jako skládky ve fázi následné péče po uzavření a že z důvodu stability skládek se na uvedených plochách mohou, pod určitou kontrolou, pást ovce. Podle Landesamt poskytli provozovatelé skládek sporné plochy bezplatně k dispozici U. Wree především s cílem zabránit nežádoucím biologickým procesům ovlivňujícím stabilitu skládek.

25 Rozsudkem ze dne 19. ledna 2012 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht žalobě U. Wree vyhověl. Rozhodl, že má nárok na jednotnou platbu pro rok 2010 a že plochy musí být pro účely výpočtu podpory požadované U. Wree zohledněny.

26 Landesamt byl oprávněn se proti tomuto rozsudku odvolat na základě usnesení Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud pro Šlesvicko-Holštýnsko) ze dne 3. září 2012.

27 Landesamt před předkládajícím soudem tvrdí, že plochy skládek Ahrenshöft a Schleswig-Haferteich nelze považovat za zemědělské plochy ve smyslu článku 2 písm. h) nařízení č. 73/2009.

28 Vzhledem k tomu, že řešení sporu ve věci v původním řízení závisí na výkladu unijního práva, rozhodl se Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Jedná se o zemědělskou plochu ve smyslu čl. 34 odst. 2 písm. a) nařízení č. 73/2009 i tehdy, když je tato plocha sice využívána i k zemědělským účelům (pastva za účelem chovu ovcí), avšak jde o svrchní vrstvu skládky odpadu nacházející se ve fázi následné péče po uzavření provozu?“

K předběžné otázce

29 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 34 odst. 2 písm. a) nařízení č. 73/2009 vykládán v tom smyslu, že zemědělskou plochou ve smyslu tohoto ustanovení je plocha, která je sice využívána jako pastvina k chovu ovcí, avšak jde o svrchní vrstvu skládky nacházející se ve fázi následné péče po uzavření provozu.

30 Podle uvedeného ustanovení lze poskytnout podporu na jakoukoli zemědělskou plochu zemědělského podniku, která je využívána k zemědělské činnosti, nebo pokud je plocha využívána rovněž k nezemědělské činnosti, která je převážně využívána k zemědělské činnosti.

31 Pojem „zemědělská plocha“ je vymezen v čl. 2 písm. h) nařízení č. 73/2009 jako „celková plocha orné půdy, stálých pastvin a trvalých kultur“.

32 Ve sporu v původním řízení je nesporné, že dotčené plochy jsou využívány jako pastviny.

33 Aby však mohly být takové plochy definovány jako „stálé pastviny“, a tedy „zemědělské plochy“ ve smyslu čl. 2 písm. h) nařízení č. 73/2009, musí splňovat podmínky definice uvedené v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009, podle něhož se „stálými pastvinami“ rozumí „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“. Toto ustanovení upřesňuje, že „pro tento účel se ‚trávami a jinými zelenými pícninami‘ rozumějí všechny byliny obvykle se vyskytující na přírodních pastvinách nebo běžně obsažené v osevných směsích pro pastviny nebo louky v členském státě (bez ohledu na to, zda jsou využity pro pastvu dobytka či nikoliv)“.

34 Pokud jde nejprve o otázku, zda lze plochy tvořící svrchní vrstvu skládky nacházející se ve fázi následné péče po uzavření provozu kvalifikovat jako „půdu“ ve smyslu uvedeného ustanovení, je třeba uvést, že U. Wree ve svých písemných vyjádřeních tvrdila, že skládky dotčené ve věci v původním řízení jsou pokryty několika vrstvami včetně svrchní vrstvy obsahující částice vyskytující se přirozeně v půdě, tj. písek a jíl.

35 V tomto ohledu a s výhradou ověření, které musí provést předkládající soud, platí, že pokud je úkolem svrchní rekultivované vrstvy těchto skládek blížit se co nejvíce přirozenému povrchu pokrytému trávami a jinými zelenými pícninami, musí být považována za „půdu“ ve smyslu nařízení č. 73/2009.

36 Kvalifikace dotčených povrchů jako „stálých pastvin“ ve smyslu článku 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 pak závisí na tom, k čemu je dotčená půda skutečně vyčleněna, přičemž plocha užívaná jako „stálá pastvina“ ve smyslu tohoto ustanovení musí být kvalifikována jako „zemědělská“ (obdobně viz rozsudek Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, bod 37).

