



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 10 kwietnia 2014 r.*

Rolnictwo — Wspólna polityka rolna — Systemy wsparcia bezpośredniego — Rozporządzenie (WE) nr 73/2009 — Zintegrowany system zarządzania niektórymi systemami pomocy i ich kontroli — System identyfikacji działek rolnych — Warunki kwalifikowalności do pomocy — Kontrole administracyjne — Kontrole na miejscu — Rozporządzenie (WE) nr 796/2004 — Określenie powierzchni kwalifikujących się do pomocy — Teledetekcja — Fizyczna kontrola działek rolnych

W sprawie C-485/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy) postanowieniem z dnia 24 października 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 31 października 2012 r., w postępowaniu:

Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer

przeciwko

Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, A. Borg Barthet (sprawozdawca), E. Levits, S. Rodin i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman i M. de Ree, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego przez I.K. Chalkiasa i A.E. Vasilopoulou, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu hiszpańskiego przez N. Díaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńkę i M. Szpunara, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez B. Schimę i B. Burggraafa, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 32 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. L 141, s. 18), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 972/2007 z dnia 20 sierpnia 2007 r. (Dz.U. L 216, s. 3) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 796/2004”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer (zwanym dalej „Maatschapem”) a Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (sekretarzem stanu ds. gospodarczych, rolnictwa i innowacji, zwanym dalej „Staatssecretaris”) w przedmiocie warunków określenia powierzchni kwalifikującej się do pomocy przyznanej w ramach systemu płatności jednolitej za rok 2009.

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 73/2009

- 3 Zgodnie z art. 14 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16):

„Każde państwo członkowskie ustanawia i prowadzi zintegrowany system administrowania i kontroli (zwany dalej »systemem zintegrowanym«)”.

- 4 Na podstawie art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009:

„System zintegrowany obejmuje następujące elementy:

- a) skomputeryzowaną bazę danych;
- b) system identyfikacji działek rolnych;
- c) system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności;
- d) wnioski o pomoc;

- e) zintegrowany system kontroli;
- f) jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc”.

5 Zgodnie z art. 17 tego rozporządzenia:

„System identyfikacji działek rolnych ustanawiany jest na podstawie map lub dokumentów ewidencji gruntów lub też innych danych kartograficznych. Korzysta się z technik skomputeryzowanego systemu informacji geograficznych, w tym najlepiej ortoobrazów lotniczych lub satelitarnych, przy zastosowaniu jednolitego standardu gwarantującego dokładność co najmniej równą dokładności kartografii w skali 1:10 000”.

6 Artykuł 20 wspomnianego rozporządzenia przewiduje:

„1. Państwa członkowskie przeprowadzają kontrole administracyjne wniosków o pomoc w celu weryfikacji warunków kwalifikowalności do pomocy.

2. Kontrole administracyjne uzupełniają system kontroli na miejscu w celu zweryfikowania kwalifikowalności do pomocy. W tym celu państwa członkowskie sporządzają próbę kontrolną zawierającą listę gospodarstw rolnych.

Państwa członkowskie mogą korzystać z technik teledetekcji i globalnego systemu nawigacji satelitarnej (GNSS) w celu przeprowadzania kontroli działek rolnych na miejscu.

[...]”.

7 Artykuł 29 ust. 3 rozporządzenia nr 73/2009 stanowi:

„Płatności w ramach systemów wsparcia wymienionych w załączniku I nie dokonuje się przed zakończeniem sprawdzania warunków kwalifikowalności dokonywanego przez państwa członkowskie zgodnie z art. 20”.

8 Zgodnie z art. 146 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009:

„Odniesienia do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 dokonane w innych aktach traktowane są jako odniesienia do niniejszego rozporządzenia i odczytuje się je zgodnie z tabelą korelacji zawartą w załączniku XVIII”.

Rozporządzenie nr 796/2004

9 Rozporządzenie nr 796/2004, chociaż zostało zastąpione z dniem 1 stycznia 2010 r. rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. L 316, s. 65), ma jednak nadal zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym. Jego motywy 11, 36 i 40 wskazywały:

„(11) Aby przyczynić się do ochrony interesów finansowych Wspólnoty, należy przewidzieć, że płatności zgodnie z [rozporządzeniem nr 73/2009] mogą być dokonywane po tym, jak przeprowadzone zostaną kontrole dotyczące kryteriów kwalifikowalności.

