



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 16 maja 2013 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-298/12**

**Confédération paysanne  
przeciwko  
Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (Francja)]

Wspólna polityka rolna — Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 — System płatności jednolitych —  
Obliczanie uprawnień do płatności — Środki rolno-środowiskowe — Negatywny wpływ na  
produkcję — Okres odniesienia — Równość traktowania

### **I – Wprowadzenie**

1. Wspólna polityka rolna kojarzona jest tradycyjnie z nadwyżką produkcji rolnej, z tzw. morzami mleka i górami masła. W ramach rozporządzenia (WE) nr 1782/2003<sup>2</sup> rozdzielono jednakże wsparcie rolnictwa europejskiego od produkcji pojedynczych gospodarstw. Wspomniana regulacja wprowadziła niezależną od produkcji płatność jednolitą.

2. Wysokość płatności jednolitej w okresie przejściowym ustalana jest na podstawie płatności bezpośrednich, które dane gospodarstwo otrzymało w ramach obowiązującej poprzednio regulacji w danych okresach referencyjnych. Zakres płatności bezpośrednich uzależniony był wtedy jeszcze od poziomu produkcji.

3. Jeśli gospodarstwa uczestniczyły w trakcie tych okresów w środkach rolno-środowiskowych, to można stwierdzić z dużym prawdopodobieństwem, iż produkcja tych gospodarstw była zmniejszona, w związku z czym otrzymywały one mniejsze dopłaty bezpośrednie niż porównywalne gospodarstwa. Z tego powodu rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 przewiduje w odniesieniu do wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych regulację, na mocy której przy obliczaniu płatności bierze się pod uwagę jedynie te okresy referencyjne, w których gospodarstwo nie uczestniczyło w środkach rolno-środowiskowych.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 oraz (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1009/2008 z dnia 9 października 2008 r. (Dz.U. L 276, s. 1), uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16).

4. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy francuskich przepisów konkretyzujących wspomnianą regulację. Confédération paysanne sprzeciwia się obliczaniu płatności jednolitych dla gospodarstw uczestniczących w środkach rolno-środowiskowych na podstawie płatności bezpośrednich z wcześniejszych okresów oraz protestuje przeciwko uwzględnieniu przez Francję jako okresów referencyjnych lat wcześniejszych niż przewidziane w rozporządzeniu. W tym kontekście należy ponadto wyjaśnić, czy regulację dotyczącą wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych należy stosować tylko wtedy, gdy produkcja danego gospodarstwa ucierpiała na skutek udziału w środkach rolno-środowiskowych „poważnie” – jak przewiduje francuska wersja językowa rozporządzenia – czy też – co odpowiadałoby pozostałym wersjom językowym – wystarczający jest sam fakt negatywnego wpływu na produkcję.

## II – Ramy prawne

### A – Prawo unijne

5. Motyw 29 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 stanowi w przedmiocie obliczania pomocy dla rolnictwa, co następuje:

„W celu ustanowienia kwoty, do której rolnik powinien być uprawniony w ramach nowego systemu, celem jest odniesienie się do kwot przyznawanych mu w trakcie okresu referencyjnego [...]”

6. Odpowiadając powyższemu regulację zawiera art. 37 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003:

„Kwota referencyjna jest średnią z trzech lat całkowitych kwot płatności, które rolnik otrzymywał [...] w każdym roku kalendarzowym okresu referencyjnego, o którym mowa w art. 38 [...]”.

7. Zgodnie z art. 38 wspomnianego rozporządzenia okres referencyjny obejmuje lata kalendarzowe 2000, 2001 i 2002.

8. Artykuł 40 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 przewiduje w przypadku wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych następującą regulację:

„1. W drodze odstępstwa od przepisów art. 37 rolnik, którego produkcja ucierpiała w trakcie okresu referencyjnego na skutek działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, które wystąpiły przed lub w trakcie tego okresu referencyjnego, jest uprawniony do wnioskowania o obliczenie kwoty referencyjnej na podstawie roku lub lat kalendarzowych zawierających się w okresie referencyjnym, które nie zostały dotknięte działaniem siły wyższej ani nadzwyczajnych okoliczności.

2. Jeżeli cały okres referencyjny został dotknięty działaniem siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, dane państwo członkowskie oblicza kwotę referencyjną na podstawie okresu 1997–1999. W takim przypadku przepisy ust. 1 mają zastosowanie mutatis mutandis.

[...]

5. Ustępy 1, 2 i 3 niniejszego artykułu mają zastosowanie mutatis mutandis do rolników, którzy w trakcie okresu referencyjnego podlegali zobowiązaniom rolno-środowiskowym stosownie do rozporządzenia (EWG) nr 2078/92<sup>[3]</sup> i rozporządzenia (WE) nr 1257/1999<sup>[4]</sup>.

3 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2078/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony środowiska i utrzymania terenów wiejskich (Dz.U. L 215, s. 85).

4 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160, s. 80).

W przypadku gdy zobowiązania obejmowały zarówno okres referencyjny, jak i okres, o którym mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, państwa członkowskie określają, zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku i zniekształceń konkurencji, kwotę referencyjną zgodnie ze szczegółowymi przepisami [...]”.