37 Z toho vyplývá, že okolnost, že je v pachtovní smlouvě uvedeno, že činnost, kterou U. Wree vykonává na plochách dotčených ve věci v původním řízení, má rovněž zabránit tomu, aby zarostly křovinami, či toto omezit a zabránit tak zničení svrchní vrstvy skládek, je v tomto ohledu irelevantní.

38 Stejně tak skutečnost, že se na uvedené plochy vztahuje skládkový režim, na což poukazuje Landesamt, nebrání jako taková tomu, aby byly kvalifikovány jako „stálé pastviny“ ve smyslu uvedeného ustanovení.

39 Z výše uvedeného vyplývá, že plocha, která tvoří svrchní vrstvu skládky nacházející se ve fázi následné péče po uzavření provozu, je „zemědělskou plochou“ ve smyslu čl. 34 odst. 2 písm. a) nařízení č. 73/2009, pokud je skutečně využívána jako stálá pastvina, což musí ověřit předkládající soud.

40 Aby byla předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná odpověď, je třeba dodat, že k tomu, aby mohla být na zemědělské plochy dotčené ve věci v původním řízení poskytnuta podpora na základě čl. 34 odst. 2 písm. a) nařízení č. 73/2009, musí být využívány k zemědělské činnosti, nebo pokud jsou využívány rovněž k nezemědělské činnosti, musí být převážně využívány k zemědělské činnosti.

41 V tomto ohledu čl. 9 první pododstavec nařízení č. 1120/2009 upřesňuje, že plocha je převážně využívána k zemědělské činnosti, jestliže může být zemědělská činnost uskutečňována, aniž by ji ztěžovala intenzita, povaha, doba trvání a načasování nezemědělské činnosti.

42 V tomto případě je nesporné, že U. Wree pase svá stáda na plochách tvořených rekultivovanou svrchní vrstvou dvou skládek. Tato činnost je „zemědělskou činností“ ve smyslu článku 2 písm. c) nařízení č. 73/2009, neboť jde o chov a držení zvířat k zemědělským účelům.

43 Předkládající soud musí rovněž ověřit, zda a případně za jakých podmínek byla na sporných plochách vykonávána nezemědělská činnost, přičemž pouhá možnost výkonu nezemědělské činnosti na dotčené ploše na základě smlouvy či právního předpisu nestačí k tomu, aby byly tyto plochy považovány za plochy, které jsou k takové činnosti skutečně využívány. Z toho vyplývá, že okolnost, že v projednávaném případě může propachtovatel na základě pachtovní smlouvy kdykoli vstoupit na plochy dotčené ve věci v původním řízení a nechat je zkontrolovat, nepředjímá účel, k němuž je tato plocha skutečně využívána.

44 Nakonec je třeba připomenout, že k tomu, aby mohly být zemědělské plochy dotčené ve věci v původním řízení považovány za plochy, na které lze poskytnout podporu ve smyslu čl. 34 odst. 2 písm. a) nařízení č. 73/2009, musí je dotčený zemědělec využívat. Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že tomu tak je v případě, že má zemědělec oprávnění spravovat je pro účely výkonu zemědělské činnosti, tj. pokud ve vztahu k těmto plochám disponuje dostatečnou autonomií pro účely výkonu vlastní zemědělské činnosti (obdobně viz rozsudek Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, body 58 a 62).

45 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 34 odst. 2 písm. a) nařízení č. 73/2009 musí být vykládán v tom smyslu, že plocha, která je svrchní vrstvou skládky nacházející se ve fázi následné péče po uzavření provozu, je „zemědělskou plochou“ ve smyslu tohoto ustanovení, pokud je skutečně využívána jako stálá pastvina.

K nákladům řízení

46 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 34 odst. 2 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003, musí být vykládán v tom smyslu, že plocha, která je svrchní vrstvou skládky nacházející se ve fázi následné péče po uzavření provozu, je „zemědělskou plochou“ ve smyslu tohoto ustanovení, pokud je skutečně využívána jako stálá pastvina.

Podpisy.