

Věc C-731/22

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

25. listopadu 2022

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

25. listopadu 2022

Stěžovatelky:

IJ a PO GesbR

IJ

Dotčený orgán:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Předmět původního řízení

Pravidla v oblasti státní podpory - Zemědělská plocha - Podmínky poskytnutí podpory - Výklad pojmu zemědělský podnik

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad nařízení (EU) č. 1307/2013; článek 267 SFEU

Předběžná otázka

Musí být čl. 4 odst. 1 písm. b) a c) nařízení 1307/2013 ve spojení s jeho čl. 33 odst. 1 vykládán v tom smyslu, že plocha je spravována zemědělcem a je mu k dispozici, jestliže je tato plocha sice v držení zemědělce a tento zemědělec rovněž uskutečňuje prvotní obdělání půdy, výsadbu a průběžné zavlažování plodin, avšak tato plocha - rozdělená na parcely různých velikostí - je od začátku sezóny v

dubnu/na začátku května až do jejího konce v říjnu přenechávána za pevnou úplatu různým uživatelům za účelem péče a sklizně, aniž má zemědělec přímý podíl na výsledku sklizně?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

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: články 4, 32 a 33;

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: článek 15.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Nařízení Spolkového ministra zemědělství a lesnictví, životního prostředí a vodohospodářství upravující horizontální pravidla pro oblast společné zemědělské politiky, dále jen „horizontální pravidla SZP“), BGBl. II č. 100/2015: § 20 a § 23.

Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014-2020 (zvláštní směrnice Spolkového ministra zemědělství a lesnictví, regionů a vodohospodářství, kterou se provádí projektová opatření v rámci rakouského Programu rozvoje venkova 2014-2020, dále jen „zvláštní směrnice“): bod 17.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Stěžovatelky, tedy do roku 2020 společnost založená podle občanského práva a od roku 2021 podnikatelka – fyzická osoba, podaly v letech 2019 až 2021 souhrnnou žádost (takzvaná „vícenásobná žádost-plochy“), v níž požadovaly, aby konkrétní pole bylo považováno za ornou půdu, na kterou jim bude poskytnuta podpora.
- 2 Po provedení kontroly na místě ale příslušný orgán konstatoval, že toto pole je nezpůsobilá „volnočasová plocha“. Pozměňujícími rozhodnutími, která byla nyní napadnuta, bylo za roky 2019 až 2021 rozhodnuto o neposkytnutí přímých plateb a stanoveny sankce a požadováno navrácení.

