

Anonymizovaná verze

Překlad

C-365/19 – 1

Věc C-365/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

8. května 2019

Předkládající soud:

Verwaltungsgericht Schwerin (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

16. dubna 2019

Žalobkyně:

FD

Žalovaný:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres
Mecklenburg

[omissis]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

(SPRÁVNÍ SOUD VE SCHWERINU, Německo)

USNESENÍ

Ve sporné správní věci

FD,

[omissis] Langenhagen [omissis]

[omissis]

– žalobkyně –

proti

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (státní úřad oblasti Střední Meklenbursko pro zemědělství a životní prostředí, Německo)

[omissis] Rostock

– žalovanému –

ohledně

dotací, podpor adaptačních opatření a plateb za vynětí z produkce

4. senát Verwaltungsgericht Schwerin (správní soud ve Schwerinu)

dne 16. dubna 2019

[omissis]

[omissis] [složení senátu] [omissis] rozhodl takto:

Řízení se přerušuje a Soudnímu dvoru Evropské unie se na základě článku 267 SFEU předkládá následující předběžná otázka:

Zakládá čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013 – popřípadě ve spojení s čl. 28 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 – mladému zemědělci právní nárok na přiznání platebních nároků za rok podání žádosti 2016 i tehdy, pokud mu již předtím byly na základě článku 24 nařízení (EU) č. 1307/2013 z vnitrostátního stropu pro rok 2015 bezplatně přiznány platební nároky odpovídající plochám, jimiž tehdy disponoval?

Odůvodnění:

I.

1. Žalobkyně se žalobou domáhá jednak přiznání platebních nároků pro rok podání žádosti 2016, jednak poskytnutí (dalších) přímých plateb pro rok podání žádosti 2016 zohledňujících tyto platební nároky.
2. Žalobkyně provozuje zemědělský podnik. Žalobkyně je mladý zemědělec ve smyslu čl. 50 odst. 2 nařízení (EU) č. 1307/2013. Pro rok podání žádosti 2015 jí žalovaný na její žádost s ohledem na plochu, kterou tehdy disponovala, na základě článku 24 nařízení (EU) č. 1307/2013 bezplatně přiznal 32,17 platebních nároků z regionálního stropu.
3. Dne 12. května 2016 s poukazem na to, že její podnik v mezidobí disponuje plochou 62,777 ha, požádala, aby jí jako mladému zemědělci bylo přiznáno

2

Anonymizovaná verze

dalších 30,32 platebních nároků. Její žádost žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 26. ledna 2017.

4. Na základě žádosti o poskytnutí přímých plateb pro rok podání žádosti 2016, jakož i o úhradu za uplatnění mechanismu finanční kázně („Haushaltsdisziplin“), podané rovněž dne 12. května 2016, jí žalovaný rozhodnutím ze dne 31. ledna 2017 poskytl podporu ve výši 11 390,16 eura. Z rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně sice disponuje zjištěnou plochou o výměře 62,4893 ha, v důsledku pouhých 32,17 stávajících platebních nároků přiznaných za rok 2015 ale tyto platební nároky představují limitující faktor pro poskytnutí [dalších plateb].
5. Námitky žalované podané proti rozhodnutím ze dne 26. ledna 2017 a ze dne 31. ledna 2017 žalovaný zamítl rozhodnutím o námitkách ze dne 24. listopadu 2017. Vzhledem k tomu, že žalobkyně již v roce 2015 bezplatně obdržela platební nároky z [regionálního] stropu, nelze jí na základě čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013 přesto, že má postavení mladého zemědělce, přiznat žádné další platební nároky. Podle výše uvedeného ustanovení práva EU ve spojení s § 16a (vnitrostátní) Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (nařízení o provádění přímých plateb, dále jen „DirektZahl-DurchfV“) lze zemědělci platební nároky přiznat pouze jednou. Opětovné přiznání platebních nároků z rezervy mladým zemědělcům, kteří obdrželi platební nároky z regionálního stropu již v roce podání žádosti 2015, by je zvýhodnilo oproti zemědělcům, kteří v roce 2015 z regionálního stropu obdrželi platební nároky „obvyklým postupem“ na základě článku 24 nařízení (EU) č. 1307/2013 a kteří takovou možnost bezplatného přiznání dalších platebních nároků nemají. Navíc by jinak mladí zemědělci jako žalobkyně měli výhodnější postavení než mladí zemědělci, kteří zahájili činnost teprve později a kteří rovněž mohou platební nároky obdržet pouze jednou (§ 16a DirektZahlDurchfV). Kvůli neexistenci dalších platebních nároků žalobkyně je další poskytnutí podpory pro rok podání žádosti 2016 vyloučeno.
6. Žalobkyně dne 22. prosince 2017 podala žalobu k Verwaltungsgericht (správní soud, Německo). Tvrdí, že jako mladý zemědělec má nárok na přiznání dalších 30,32 platebních nároků. Nevyplývá-li to již z čl. 30 odst. 4 a 6 nařízení (EU) č. 1307/2013, pak v každém případě z čl. 28 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014. Podle tohoto ustanovení má mladý zemědělec, který již je držitelem platebních nároků, nárok na přiznání takového počtu platebních nároků z vnitrostátní rezervy, kolik mu jich schází, aby držel platební nároky dostačující pro veškeré jeho způsobilé hektary pro rok 2016. Evropský normotvůrce nestanoví, že platební nároky přiznané na základě článku 24 nařízení (EU) č. 1307/2013 vylučují nároky podle čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013 ve spojení s čl. 28 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014. V rozsahu, v jakém se žalovaný dovolává vnitrostátního ustanovení § 16a DirektZahlDurchfV, žalovaná uvádí, že toto ustanovení pouze vylučuje, aby mladým zemědělcům byly znovu – podruhé – přiznány platební nároky z vnitrostátní rezervy. To ale v případě žalobkyně není relevantní, k přiznání

