ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

28. února 2008 *

Ve věci C-446/06,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemsko) ze dne 13. října 2006, došlým Soudnímu dvoru dne 31. října 2006, v řízení

A. G. Winkel

proti

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Rosas, předseda senátu, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh a P. Lindh (zpravodaj), soudci,

* Jednací jazyk: nizozemština.

generální advokát: Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za A. G. Winkela jím samým,

– za nizozemskou vládu H. G. Sevenster a C. M. Wissels, jako zmocněnkyněmi,

– za francouzskou vládu G. de Berguesem a A.-L. During, jako zmocněnci,

– za Komisi Evropských společenství F. Erlbacherem a M. van Heezik, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. prosince 2007,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 3 písm. f) nařízení Rady (ES) č. 1254/1999 ze dne 17. května 1999 o společné organizaci trhu s hovězím a telecím masem (Úř. věst. L 160, s. 21; Zvl. vyd. 03/25, s. 339), ve znění nařízení Rady (ES) č. 1512/2001 ze dne 23. července 2001 (Úř. věst. L 201, s. 1; Zvl. vyd. 03/33, s. 194, dále jen „nařízení 1254/1999“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi A. G. Winkelem a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministr zemědělství, přírody a kvality potravin, dále jen „ministr zemědělství“) ohledně odmítnutí posledně uvedeného poskytnout A. G. Winkelovi prémie na krávy bez tržní produkce mléka na některé krávy z důvodu, že nesplňují podmínky vyžadované vnitrostátními právními předpisy.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

Nařízení č. 1254/1999

3 Článek 3 písm. f) a g) definuje výrazy „kráva bez tržní produkce mléka“ a „jalovice“ následovně:

„f) ‚krávou bez tržní produkce mléka' kráva masného plemene nebo kráva křížená s masným plemenem, která je součástí stáda, jež je určeno k produkci masných telat;

g) ‚jalovicí' skot samičího pohlaví od osmi měsíců věku, který se ještě neotelil."

4 Článek 6 odst. 2 první a pátý pododstavec, odst. 3 a 7 nařízení č. 1254/1999 stanoví:

„2. Prémie na krávy bez tržní produkce mléka se poskytuje každému producentovi:

[…]

pokud uvedený producent chová během nejméně šesti po sobě jdoucích měsíců ode dne podání žádosti o prémie nejméně 60 % krav bez tržní produkce mléka a nejvýše 40 % jalovic z celkového množství zvířat, pro která žádá o prémii.

[…]

Za účelem stanovit počet [stanovení počtu] zvířat, na která se vztahuje poskytnutí prémie […], by se mělo určit [se určí] na základě individuálního referenčního

množství žadatele ve smyslu čl. 16 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1255/1999 ze dne 17. května 1999 o společné organizaci trhu s mlékem a mléčnými výrobky a průměrné výnosnosti produkce mléka [Úř. věst. L 160, s. 48; Zvl. vyd. 03/25, s. 366], zda se jedná o krávy bez tržní produkce mléka nebo o dojnice.

3. Nárok na prémii každého producenta je omezen [nárok každého producenta na prémii je omezen] individuálním stropem podle článku 7.

[…]

7. Komise postupem podle článku 43 stanoví prováděcí pravidla k tomuto článku, zejména pravidla pro definici krávy bez tržní produkce mléka podle článku 3, a stanoví průměrnou výnosnost produkce mléka.“

Nařízení (ES) č. 2342/1999

5 Nařízení Komise (ES) č. 2342/1999 ze dne 28. října 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1254/1999 pokud jde o režim prémií (Úř. věst. L 281, s. 30; Zvl. vyd. 03/26, s. 396, dále jen „prováděcí nařízení“) ve svém článku 14 upřesňuje pojem „krávy masných plemen“:

„Krávy masných plemen [krávy plemen skotu] podle přílohy I tohoto nařízení nejsou považovány za krávy masných plemen podle čl. 3 [písm.] f) […] nařízení (ES) č. 1254/1999.“

6 Podle článku 45 tohoto nařízení přijmou členské státy veškerá vhodná opatření nezbytná k zajištění řádného používání tohoto nařízení.