- 3 Každopádně platí, že dotčené pole je orná půda, na níž je vykonávána výlučně zemědělská činnost (pěstování zeleniny na poli). Jedná se o „plochu určenou pro vlastní sklizeň“, která je v držení stěžovatelky, jež půdu obdělává, stanoví plán výsadby a provádí výsadbu plodin, a která pak toto pole, rozdělené na různě velké parcely, na začátku sezóny (v závislosti na počasí na konci dubna/začátku května) předá různým uživatelům, kteří o ně pečují.
- 4 Od okamžiku zaplacení „sezónního příspěvku“ a předání parcely do péče a ke sklizni, přísluší práva a povinnost péče o parcelu výlučně uživateli/uživatelce. Stěžovatelky poskytují uživatelům k dispozici některé zahradní nářadí k obecnému použití. Uživatelé jsou povinni dodržovat směrnice ekologického zemědělství. Podle dohody o užívání přebírají uživatelé od začátku do konce sezóny (nejpozději 26. října) „odpovědnost“. To znamená pravidelné odstraňování plevele, který má na parcele zůstat jako mulčovací vrstva. Při delší nepřítomnosti musí péči o plochu a sklizeň převzít náhradní uživatel.
- 5 Plocha se tak k rozhodnému dni podle čl. 33 odst. 1 nařízení (EU) bod 1307/2013, který byl v Rakousku stanoven na 9. června (§ 23 odst. 1 horizontálních pravidel SZP), nachází v péči uživatelů a uživatelék.
- 6 V období, kdy pole užívají její zákazníci, zajišťuje stěžovatelka i nadále pravidelné zavlažování celého pole podle svého uvážení. Vyhrazuje si rovněž posekání parcel silně zarostlých plevelem za poplatek v případě, že uživatel/uživatelka o ně nebudou odpovídajícím způsobem pečovat. Sklizeň provádí pouze uživatelé, stěžovatelka ovšem nedává žádnou záruku sklizně „z důvodu nepředvídatelných přírodních podmínek“.
- 7 Na základě aktuální dohody s uživateli je nesklizená zelenina předávána charitativním organizacím. Jedná se zhruba o 200-300 kg zeleniny, především kořenové.
- 8 Stěžovatelka sama provozuje jednu parcelu na dotčeném poli, na které po dobu několika let sklízí přes 200 kg zeleniny. Tato parcela je střední velikosti (4x8 m) a novým zákazníkům má sloužit jako příklad toho, co je považováno za standard.
- 9 Pro dotčené pole, pro něž bylo požádáno i o přímé platby, podnik požádal rovněž o projektovou podporu podle bodu 17 („diverzifikace směrem k nezemědělským činnostem“) zvláštní směrnice. Cílem této projektové podpory je „posílení zemědělských podniků dodatečnými příjmy mimo zemědělskou činnost z prodeje produktů a služeb v souladu s požadavky trhu“ a „dosahování jiných než zemědělských příjmů rozvojem hospodářských činností na venkově za použití zemědělských výrobních faktorů“. Z tohoto programu bylo konkrétně podpořeno nářadí pro pěstování zeleniny s nízkým podílem celulózy ke zpracování půdy a výsevu a zařízení na zavlažování.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 10 Stěžovatelka argumentuje, že plochy měla ke dni 9. června příslušného roku žádosti (= dni stanoveného Rakouskem podle čl. 33 odst. 1 nařízení (EU) č. 1307/2013) k dispozici. Přenesení *de facto* jediné činnosti péče o plodiny (totiž odstraňování plevelu) na uživatele je ve své podstatě marketingovým opatřením, jehož nedodržení může vést k horší sklizni nebo kvalitě. V projednávané věci se tedy jedná o koupi naděje. Oprávnění nakládat s plochami každopádně má i nadále zemědělkyně.
- 11 V oblasti pěstování zeleniny, ovoce (např. pole na samosběr jahod) a v odvětví zpracování dřeva jsou takovéto smlouvy běžné již odedávna. Tento model je v Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (všeobecný občanský zákoník) zakotven již od roku 1812. Podle ustálené judikatury a podle dohody o užívání dochází k přechodu vlastnictví sklizených produktů až při sklizni, i když k užívání je parcela „přenechána“ dříve. Vzhledem k tomu, že parcely k vlastní sklizni jsou v porovnání s pouhým prodejem ovoce na trhu inovativní koncepcí přímého prodeje zákazníkovi, obdržel podnik v roce 2015/16 rovněž podporu diverzifikace od AMA. Koncepce byla v tomto roce prověřena, shledána způsobilou a ze strany AMA byla rovněž provedena kontrola na místě. Parcely pro vlastní sklizeň spojují tyto tradiční právní formy se zapojením zainteresovaných stran požadovaným unijním právem (viz článek 52 a násl. nařízení [EU] č. 1305/2013).
- 12 I v běžném zemědělství většinou sklizeň provádí smluvní poskytovatelé. Obdělávání půdy, příprava záhonů k výsevu, výsev, dvojí kypření, zavlažování a mulčování po sklizni provádí stěžovatelka. Rovněž veškeré osivo a sadbu poskytuje výhradně ona. V opačném případě by ani nebylo možné při kontrole zajistit bio kvalitu. Celoroční, profesionální zavlažování provádí stěžovatelka. Na uživatele, kteří si kupují úrodu, je přenášena pouze část péče. To je právně totéž, jako zadání zakázky poskytovateli služby.
- 13 K argumentu příslušného orgánu, že se jedná o čistě volnočasovou činnost (viz níže), stěžovatelka uvádí, že ve Francii existuje velký počet příkladů permakultur, kde je při blízké kombinaci různých druhů zeleniny dosahováno významných výnosů, zčásti vyšších než při konvenčním pěstování zeleniny. Není to tedy tak, že při pěstování zeleniny na malých plochách s podílem manuální práce musí být nutně dosahováno nižších výnosů, než při strojové velkovýrobě. Mezi její zákazníky patří jak mateřské, tak i běžné školy, které práci na poli neprovádí ve „volném čase“. Parcely byly rovněž bezplatně pronajaty čtyřem rodinám uprchlíků z Ukrajiny, i tyto rodiny mají celý den na práci na své parcele, protože nevykonávají žádnou výdělečnou činnost. Pro mnoho lidí jde skutečně o vyprodukování vlastní obživy a nikoliv jen o smysluplné trávení volného času.
- 14 S pomocí používané koncepce je dosaženo toho, že vyrobená biozelenina se prostřednictvím obchodníků nedostane do maloobchodního prodeje potravin, nýbrž přes vlastní sklizeň přímo k zákazníkovi. Vyšší příjem dosažený

odstraněním mezičlánku a alternativním způsobem prodeje původní farmářské produkce slouží k zajištění příjmu a hospodářského zdraví podniků.