platebních nároků pro rok 2015 na základě článku 24 nařízení (EU) č. 1307/2013 nedošlo z vnitrostátní rezervy.

7. Výsledkem zohlednění dalších 30,32 platebních nároků, které jí náležejí, je uplatňovaný nárok na další podporu ve výši 9 645,01 eura.
8. [omissis] [požadovaný úrok]
9. Žalobkyně navrhuje, aby předkládající soud
10. 1. uložil žalovanému, aby jí pro rok 2016 přiznal dalších 30,32 platebních nároků a zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 26. ledna 2017 a jeho rozhodnutí o námitkách ze dne 24. listopadu 2017 v rozsahu, v jakém tomu brání, a
11. 2. v odpovídajícím rozsahu zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 31. ledna 2017 a jeho rozhodnutí o námitkách ze dne 24. listopadu 2017 a uložil žalovanému, aby jí pro rok 2016 přiznal další přímé platby ve výši 9 645,01 eura s úroky ve výši 0,5 % za každý celý měsíc od podání žaloby.
12. Žalovaný navrhuje, aby předkládající soud
13. zamítl žalobu.
14. Žalovaný setrvává na svém právním názoru. V rozsahu, v jakém žalobkyně uměle rozlišuje mezi vnitrostátní rezervou a regionálním stropem, ze kterého v roce 2015 bezplatně obdržela platební nároky, je její argumentace chybná. Jak vnitrostátní rezerva, tak regionální strop jsou podle Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (zákon o provádění přímých plateb) součástí vnitrostátního stropu pro režim základní platby podle článku 22 nařízení (EU) č. 1307/2013.
15. Článek 30 nařízení (EU) č. 1307/2013 byl vytvořen pro případ, aby zemědělci, kteří v roce 2015 nesplnili podmínky stanovené v článku 24 tohoto nařízení, včetně podmínek uvedených v tomto článku, které se týkají roku 2013, získali možnost přiznání platebních nároků. Bez nároku plynoucího z čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013 by mladí zemědělci a začínající zemědělci byli zpravidla odkázáni na získávání platebních nároků za úplatu. Podle bodu 24 odůvodnění nařízení (EU) č. 1307/2013 má vnitrostátní rezerva být prioritně využívána k usnadnění účasti mladých zemědělců a začínajících zemědělců v režimu. U zemědělců, kteří již obdrželi platební nároky z regionálního stropu, však není usnadnění potřeba, neboť tito zemědělci dosáhli účasti nejsnazším možným způsobem, a to prostřednictvím bezplatného přiznání platebních nároků. Toto usnadnění nepředstavuje ani zvýhodnění, neboť pouze poskytlo takovou možnost účasti, jako v roce 2015 měli „staří“ zemědělci díky přiznání platebních nároků podle článku 24 nařízení (EU) č. 1307/2013, místo aby tyto nároky museli (úplatně) nabýt. Podle článku 24 však zemědělci platební nároky obdrželi pouze jednou (v roce 2015). Pokud by tedy mladí zemědělci mohli po dobu, kdy mají postavení mladého zemědělce, každý rok znovu žádat o přiznání platebních

nároků, představovalo by to zvýhodnění oproti jiným zemědělcům. Ustanovení § 16a DirektZahlDurchfV tomu má zabránit.