[...]

(36) Z zasady kontrole na miejscu obszarów składają się z dwóch części. Pierwsza część składa się z weryfikacji oraz pomiaru zadeklarowanych działek rolnych na podstawie materiału graficznego, zdjęć lotniczych itp. Druga część składa się z inspekcji fizycznej działek w celu zweryfikowania rzeczywistego rozmiaru zadeklarowanych działek rolnych oraz, w zależności od rozpatrywanego programu pomocowego, zadeklarowanych upraw i ich jakości. Jeśli to konieczne, należy dokonać pomiaru. Terenowa inspekcja fizyczna może być przeprowadzona na podstawie próbki.

[...]

(40) Należy określić warunki stosowania metody teledetekcji do kontroli na miejscu, a także ustalić warunki przeprowadzania kontroli fizycznych, w przypadku gdy rezultaty metodą fotograficzną nie są jasne”.

10 Zgodnie z art. 2 pkt 22 i 26 rozporządzenia nr 796/2004 stosowało się następujące definicje:

„22) »obszar zatwierdzony« oznacza obszar spełniający wszystkie warunki określone w zasadach przyznawania pomocy, w przypadku systemu płatności jednolitych obszar zadeklarowany uważa się za zatwierdzony, jedynie gdy towarzyszy mu odpowiednia liczba uprawnień do płatności;

[...]

26) »działka referencyjna« oznacza obszar ustalony geograficznie zachowujący unikalną identyfikację zarejestrowaną w GIS w systemie identyfikacyjnym państwa członkowskiego, o którym mowa w art. [15 rozporządzenia nr 73/2009]”.

11 Artykuł 23 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 stanowił:

„Kontrole administracyjne i kontrole na miejscu przewidziane w niniejszym rozporządzeniu przeprowadza się tak, aby skutecznie zweryfikować zgodność z warunkami, na jakich przyznawana jest pomoc, oraz przestrzeganie wymogów i norm istotnych dla wzajemnej zgodności”.

12 Artykuł 24 wspomnianego rozporządzenia przewidywał:

„1. Kontrole administracyjne opisane w art. [20 rozporządzenia nr 73/2009] pozwalają na wykrycie nieprawidłowości, a w szczególności na ich automatyczne wykrycie za pomocą narzędzi informatycznych, między innymi dzięki kontrolom krzyżowym. Kontrole te:

[...]

c) dotyczą zgodności między działkami rolnymi zadeklarowanymi w jednym wniosku a działkami odniesienia [referencyjnymi] w systemie identyfikacji działek rolnych oraz weryfikują kwalifikacje do pomocy określonych terenów jako takich;

[...]

2. Po wskazaniu nieprawidłowości wykrytych podczas kontroli krzyżowych uruchamia się odpowiednią procedurę administracyjną, a w razie konieczności także przeprowadza kontrolę na miejscu.

[...]”.

13 Artykuł 26 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 stanowił:

„Wszystkie przeprowadzane rocznie kontrole na miejscu powinny obejmować co najmniej 5% liczby wszystkich rolników ubiegających się o objęcie systemem jednolitej płatności lub też systemem jednolitej płatności obszarowej.

[...]”.

14 Zgodnie z art. 27 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 796/2004:

„1. Wybór przez właściwy organ prób kontrolnych stanowiących przedmiot kontroli na miejscu na mocy niniejszego rozporządzenia następuje na podstawie analizy ryzyka oraz reprezentatywności zgłoszonych wniosków o pomoc [...].

[...]

3. Właściwe władze przechowują informacje o powodach wyboru danego rolnika do kontroli na miejscu. Inspektor, który przeprowadza kontrolę na miejscu, uzyskuje odpowiednie informacje przed rozpoczęciem kontroli”.

15 Artykuł 29 rozporządzenia 796/2004, zatytułowany „Elementy kontroli na miejscu”, przewidywał w akapicie drugim:

„Państwa członkowskie mogą korzystać z systemów teledetekcji oraz technik globalnego systemu nawigacji satelitarnej”.