- 15 Dotčený orgán tvrdí, že nárok na podporu existuje tehdy, pokud má zemědělec příslušné plochy k dispozici ke dni 9. černa příslušného roku žádosti (viz § 23 odst. 1 horizontálních pravidel SZP, čl. 33 odst. 1 nařízení [EU] č. 1305/2013). Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie zemědělec disponuje plochami, pokud je prokázáno, že zemědělec tyto plochy skutečně užívá a má dostatečnou autonomii pro účely výkonu vlastní zemědělské činnosti. Zemědělec tedy musí být s to vykonávat určitou rozhodovací pravomoc při užívání dotyčné plochy, aby mohl na této ploše vykonávat zemědělskou činnost (viz rozsudky ze dne 7. dubna 2022, Avio Lucos, C- 116/20, EU:C:2022:273, ze dne 14. října 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, a ze dne 24. června 2010, Pontini a další, C-375/08, EU:C:2010:365). Dotčené pole ale stěžovatelka neměla dne 9. června k dispozici, protože „parcely určené k vlastní sklizni“ přenechává zákazníkům od předání do užívání. V den předání do užívání stěžovatelka pole již sama neužívá, nýbrž příslušný zákazník užívá příslušnou parcelu.
- 16 Stěžovatelka nemá dostatečnou autonomii pro účely výkonu vlastní zemědělské činnosti od dne předání, protože s převzetím parcely k vlastní sklizni, a sice každopádně od konce dubna/začátku května, přechází odpovědnost na zákazníky. Zákazník rozhoduje, zda bude o pozemek pečovat, zda bude odstraňovat nebo sekát plevel, zda určí „náhradního uživatele“ či nikoliv. Je tedy pouze na odpovědnosti uživatele, zda a jak bude péči o pozemek provádět a následně zda a v jaké kvalitě zákazník docílí výnosů či nikoliv.
- 17 Uživatelé provádí sklizeň a péči ve svém volném čase a proto se jedná o volnočasovou plochu podle § 20 odst. 3 horizontálních pravidel SZP. Jestliže zemědělská produkce v rámci společné zemědělské politiky (SZP) slouží v první řadě zásobování obyvatelstva zemědělskými produkty, pak se v projednávané věci jedná o volnočasovou činnost - jakoby náhradu vlastní zahrady - při níž jsou podle libovůle uživatele získávány zemědělské produkty ve větším či menším množství. Nedochází k systematické výrobě produktů za účelem zásobování obyvatelstva.
- 18 Argumentu stěžovatelky, že parcely na vlastní sklizeň jsou právně totožné s pověřením poskytovatele služeb, odporuje příslušný orgán tím, že zemědělec poskytovateli za jeho služby platí; zemědělec nechává tedy pouze práce provádět, a sice svým jménem, na svůj účet a na vlastní nebezpečí. Sklizeň si přitom ponechává zemědělec. U dotčeného pole je situace opačná: Uživatelé (=zákazníci) parcel musí zaplatit úhradu, aby tyto parcely mohli užívat, tedy pečovat o ně, plet, sklízet atd. Sklizeň si ponechávají zákazníci. Z toho vyplývá, že zákazníci nepracují jménem, na účet a na nebezpečí stěžovatelky.
- 19 K námitce, že přenechání k užívání za účelem vlastní sklizně je tradiční formou smlouvy v zemědělství, příslušný orgán tvrdí, že například u polí na samosběr jahod plochu obhospodaruje příslušný zemědělec. Zákazníkům (=sběračům) je pouze dovoleno sbírat jahody, většinou za výhodnější cenu. Sběrači ovšem nejsou