9. Wspomniane powyżej zawarte w rozporządzeniu nr 795/2004<sup>5</sup> przepisy wykonawcze nie mają znaczenia w niniejszym postępowaniu prejudycjalnym.

10. Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało na mocy art. 146 i 149 rozporządzenia nr 73/2009 uchylone z dniem 1 stycznia 2009 r. i zastąpione tym rozporządzeniem. Jak stanowi art. 33 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 73/2009<sup>6</sup>, płatności jednolite ustalane są na podstawie uprawnień do płatności nabytych na mocy rozporządzenia nr 1782/2003.

## B – Prawo francuskie

11. Jak stanowi art. 1 akapit dziewiąty dekretu z dnia 19 czerwca 2006 r. dotyczącego wdrożenia wsparcia dochodowego przewidzianego rozporządzeniem nr 1782/2003, który konkretyzuje regulację dotyczącą wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych, w przypadku środków rolno-środowiskowych znajduje ona zastosowanie jedynie wtedy, gdy udział w środkach rolno-środowiskowych skutkował co najmniej 20% zmniejszeniem płatności bezpośrednich w stosunku do okresów referencyjnych, w których gospodarstwo nie uczestniczyło w środkach rolno-środowiskowych:

„Dla potrzeb stosowania art. 40 ust. 5 rozporządzenia [nr 1782/2003] [...] mogą być uwzględniane wyłącznie zobowiązania rolno-środowiskowe, których wykaz jest określony rozporządzeniem ministra właściwego do spraw rolnictwa i które, w zależności od przypadku, spowodowały zmniejszenie równoważne co najmniej 20%:

— bądź kwoty wsparcia otrzymanej za lata objęte zobowiązaniami, obliczonej zgodnie z zasadami określonymi w tym samym zarządzeniu, w stosunku do kwoty wypłaconej za lata z okresu referencyjnego, które nie były objęte zobowiązaniami;

— [...]”.

12. Artykuł 7 rozporządzenia z dnia 20 listopada 2006 r. w sprawie wykonania dekretu nr 2006-710 z dnia 19 czerwca 2006 r., w brzmieniu nadanym rozporządzeniem z dnia 23 lutego 2010 r., uzupełnia powyższą regulację co do zasad obliczania, precyzując przy tym, iż jako okres referencyjny należy uwzględnić ostatni rok przed zastosowaniem środka rolno-środowiskowego. Rok ten nie może jednak być wcześniejszy niż rok 1992:

„Artykuł 7 – 1. Jeżeli na rolniku ciążyło jedno ze zobowiązań rolno-środowiskowych określonych w art. 3 niniejszego rozporządzenia podczas każdego z trzech lat okresu referencyjnego, stopa zmniejszenia obliczona dla potrzeb stosowania art. 1 akapit dziewiąty dekretu z dnia 19 czerwca 2006 r., o którym mowa powyżej, odpowiada stosunkowi pomiędzy:

— różnicą między kwotą wsparcia otrzymaną w trakcie ostatniego roku nieobjętego zobowiązaniami rolno-środowiskowymi a średnią kwot wsparcia otrzymanych w trakcie okresu referencyjnego;

5 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 795/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu jednolitych płatności określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 141, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 370/2009 z dnia 6 maja 2009 r. (Dz.U. L 114, s. 9) i uchylone rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 316, s. 1).

6 — Wymieniony wyżej w pkt 2.

— sumą tej różnicy i kwotą referencyjną obliczoną zgodnie z postanowieniami art. 37 rozporządzenia (WE) Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., o którym mowa powyżej.

[...]

2. Jeżeli stopa zmniejszenia obliczona zgodnie z ust. 1 osiąga poziom 20%, o którym mowa w wyżej wspomnianym art. 1 akapit dziewiąty dekrete z dnia 19 czerwca 2006 r., wówczas kwota dodawana jest do jej kwoty referencyjnej, obliczonej zgodnie z art. 37 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., o którym mowa powyżej.

Dodawana kwota jest równa różnicy pomiędzy kwotą wsparcia otrzymaną w trakcie ostatniego roku nieobjętego zobowiązaniem rolno-środowiskowym, obliczoną zgodnie z ust. 1 akapit dziewiąty, a średnią kwot wsparcia otrzymanych w trakcie okresu referencyjnego.

3. Dla potrzeb stosowania niniejszego artykułu ostatni rok nieobjęty zobowiązaniem rolno-środowiskowym nie może być wcześniejszy niż rok 1992”.

### **III – Procedura krajowa i wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

13. Confédération paysanne jest zrzeszeniem reprezentującym interesy rolników francuskich. W postępowaniu przed Conseil d'État zrzeszenie kwestionuje zgodność z prawem francuskich przepisów konkretyzujących przewidzianą art. 40 rozporządzenia nr 1782/2003 regulację dotyczącą przypadków wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych. Zrzeszenie podważa system obliczania płatności jednolitych na podstawie płatności bezpośrednich otrzymanych we wcześniejszych okresach, jak również krytykuje fakt uwzględnienia przy tym okresów z przeszłości w zakresie wykraczającym poza przewidziane w rozporządzeniu okresy referencyjne.