Nařízení (ES) č. 2419/2001

7 Nařízení Komise (ES) č. 2419/2001 ze dne 11. prosince 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro integrovaný administrativní a kontrolní systém pro některé režimy podpor Společenství zavedený nařízením Rady (EHS) č. 3508/92 (Úř. věst. L 327, s.11; Zvl. vyd. 03/34, s. 308) ve svém článku 38 stanoví, že pokud na základě kontroly vyplynou v žádosti o podporu nesrovnalosti, bude požadovaná podpora snížena nebo dokonce vyloučena.

8 Článek 41 tohoto nařízení nicméně umožňuje zohlednit vliv přírodních okolností, jako je uhynutí zvířete v důsledku nemoci nebo nehody, za kterou nelze zemědělce činit odpovědným. Krom toho článek 48 tohoto nařízení stanoví zohlednění případů vyšší moci a mimořádných okolností.

Vnitrostátní právní úprava

9 Nařízení o prémiích Společenství na zvířata (Regeling dierlijke EG-premies), ve znění rozhodnutí ze dne 30. července 2002 (Stscrt 2002, č. 143, s. 10, dále jen „nizozemská právní úprava“), ve svém čl. 1 písm. p) definuje pojem „kráva bez tržní produkce mléka“ stejným způsobem jako čl. 3 písm. f) nařízení č. 1254/1999.

10 Podle čl. 6 odst. 1 písm. d) nizozemské právní úpravy, ve znění použitelném do 2. června 2003, je prémie poskytnuta producentům pouze tehdy, pokud se krávy bez tržní produkce mléka v průběhu dotčeného roku alespoň jedenkrát otelily a pokud jejich telata zůstala ve stádu nejméně čtyři měsíce po narození.

11 Od 2. června 2003 byl čl. 6 odst. 1 písm. d) nizozemské právní úpravy změněn následovně:

„Prémie je poskytnuta producentům pouze na krávy bez tržní produkce mléka, které se otelily nejméně jedenkrát během období, které začíná plynout 20 měsíců před zahájením období dotčené žádosti a které končí celé čtyři měsíce po tomto datu, a jejichž telata zůstala ve stádu nejméně čtyři měsíce po svém narození."

Skutkový stav v původním řízení a předběžné otázky

12 A. G. Winkel požádal o prémii na sedm krav bez tržní produkce mléka za roky 2002 a 2003.

13 Pokud jde o rok 2002, ministr zemědělství nejdříve žádost A. G. Winkela přijal a vyplatil mu prémii ve výši zhruba 1 300 eur, ale poté změnil své rozhodnutí a požadoval po něm vrácení této částky, protože čtyři dotčené krávy nekrmily svá telata alespoň čtyři měsíce po narození mateřským mlékem. Ministr zemědělství rovněž na základě článku 38 nařízení č. 2419/2001 vyloučil A. G. Winkela z poskytování

podpory příjmů ve výši téměř 900 eur, která měla být započtena na podpory, jež měl obdržet v letech 2003 až 2005.

14 Pokud jde o rok 2003, poskytl ministr zemědělství A. G. Winkelovi prémii ve výši zhruba 1 100 eur na šest krav bez tržní produkce mléka. Prémie nebyla poskytnuta na jednu krávu z důvodu, že nekrmila své tele alespoň čtyři měsíce po narození mateřským mlékem.

15 A. G. Winkel podal stížnosti proti žádosti o vrácení prémií za rok 2002, vyloučení z poskytování podpory příjmů za tentýž rok a zamítnutí své žádosti o prémii na jednu krávu v roce 2003. Ministr zemědělství zamítl tyto stížnosti rozhodnutím ze dne 26. října 2004, proti němuž podal A. G. Winkel žalobu ke College van Beroep voor het bedrijfsleven.

16 Tento soud zmiňuje, že mu ministr zemědělství předložil dva dokumenty. Prvním je výkladové sdělení generálního ředitelství Komise Evropských společenství pro zemědělství ze dne 16. prosince 1999, ve kterém je uvedeno, že telata krav bez tržní produkce mléka musejí až na výjimečné případy zůstat u svých matek.

17 Druhým dokumentem je zpráva téhož generálního ředitelství ze dne 3. června 2002, která poukazuje na přezkum učiněný nizozemskými orgány, který následoval po kontrole vykonané službami Komise. Uvádí se v ní, že téměř 25 % telat narozených v roce 2000, která byla součástí stáda, jež je určené k chovu skotu, opustilo stádo dříve než čtyři měsíce po narození. Služby Komise upřesňují, že s výjimkou řádně odůvodněných výjimečných případů má pro účely přidělení prémie na krávu bez tržní produkce mléka zůstat každé tele u matky průměrně čtyři měsíce.

