



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 15 kwietnia 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 – Rozporządzenie (UE) nr 65/2011 – Artykuł 16 ust. 5 akapit trzeci – Rozporządzenie (WE) nr 73/2009 – Artykuły 4 i 6 – Rozporządzenie (WE) nr 1122/2009 – Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich – Płatności rolnośrodowiskowe – Pomoc na utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych – Niespełnienie warunków przyznania tych płatności – Przedwczesne skoszenie – Zmniejszenie i wykluczenie wspomnianych płatności – Normy obowiązkowe – Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania – Wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – Zobowiązania, które wykraczają poza normy obowiązkowe, wymogi minimalne i inne odpowiednie wymogi obowiązkowe ustanowione w ustawodawstwie krajowym

W sprawie C-736/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Augstākā tiesa (Senāts) (sąd najwyższy, Łotwa) postanowieniem z dnia 30 września 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 października 2019 r., w postępowaniu:

ZS „Plaukti”

przy udziale:

Lauku atbalsta dienests,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: L. Bay Larsen (sprawozdawca), prezes izby, C. Toader i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu rządu łotewskiego – początkowo L. Juškeviča, V. Soņeca i K. Pommere, a następnie K. Pommere, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Kaduczak i A. Sauka, w charakterze pełnomocników,

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

* Język postępowania: łotewski.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 16 ust. 5 akapit trzeci i art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. 2011, L 25, s. 8; sprostowanie Dz.U. 2011, L 201, s. 20), art. 39 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2005, L 277, s. 1) oraz art. 4 i 6 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. 2009, L 30, s. 16).
- 2 Powyższy wniosek został przedstawiony w ramach sporu ZS „Plaukti”, gospodarstwa rolnego na Łotwie (zwanego dalej „gospodarstwem Plaukti”), z Lauku atbalsta dienests (łotewską służbą ds. wsparcia obszarów wiejskich) w przedmiocie odmowy wypłaty przez tę służbę pomocy na utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych (zwanej dalej „pomocą na utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzeniem nr 1698/2005

- 3 Motyw 35 rozporządzenia nr 1698/2005 przewidywał:

„Płatności rolnośrodowiskowe powinny nadal odgrywać znaczną rolę we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz w udzielaniu odpowiedzi na wzrastający popyt społeczeństwa na usługi środowiskowe. Powinny one dodatkowo zachęcać rolników i inne osoby gospodarujące gruntami do służenia społeczeństwu jako całości poprzez wprowadzanie lub dalsze stosowanie metod produkcji rolnej zgodnych z ochroną i poprawą stanu środowiska naturalnego, krajobrazu i jego właściwości, zasobów naturalnych, gleby i różnorodności genetycznej [...]”.
- 4 Artykuł 36 tego rozporządzenia wchodzi w skład tytułu IV rozdział I sekcja 2 oś 2 tego rozporządzenia, która to sekcja jest zatytułowana „Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich”. Artykuł ten stanowił:

„Wsparcie, o którym mowa w niniejszej sekcji, dotyczy:

 - a) środków ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych poprzez:

[...]
 - iv) płatności rolnośrodowiskowe;

[...]”.

5 Artykuł 39 ust. 1–3 przedmiotowego rozporządzenia stanowił:

„1. Państwa członkowskie udostępnią wsparcie przewidziane w art. 36 lit. a) ppkt (iv) na obszarze całego swojego terytorium zgodnie ze swoimi szczególnymi potrzebami.

2. Płatności rolnośrodowiskowych udziela się rolnikom, którzy dobrowolnie podejmą zobowiązania rolnośrodowiskowe [...].

3. Płatności rolnośrodowiskowe obejmują jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza odpowiednie normy obowiązkowe ustanowione zgodnie z art. 4 i 5 oraz załącznikami III i IV rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 [z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego 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 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2005, L 277, s. 1)], jak również minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz inne odpowiednie wymogi obowiązkowe ustanowione ustawodawstwem krajowym i określone w programie.

Zobowiązania te podejmowane są z reguły na okres od pięciu do siedmiu lat. W przypadkach koniecznych i uzasadnionych ustala się dłuższy okres dla poszczególnych rodzajów zobowiązań zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 90 ust. 2”.