14. W niniejszym postępowaniu Conseil d'État (rada stanu) kieruje więc do Trybunału Sprawiedliwości następujące pytania:

- „1) Czy art. 40 ust. 1 i 5 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. upoważnia, ze względu na swoje brzmienie, ale także ze względu na swój cel, państwa członkowskie do przyjęcia za podstawę uprawnienia do rewaloryzacji kwoty referencyjnej rolników, których produkcja ucierpiała z powodu zobowiązań rolno-środowiskowych ciążących na nich przez cały okres rozliczeniowy lub przez jego część, porównania pomiędzy kwotami płatności bezpośrednich otrzymanych w latach objętych tymi zobowiązaniami i kwotą płatności bezpośrednich otrzymanych w latach nimi nieobjętych?
- 2) Czy art. 40 ust. 2 i 5 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. upoważnia państwa członkowskie do przyjęcia za podstawę uprawnienia do rewaloryzacji kwoty referencyjnej rolników, których produkcja ucierpiała z powodu zobowiązań środowiskowych ciążących na nich przez cały okres rozliczeniowy, porównania pomiędzy kwotą płatności bezpośrednich otrzymanych w ostatnim roku nieobjętym zobowiązaniami rolno-środowiskowymi, również jeżeli rok ten jest wcześniejszy o osiem lat od okresu referencyjnego, a średnią kwotą roczną płatności bezpośrednich otrzymywaną w okresie referencyjnym?”.

15. Confédération paysanne, Republika Francuska oraz Komisja Europejska przedstawiły swoje stanowiska w postępowaniu przed Trybunałem w formie pisemnej, jak również na rozprawie w dniu 18 kwietnia 2013 r.

#### IV – Ocena prawna

16. Udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia systemu postępowania w przypadkach wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych przewidzianego w art. 40 rozporządzenia nr 1782/2003 (zob. pkt A). Dla celów udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania prejudycjalne<sup>7</sup> należy w następnej kolejności przyrzeć się bliżej przesłance negatywnego wpływu na produkcję (zob. pkt B). Następnie należy rozważyć, w jakim stopniu to płatności bezpośrednie, a nie przesłanka negatywnego wpływu na produkcję, mogą mieć rozstrzygające znaczenie (zob. pkt C) oraz jakie okresy referencyjne mogą zostać uwzględnione (zob. pkt D).

##### A – W przedmiocie regulacji zawartej w art. 40 rozporządzenia nr 1782/2003

17. Płatności bezpośrednie przewidziane rozporządzeniem nr 1782/2003, tzw. płatności jednolite, obliczane są zgodnie z art. 37 i 38 na podstawie kwot referencyjnych. Ustalane są one na podstawie płatności bezpośrednich wypłaconych rolnikom w latach kalendarzowych 2000, 2001 i 2002 na mocy obowiązujących poprzednio regulacji.

18. Nowa płatność jednolita nie jest zależna od *aktualnej* skali produkcji. Jednakże poziom produkcji z *wcześniejszych* okresów w sposób pośredni wpływa na wysokość płatności, gdyż zakres będących punktem odniesienia płatności bezpośrednich był uzależniony od ówczesnej skali produkcji.

19. Wysokość tych płatności bezpośrednich mogła jednakże podlegać redukcji, gdy rolnicy uczestniczyli w danym okresie referencyjnym w środkach rolno-środowiskowych. Tego typu środki prowadzą bowiem często do zmniejszenia skali produkcji. Z tej przyczyny art. 40 ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003 traktuje okres uczestnictwa w środkach rolno-środowiskowych na takich samych zasadach jak okresy, w których produkcja danego rolnika ucierpiała na skutek działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności.

20. W przypadku gdy produkcja ucierpiała na skutek działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, rolnikowi przysługuje na podstawie art. 40 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 prawo wnioskowania o nieuwzględnienie okresów nimi dotkniętych przy obliczeniu kwoty referencyjnej. Jeśli produkcja ucierpiała w wyniku środków rolno-środowiskowych w rozumieniu art. 40 ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003, to okresy udziału w tych środkach nie podlegają uwzględnieniu<sup>8</sup>. Co należy rozumieć pod sformułowaniem „produkcja ucierpiała”, zostanie wyjaśnione poniżej<sup>9</sup>.

21. Jeśli jednak udział w środkach rolno-środowiskowych miał negatywny wpływ na wsparcie dla gospodarstw w latach kalendarzowych 2000, 2001 i 2002 przez cały ten okres, to należy przyjąć za punkt odniesienia inny okres referencyjny. Jak stanowi art. 40 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003, mają nim być lata 1997–1999.

22. Jeśli jednak udział w środkach rolno-środowiskowych obejmował także i ten zastępczy okres referencyjny, to zachodzi konieczność obliczenia kwoty referencyjnej w inny sposób. W takich przypadkach art. 40 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003 upoważnia państwa członkowskie do określenia kwoty referencyjnej zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku i zniekształceń konkurencji.