18 Předkládající soud si nicméně klade otázku, zda tím, že členský stát stanoví podmínky týkající se četnosti otelení a délky krmení mateřským mlékem na úrovni každé krávy, a nikoli na úrovni stáda jako celku, nezavádí požadavky neslučitelné s právní úpravou Společenství.

19 Za těchto podmínek se College van Beroep voor het bedrijfsleven rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je režim, který pro nárok na poskytnutí prémie na krávy bez tržní produkce mléka na základě praxe, která je v chovu skotu obvyklá, požaduje, aby se kráva pro to, aby mohla být zohledněna, v období dvaceti měsíců před a čtyř měsíců po okamžiku, ke kterému začíná příslušné období, pro které se podává žádost, alespoň jednou otelila a aby tele bylo vyňato z chovu nejdříve čtyři měsíce po svém narození, slučitelný s návětím článku 3 a čl. 3 písm. f) nařízení (ES) č. 1254/1999?

2) Která kritéria mají být v případě záporné odpovědi na první otázku použita pro určení, zda jsou v chovu chována telata určená k produkci masa, a které krávy k tomuto chovu náleží?“

K první otázce

Úvodní poznámky

20 Ze spisu vyplývá, že podmínky zakládající nárok na prémie na krávu bez tržní produkce mléka uplatňované v Nizozemsku se týkají jednak četnosti otelení, a jednak délky krmení mateřským mlékem.

21 Během období, jehož se týká stížnost A. G. Winkela, se změnila podmínka ohledně četnosti otelení. Až do 2. června 2003 se krávy, na něž byla prémie žádána, měly k tomu, aby byly kvalifikovány jako krávy bez tržní produkce mléka, otelit alespoň jedenkrát během daného roku. Od 2. června 2003 stačilo, aby se dotčené krávy otelily jednou za dvouleté období.

22 Podmínka týkající se délky krmení mateřským mlékem se naproti tomu nezměnila a stanoví, že telata musí zůstat u své matky během období čtyř měsíců po narození.

23 První otázku je tedy třeba chápat tak, že její podstatou je, zda čl. 3 písm. f) nařízení č. 1254/1999 brání vnitrostátní právní úpravě, která podmiňuje nárok na prémii na krávu bez tržní produkce mléka podmínkami odpovídajícími praxi, která je v chovu skotu obvyklá, stanovícími jednak určitou četnost otelení, a jednak požadavek, aby matka krmila své tele čtyři měsíce po narození mateřským mlékem.

Vyjádření účastníků řízení

24 A. G. Winkel a Komise tvrdí, že čl. 3 písm. f) nařízení č. 1254/1999 brání podmínkám, které stanoví nizozemská právní úprava.

25 A. G. Winkel má za to, že praxe, která je v chovu skotu obvyklá, na níž jsou založeny tyto podmínky, je, jak prokazuje změna podmínky týkající se četnosti otelení, nejistá a proměnlivá.

26 Komise má nejprve za to, že definice obsažená v tomto čl. 3 písm. f) je taxativní, a že členské státy nemohou přidávat další podmínky. Charakter stáda bez tržní produkce mléka musí být dále posouzen na úrovni stáda jako celku, a nikoli na úrovni každé krávy. Konečně podmínky, které jsou zavedeny nizozemskou právní úpravou brání zohlednění výjimečných případů, kdy délka krmení mateřským mlékem nebo četnost otelení nemohly být dodrženy.

27 Nizozemská a francouzská vláda zastávají opačný názor.

28 Nizozemská vláda uvádí, že dotčené podmínky, zejména podmínku týkající se délky krmení mateřským mlékem, zavedla, aby zohlednila kritiky vyjádřené službami Komise, které následovaly po kontrolách, jež tyto služby uskutečnily. Navíc tato vláda namítá, že podmínka krmení mateřským mlékem nijak nebrání zohlednění výjimečných případů na základě ustanovení nařízení č. 2419/2001, jako je naléhavá porážka, která předpokládá uhynutí telete v důsledku nehody.