Rozporządzenie nr 65/2011

6 Artykuł 6 ust. 2 rozporządzenia nr 65/2011 stanowił:

„Do celów niniejszego tytułu stosuje się następujące definicje:

a) »środek obszarowy« oznacza środki lub podśrodki, dla których wsparcie przyznaje się na podstawie wielkości zadeklarowanego obszaru;

[...]

c) »zatwierdzony obszar« oznacza obszar działek lub parceli, których dotyczy wnioski o pomoc, określony zgodnie z art. 11 i art. 15 ust. 3, 4 i 5 niniejszego rozporządzenia;

[...]”.

7 Artykuł 16 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zmniejszenia i wykluczenia w odniesieniu do wielkości obszaru”, stanowił w ust. 2, w ust. 3 akapity pierwszy i drugi i w ust. 5 akapity pierwszy, drugi i trzeci:

„2. Do celów stosowania niniejszego artykułu obszary zadeklarowane przez beneficjenta, które otrzymują tę samą stawkę pomocy w ramach określonego środka obszarowego, uznaje się za tworzące jedną grupę upraw [...].

3. Jeżeli stwierdzi się, że zatwierdzony obszar przypisany do danej grupy upraw jest większy niż obszar zadeklarowany we wniosku o płatność, do obliczania pomocy stosuje się obszar zadeklarowany.

Jeżeli obszar zadeklarowany we wniosku o płatność jest większy niż zatwierdzony obszar przypisany do tej grupy upraw, pomoc oblicza się na podstawie zatwierdzonego obszaru przypisanego do tej grupy upraw [...].

[...]

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 3 akapit drugi, pomoc oblicza się na podstawie zatwierdzonego obszaru pomniejszonego o podwojoną różnicę, którą stwierdzono, jeżeli różnica ta przekracza albo 3%, albo dwa hektary, ale nie więcej niż 20% zatwierdzonego obszaru.

Jeśli wspomniana różnica przekracza 20% zatwierdzonego obszaru, dla danej grupy upraw nie przyznaje się pomocy.

Jeżeli wspomniana różnica przekracza 50%, beneficjenta wyklucza się ponownie z uzyskania pomocy [w wysokości kwoty odpowiadającej] różnicy między obszarem zadeklarowanym we wniosku o płatność a zatwierdzonym obszarem”.

8 Artykuł 18 ust. 1 lit. a) wspomnianego rozporządzenia stanowił:

„1. Pomoc objęta wnioskiem ulega zmniejszeniu lub nie jest przyznawana, jeżeli nie spełniono następujących obowiązków i kryteriów:

a) w przypadku środków, o których mowa w art. 36 lit. a) ppkt (iv) i (v) oraz [art. 36] lit. b) ppkt (v) rozporządzenia [nr 1698/2005] – odpowiednich norm obowiązkowych, a także minimalnych wymogów dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin, innych odpowiednich wymogów obowiązkowych, o których mowa w art. 39 ust. 3, art. 40 ust. 2 oraz art. 47 ust. 1 rozporządzenia [nr 1698/2005], oraz zobowiązań wykraczających poza takie normy i wymogi”.

9 Artykuł 22 przedmiotowego rozporządzenia przewidywał:

„Jeżeli kilka zmniejszeń ma zastosowanie, stosuje się je w następującej kolejności:

- najpierw zgodnie z art. 16 ust. 5 i 6 oraz art. 17 ust. 4 i 5 niniejszego rozporządzenia,
- następnie zgodnie z art. 18 niniejszego rozporządzenia,

[...]”.

Rozporządzenie nr 73/2009

10 Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 przewidywał:

„Rolnik otrzymujący płatności bezpośrednio spełnia wymogi podstawowe w zakresie zarządzania wymienione w załączniku II oraz przestrzega zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o której mowa w art. 6.

Obowiązki, o których mowa w akapicie pierwszym, mają zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy to działalności rolniczej rolnika lub powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie”.

11 Artykuł 6 ust. 1 tego rozporządzenia przewidywał:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Państwa członkowskie określają, na poziomie krajowym lub regionalnym, wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych w załączniku III, uwzględniając szczególne cechy odnośnych obszarów, włączając w to warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarki rolnej, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw. Państwa członkowskie nie określają wymogów minimalnych, które nie są przewidziane w tych ramach”.