7 — Zobacz wyroki: z dnia 12 lipca 1979 r. w sprawie 244/78 Union Laitiere Normande, Rec. s. 2663, pkt 5; z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie C-241/89 SARPP, Rec. s. I-4695, pkt 8; z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie C-275/06 Promusicae, Zb.Orz. I-271, pkt 42.

8 — Zobacz wyrok z dnia 11 listopada 2010 r. w sprawie C-152/09 Grootes, Zb.Orz. s. I-11285, pkt 60.

9 — Zobacz pkt 23 i nast. poniżej.

B – W przedmiocie koniecznej przesłanki negatywnego wpływu na produkcję

23. Pytania Conseil d'État dotyczą dopuszczalności pewnych metod rewaloryzacji kwoty referencyjnej w świetle art. 40 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003. W oparciu o brzmienie francuskiej wersji językowej rozporządzenia Conseil d'État wychodzi z założenia, iż zastosowanie regulacji przewidzianej na wypadek wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych w rozumieniu tego przepisu zakłada, iż produkcja ucierpiała *poważnie*. Jej zdaniem, szczególnie Komisja wywodzi z powyższego szeroki zakres swobody regulacyjnej dla państw członkowskich.

24. Spośród pierwotnych wersji językowych rozporządzenia nr 1782/2003, które zostało przyjęte jeszcze w jedenastu językach, *jedynie* wersja francuska wymaga, aby produkcja ucierpiała w sposób „poważny”. Wersje hiszpańska, włoska, portugalska oraz fińska odpowiadają natomiast wersji niemieckiej, która zakłada jedynie, że produkcja ucierpiała. W pozostałych wersjach językowych, tzn. wersji duńskiej, greckiej, angielskiej, niderlandzkiej i szwedzkiej mowa jest natomiast o „negatywnym wpływie” i tym samym również nie jest wymagane, aby produkcja ucierpiała w sposób „poważny”.

25. Wobec faktu odmiennego brzmienia przepisu prawa Unii różne wersje językowe należy interpretować w sposób jednolity. W przypadku różnic między wersjami językowymi dany przepis należy interpretować na podstawie ogólnej systematyki i celu regulacji, której część on stanowi<sup>10</sup>. Wykładnia przepisu, którego brzmienie różni się w wersjach językowych, powinna być jednakże ustalana również w zależności od rzeczywistej woli jego autora<sup>11</sup>.

26. Dostępne informacje dotyczące procesu legislacyjnego nie zawierają wskazówek co do tego, w jakim zakresie produkcja musi uciepć. Różnice w brzmieniu poszczególnych wersji językowych widoczne są już w art. 43 ust. 1 propozycji Komisji, która co do istoty zawierała już ogólną regulację dotyczącą wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych zawartą w art. 40 ust. 1–4 rozporządzenia nr 1782/2003<sup>12</sup>. Dokumentacja procesu legislacyjnego zawiera jednakże wskazówkę co do celu, jakiemu służyć miało włączenie przypadków, w których produkcja ucierpiała wskutek środków rolno-środowiskowych, do regulacji przewidzianej na wypadek wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych<sup>13</sup>. Zauważono mianowicie analogię do przypadków, w których rolnicy mieli prawo do nabycia dodatkowych kwot mlecznych, jeśli w ramach okresu referencyjnego zawiesili produkcję za zapłatą premii<sup>14</sup>.

27. Podobnie jak producenci mleka, rolnik, który podjął zobowiązania rolno-środowiskowe na podstawie rozporządzeń nr 2078/92 i nr 1257/1999, nie może w ramach późniejszego systemu pomocy Unii znaleźć się w gorszej sytuacji właśnie z powodu tych zobowiązań. Nie był on bowiem w stanie przewidzieć, że jego decyzja może mieć konsekwencje dla płatności bezpośrednich w przyszłości z powodu przyjętego później rozporządzenia<sup>15</sup>. Zaistnienia wspomnianej niekorzystnej sytuacji należałoby się jednak obawiać w przypadku, gdyby obliczenia niezależnej od skali produkcji płatności jednolitej dokonano w oparciu o zależne od skali produkcji płatności bezpośrednie, których zakres był zmniejszony ze względu na uczestnictwo w środkach rolno-środowiskowych.

10 — Wyroki: z dnia 5 grudnia 1967 r. w sprawie 19/67 van der Vecht, Rec. s. 462, 473; z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau, Rec. s. 1999, pkt 13, 14; z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-56/06 Euro Tex, Zb.Orz. s. I-4859, pkt 27; z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie C-426/05 Tele2 Telecommunication, Zb.Orz. s. I-685, pkt 25.

11 — Wyroki: z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 26/69 Stauder, Rec. s. 419, pkt 3; z dnia 7 lipca 1988 r. w sprawie 55/87 Moksel Import und Export, Rec. s. 3845, pkt 49; z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie C-268/99 Jany i in., Rec. s. I-8615, pkt 47; z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie C-188/03 Junk, Zb.Orz. s. I-885, pkt 33; z dnia 22 października 2009 r. w sprawach połączonych C-261/08 i C-348/08 Zurita García i Choque Cabrera, Zb.Orz. s. I-10143, pkt 54.