16 Zgodnie z art. 32 ust. 1 tego rozporządzenia:

„W przypadku gdy państwo członkowskie wykorzystuje przewidzianą w akapicie drugim art. 29 możliwość przeprowadzania kontroli na miejscu metodą teledetekcji, należy:

- a) przeprowadzić fotointerpretację obrazów satelitarnych lub zdjęć lotniczych wszystkich działek rolnych wniosku podlegającego kontroli w celu rozpoznania pokrycia gruntu i pomiaru powierzchni;
- b) przeprowadzić fizyczne inspekcje terenowe na wszystkich działkach rolnych, których fotointerpretacja nie umożliwia zweryfikowania dokładności [prawidłowości] deklaracji w sposób, który zadowalałby właściwe organy”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

17 W dniu 13 maja 2009 r. gospodarstwo rolne Maatschap złożyło wniosek o wypłatę swoich uprawnień do płatności i w tym celu zadeklarowało 14 działek o łącznej powierzchni 30,72 ha.

18 Decyzją z dnia 28 grudnia 2009 r. Staatssecretaris uznał zadeklarowaną w ten sposób powierzchnię 30,72 ha za „obszar zatwierdzony” w rozumieniu art. 2 pkt 22 rozporządzenia nr 796/2004 i ustalił na kwotę 11 888,12 EUR uprawnienia do płatności podlegające wypłacie tytułem zaliczki za rok 2009.

19 W tej samej decyzji wyjaśniono, że w następstwie uwag Komisji Europejskiej rejestr działek jest aktualizowany i że dane dotyczące działek należących do Maatschapu, przede wszystkim jeżeli chodzi o działki z elementami krajobrazu takimi jak porośnięte wały, rowy lub drogi, mogą zostać zmienione.

- 20 Wniosek o płatność jednolitą złożony przez Maatschap za rok 2009 został poddany nowej ocenie. W konsekwencji Staatssecretaris zmienił oszacowanie całkowitej powierzchni wspomnianych działek na 27,84 ha, a decyzją z dnia 30 czerwca 2010 r. kwota płatności jednolitej przyznana Maatschapowi za rok 2009 została ustalona w wysokości 8 643,02 EUR (zwaną dalej „decyzją z dnia 30 czerwca 2010 r.”). W decyzji tej uściślono jednak, że Maatschap nie był zobowiązany do zwrotu różnicy między tą kwotą a zaliczką, którą już otrzymał.
- 21 Maatschap zakwestionował tę decyzję. Stwierdził w szczególności, że dokonano zbyt szerokiego pomiaru wzdłuż rowów i że ze względu na to, iż nie uwzględniono prawidłowo cieni na zdjęciach lotniczych, rozmiar drzew został zawyżony. Ponadto zakwestionował on utworzenie „minidziałek” w następstwie wyłączenia dróg. Skrytykował również brak dokładności zdjęć lotniczych, na których oparł się Staatssecretaris, i zażądał fizycznego pomiaru na terenie działek.
- 22 Decyzją z dnia 27 stycznia 2011 r., po ponownym zbadaniu wszystkich danych, Staatssecretaris ustalił powierzchnię kwalifikującą się do pomocy na 28,14 ha.
- 23 Pismem z dnia 4 marca 2011 r. Maatschap wniósł skargę na tę decyzję. Utrzymuje on przed College van Beroep voor het bedrijfsleven, że powierzchnia jego działek nie została ustalona prawidłowo. Opiera się głównie na sprawozdaniu z pomiaru przeprowadzonego za pomocą globalnego systemu nawigacji satelitarnej przez prywatne przedsiębiorstwo, z którego to sprawozdania wynika, że powierzchnia działek, którą Maatschap zadeklarował w swoim wniosku, wynosi 28,75 ha.
- 24 Według Staatssecretaris powierzchnie zadeklarowane przez Maatschap w jego wniosku o pomoc zostały porównane ze zaktualizowaną wersją systemu identyfikacji działek rolnych.
- 25 Sąd odsyłający przyjmuje natomiast, że wniosek o pomoc złożony przez Maatschap został bezpośrednio porównany ze zdjęciami lotniczymi wykonanymi po jego złożeniu. Te same zdjęcia zostały ponadto użyte do sporządzenia kartografii aktualizowanego corocznie systemu identyfikacji działek. Niemniej zdaniem sądu odsyłającego decyzja z dnia 30 czerwca 2010 r. została wydana wyłącznie na podstawie tych zdjęć i przyjętych na ich podstawie wyników pomiarów.
- 26 W tym kontekście sąd ten uważa, że art. 32 rozporządzenia nr 796/2004, który wyraźnie znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy właściwy organ dokonuje interpretacji zdjęć lotniczych w ramach kontroli na miejscu, powinien też mieć zastosowanie, gdy tak jak w postępowaniu głównym interpretacja taka dokonywana jest w ramach kontroli administracyjnej.
- 27 Wspomniany sąd uznaje, że w odróżnieniu od innych wersji językowych wersję niderlandzką art. 32 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 796/2004 należy interpretować w ten sposób, że fizyczna kontrola na miejscu jest wymagana we wszystkich wypadkach, w których na podstawie zdjęć lotniczych nie można ustalić, czy deklaracja danego rolnika jest prawidłowa.
- 28 W tych okolicznościach College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 32 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 należy interpretować w ten sposób, że należy zawsze przeprowadzić inspekcję fizyczną w terenie, zanim będzie możliwe stwierdzenie na podstawie zdjęć lotniczych wykonanych w związku z kontrolą deklaracji, iż deklaracja rolnika nie jest prawidłowa?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