29 Francouzská vláda má za to, že vzhledem k tomu, že na úrovni Společenství není pojem „kráva, která je součástí stáda, jež je určené k produkci masných telat“ upřesněn, přísluší členským státům, při respektování cílů právní úpravy Společenství, tento pojem vymezit. Podmínky stanovené nizozemskou právní úpravou jsou s těmito cíli plně v souladu.

Odpověď Soudního dvora

30 Za účelem zodpovězení položené otázky je třeba posoudit znění čl. 3 písm. f) a článku 6 nařízení č. 1254/1999, jakož i článku 14 prováděcího nařízení ve světle cíle těchto nařízení a nařízení č. 2419/2001 o kontrole vyplácení prémií.

31 Článek 3 písm. f) nařízení č. 1254/1999 definuje pojem „kráva bez tržní produkce mléka“ odkazem na dvě kritéria. Podle prvního z nich se musí jednat o krávu masných plemen, vymezenou svou příslušností k plemeni tohoto určení nebo svým původem vycházejícím z křížení s takovým plemenem. Druhé kritérium vyžaduje, aby byla kráva součástí stáda, jež je určeno k produkci masných telat.

32 Článek 6 tohoto nařízení vymezuje podmínky pro poskytnutí prémie na krávu bez tržní produkce mléka, přičemž ve svém odstavci 2 stanovuje povinnost producenta chovat nejméně 60 % krav bez tržní produkce mléka a nejvýše 40 % jalovic z celkového množství zvířat, pro která žádá o prémii během nejméně šesti po sobě jdoucích měsíců ode dne podání této žádosti.

33 Jak uvedl generální advokát v bodě 47 svého stanoviska, činí toto ustanovení nezbytným přesně stanovit, co je to kráva bez tržní produkce mléka, aby byla odlišena od ostatních krav, jako dojnic a jalovic.

34 V tomto ohledu čl. 6 odst. 7 nařízení č. 1254/1999 svěřuje Komisi úlohu stanovit prováděcí pravidla režimu prémií stanoveného tímto článkem a zejména definovat pojem „kráva bez tržní produkce mléka“ podle čl. 3 písm. f) tohoto nařízení.

35 Komise v článku 14 prováděcího nařízení upřesnila, které krávy nejsou považovány za krávy masných plemen podle čl. 3 písm. f) a současně v článku 45 ukládá požadavek, aby členské státy přijaly veškerá vhodná opatření nezbytná k zajištění řádného používání tohoto nařízení.

36 Je třeba konstatovat, že se Komise v tomto článku 14 omezuje na vyloučení krav určitých plemen z pojmu „kráva bez tržní produkce mléka“, aniž by přitom dále upřesnila rozsah tohoto pojmu pro účely vymezení podmínek pro poskytnutí podpory. Komise zvláště neuvádí kritéria umožňující mít za to, že kráva je součástí stáda, jež je určeno k produkci masných telat.

37 Komise naproti tomu ukládá členským státům povinnost přijmout opatření směřující k zajištění správného uplatňování prováděcího nařízení. Povinnost upřesnit pojem „kráva bez tržní produkce mléka“ pro tento účel tedy nakonec spočívá na členských státech.

38 Je tedy třeba ověřit, zda za účelem upřesnění tohoto pojmu mohou členské státy odkázat na praxi, která je v chovu skotu na jejich území obvyklá.

39 Z vyjádření předložených Soudnímu dvoru v tomto ohledu vyplývá, že se praxe, která je v chovu skotu obvyklá, v jednotlivých členských státech liší. Francouzská vláda uvádí, že ve Francii je minimální praxe krmení masného telete mateřským mlékem odhadována na čtyři týdny. Nizozemská vláda a Komise prohlašují, že v Nizozemsku je obecná délka krmení mateřským mlékem čtyři měsíce.

40 Jak vyplývá ze zprávy ze dne 3. června 2002, zmíněné v bodě 17 tohoto rozsudku, samo generální ředitelství Komise pro zemědělství odkazuje na tuto praxi, přičemž vytýká nizozemským orgánům, že za způsobilé považovaly krávy, které nekrmily v souladu s praxí, která je v chovu skotu v tomto členském státě obvyklá, svá telata alespoň čtyři měsíce mateřským mlékem.