12 — COM(2003)23 wersja ostateczna.

13 — Zobacz non-paper „Single payment scheme/Special cases/National Reserve” wydrukowany w załączniku IV do dokumentu Rady nr 9971/03 z dnia 3 czerwca 2003 r., tam pkt 1 wers 1.

14 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 1988 r. w sprawie 120/86 Mulder, Rec. s. 2321, pkt 24.

15 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Grootes, pkt 44.

28. Uwzględnienie środków rolno-środowiskowych w art. 40 rozporządzenia nr 1782/2003 ma zatem na celu nie tylko uniknięcie przypadków oczywistej niesłuszności. W opinii Trybunału art. 40 ust. 5 i 1 rozporządzenia nr 1782/2003 urzeczywistnia raczej zasadę pewności prawa. Zgodnie z tą ogólną zasadą prawa wspólnotowego uregulowanie wspólnotowe obowiązujące jednostki musi być na tyle jasne i precyzyjne, by miały one możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań<sup>16</sup>. Wymóg ten winien być przestrzegany ze szczególnym rygorem w przypadku regulacji przewidującej skutki finansowe<sup>17</sup>.

29. Jako że uczestnicy środków rolno-środowiskowych nie mogli przewidzieć, iż może mieć to negatywne konsekwencje dla ich roszczeń w ramach programów pomocowych, należało uzupełnić art. 40 ust. 5 rozporządzenia nr 1782/2003 w taki sposób, aby rolnicy, którzy podjęli zobowiązania rolno-środowiskowe, nie znaleźli się w gorszej sytuacji z tego powodu, że podlegali takim zobowiązaniom w okresie referencyjnym<sup>18</sup>.

30. Jednakże chodzi tutaj tak naprawdę nie tylko o zasadę pewności prawa, lecz ponadto przede wszystkim o zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, gdyż rolnicy mogli oczekiwać, że z powodu udziału w ograniczonych w czasie środkach rolno-środowiskowych nie spotkają ich żadne negatywne skutki w zakresie wsparcia unijnego<sup>19</sup>. Ponadto traktowanie gospodarstw, które wzięły udział w środkach rolno-środowiskowych, na równi z gospodarstwami produkującymi na standardowych zasadach mogłoby naruszać zasadę zakazu dyskryminacji. W efekcie końcowym obawa przed zmniejszeniem wsparcia unijnego po zakończeniu środka rolno-środowiskowego mogłaby odstraszać rolników od brania w takich środkach udziału w przyszłości. To byłoby sprzeczne z celem Unii, którym jest zgodnie z art. 191 TFUE i art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony środowiska. Jak stanowi art. 11 TFUE<sup>20</sup>, cel ten musi być brany pod uwagę w ramach wszystkich polityk Unii, a więc także we wspólnej polityce rolnej.

31. Wobec powyższego nic nie przemawia za ograniczeniem stosowania regulacji dotyczącej wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych jedynie do przypadków, w których skala produkcji ucierpiała wskutek środków rolno-środowiskowych w sposób *poważny*. Przeciwnie, należy zapewnić wyrównanie również w przypadkach, gdy produkcja ucierpiała nieznacznie. Gospodarstwa, które brały udział w środkach rolno-środowiskowych, należy na potrzeby obliczenia kwoty referencyjnej na mocy art. 40 rozporządzenia nr 1782/2003 traktować docelowo tak, jakby produkowały one normalnie.

32. Wbrew stanowisku Komisji nie można przyznać państwom członkowskim dalej idącej swobody regulacyjnej przy konkretyzacji pojęcia wpływu na produkcję. Wątpliwości budzi zwłaszcza obowiązujący we Francji próg zmniejszenia płatności bezpośrednich o co najmniej 20%. Państwa członkowskie upoważnione są co najwyżej – przy zastosowaniu kryteriów *de minimis* – do wyłączenia z zakresu zastosowania regulacji przewidzianej na wypadek wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych całkiem nieistotnych szkód, gdy korzyści dla gospodarstw byłyby nieproporcjonalne w stosunku do poniesionych nakładów administracyjnych<sup>21</sup>.

16 — Wyroki: z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie C-170/08 Nijemeisland, Zb.Orz. s. I-5127, pkt 44, ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Grootes, pkt 43.

17 — Wyroki: z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05 Emsland-Stärke, Zb.Orz. s. I-2619, pkt 43; z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-248/04 Koninklijke Coöperatie Cosun, Zb.Orz. s. I-10211, pkt 79; z dnia 13 marca 2008 r. w sprawach połączonych od C-383/06 do C-385/06 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, Zb.Orz. s. I-1561, pkt 52.

18 — Wyżej wymieniony w przypisie 8 wyrok w sprawie Grootes, pkt 36.

19 — Zobacz odnośnie do niniejszego przepisu opinia rzecznika generalnego J. Mazáka z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-152/09 Grootes, Zb.Orz. s. I-11285, pkt 30, i zasadniczo ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie Mulder, pkt 24, 26 i 27.

