

Věc C-287/24

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

23. dubna 2024

Předkládající soud:

Conseil d'État (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. dubna 2024

Žalobce:

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL

Žalovaný:

Région wallonne (Valonsko, Belgie)

1. Předmět a údaje o sporu

- 1 V návaznosti na ruskou invazi na Ukrajinu dne 24. února 2022 a její dopad na zemědělské produkty přijala Evropská komise prováděcí rozhodnutí (EU) 2022/484, jehož cílem je zvýšit potenciál zemědělské produkce Unie. Toto rozhodnutí umožňuje zemědělcům rekultivovat půdu, která byla ponechána ladem ve prospěch „zemědělských postupů příznivých pro klima a životní prostředí“, a zároveň zachovat všechny přímé platby podmíněné tímto ponecháním ladem.
- 2 Dne 12. května 2022 přijala valonská regionální vláda nařízení, „jímž se stanoví odchylky od některých podmínek týkajících se využívání půdy ponechané ladem pro rok 2022“¹.
- 3 Sdružení Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (Belgické královské sdružení na ochranu ptáků) se domnívá, že nařízení ze dne 12. května 2022 tím, že podporuje obdělávání půdy ponechané ladem, poškozují ptáky nížin, jichž ubývá nebo jsou dokonce ohroženi, zejména v důsledku intenzivního zemědělství.

¹ Moniteur belge ze dne 19. května 2022, s. 43644 a následující.

- 4 Toto sdružení tvrdí, že v oblastech bez intenzivního pěstování může ohrožený druh obnovit své populace. Jako příklad uvádí koroptev šedou, jejíž populace se díky plánu péče výrazně zvýšila v oblasti, která nebyla vůbec obhospodařována.
- 5 Upozorňuje, že 150 hektarů ponechaných ladem, které byly v důsledku sporného nařízení v celém Valonsku ztraceny ve prospěch zemědělské výroby, není pro ptáky vůbec bez významu.
- 6 Domnívá se, že nebyly splněny podmínky stanovené v nařízení pro odchylku z ponechání půdy ladem.
- 7 Žalobou podanou dne 18. července 2022 u Conseil d'État (Státní rada, Belgie) se sdružení Ligue royale belge pour la protection des oiseaux (dále jen „žalobce“) domáhálo zrušení nařízení valonské vlády ze dne 12. května 2022 (dále jen „napadené nařízení“).
- 8 Při posuzování žaloby na neplatnost se Conseil d'État (Státní rada) obrátila na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se platnosti prováděcího rozhodnutí 2022/484.

2. Právní základ:

Unijní právo

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009.

- 9 V kapitole 3, která se zabývá „[Platbami] na zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí“, se v článku 43 uvádí:

„Obecná pravidla 1. Zemědělci [...] musejí dodržovat na všech svých způsobilých hektarech [...] zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí [...].

2. Zemědělskými postupy příznivými pro klima a životní prostředí se rozumějí tyto postupy:

a) diverzifikace plodin;

b) zachování stávajících trvalých travních porostů; a

c) vyhrazení plochy využívané v ekologickém zájmu v rámci zemědělských ploch.“

- 10 Článek 44 nazvaný „Diverzifikace plodin“ stanoví:

„1. Pokud orná půda zemědělce zahrnuje plochu mezi 10 a 30 hektary [...], musí na ní být pěstovány alespoň dvě různé plodiny. [...]

Pokud orná půda zemědělce zahrnuje více než 30 hektarů [...], musí na ní být pěstovány alespoň tři různé plodiny [...].

4. Pro účely tohoto článku se „plodinou“ rozumí:

[...]

c) půda ponechaná ladem,

d) trávy či jiné bylinné pícniny. [...]

11 Článek 46 stanoví:

„Plocha využívaná v ekologickém zájmu

[...]

2. Do 1. srpna 2014 členské státy rozhodnou, že za plochy využívané v ekologickém zájmu se má považovat jedna nebo více z těchto ploch: a) půda ponechaná ladem;“

12 Hlava VII nadepsaná „Závěrečná ustanovení“ a její kapitola 1 s názvem „Oznámení a mimořádné situace“ obsahuje článek 69, který zní takto:

„Opatření k řešení konkrétních problémů

1. K řešení konkrétních problémů přijímá Komise prováděcí akty, které jsou v mimořádných situacích nezbytné a odůvodněné. Tyto prováděcí akty se mohou odchýlit od ustanovení tohoto nařízení v míře a po dobu, jež jsou nezbytně nutné. [...]