- 12 W załącznikach II i III do wspomnianego rozporządzenia były doprecyzowane wymogi podstawowe oraz wymogi w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa, odpowiednio, w art. 5 i 6 tego rozporządzenia.

Rozporządzenie (WE) nr 1122/2009

- 13 Artykuł 71 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników 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. 2009, L 316, s. 65) przewidywał:

„Nie naruszając przepisów art. 77, w przypadku gdy stwierdzona niezgodność wynika z zaniedbania [niedbalstwa] ze strony rolnika, stosuje się zmniejszenie. Zmniejszenie to z zasady stanowi 3% całkowitej kwoty, o której mowa w art. 70 ust. 8.

Na podstawie oceny przedstawionej przez właściwy organ kontroli w części sprawozdania z kontroli zawierającej ocenę zgodnie z art. 54 ust. 1 lit. c) agencja płatnicza może jednak podjąć decyzję o obniżeniu tego współczynnika do 1% lub o zwiększeniu go do 5% całkowitej kwoty lub, w przypadkach, o których mowa w art. 54 ust. 1 lit. c) akapit drugi, odstąpić od nałożenia jakichkolwiek zmniejszeń”.

Prawo łotewskie

Dekret nr 295

- 14 Ministru kabineta Noteikumi Nr. 295 par valsts un Eiropas Savienības lauku attīstības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides un lauku ainavas uzlabošanai (dekret rady ministrów nr 295 w sprawie przyznawania, zarządzania i kontroli pomocy państwa i Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w celu poprawy środowiska naturalnego i krajobrazu wiejskiego) z dnia 23 marca 2010 r. (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, nr 50), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwany dalej „dekretem nr 295”), który obowiązywał do dnia 28 marca 2015 r., stanowił w art. 1:

„Niniejszy dekret określa szczegółowe zasady przyznawania, zarządzania i kontroli pomocy państwa i Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, między innymi w celu wsparcia środków poprawy środowiska naturalnego i krajobrazu, które to środki są stosowane zgodnie z rozporządzeniem nr 1698/2005”.

- 15 Artykuł 38 dekretu nr 295 przewidywał:

„Ubiegający się o wsparcie może uzyskać pomoc dla gruntów rolnych przeznaczonych pod jedną z upraw kwalifikujących się do objęcia tą pomocą, które zostały wymienione w załączniku 2 do niniejszego dekretu i oznaczone jako użytki zielone o wysokiej wartości przyrodniczej, pod warunkiem spełnienia następujących warunków:

[...]

38.3. obszary użytków zielonych o wysokiej wartości przyrodniczej są co roku przeznaczane na pastwiska i koszone, dostarczając paszy dla określonej liczby pogłowa bydła, która, wyrażona w dużych jednostkach przeliczeniowych inwentarza, reprezentuje obsadę zwierząt gospodarskich rządu

0,4–0,9 jednostek na hektar, lub też owe użytki zielone są koszone co najmniej raz w okresie między dniem 1 sierpnia a dniem 15 września. Skoszona trawa jest zbierana i usuwana z pola lub też mielona”.

- 16 Załącznik 9 do tego dekretu w części 4.3 („Utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych”) pkt 3 stanowił:

„Jeśli ubiegający się o wsparcie nie skosił obszaru objętego wnioskiem między dniem 1 sierpnia a dniem 15 września, po pierwszym stwierdzeniu takiego naruszenia kwota pomocy dla tej powierzchni nie będzie wypłacana w bieżącym roku. W przypadku powtórzenia się naruszenia wszystkie zobowiązania zostaną zawieszane, a ubiegający się o wsparcie zwróci służbie ds. wspierania obszarów wiejskich pełną kwotę otrzymanej uprzednio pomocy dla tego obszaru”.