- 29 Rząd niderlandzki utrzymuje, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ponieważ nie jest istotny dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym i ma charakter hipotetyczny. Rząd ten twierdzi, że art. 32 rozporządzenia nr 796/2004 dotyczy kontroli na miejscu. W konsekwencji ze względu na to, że w postępowaniu głównym wniosek o pomoc złożony przez Maatschap za rok 2009 nie został przyjęty do kontroli na miejscu i że w przedsiębiorstwie tym żadnej kontroli na miejscu nie przeprowadzono, przepis ten nie ma zastosowania.
- 30 Rząd niderlandzki dodaje, że wbrew temu, na co wskazuje sąd odsyłający, wniosek złożony przez Maatschap z tytułu płatności jednolitej za rok 2009 został porównany nie ze zdjęciami lotniczymi, lecz z rejestrem działek, zgodnie z tym, co przewiduje art. 24 rozporządzenia nr 796/2004.
- 31 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się do Trybunału sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, a prawidłowość tego ustalenia nie podlega ocenie Trybunału, korzystając z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania sformułowanego przez sąd krajowy jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania (zob. wyrok Odar, C-152/11, EU:C:2012:772, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Wspomnianego domniemania znaczenia dla sprawy nie może obalić sam fakt, że jedna ze stron postępowania głównego podważa określone okoliczności, których prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, a od których zależy określenie przedmiotu tego sporu (wyrok Amurta, C-379/05, EU:C:2007:655, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 Otóż kwestia, czy wniosek o pomoc złożony przez Maatschap za rok 2009 został bezpośrednio porównany ze zdjęciami lotniczymi czy z rejestrem działek, stanowi właśnie kwestię stanu faktycznego, której ustalenie nie podlega ocenie Trybunału.
- 34 Poza tym z samego faktu, że według rządu niderlandzkiego działki Maatschapu nie zostały wybrane przez właściwe władze do kontroli na miejscu, nie wynika w oczywisty sposób, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest hipotetyczny lub bez związku ze stanem faktycznym bądź z przedmiotem sporu.
- 35 Sąd odsyłający zwraca się bowiem o wykładnię art. 32 rozporządzenia nr 796/2004 w okolicznościach takich jak te w zawisłym przed nim sporze, a mianowicie w sytuacji gdy wniosek rolnika został bezpośrednio porównany ze zdjęciami lotniczymi wykonanymi po złożeniu tegoż wniosku. Sąd ów uważa bowiem, że art. 32 rozporządzenia nr 796/2004, który wyraźnie znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy właściwy organ dokonuje interpretacji zdjęć lotniczych w ramach kontroli na miejscu, powinien też mieć zastosowanie, gdy interpretacja taka dokonywana jest przez właściwe władze w ramach kontroli zakwalifikowanej jako „administracyjna”.
- 36 W konsekwencji argumentacja rządu niderlandzkiego, że Staatssecretaris w ramach sporu w postępowaniu głównym przeprowadził wyłącznie kontrolę administracyjną w rozumieniu art. 24 rozporządzenia nr 796/2004, nie może prowadzić do niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

37 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy zatem uznać za dopuszczalny.