2. Pokud to vyžadují řádně odůvodněné závažné a naléhavé případy, Komise v zájmu řešení takových konkrétních problémů a při současném zajištění kontinuity režimu přímých plateb v případě mimořádných okolností přijme postupem podle čl. 71 odst. 3 okamžitě použitelné prováděcí akty.“

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, a kterým se mění příloha X uvedeného nařízení

13 Článek 45 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 stanoví:

„Na půdě ponechané ladem nedochází k zemědělské produkci. [...]“

- 14 Článek 45 odst. 10b nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 stanoví:

„Používání přípravků na ochranu rostlin je zakázáno na všech plochách uvedených v odstavcích 2 [...].“

Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2022/484 ze dne 23. března 2022, kterým se stanoví odchylky od nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 a od nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014, pokud jde o provádění některých podmínek týkajících se ekologické platby pro rok podání žádosti 2022

- 15 Bod 2 odůvodnění zní:

„Ustanovení čl. 44 odst. 4 nařízení (EU) č. 1307/2013 stanoví, že pro účely diverzifikace plodin se půda ponechaná ladem považuje za odlišnou plodinu, než jsou trávy či jiné bylinné pícniny. Z toho vyplývá, že půda, na níž probíhala pastva nebo sklizeň, nemůže být pokládána za půdu ponechanou ladem.“

- 16 Bod 3 odůvodnění zní:

„Ustanovení čl. 46 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) nařízení (EU) č. 1307/2013 stanoví, že plochy půdy ponechané ladem lze považovat za plochy využívané v ekologickém zájmu. Na půdě ponechané ladem, kterou lze považovat za plochu využívanou v ekologickém zájmu, čl. 45 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 zakazuje zemědělskou produkci a čl. 45 odst. 10b uvedeného nařízení zakazuje používání přípravků na ochranu rostlin.“

- 17 Bod 4 odůvodnění zní:

„Ruská invaze na Ukrajinu dne 24. února 2022 vyvolala prudký nárůst cen komodit a má dopad na nabídku zemědělských produktů a poptávku po nich. V zájmu řešení této situace by měl být zvýšen potenciál zemědělské produkce v Unii, pokud jde o dodávky potravin i krmiv.“

- 18 Bod 5 odůvodnění zní:

„Plochy půdy ponechané ladem zůstávají ornou půdou vhodnou pro pěstování plodin, která by mohla být okamžitě využita k produkci potravin a krmiv, přičemž míra využití by se odvíjela od místních poměrů, jako je kvalita půdy. Aby tedy zemědělci mohli maximálně využívat plochy, které mají k dispozici, za účelem produkce potravin a krmení zvířat, mělo by být členským státům povoleno odchytnit se pro rok podání žádosti 2022 od podmínek týkajících se ekologické platby, včetně používání přípravků na ochranu rostlin, pokud jde o půdu ponechanou ladem [...].“

- 19 Bod 6 odůvodnění zní:

„Toto rozhodnutí by mělo stanovit odchylky od povinností týkajících se diverzifikace plodin a povinností týkající se ploch využívaných v ekologickém zájmu pouze v míře a po dobu, jež jsou nezbytně nutné. Odchylky by měly být omezeny na rok podání žádosti 2022 a měly by se zaměřit na řešení dopadu na nabídku zemědělských produktů a poptávku po nich tím, že umožní rozšíření celkové plochy orné půdy, která je k dispozici pro produkci potravin a krmiv.“

20 Bod 7 odůvodnění zní:

„Při rozhodování o používání odchylek by členské státy měly řádně zohlednit cíle zemědělských postupů příznivých pro klima a životní prostředí, a zejména potřebu dostatečné ochrany kvality půdy, kvality přírodních zdrojů a biologické rozmanitosti, především v nejcitlivějších obdobích pro kvetení a hnízdící ptáky.“

21 Bod 8 odůvodnění zní:

„Aby se zajistila účinnost odchylek povolených tímto rozhodnutím s ohledem na sledované cíle, tj. zmírnění rostoucích cen komodit a dopad na nabídku a poptávku, měly by členské státy přijmout rozhodnutí o uplatňování odchylek do 21 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí a oznámit Komisi přijatá rozhodnutí do sedmi dnů ode dne přijetí předmětných rozhodnutí.“

22 Článek první uvádí:

„Rozhodnutí odchylovající se od některých podmínek týkajících se ekologické platby pro rok podání žádosti 2022

1. Odchylně od čl. 44 odst. 4 nařízení (EU) č. 1307/2013 mohou členské státy rozhodnout, že pro rok podání žádosti 2022 se půda ponechaná ladem **považuje za odlišnou plodinu i tehdy, pokud na ní probíhala pastva nebo sklizeň pro účely produkce nebo pokud byla obdělávána***.