Dekret nr 139

- 17 Ministru kabineta Noteikumi Nr. 139 Kārtība, kādā tiek piešķirts valsts un Eiropas Savienības atbalsts lauksaimniecībai tiešā atbalsta shēmu ietvaros (dekret rady ministrów nr 139 w sprawie procedury przyznawania pomocy państwa i Unii Europejskiej na rzecz rolnictwa w ramach systemów wsparcia bezpośredniego) z dnia 12 marca 2013 r. (*Latvijas Vēstnesis*, 2013, nr 65), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwany dalej „dekretem nr 139”), przewidywał w art. 1:

„Niniejszy dekret określa szczegółowe zasady przyznawania pomocy państwa i Unii Europejskiej dla rolnictwa w zakresie systemów wsparcia bezpośredniego zgodnie z rozporządzeniem nr 73/2009”.

- 18 Artykuł 18 dekretu nr 139 stanowił:

„Jeśli dla zatwierdzonego obszaru rolnik wnosi jednocześnie o płatność pomocy, o której mowa w pkt 2.1 niniejszego dekretu (jednolita płatność obszarowa), i o pomoc w ramach środka »Płatności rolnośrodowiskowe« zgodnie z uregulowaniem w zakresie przyznawania i kontroli pomocy państwa i Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz poprawy środowiska naturalnego i krajobrazu, jak również zarządzania tą pomocą:

[...]

18.2. bez uszczerbku dla wymogów określonych w pkt 15.4 niniejszego dekretu, jeżeli rolnik wnosi o pomoc na podstawie podśrodka »Utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych« lub podśrodka »Tworzenie stref buforowych«:

18.2.1. przynajmniej raz w roku użytki zielone i trwałe pastwiska oraz grunty orne muszą zostać skoszone i trawa musi zostać zebrana lub zmielona (w okresie między dniem 1 sierpnia a dniem 15 września bieżącego roku kalendarzowego) lub owe użytki zielone i pastwiska muszą zostać przeznaczone na wypas i skoszone”.

- 19 Artykuł 19 tego dekretu stanowił:

„W przypadku naruszenia przez rolnika jednej z zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w art. 15 i 18 niniejszego dekretu, kwota pomocy, o której mowa w art. 2 niniejszego dekretu (z wyjątkiem jego pkt 2.6) zostanie zmniejszona zgodnie z art. 70–72 rozporządzenia nr 1122/2009”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 20 W dniu 13 maja 2014 r. gospodarstwo Plaukti złożyło do służby ds. wspierania obszarów wiejskich w odniesieniu do roku 2014 wnioski o jednolitą płatność obszarową oraz wnioski o płatność rolnośrodowiskową tytułem pomocy na utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych dotyczących dwóch pól o łącznej powierzchni 18,26 ha.
- 21 W wyniku częściowej kontroli na miejscu przeprowadzonej przez służbę ds. wspierania obszarów wiejskich w dniu 31 lipca 2014 r. służba ta stwierdziła, że odnośne pola zostały skoszone przed dniem 1 sierpnia 2014 r., z naruszeniem warunków mających zastosowanie do przyznania pomocy na utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych.
- 22 W związku z tym decyzją z dnia 27 czerwca 2015 r. służba ds. wspierania obszarów wiejskich odmówiła gospodarstwu Plaukti możliwości skorzystania z tej pomocy za cały rok 2014 w odniesieniu do 18,26 ha, o których mowa. Służba ta wykluczyła gospodarstwo Plaukti z możliwości skorzystania ze wspomnianej pomocy w wysokości 2245,98 EUR i nakazała, by kwota ta została odliczona od wszelkich płatności, jakie zostałyby otrzymane w ciągu kolejnych trzech lat kalendarzowych. Ponadto zastosowano zmniejszenie kwoty tej pomocy o 1% za naruszenie wymogów dotyczących dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.
- 23 Gospodarstwo Plaukti zaskarżyło tę decyzję do administratīvā rajona tiesa (rejonowego sądu administracyjnego, Łotwa), a następnie do Administratīvā apgabaltiesa (okręgowego sądu administracyjnego, Łotwa).
- 24 Po oddaleniu jego skargi w pierwszej instancji oraz jego odwołania gospodarstwo Plaukti wniosło skargę kasacyjną do Augstākā tiesa (Senāts) (sądu najwyższego, Łotwa).
- 25 Sąd odsyłający uważa, że ze względu na okoliczność, iż jest bezsporne, że przedmiotowe pola zostały skoszone przed dniem 1 sierpnia, zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 65/2011 należy zastosować przepis krajowy, zgodnie z którym za bieżący rok nie wypłaca się pomocy na utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych w odniesieniu do odpowiednich obszarów.
- 26 Sąd ten zastanawia się jednak nad proporcjonalnością innych kar nałożonych na zainteresowane gospodarstwo przez służbę ds. wspierania obszarów wiejskich, między innymi, po pierwsze, wykluczenia skarżącego w postępowaniu głównym z możliwości uzyskania pomocy na utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych w wysokości kwoty odpowiadającej różnicy między obszarem zadeklarowanym we wniosku o płatność a zatwierdzonym obszarem, czyli obowiązku zastosowania odliczenia w kolejnych trzech latach kalendarzowych zgodnie z art. 16 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 65/2011, a po drugie, zmniejszenia o 1% wszystkich wypłat pomocy na rzecz tego skarżącego zgodnie z art. 71 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009 ze względu na niespełnienie wymogów dotyczących dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – gdyż nie stwierdzono jakiegokolwiek zmiany w grupie upraw. W szczególności wspomniany sąd zadaje sobie pytanie, czy art. 16 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 65/2011 ma zastosowanie w sytuacji, gdy, jak w niniejszym przypadku, choć gospodarstwo Plaukti nie spełniło warunków przyznania pomocy na utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych, to jednak nie stwierdzono jakiegokolwiek zmiany w grupie upraw.
- 27 Sąd odsyłający zadaje sobie również pytanie, czy w przypadku stwierdzenia, że obszar grupy upraw zadeklarowany we wniosku o płatność nie odpowiada zatwierdzonemu obszarowi, czyli uprawianemu obszarowi stwierdzonemu w toku kontroli dokonywanej na miejscu, należy jednocześnie zastosować karę przewidzianą w art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 65/2011 i karę przewidzianą w art. 16 ust. 5 akapit trzeci tego rozporządzenia. W tym względzie sąd ten uważa, że zastosowanie dwóch kar za jedno naruszenie może być niezgodne z zasadą proporcjonalności.