16. Podle čl. 30 odst. 4 nařízení (EU) č. 1307/2013 jsou členské státy povinny přiznat platební nároky ze svých vnitrostátních nebo regionálních rezerv v souladu s objektivními kritérii a takovým způsobem, aby bylo zajištěno rovné zacházení se zemědělci a aby se zabránilo narušení trhu a hospodářské soutěže. Skupinou, která je relevantní z hlediska rovného zacházení, jsou všichni zemědělci, kterým mohou být přiznány platební nároky, ať již na základě článku 24, nebo čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013.
17. Pokud žalobkyně považuje čl. 28 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 za základ nároku, mýlí se. Toto ustanovení nezakládá žádný nárok, nýbrž jak vyplývá z bodu 29 odůvodnění tohoto nařízení, je pouhým pravidlem pro výpočet počtu a hodnoty platebních nároků, které mají být tímto způsobem přiznány. V neprospěch pojetí žalované svědčí i to, že Komise podle zmocnění pro přijetí nařízení v přenesené pravomoci obsaženého v čl. 35 odst. 1 písm. c) nařízení (EU) č. 1307/2013 neměla pravomoc upravit právní základ nároku přesahující rámec nařízení (EU) č. 1307/2013.

II.

18. [omissis] [procesní náležitosti]
19. Projednávaný spor vyvolává výkladové otázky týkající se ustanovení uvedených v nařízení (EU) č. 1307/2013 a nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014, které mají pro rozhodnutí ve sporném řízení vedeném u Verwaltungsgericht Schwerin (správní soud ve Schwerinu) rozhodující význam:
20. 1. Podle názoru předkládajícího senátu hovoří znění čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013 proti tomu, že toto ustanovení přímo zakládá právní nárok na přiznání platebních nároků ve prospěch (mj.) mladých zemědělců. Pokud je tam uvedeno, že „[č]lenské státy použijí své vnitrostátní nebo regionální rezervy k přiznání platebních nároků prioritně mladým zemědělcům [...]“, nenasvědčuje tato okolnost ve srovnání s úpravou obsaženou v čl. 24 odst. 1 nařízení (EU) č. 1307/2013 [„Platební nároky se přiznají zemědělcům, kteří (...) tomu, že již samo toto ustanovení zakládá jednotlivým mladým zemědělcům nároky, [tj.] soudně vymahatelná subjektivní práva. Toto ustanovení pouze členskému státu dává návod, k čemu se má rezerva přednostně použít, vytyčuje v tomto ohledu program.
21. Toto pojetí výkladu podporuje úprava obsažená v odstavci 4 tohoto ustanovení, kde je stanoveno, že rezerva musí být pro přiznání platebních nároků použita „v souladu s objektivními kritérii a takovým způsobem, aby bylo zajištěno rovné zacházení se zemědělci a aby se zabránilo narušení trhu a hospodářské soutěže“. Dané ustanovení naznačuje, že i v tomto ohledu je pouze upraven pokyn pro vnitrostátní distribuční program. Pokud příslušný nárok z hlediska unijního práva definitivně zakládá již čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013, jak by se pak

členské státy mohly řídit ještě pokyny obsaženými v odstavci 4 tohoto ustanovení?