2. Odchylně od čl. 45 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 mohou členské státy rozhodnout, že pro rok podání žádosti 2022 se půda ponechaná ladem **považuje za plochu využívanou v ekologickém zájmu** podle čl. 46 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) nařízení (EU) č. 1307/2013 **i tehdy, pokud na ní probíhala pastva nebo sklizeň pro účely produkce nebo pokud byla obdělávána***. Použije se váhový faktor stanovený pro půdu ponechanou ladem v příloze X nařízení (EU) č. 1307/2013.

Odchylně od čl. 45 odst. 10b nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014, pokud členské státy využijí odchylku uvedenou v prvním pododstavci tohoto odstavce, mohou rovněž rozhodnout, že povolí použití přípravků na ochranu rostlin na plochách, kde probíhala pastva nebo sklizeň pro účely produkce nebo pokud byla obdělávána.“

* Dvě tučně zvýrazněné pasáže jsou v napadeném nařízení převzaty téměř doslova.

Belgické právo

Nařízení valonské vlády ze dne 12. května 2022, jímž se stanoví odchylky od některých podmínek týkajících se využívání půdy ponechané ladem pro rok 2022

23 V odůvodnění napadeného nařízení se odkazuje na nařízení č. 1307/2013, nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 a prováděcí rozhodnutí 2022/484.

24 V tomto odůvodnění se mimo jiné uvádí:

„Vzhledem k naléhavosti motivované skutečností, že ruská invaze na Ukrajinu dne 24. února 2022 prohloubila růst cen základních potravin a způsobila dopady na nabídku a poptávku po zemědělských produktech na celosvětové úrovni;

Vzhledem k tomu, že v zájmu řešení této situace by měl být zvýšen potenciál zemědělské produkce ve Valonsku, pokud jde o dodávky potravin i krmiv, aby se mohl zapojit do evropského úsilí;

Vzhledem k tomu, že za tímto účelem by měly být pro rok 2022 stanoveny určité odchylky od zákazu využívání půdy ponechané ladem pro zemědělskou výrobu;

[...]“

25 Článek 2 odst. 1 napadeného nařízení stanoví:

„Článek 2 odst. 1. Podle článku 1 rozhodnutí Komise se pro rok 2022 přijímají tato ustanovení:

1. Odchylně od čl. 44 odst. 4 nařízení (EU) č. 1307/2013 se půda ponechaná ladem, na níž probíhala pastva nebo sklizeň pro účely produkce nebo jež byla obdělávaná, považuje za jiné plodiny;

2. odchylně od čl. 45 odst. 2 nařízení (EU) č. 639/2014 se půda ponechaná ladem, na níž probíhala pastva nebo sklizeň pro účely produkce nebo jež byla obdělávaná, považuje za plochu využívanou v ekologickém zájmu.“

26 Odstavec 2 uvádí plodiny, které lze pěstovat na půdě ponechané ladem.

3. Argumenty účastníků řízení

Žalobce

27 Na podporu své žaloby na neplatnost žalobce tvrdí, že prováděcí rozhodnutí 2022/48 porušuje nařízení č. 1307/2013, od něhož se odchyluje, jakož i čl. 45 odst. 2 a 10b nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 (viz body 13 a 14 tohoto shrnutí).