41 Je třeba se domnívat, že pokud pojem „kráva bez tržní produkce mléka“ není pro účely vymezení podmínek způsobilosti k poskytnutí podpory v prováděcím nařízení přesně definován, mohou členské státy toto upřesnění provést na základě praxe, která je v chovu skotu na jejich území obvyklá. Uplatnění podmínek na úrovni každé krávy, a nikoli na úrovni stáda jako celku, posiluje svou jasností právní jistotu a usnadňuje příslušným vnitrostátním orgánům kontrolu správnosti žádostí o prémie. Není tudíž v zásadě v rozporu s nařízeními č. 1254/1999 a č. 2419/2001 ani s prováděcím nařízením.

42 Nicméně je třeba ověřit, zda takové podmínky, jako jsou podmínky zavedené nizozemskou právní úpravou, respektují cíl těchto nařízení.

43 Co se týče požadavku otelení ve stanoveném termínu, směřuje tento požadavek k zajištění toho, aby způsobilé krávy přispívaly k zachování stáda, jež je určené k produkci masných telat, podmínce nezbytné k produkci masa podle čl. 3 písm. f) nařízení č. 1254/1999.

44 Pokud jde o požadavek, aby telata zůstala ve stádu za účelem zajištění minimální délky krmení mateřským mlékem, je jeho cílem zaručit, aby bylo stádo skutečně určeno k produkci masa, a nikoli k produkci mléka. Jak uvádí francouzská vláda, ve stádech určených k produkci mléka jsou totiž s cílem zlepšit účinnost produkce mléka, na rozdíl od stád bez tržní produkce mléka určených k produkci masa, telata obecně odňata od svých matek a prodána již při narození.

45 Z toho vyplývá, že podmínky týkající se četnosti otelení a délky krmení mateřským mlékem založené na praxi, která je v chovu skotu ve členském státě obvyklá, jako jsou podmínky dotčené ve věci v původním řízení, umožňují upřesnit pojem „kráva bez tržní produkce mléka“ za účelem vymezení podmínek způsobilosti k poskytnutí prémie a kontroly, zda se žádosti o prémie týkají způsobilých zvířat při respektování cílů nařízení č. 1254/1999, prováděcího nařízení a nařízení č. 2419/2001.

46 Přijetí takových podmínek členskými státy tak může představovat upřesnění potřebné k tomu, aby právní úprava Společenství nabyla účinnosti, aniž by přitom tvořilo překážku zohlednění výjimečných okolností stanovených touto úpravou.

47 Nizozemská vláda ve svém písemném vyjádření v tomto ohledu zdůraznila, že nic nebrání tomu, aby vnitrostátní orgány z důvodu přírodních okolností ve smyslu článku 41 nařízení č. 2419/2001 nebo výjimečných okolností ve smyslu článku 48 tohoto nařízení učinily výjimky, zejména z podmínky čtyřměsíční délky krmení mateřským mlékem.

48 V důsledku toho se kritika Komise, podle níž uplatnění těchto podmínek znemožňuje zohlednění výjimečných okolností, jako je úmrtí telete brzy po narození, nejeví být opodstatněnou.

49 Z výše uvedených důvodů je třeba na položenou otázku odpovědět, že čl. 3 písm. f) nařízení č. 1254/1999 nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž nárok na prémii na krávu bez tržní produkce mléka podléhá podmínkám odpovídajícím praxi, která je v chovu skotu obvyklá, stanovícím jednak určitou četnost otelení, a jednak požadavek, aby matka krmila své tele čtyři měsíce po narození mateřským mlékem.

K druhé otázce

50 S ohledem na odpověď na první otázku není třeba odpovídat na druhou otázku, která byla položena pouze pro případ, že by uvedený čl. 3 písm. f) členskému státu bránil zavést takové podmínky otelení a délky krmení mateřským mlékem, jaké jsou stanoveny nizozemskou právní úpravou.

K nákladům řízení

51 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 (třetí senát) rozhodl takto:

Článek 3 písm. f) nařízení Rady (ES) č. 1254/1999 ze dne 17. května 1999 o společné organizaci trhu s hovězím a telecím masem, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1512/2001 ze dne 23. července 2001, nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž nárok na prémii na krávu bez tržní produkce mléka podléhá podmínkám odpovídajícím praxi, která je v chovu skotu obvyklá, stanovícím jednak určitou četnost otelení, a jednak požadavek, aby matka krmila své tele čtyři měsíce po narození mateřským mlékem.

Podpisy.