Co do istoty

- 38 Swoim pytaniem sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy rozporządzenie nr 796/2004 należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w kontekście aktualizacji systemu identyfikacji działek rolnych właściwy organ krajowy kontroluje kwalifikowalność do pomocy działek zadeklarowanych we wniosku rolnika o płatność jednolitą, opierając się na zdjęciach lotniczych wykonanych po złożeniu tego wniosku, to organ ten jest zobowiązany, zgodnie z tym, co przewiduje art. 32 ust. 1 tego rozporządzenia, przeprowadzić terenową inspekcję fizyczną, gdy uzna, że deklaracja sporządzona przez tego rolnika jest nieprawidłowa.
- 39 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z tym, co przewiduje art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009, państwa członkowskie przeprowadzają kontrole administracyjne wniosków o pomoc złożonych przez rolników w celu weryfikacji przestrzegania warunków kwalifikowalności do pomocy.
- 40 Jak wynika z art. 24 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 796/2004, kontrole administracyjne mają pozwolić na wykrycie nieprawidłowości, a w szczególności zweryfikować kwalifikowalność do pomocy zadeklarowanych powierzchni.
- 41 W tym celu państwa członkowskie są zobowiązane – jak wynika z art. 14 i 15 rozporządzenia nr 73/2009 – między innymi do ustanowienia systemu identyfikacji działek pozwalającego na porównanie działek zadeklarowanych we wniosku o pomoc złożonym przez rolnika z działkami referencyjnymi ujętymi w tym systemie.
- 42 Ponadto art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 stanowi, że wspomniane kontrole administracyjne uzupełniają system kontroli na miejscu.
- 43 Zgodnie z art. 27 rozporządzenia nr 796/2004 kontrole na miejscu są przeprowadzane w oparciu o próby kontrolne wybrane przez właściwy organ na podstawie analizy ryzyka oraz reprezentatywności złożonych wniosków o pomoc. Artykuł 24 ust. 2 tego rozporządzenia przewiduje ponadto, że kontrolę na miejscu można przeprowadzić, jeżeli kontrola administracyjna wykazała nieprawidłowości.
- 44 Poza tym zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 796/2004 państwa członkowskie mają możliwość skorzystania z teledetekcji w celu przeprowadzenia kontroli na miejscu. Artykuł 32 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia uściśla, że teledetekcję przeprowadza się poprzez fotointerpretację obrazów satelitarnych lub zdjęć lotniczych, podczas gdy lit. b) tego ustępu przewiduje fizyczną inspekcję terenową na działkach rolnych, których fotointerpretacja nie umożliwia zweryfikowania prawidłowości deklaracji w sposób, który zadowalałby właściwe organy.
- 45 W tym kontekście sąd odsyłający uznaje, że art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 ma zastosowanie w zawisłym przed nim sporze, gdyż Staatssecretaris porównał działki rolne zadeklarowane przez Maatschap w jego wniosku ze zdjęciami lotniczymi wykonanymi po złożeniu tego wniosku.
- 46 W tym względzie należy przypomnieć, że z art. 32 rozporządzenia nr 796/2004, jak również z systematyki tego rozporządzenia wynika jednoznacznie, iż artykuł ten ma zastosowanie do kontroli na miejscu.
- 47 Tymczasem w postępowaniu głównym nie wydaje się – z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający – by wniosek Maatschapu był przedmiotem takiej kontroli.