- 28 Uvádí, že prováděcí rozhodnutí 2022/484 bylo přijato na základě článku 69 nařízení č. 1307/2013 a že naléhavost, na kterou se prováděcí rozhodnutí 2022/484 odvolává, je v podstatě shrnuta v bodě 4 odůvodnění, který odkazuje na „prudký nárůst cen komodit“ (viz bod 17 tohoto shrnutí).
- 29 Žalobce podotýká, že v té době ještě nebyla zmiňována hrozba nedostatku potravin, ale pouze růst cen, který bylo třeba snížit zvýšením produkce. Domnívá se však, že odůvodnění naléhavosti je velmi kusé, neboť tak zvané „komodity“ nejsou nijak definovány a „prudký nárůst“ není nijak kvantifikován ani upřesněn. Na základě zásady proporcionality a pravidla stanoveného v čl. 69 odst. 1 nařízení č. 1307/2013, podle něhož jsou odchylky možné pouze „v míře a po dobu, jež jsou nezbytně nutné“, však bylo zapotřebí jednak tuto naléhavost odůvodnit přesvědčivěji, podrobněji a objektivněji a jednak uvést, co jsou ony komodity, jejichž ceny vzrostly, a omezit tak rozsah přijatého opatření na produkci těchto komodit.
- 30 Žalobce se odvolává na poznámku učiněnou při konečné přijetí napadeného nařízení, v němž se uvádí:
- „[Evropská] komise uvedla, že členské státy mají při provádění navrhovaných odchylek značný prostor.
- Mohou si tedy samy určit zeměpisný rozsah odchylek, způsoby hospodaření, které hodlají na půdě ponechané ladem povolit (pastva, sklizeň nebo pěstování), a seznam povolených plodin.“
- 31 Žalobce neví, odkud Valonsko tuto informaci získalo, ale zdá se, že ji potvrzují fakta, a není přijatelné, aby byla odchylka tak široká a vágní. Domnívá se proto, že byl porušen zejména čl. 69 odst. 1 a 2 nařízení č. 1307/2013.
- 32 V rozsahu, v němž se napadené nařízení opírá o prováděcí rozhodnutí 2022/484, jehož znění přebírá, žalobce navrhuje, aby Conseil d'État (Státní rada) předložila Soudnímu dvoru otázku, zda je toto prováděcí rozhodnutí v souladu s článkem 69 nařízení č. 1307/2013 ve spojení s článkem 45 nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014.

Žalovaná

- 33 Žalovaná nejprve tvrdí, že žalobní důvod uplatněný žalobcem je nepřijatelný, neboť žalobce nepodal žalobu na neplatnost prováděcího rozhodnutí (EU) 2022/484 přímo u Soudního dvora. Rovněž se domnívá, že je sporné, zda lze předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku, pokud u něho nebyla podána – případně možná – žaloba na neplatnost. V tomto ohledu odkazuje na rozsudek ze dne 9. března 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, EU:C:1994:90).
- 34 Žalovaná dále tvrdí, že žalobní důvod je neopodstatněný. Zprv se domnívá, že žalobce se mýlí, když tvrdí, že došlo k porušení čl. 69 odst. 1 a 2 nařízení č. 1307/2013, neboť prováděcí rozhodnutí 2022/484 je založeno právě na čl. 69

odst. 1. Dále má za to, že žalobce svůj žalobní důvod nijak nerozvedl a že se zdá, že odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/484 se žalobci pouze nelíbí. Žalovaná proto dospěla k závěru, že žalobní důvod je nepřipustný.

- 35 Pokud jde o nedostatky týkající se odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/484, žalovaná uvádí, že Soudní dvůr zruší právní akt na základě porušení povinnosti uvést odůvodnění pouze v určitých případech. Soudní dvůr podle ní prověří, zda je na základě zasazení daného aktu do příslušného kontextu odůvodnění dostatečně jasné a jednoznačné a zda umožňuje pochopit důvody, pro které byl akt přijat. V projednávané věci žalovaná tvrdí, že prováděcí rozhodnutí 2022/484 několikrát vyjadřuje důvody pro jeho přijetí, a sice že „ruská invaze na Ukrajinu dne 24. února 2022 vyvolala prudký nárůst cen komodit a má dopad na nabídku zemědělských produktů a poptávku po nich“, takže by měl být „v zájmu řešení této situace [...] zvýšen potenciál zemědělské produkce v Unii, pokud jde o dodávky potravin i krmiv“ (bod 4 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/484). Podle jejího názoru tento bod odůvodnění obsahuje dvě podmínky převzaté z judikatury Soudního dvora [zejména v rozsudku ze dne 22. listopadu 2018, *Swedish Match* (C-151/17, EU:C:2018:938)], tedy jednak celkovou situaci, která vedla k přijetí prováděcího rozhodnutí, totiž ruskou invazi na Ukrajinu a její důsledky, a jednak cíle, jichž má být dosaženo, tedy zvýšení potenciálu zemědělské produkce v Unii. Žalovaná odkazuje rovněž na bod 6 odůvodnění pro potvrzení, že byla zjištěna obecná situace a že byly vytčeny cíle tohoto aktu.