- 28 Sąd odsyłający żywi także wątpliwości co do kwestii, czy wymóg określony w pkt 18.2.1 dekretu nr 139 jest zgodny z wymogami ustanowionymi w art. 4 i 6 rozporządzenia nr 73/2009 w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w związku z art. 39 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 odnoszącym się do zobowiązań rolnośrodowiskowych.
- 29 W tych okolicznościach Augstākā tiesa (Senāts) (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 16 ust. 5 akapit trzeci [rozporządzenia nr 65/2011] ma zastosowanie w przypadku, gdy wnioskodawca nie spełnił wymogów związanych z koszeniem obszaru, odnośnie do którego został złożony wniosek o wsparcie na utrzymanie bioróżnorodności na użytkach zielonych (wymogu, który wykracza poza normy obowiązkowe przewidziane w art. 39 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005), jednak nie doszło do jakiegokolwiek zmiany w ramach grupy upraw?
- 2) Czy za jedno i to samo naruszenie można nałożyć jednocześnie karę określoną w art. 16 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 65/2011 oraz karę, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia?
- 3) Czy art. 4 i 6 [rozporządzenia nr 73/2009] w związku z art. 39 ust. 3 [rozporządzenia nr 1698/2005] sprzeciwiają się przepisowi krajowemu stanowiącemu, że ten sam wymóg może jednocześnie stanowić wymóg minimalny i wymóg wykraczający poza te wymogi minimalne (wymóg, którego spełnienie jest konieczne w celu uzyskania wypłaty wsparcia rolnośrodowiskowego)?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 30 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo, czy art. 16 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 65/2011 należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie w przypadku, w którym wnioskodawca pomocy nie spełnił zobowiązań rolnośrodowiskowych dotyczących wymogów związanych z koszeniem, jednak nie stwierdzono jakiegokolwiek zmiany w danej grupie upraw.
- 31 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 36 lit. a) ppkt (iv) rozporządzenia nr 1698/2005 pomoc przewidziana na podstawie tytułu IV rozdział I sekcja 2 oś 2 tego rozporządzenia, zatytułowana „Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich”, dotyczy środków ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych dzięki „płatnościom rolnośrodowiskowym”.
- 32 Ponadto z art. 39 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia wynika, że państwa członkowskie przyznają pomoc przewidzianą w art. 36 lit. a) ppkt (iv) tego rozporządzenia na obszarze całego swojego terytorium zgodnie ze swymi szczególnymi potrzebami. Płatności rolnośrodowiskowych udziela się rolnikom, którzy dobrowolnie podejmą zobowiązania rolnośrodowiskowe.
- 33 Artykuł 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 65/2011 stanowi, że pomoc objęta wnioskiem ulega zmniejszeniu lub nie jest przyznawana, jeżeli w szczególności w przypadku środków, o których mowa w art. 36 lit. a) ppkt (iv) rozporządzenia nr 1698/2005, nie zostały spełnione obowiązki i kryteria, takie jak odpowiednie normy obowiązkowe, inne odpowiednie wymogi obowiązkowe, o których mowa w art. 39 ust. 3 tego ostatniego rozporządzenia, oraz zobowiązania wykraczające poza te normy i wymogi.
- 34 Wynika stąd, że niewykonanie podjętych zobowiązań rolnośrodowiskowych pociąga za sobą zmniejszenie płatności rolnośrodowiskowych lub odmowę ich przyznania.