- 48 Z postanowienia odsyłającego nie wynika bowiem, że działki Maatschapu zostały wybrane na podstawie analizy ryzyka do kontroli na miejscu w zastosowaniu art. 27 rozporządzenia nr 796/2004 ani że właściwy organ uznał za wskazane w zastosowaniu art. 24 ust. 2 tego rozporządzenia, by przeprowadzić taką kontrolę w następstwie nieprawidłowości wykrytych podczas kontroli krzyżowych.
- 49 Tym samym nie można a priori uznać, że Staatssecretaris działał w ramach art. 32 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 796/2004.
- 50 Oceny tej nie podważa okoliczność, że kontrola, która doprowadziła do przyjęcia decyzji z dnia 30 czerwca 2010 r., została przeprowadzona na podstawie zdjęć lotniczych wykonanych po złożeniu wniosku o pomoc w celu zaktualizowania systemu identyfikacji działek rolnych.
- 51 Z jednej strony bowiem z art. 17 rozporządzenia nr 73/2009, zgodnie z którym system identyfikacji działek rolnych powinien priorytetowo obejmować ortoobrazy lotnicze lub satelitarne, wynika, że fotointerpretacja obrazów satelitarnych lub zdjęć lotniczych również może służyć do ustalenia powierzchni kwalifikującej się do pomocy w ramach kontroli administracyjnych.
- 52 Z drugiej strony fakt, że Staatssecretaris skontrolował działki zadeklarowane przez Maatschap nie na podstawie systemu identyfikacji działek, lecz na podstawie zdjęć lotniczych wykonanych po złożeniu przez Maatschap wniosku o pomoc, nie wyklucza, by w okolicznościach postępowania głównego przeprowadzoną w ten sposób kontrolę można było zakwalifikować jako „administracyjną”.
- 53 Co prawda art. 24 rozporządzenia nr 796/2004 przewiduje, że nieprawidłowości wykrywane są w szczególności automatycznie za pomocą narzędzi informatycznych. Ustęp 1 lit. c) tego artykułu uściśla w tym względzie, że kontrole administracyjne obejmują kontrole krzyżowe przeprowadzone między działkami rolnymi zadeklarowanymi w jednym wniosku a działkami referencyjnymi w systemie identyfikacji działek rolnych w celu zweryfikowania kwalifikowalności do pomocy powierzchni jako takich.
- 54 Ze względu na złożoność zintegrowanego systemu i na fakt, że kontrole administracyjne w odróżnieniu od kontroli na miejscu, które mogą być przeprowadzone za pomocą prób kontrolnych, muszą dotyczyć wszystkich wniosków o pomoc, korzystanie ze środków technicznych i odpowiednich metod kontrolnych jest bowiem niezbędne, aby móc skutecznie rozpatrywać dużą liczbę wniosków.
- 55 Żaden przepis rozporządzeń nr 73/2009 i nr 796/2004 nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by kontrole administracyjne mające na celu zweryfikowanie kwalifikowalności do pomocy powierzchni zadeklarowanych przez rolnika w jego wniosku nie były w części prowadzone w sposób automatyczny i na podstawie zdjęć lotniczych niebędących elementem składowym systemu identyfikacji działek rolnych, przy zastrzeżeniu, że kontrole te pozwolą zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 zapewnić skuteczną weryfikację przestrzegania warunków przyznawania pomocy oraz wymogów i norm istotnych dla wzajemnej zgodności.
- 56 Sytuacja taka może mieć w szczególności miejsce, kiedy tak jak w postępowaniu głównym kontroli administracyjnych mających na celu zweryfikowanie kwalifikowalności do pomocy działek zadeklarowanych przez rolnika nie da się przeprowadzić w całości na podstawie systemu identyfikacji działek rolnych ze względu na jego równoczesną aktualizację.
- 57 System identyfikacji działek rolnych pozwala na identyfikację wszystkich tych działek i na ich usytuowanie geograficzne, w szczególności w celu umożliwienia właściwemu organowi skontrolowania, czy działki te spełniają warunki kwalifikowalności do pomocy. W konsekwencji dla umożliwienia przeprowadzenia kontroli automatycznych na podstawie tego systemu jest niezbędne, aby dane dotyczące odpowiednich działek były prawidłowe.