22. Rovněž úprava obsažená v čl. 30 odst. 10 nařízení (EU) č. 1307/2013, která členským státům při provádění cílů odstavce 6 tohoto ustanovení přiznává právo volby (přiznání nových nároků nebo zvýšení jednotkové hodnoty všech stávajících nároků), hovoří proti přímému založení nároku.
23. Ani z článku 50 nařízení (EU) č. 1307/2013 konečně nevyplývá nic jiného. „[R]oční platb[a] mladým zemědělcům“ upravená v odstavci 1 tohoto ustanovení nemá žádný vztah k otázce přiznání platebních nároků, která je sporná v tomto případě. Podle odstavce 4 tohoto ustanovení je naopak podmínkou této platby pro mladé zemědělce aktivace (stávajících, přiznaných) platebních nároků prostřednictvím zemědělských ploch, které má mladý zemědělec k dispozici v daném roce činnosti. V případě této roční platby se jedná o mimořádnou platbu, která je vyplácena po určitou dobu a která je z hlediska vnitrostátního práva v Německu blíže upravena v § 19 zákona o provádění přímých plateb.
24. 2. Naproti tomu znění čl. 28 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 naopak zní jednoznačně. Podle tohoto ustanovení platí, že v případech, kdy mladý zemědělec, který již je držitelem platebních nároků (jako žalobkyně) žádá o další platební nároky z vnitrostátní nebo regionální rezervy, „obdrží počet platebních nároků odpovídající počtu (vlastněných nebo pronajatých) způsobilých hektarů, jichž je držitelem [...] a k nimž nedrží (vlastněné ani pronajaté) platební nároky“.
25. Jako slučitelný s uvedeným zněním – ačkoli při izolovaném posuzování jako méně zřejmý – se ovšem jeví rovněž výklad žalovaného, že je toto ustanovení nutno pokládat pouze za omezení množství platebních nároků, které lze přiznat, a to, že aktuální plocha, kterou zemědělec disponuje, určuje strop dodatečného přiznání platebních nároků, ale z hlediska unijního práva na toto přiznání nezakládá přímý právní nárok.
26. Podle názoru předkládajícího senátu ve prospěch posledně uvedeného výkladu svědčí, že čl. 35 odst. 1 písm. c) nařízení (EU) č. 1307/2013 v tomto ohledu tvůrce nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 zmocňuje pouze k tomu, aby upravil „pravidla pro stanovení a výpočet hodnoty a počtu platebních nároků získaných z vnitrostátní rezervy nebo regionálních rezerv“. Pokud čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013 sám o sobě nezakládá takovýto právní nárok, což předkládající senát pokládá za správné (viz výše), vyvolává toto zmocňovací ustanovení pochybnosti, zda takovýto právní nárok může založit tvůrce nařízení v přenesené pravomoci, jelikož přece smí být činný pouze tak říkajíc v rámci zmocňujícího nařízení Evropského parlamentu a Rady.
27. Předkládající senát se na základě výše uvedeného kloní k tomu, že z uvedených ustanovení unijního práva sám o sobě nevyplývá žádný „základ nároku“, žádné „subjektivní právo“ na přiznání dalších platebních nároků mladým zemědělcům.

Pokud – jako v Německu – nedošlo k jednoznačnému normativnímu formulování tohoto nároku, mohly by pak takové nároky existovat pouze na základě praxe členského státu při přidělování, a to v důsledku zásady rovnosti a vázanosti vlastními akty. Tomu, že při přidělování existuje praxe ve prospěch mladých zemědělců, která žalovaného v tomto ohledu váže nad rámec zásady rovnosti, nenasvědčuje žádné tvrzení ani indicie.

28. 3. Pokud by se z čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013, popřípadě ve spojení s čl. 28 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 přímo vyvozoval definitivní právní nárok mladých zemědělců na přiznání platebních nároků z národní nebo regionální rezervy, vyvolávalo by to pochybnosti ohledně toho, jak má členský stát při přiznávání platebních nároků v tomto ohledu zajistit rovné zacházení se zemědělci a zabránit narušení trhu a hospodářské soutěže, jak mu ukládá čl. 30 odst. 4 nařízení (EU) č. 1307/2013.
29. V tomto ohledu se odkazuje na příklady uvedené žalovaným.
30. Ostatně mladý zemědělec by pak podle unijního práva – dokud by měl postavení mladého zemědělce – mohl v případě příslušného zvětšení své zemědělské plochy po dobu několika let opakovaně požadovat přiznání dalších platebních nároků z rezervy. Vnitrostátní ustanovení § 16a DirektZahlDurchfV by pak bylo v rozporu s unijním právem a už vůbec – jak žalovaný považuje za správné – by nebylo možno použít je také na případy, kdy mladému zemědělci v roce 2015 sice platební nároky nebyly přiznány na základě čl. 30 odst. 6, ale na základě článku 24 nařízení (EU) č. 1307/2013 ano.
31. Výše uvedené na základě článku 267 SFEU odůvodňuje předložení následující žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie:
32. **Zakládá čl. 30 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013 – popřípadě ve spojení s čl. 28 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 – mladému zemědělci právní nárok na přiznání platebních nároků za rok podání žádosti 2016 i tehdy, pokud mu již předtím byly na základě článku 24 nařízení (EU) č. 1307/2013 z vnitrostátního stropu pro rok 2015 bezplatně přiznány platební nároky odpovídající plochám, jimiž tehdy disponoval?**
33. [omissis] [procesní náležitosti]
[omissis]