- 35 Natomiast art. 16 rozporządzenia nr 65/2011 dotyczy zmniejszeń i wykluczeń dotyczących wielkości obszaru upraw. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia za tworzące jedną grupę upraw uznaje się zadeklarowane przez beneficjenta obszary, które otrzymują tę samą stawkę pomocy w ramach określonego środka obszarowego. Zgodnie z art. 16 ust. 3 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia jeżeli obszar zadeklarowany we wniosku o płatność jest większy niż zatwierdzony obszar przypisany do danej grupy upraw, pomoc oblicza się na podstawie zatwierzonego obszaru przypisanego do tej grupy upraw. Zgodnie z art. 16 ust. 5 akapit trzeci tego samego rozporządzenia jeżeli różnica między obszarem zadeklarowanym we wniosku o płatność a obszarem zatwierdzonym w toku przeprowadzonej kontroli na miejscu przekracza 50%, beneficjenta wyklucza się ponownie z uzyskania pomocy w wysokości kwoty odpowiadającej tej różnicy.
- 36 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że z powodu przedwczesnego skoszenia jedno z kryteriów przyznania pomocy na utrzymanie różnorodności biologicznej na użytkach zielonych nie zostało spełnione. Służba ds. wspierania obszarów wiejskich uznała zatem, że warunki przyznania tej pomocy nie zostały spełnione na całym zadeklarowanym obszarze i że należy dojść do wniosku, iż różnica między obszarem zadeklarowanym we wniosku o płatność a obszarem zatwierdzonym podczas przeprowadzonej kontroli na miejscu wynosi 100%. I tak służba ta uznała, że zadeklarowany obszar przekracza zatwierdzony obszar o 100%, co uzasadniało zdaniem tej służby wykluczenie gospodarstwa Plaukti z możliwości skorzystania z przedmiotowej pomocy.
- 37 Tymczasem – jak wskazuje sąd odsyłający – jedynym naruszeniem stwierdzonym przez służbę ds. wspierania obszarów wiejskich w okresie odniesienia jest przedwczesne skoszenie, nie stwierdzono zaś jakiegokolwiek zmiany w grupie upraw. W tych okolicznościach należy uznać, że okoliczność, iż gospodarstwo Plaukti skosiło dany obszar przed datą przewidzianą w tym celu, nie oznacza jednocześnie, że zadeklarowana grupa upraw została zmieniona w sposób uzasadniający wykluczenie zainteresowanego z możliwości skorzystania z pomocy na podstawie art. 16 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 65/2011.
- 38 Ta wykładnia art. 16 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 65/2011 jest zgodna z celem płatności rolnośrodowiskowych, które – jak wynika z motywu 35 rozporządzenia nr 1698/2005 – powinny nadal odgrywać znaczną rolę we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz w zaspokajaniu wzrastającego popytu społeczeństwa na usługi środowiskowe.
- 39 W świetle całości powyższych rozważań na pierwsze zadane pytanie należy udzielić odpowiedzi, że art. 16 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 65/2011 należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania w przypadku, gdy wnioskodawca pomocy nie spełnił zobowiązań rolnośrodowiskowych dotyczących wymogów związanych z koszeniem, jednak nie stwierdzono jakiegokolwiek zmiany w danej grupie upraw.