20 — Zobacz też motyw dziewiąty preambuły do TUE.

21 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 października 2009 r. w sprawie C-449/08 Elbertsen, Zb.Orz. s. I-10241, pkt 43.

33. W niniejszej sprawie nie wymaga rozstrzygnięcia kwestia, czy powyższe rozważania należy przenieść na przypadki działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności w rozumieniu art. 40 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003. Wbrew stanowisku Francji traktowanie dotkniętych tymi okolicznościami gospodarstw w sposób odmienny niż gospodarstw biorących udział w środkach rolno-środowiskowych nie stanowiłoby natomiast naruszenia zasady niedyskryminacji. Jedynie tym ostatnim przysługuje bowiem prawo powołania się na zasady pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań jak również na ochronę środowiska, co może usprawiedliwiać różnice przy przejściu na system płatności jednolitych.

34. Podsumowując, należy stwierdzić, iż roszczenia przewidziane w art. 40 ust. 1 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003 wymagają jedynie, aby produkcja danego rolnika w danym okresie ucierpiała na skutek zobowiązań wynikających ze środków rolno-środowiskowych; nie jest natomiast konieczne, aby skala tego zjawiska była poważna.

### *C – Co do pytania pierwszego*

35. W ramach pytania pierwszego Conseil d'État zwraca się o ustalenie, czy art. 40 ust. 1 i 5 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 upoważnia państwa członkowskie do przyjęcia za podstawę uprawnienia do rewaloryzacji kwoty referencyjnej rolników, których produkcja ucierpiała z powodu zobowiązań rolno-środowiskowych ciążyących na nich przez cały okres rozliczeniowy lub przez jego część, porównania pomiędzy kwotami płatności bezpośrednich otrzymanych w latach objętych tymi zobowiązaniami i płatności otrzymanych w latach nimi nieobjętych.

36. Wydaje się wprawdzie, że powyższe pytanie dotyczy wysokości roszczenia wyrównawczego przewidzianego art. 40 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1782/2003, a tym samym następstwa prawnego tej regulacji, jednakże dotyczy ono także jednej z przesłanek tego przepisu, mianowicie faktu, że produkcja ucierpiała, gdyż zadaniem rewaloryzacji kwoty referencyjnej jest właśnie rekompensata skutków tej sytuacji.

37. Jak słusznie podkreśla Confédération paysanne, przesłanki art. 40 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 nie dotyczą obniżenia płatności bezpośrednich, lecz faktu, że produkcja ucierpiała.

38. Jednakże – jak podnosi Komisja – przepis ten nie przewiduje, jak należy stwierdzić zaistnienie tejże przesłanki. Zarówno Francja, jak i Komisja podnoszą – co nie jest kwestionowane – iż płatności bezpośrednie oparte były przed rokiem 2003 na produkcji gospodarstwa. Te płatności bezpośrednie stanowią zatem stosowny punkt odniesienia dla określenia skali produkcji.

39. Jak ponadto podkreśla Francja, prawodawca unijny również w przeszłości posługiwał się poziomem płatności jako kryterium ustalania płatności jednolitych na przyszłość. Zgodnie z motywem 29 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 w celu ustanowienia kwoty, do której rolnik powinien być uprawniony w ramach nowej regulacji, celowe jest odniesienie się do kwot przyznawanych mu w trakcie okresu referencyjnego. Ten cel implementuje art. 37, stanowiąc, że dana kwota referencyjna w typowym przypadku odpowiada średniej płatności, które rolnik otrzymywał w danym okresie referencyjnym. W sytuacji gdy działanie siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności w rozumieniu art. 40 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 miało miejsce w trakcie całego okresu referencyjnego, kwotę referencyjną oblicza się na podstawie okresu 1997–1999.

40. Zatem obliczanie wysokości płatności na podstawie płatności bezpośrednich otrzymanych w latach 2000–2003 lub posiłkowo otrzymanych w latach 1997–1999 odpowiada systematyce rozporządzenia Rady nr 1782/2003. W jakim zakresie dopuszczalne jest przyjęcie za punkt odniesienia lat wcześniejszych, należy rozważyć w ramach odpowiedzi na pytanie drugie.



41. Confédération paysanne podnosi wprawdzie, iż rozporządzenie Rady nr 1257/1999 i rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 445/2002<sup>22</sup> obliczają pomoc na realizację środków rolno-środowiskowych na podstawie ograniczeń produkcji rolnej, należy jednak zauważyć, że chodzi tutaj o inny system regulacji, który nie został przejęty przez prawodawcę unijnego w ramach regulacji na wypadek wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych zawartej w rozporządzeniu Rady nr 1782/2003.

42. Wobec powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 40 ust. 1, 2 i ust. 5 akapit pierwszy oraz art. 37 i 38 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 zobowiązują państwa członkowskie do przyjęcia w ramach rewaloryzacji kwoty referencyjnej dla rolników, których produkcja ucierpiała z powodu zobowiązań rolno-środowiskowych ciążyących na nich przez cały okres rozliczeniowy lub przez jego część, porównania pomiędzy kwotami płatności bezpośrednich otrzymanych w latach objętych tymi zobowiązaniami i płatności otrzymanych w latach nimi nieobjętych.