- 58 W przeciwnym razie właściwy organ powinien podjąć środki niezbędne do zapewnienia, zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004, skutecznej weryfikacji zgodności z warunkami, na jakich przyznawana jest pomoc, w tym ewentualnie zweryfikować działki zadeklarowane przez rolnika, porównując je z nowymi zdjęciami lotniczymi niebędącymi elementem składowym systemu identyfikacji działek rolnych.
- 59 Artykuł 24 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 przewiduje, że stwierdzenie nieprawidłowości w deklaracji rolnika powinno prowadzić do wszczęcia odpowiedniej procedury administracyjnej, a w razie konieczności do przeprowadzenia kontroli na miejscu. Zgodnie z celem określonym w art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 powinno to mieć miejsce również w sytuacji, gdy nieprawidłowości zostały stwierdzone w następstwie porównania przeprowadzonego między działkami rolnymi zadeklarowanymi we wniosku o płatność jednolitą a nowymi zdjęciami lotniczymi mającymi na celu aktualizację systemu identyfikacji działek rolnych.
- 60 Jak wynika z art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, właściwy organ powinien jednak ocenić środki, które należy przyjąć w razie stwierdzenia nieprawidłowości.
- 61 Jeżeli więc właściwy organ nie ma wątpliwości co do danych pomiarowych, które zaczerpnął z dostępnych mu zdjęć lotniczych, nie może on być w każdym razie zobowiązany do przeprowadzenia pomiarów danych działek w terenie. W przeciwnym wypadku bowiem zakres uznania przyznany w ten sposób właściwemu organowi byłby bezprzedmiotowy.
- 62 Taka wykładnia jest zresztą zgodna z systematyką rozporządzenia nr 796/2004. Artykuł 26 rozporządzenia nr 796/2004 przewiduje mianowicie, że państwa członkowskie są zobowiązane do przeprowadzenia kontroli na miejscu w oparciu o próby kontrolne i minimalną ilość. Otóż możliwość prowadzenia jedynie ograniczonej liczby kontroli na miejscu, przysługująca państwom członkowskim z oczywistych powodów związanych z kosztami, byłaby podważona, jeżeli właściwe władze byłyby zobowiązane do przeprowadzenia inspekcji terenowej, gdy tylko zostanie stwierdzona nieprawidłowość.
- 63 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż rozporządzenie nr 796/2004 należy interpretować w ten sposób, że jeżeli automatyczne kontrole krzyżowe mające na celu zweryfikowanie kwalifikowalności do pomocy działek zadeklarowanych we wniosku rolnika o płatność jednolitą są ze względu na aktualizację systemu identyfikacji działek rolnych uzupełniane weryfikacją na podstawie nowych zdjęć lotniczych prowadzącą do stwierdzenia nieprawidłowości w deklaracji tegoż rolnika, to właściwy organ nie jest zobowiązany do przeprowadzenia inspekcji terenowej, lecz dysponuje, zgodnie z art. 24 ust. 2 tego rozporządzenia, uprawnieniami dyskrecyjnymi w odniesieniu do środków, które w konsekwencji należy przyjąć. W szczególności organ ten nie może być zobowiązany do przeprowadzenia pomiaru na terenie danych działek, jeżeli nie ma on wątpliwości co do danych pomiarowych, które zaczerpnął z dostępnych mu zdjęć lotniczych.

W przedmiocie kosztów

- 64 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników, zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 972/2007 z dnia 20 sierpnia 2007 r., należy interpretować w ten sposób, że jeżeli automatyczne kontrole krzyżowe mające na celu zweryfikowanie kwalifikowalności do pomocy działek zadeklarowanych we wniosku rolnika o płatność jednolitą są ze względu na aktualizację systemu identyfikacji działek rolnych uzupełniane weryfikacją na podstawie nowych zdjęć lotniczych prowadzącą do stwierdzenia nieprawidłowości w deklaracji tegoż rolnika, to właściwy organ nie jest zobowiązany do przeprowadzenia inspekcji terenowej, lecz dysponuje, zgodnie z art. 24 ust. 2 tego rozporządzenia, uprawnieniami dyskrecyjnymi w odniesieniu do środków, które w konsekwencji należy przyjąć. W szczególności organ ten nie może być zobowiązany do przeprowadzenia pomiaru na terenie danych działek, jeżeli nie ma on wątpliwości co do danych pomiarowych, które zaczerpnął z dostępnych mu zdjęć lotniczych.

Podpisy