4. Posouzení, které provedla Conseil d'État (Státní rada)

- 36 Conseil d'Etat (Státní rada) nejprve připomíná ustanovení článku 267 SFEU a poté uvádí, že jako nejvyšší správní soud Belgie rozhoduje jako soud posledního stupně, a proto je v zásadě povinna předložit Soudnímu dvoru otázku, pokud je očekávaná odpověď nezbytná pro řešení sporu.
- 37 Soudní dvůr upřesnil rozsah této povinnosti takto:
- „Co se [...] týče vnitrostátních soudů, jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, [...] tyto soudy mají povinnost, vyvstane-li otázka [unijního] práva [...] při jednání před těmito soudy, obrátit se na Soudní dvůr, ledaže konstatovaly, že vyvstala otázka není relevantní nebo že k dotčenému ustanovení [unijního práva] byl již výklad Soudním dvorem podán nebo že řádné používání [unijního] práva [...] je tak zřejmé, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti.“ [rozsudek ze dne 15. září 2005 *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552, bod 33)]
- 38 Soudní dvůr rovněž uvedl, že:

„Existence takové možnosti musí být posuzována v závislosti na charakteristikách zvláštních [unijnímu] právu [...], zvláštních obtížích, které jeho výklad představuje, a riziku rozdílnosti judikatury uvnitř [EU].“ [rozsudek ze dne 15. září

2005, *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552, bod 33), a ze dne 9. září 2015, *Ferreira da Silva e Brito a další* (C-160/14, EU:C:2015:565, bod 37).

- 39 V projednávané věci je prováděcí rozhodnutí 2022/484 založeno na čl. 69 odst. 1 nařízení č. 1307/2013.
- 40 Argumentace žalobce je tedy založena na nesprávném předpokladu, neboť uvádí, že prováděcí rozhodnutí 2022/484 je založeno na čl. 69 odst. 2 nařízení č. 1307/2013, který vyžaduje „řádne odůvodněné závažné a naléhavé případy“, zatímco odstavec 1 stejnou míru naléhavosti nevyžaduje.
- 41 Předběžná otázka položená žalobcem však znamená, že Soudní dvůr je tázán na platnost unijního aktu, a Conseil d'Etat (Státní rada) nemůže sama rozhodovat o platnosti normy unijního práva.
- 42 Pouze Soudnímu dvoru tedy přísluší, aby odpověděl na otázku, zda je žalobcem navržená žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná, přestože žalobce u Soudního dvora nepodal přímo žalobu na neplatnost prováděcího rozhodnutí 2022/484.
- 43 Stejně tak bude pouze na Soudním dvoru, aby rozhodl, zda je odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/484 právně přípustné. V tomto ohledu bylo rozhodnuto, že povinnost uvést odůvodnění se musí vztahovat na všechny akty s právními účinky, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost, tj. na všechna ustanovení přijatá orgány – bez ohledu na jejich formu –, která mají mít závazné právní účinky. Soudní dvůr rovněž uvedl, že tato povinnost uvést odůvodnění „vyžaduje, aby všechny dotyčné akty obsahovaly vylíčení důvodů, které daný orgán přiměly k jejich vydání tak, aby Soudní dvůr mohl vykonávat svůj přezkum a aby jak členské státy, tak i dotčené třetí osoby znaly podmínky, za kterých orgány Společenství použily Smlouvu“ (rozsudek ze dne 1. října 2009, *Komise v. Rada*, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 37).
- 44 Je však třeba poznamenat, že kritika přiměřenosti daného opatření, přesněji řečeno kritika jeho odůvodnění, zohledňuje pouze bod 4 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/484, aniž by vzala v úvahu body 5, 6, 7 a 8 odůvodnění (viz body 18 až 21 tohoto shrnutí).
- 45 Conseil d'Etat (Státní rada) proto předloží Soudnímu dvoru předběžnou otázku navrženou žalobcem.

5. Předběžná otázka

- 46 „Je prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2022/484 ze dne 23. března 2022, kterým se stanoví odchylky od nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 a od nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014, pokud jde o provádění některých podmínek týkajících se ekologické platby pro rok podání žádosti 2022, v souladu s článkem 69 nařízení Evropského parlamentu

a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009, ve spojení s článkem 45 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, a kterým se mění příloha X uvedeného nařízení?“

PRACOVNÍ DOKUMENT