#### D – Co do pytania drugiego

43. W ramach pytania drugiego należy wyjaśnić, czy art. 40 ust. 2 i 5 rozporządzenia Rady nr 1782/2003 upoważnia państwa członkowskie do przyjęcia za podstawę uprawnienia do rewaloryzacji kwoty referencyjnej rolników, których produkcja ucierpiała z powodu zobowiązań rolno-środowiskowych ciążyących na nich w latach 1997–2002, porównania pomiędzy kwotą płatności bezpośrednich otrzymanych w ostatnim roku nieobjętym zobowiązaniami rolno-środowiskowymi a średnią kwotą roczną płatności bezpośrednich otrzymywaną w okresie referencyjnym. Za lata nieobjęte zobowiązaniami rolno-środowiskowymi można zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia z dnia 20 listopada 2006 r., w brzmieniu nadanym rozporządzeniem z dnia 23 lutego 2010 r. przyjąć lata kalendarzowe 1992–1996.

44. Podstawę regulacji francuskiej stanowi art. 40 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia Rady nr 1782/2003. Zgodnie z nim Francja musi ustalić kwotę referencyjną na podstawie obiektywnych kryteriów oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników i uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji.

45. Jak podnoszą Francja i Komisja, odniesienie się do wcześniejszych okresów wsparcia stanowi w zasadzie obiektywne kryterium. Wątpliwości budzi jednak, czy gwarantuje to równość traktowania rolników. W tym zakresie należy rozważyć, w jakim stopniu państwa członkowskie dysponują swobodą regulacyjną w zakresie zapewnienia równego traktowania.

46. Trybunał przyznał państwom członkowskim odnośnie do regulacji podobnej do art. 40 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003 stosunkowo duży zakres swobody. Dotyczy to art. 42 ust. 4, który nakłada na nie obowiązek ustanowienia kwot referencyjnych dla rolników znajdujących się w specyficznej sytuacji. Przepis ten ustanawia – podobnie jak art. 40 ust. 5 akapit drugi – wymóg zastosowania obiektywnych kryteriów w sposób zapewniający równe traktowanie rolników oraz uniknięcie wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji. Państwa członkowskie mogą ustalić wysokość kwoty referencyjnej na 0 EUR i stosować jako wartość progową kwotę 500 EUR<sup>23</sup>.

22 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 445/2002 z dnia 26 lutego 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 (Dz.U. L 74, s. 1).

23 — Wyżej wymieniony w przypisie 21 wyrok w sprawie Elbertsen, pkt 34, 46.

47. Artykuł 40 ust. 5 akapit drugi oraz art. 42 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003 różnią się pomimo podobieństw w brzmieniu ze względu na cel tych regulacji. Pierwszy z przepisów ma służyć urzeczywistnieniu zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa<sup>24</sup>, podczas gdy druga regulacja dotyczy sytuacji, w których brak jest ochrony uzasadnionych oczekiwań<sup>25</sup>.

48. Wobec powyższego zakresu swobody regulacyjnej przewidzianego w art. 42 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003 nie można przenieść na art. 40 ust. 5 akapit drugi. Odnośnie do tego przepisu zastosowanie mają wnioski, które wyprowadzono z pojęcia negatywnego wpływu<sup>26</sup>. W konsekwencji zakres swobody regulacyjnej ma charakter ograniczony.

49. Wobec powyższego oceny, czy państwo członkowskie zapewnia równe traktowanie gospodarstw, należy dokonać w oparciu o ścisłe kryteria. W szczególności należy w szczególnym stopniu uwzględnić intencje prawodawcy unijnego. Prawodawca unijny jednoznacznie ograniczył uwzględnienie wcześniejszych okresów wsparcia do lat 1997–2002, mimo tego, że bezproblemowo mógł uwzględnić okresy wcześniejsze. Wobec powyższego można przypuszczać, że nie uważał on wsparcia w okresach przed rokiem 1997 za porównywalne ze wsparciem w latach 2000–2002. Przyznanie państwom członkowskim kompetencji do uwzględniania wcześniejszych okresów w ramach regulacji na wypadek wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych zawartej w art. 40 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003 stanowiłoby zaprzeczenie tych intencji.

50. Wywody Komisji potwierdzają to przekonanie zwłaszcza w odniesieniu do lat 1992–1993. Wolumen płatności bezpośrednich był we Francji w tym okresie na poziomie ok. 10% płatności w latach późniejszych. Dlatego można uznać za prawie wykluczone, iż w drodze uwzględnienia płatności z tego okresu może zostać osiągnięta godziwa rekompensata szkód.

51. Jak podnosi Komisja, w latach 1995–1996 wolumen wsparcia bezpośredniego wypłacony we Francji osiągnął mniej więcej taką samą kwotę, jak miało to miejsce w latach następnych, a nawet w roku 1994 był on już na poziomie ok. 75%.