odpovědní za pole na samosběr jahod. Zemědělec u jahodového pole rozhoduje, jakým způsobem bude pole na samosběr obhospodařovat a kdy je možné sklízet.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 20 Podstatou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je vyjasnit otázku, za jakých podmínek existuje pro ornou půdu nárok na podporu.
- 21 K tomu je zapotřebí zejména výklad pojmu „zemědělský podnik“ ve smyslu nařízení (EU) č. 1307/2013. Podle tohoto nařízení se „zemědělským podnikem“ rozumí soubor všech jednotek využívaných k zemědělské činnosti a spravovaných zemědělcem, které se nacházejí na území stejného členského státu.
- 22 Jednotka proto musí být zaprvé využívána k „zemědělské činnosti“. Je tomu tak zejména v případě, jestliže jsou na jednotce pěstovány zemědělské produkty. V projednávané věci nejsou pochybnosti o tom, že jsou pěstovány zemědělské produkty (zelenina).
- 23 Zadruhé musí být jednotka „spravována“ zemědělcem. K tomu již Soudní dvůr rozhodl, že výkon zemědělské činnosti musí být na dotčených plochách uskutečňován jménem a na účet zemědělce. V projednávané věci není jisté, zda je tato podmínka splněna.
- 24 Podle článku 32 nařízení (EU) č. 1307/2013 je způsobilá jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, která je převážně využívána k zemědělské činnosti. U dotčeného pole, které je používáno jako orná půda, a nikoliv jako „volnočasová plocha“, tomu tak je.
- 25 Naproti tomu není jisté, zda má zemědělec pozemky ke dni 9. června každého roku žádosti k dispozici, jak požaduje článek 33 nařízení (EU) č. 1307/2013 ve spojení s článkem 23 horizontálních pravidel SZP.
- 26 Při analýze judikatury týkající se uvedených pochybností je zjevné, že žádný z rozsudků Soudního dvora Evropské unie, které přichází do úvahy, se na projednávanou věc přesně nehodí.
- 27 Tvrzení, že výkon zemědělské činnosti na dotčených plochách musí být uskutečňován jménem a na účet zemědělce, bylo v rozsudku Landkreis Bad Dürkheim v první řadě uvedeno v souvislosti s požadavkem, že sporné plochy nemůže k zemědělské činnosti současně využívat třetí osoba. Aby se zabránilo tomu, že si dotčené parcely bude za součást svého podniku nárokovat vícero zemědělců, bylo podle tohoto rozsudku nezbytné, aby během této doby nebylo možné tyto plochy pro účely režimu jednotné platby považovat za součást podniku jiných zemědělců.
- 28 Požadavek výkonu zemědělské činnosti vlastním jménem a na vlastní účet není v projednávané věci s ohledem na „plochu pro vlastní sklizeň“ v plném rozsahu

splněn, protože plochy jsou sice v držení stěžovatelky a ta je také obdělává před sklizní a po ní a rovněž je pravidelně zavlažuje, účtuje za to však pevnou částku uživatelům; zda a v jaké výši je dosaženo výnosu, nemá na hospodářský výsledek stěžovatelky žádný vliv.

- 29 Zdá se, že relevantní je spíše rozsudek Avio Lucos, kde Soudní dvůr považoval za přípustné, aby přímé platby obdržela osoba, která dotčené pastviny neobhospodařovala zcela sama, nýbrž je bezplatně přenechávala chovatelům zvířat k pastvě, přičemž byla povinna pastvu neomezovat a zajišťovat udržování pastviny v dobrém stavu, jako je odstranění toxického plevelu a odvod přebytečné vody z pozemku. A to s odkazem na skutečnost, že pojem zemědělská činnost zahrnuje rovněž zachování dobrého zemědělského a environmentálního stavu pastvin.
- 30 Tento přístup se zdá být odpovídající i v projednávané věci, kde stěžovatelka přípravnými činnostmi, průběžným zavlažováním a případně nutným odstraněním plevelu udržuje půdu ve stavu vhodné pro pěstování plodin a plodiny rovněž sama zasévá, byť je nesklízí. Stěžovatelka má v tomto případě i nadále oprávnění k nakládání s plochou a zjevně disponuje i dostatečnou autonomií pro účely výkonu vlastní zemědělské činnosti, protože si sama může zvolit své smluvní partnery a rovněž během období vegetace ovlivňuje úspěch sklizně. Skutečnost, že obdrží pouze jednorázovou částku a hospodářský výsledek není přímo svázán s velikostí sklizně, se naproti tomu zdá být méně významná. A to tím spíše, že cílem zvolené koncepce právě je dlouhodobě umožnit stěžovatelce zemědělskou produkci na dotčené ploše a tím ji vůbec zachovat.
- 31 Z pohledu předkládajícího soudu proto lepší důvody hovoří pro to, že pole dotčené v projednávané věci je způsobilou plochou v rámci zemědělského podniku stěžovatelky.