52. Z tej argumentacji nie wynika jednakże, iż płatności w latach 1996–1996 lub może nawet w roku 1994 mogą wbrew intencji prawodawcy zostać przyjęte za punkt odniesienia. Nie ma bowiem żadnej gwarancji, że również pojedyncze płatności bezpośrednie z tego okresu były porównywalne z płatnościami w latach 1997–2002.

53. W konsekwencji art. 40 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003 nie zezwala państwom członkowskim na ustanowienie innych okresów referencyjnych niż przewidziane w art. 38 i art. 40 ust. 2.

54. Przeciwnie, celem przepisów ustanowionych przez państwa członkowskie w wykonaniu art. 40 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003 musi być zapewnienie w procesie obliczania kwoty referencyjnej takiego traktowania gospodarstw uczestniczących w środkach rolno-środowiskowych, jakby w latach 2000–2002 nie brały one w nich udziału.

55. Preferowana przez Confédération paysanne metoda obliczania kwoty referencyjnej na podstawie skali, na jaką produkcja rzeczywiście ucierpiała, jest zasadniczo odpowiednia do osiągnięcia tego celu. Dla potrzeb tego ustalenia można na przykład odnieść się do gospodarstw o podobnym profilu lub podobnej powierzchni lub przyjąć za punkt odniesienia skalę produkcji przed rozpoczęciem środka rolno-środowiskowego. Następnie możliwe byłoby obliczenie płatności bezpośrednich przy założeniu,

24 — Zobacz powyżej pkt 28 i nast.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawie Elbertsen, pkt 45.

26 — Zobacz powyżej pkt 32.

że w latach 2000–2002 nie uczestniczono w środku rolno-środowiskowym. Przeprowadzenie tej nieco pracochłonnej procedury można uznać za możliwe, gdyż jak wynika z informacji udzielonych przez Francję, przyjęcie za punkt odniesienia płatności bezpośrednich w latach 1997–2002 tylko w bardzo niewielu przypadkach nie prowadziłyby do rozstrzygnięcia.

56. Niemniej nie można wykluczyć istnienia innych odpowiednich metod prowadzących do całkowitego wyrównania konsekwencji faktu, że produkcja ucierpiała. Z tego powodu nie można stwierdzić, iż fakt, że produkcja ucierpiała, stanowi jedyne dopuszczalne kryterium wykonania art. 40 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003.

57. W odpowiedzi na pytanie drugie należy wobec powyższego stwierdzić, że art. 40 ust. 2 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003 nie upoważnia państw członkowskich do przyjęcia za podstawę uprawnienia do rewaloryzacji kwoty referencyjnej rolników, których produkcja ucierpiała z powodu zobowiązań środowiskowych ciążących na nich w latach 1997 i 2002, porównania pomiędzy kwotą płatności bezpośrednich otrzymanych w ostatnim roku nieobjętym zobowiązaniami rolno-środowiskowymi a średnią kwotą roczną płatności bezpośrednich otrzymywaną w okresie referencyjnym. Gospodarstwa te należy przy obliczaniu kwoty referencyjnej w ramach art. 40 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003 traktować w taki sposób, jakby nie brały one w latach 2000–2002 udziału w środkach rolno-środowiskowych.

## V – Wnioski

58. Proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Roszczenia wynikające z art. 40 ust. 1 i ust. 5 rozporządzenia nr 1782/2003 dotyczące wspólnych zasad dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników zakładają jedynie, iż produkcja danego rolnika w danym okresie referencyjnym ucierpiała z powodu zobowiązań rolno-środowiskowych; skala tego zjawiska nie musi być poważna.
- 2) Artykuł 40 ust. 1, 2 i art. 40 ust. 5 akapit pierwszy, jak również art. 37 i 38 rozporządzenia nr 1782/2003 upoważniają państwa członkowskie do przyjęcia za podstawę uprawnienia do rewaloryzacji kwoty referencyjnej rolników, których produkcja ucierpiała z powodu zobowiązań rolno-środowiskowych ciążących na nich przez cały okres rozliczeniowy lub przez jego część, porównania pomiędzy kwotami płatności bezpośrednich otrzymanych w latach objętych tymi zobowiązaniami i płatności otrzymanych w latach nimi nieobjętych.
- 3) Artykuł 40 ust. 2 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003 nie upoważnia państw członkowskich do przyjęcia za podstawę uprawnienia do rewaloryzacji kwoty referencyjnej rolników, których produkcja ucierpiała z powodu zobowiązań środowiskowych ciążących na nich w latach 1997 i 2002, porównania pomiędzy kwotą płatności bezpośrednich otrzymanych w ostatnim roku nieobjętym zobowiązaniami rolno-środowiskowymi a średnią kwotą roczną płatności bezpośrednich otrzymywaną w okresie referencyjnym. Gospodarstwa te należy przy obliczaniu kwoty referencyjnej w ramach art. 40 ust. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003 traktować w taki sposób, jakby nie uczestniczyły one w latach 2000–2002 w środkach rolno-środowiskowych.