W przedmiocie pytania drugiego

- 40 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze nie ma potrzeby odpowiadania na pytanie drugie.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 41 Za pomocą pytania trzeciego sąd odsyłający chciałby się zasadniczo dowiedzieć, czy art. 4 i 6 rozporządzenia nr 73/2009 w związku z art. 39 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym ten sam wymóg może jednocześnie stanowić wymóg minimalny w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i wymóg wykraczający poza te wymogi minimalne, czyli warunek przyznania pomocy dotyczący płatności rolnośrodowiskowych.

- 42 Należy przede wszystkim przypomnieć, że na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 73/2009 rolnicy otrzymujący płatności bezpośrednie są obowiązani spełniać określone wymogi podstawowe w zakresie zarządzania oraz przestrzegać zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o której mowa w art. 6 tego rozporządzenia.
- 43 Ten ostatni przepis nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby wszystkie grunty rolne były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W tym względzie państwa członkowskie muszą określić wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych w załączniku III do przedmiotowego rozporządzenia i nie mogą określić wymogów minimalnych, które nie są przewidziane w tych ramach.
- 44 Zgodnie z art. 39 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 płatności rolnośrodowiskowe obejmują jedynie te zobowiązania, które wykraczają między innymi poza odpowiednie normy obowiązkowe ustanowione zgodnie z art. 4 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz załącznikami III i IV do tego rozporządzenia, przejętymi w art. 4 i 6 rozporządzenia nr 73/2009 oraz w załącznikach II i III do tego ostatniego rozporządzenia. Artykuł 39 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 ma zatem na celu zagwarantowanie, by odnośne płatności były przyznawane tylko na działalność i praktyki, które są zgodne z celami środowiskowymi wyższymi niż normy obowiązkowe, takie jak wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.
- 45 Następnie należy przypomnieć, że – jak wynika z postanowienia odsyłającego – pkt 38.3 dekretu nr 295 ustanawia między innymi wymogi dotyczące płatności rolnośrodowiskowych. Punkt ten przewiduje w szczególności, że kandydat może otrzymać pomoc na użytki zielone o wysokiej wartości przyrodniczej, pod warunkiem że użytki te zostały skoszone przynajmniej raz w okresie od dnia 1 sierpnia do dnia 15 września.
- 46 Zgodnie ze wskazówkami dostarczonymi przez sąd odsyłający przepisy dotyczące koszenia przewidziane w prawie łotewskim stanowią jednocześnie wymogi minimalne i wymogi wykraczające poza wymogi minimalne zgodne z art. 4 i 6 rozporządzenia nr 73/2009.
- 47 Otóż z jednej strony zobowiązania środowiskowe podjęte na podstawie art. 39 rozporządzenia nr 1698/2005 muszą wykraczać poza wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska opisane w art. 4 i 6 rozporządzenia nr 73/2009. Z drugiej strony, jak przypomniano w pkt 43 niniejszego wyroku, państwa członkowskie nie mogą określać wymogów minimalnych, które nie są przewidziane w ramach załącznika III do tego ostatniego rozporządzenia.
- 48 A zatem aby dokonać oceny spełnienia wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska wynikających z art. 4 i 6 rozporządzenia nr 73/2009, należy upewnić się, że wymogi te zostały skutecznie określone na podstawie ram ustanowionych w załączniku III do tego rozporządzenia. Jeżeli taka sytuacja ma miejsce, niespełnienie jednego z takich wymogów może prowadzić do zmniejszeń na podstawie art. 71 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009.
- 49 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytanie trzecie należy udzielić odpowiedzi, że art. 4 i 6 rozporządzenia nr 73/2009 w związku z art. 39 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym ten sam wymóg może jednocześnie stanowić wymóg minimalny w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i wymóg wykraczający poza te wymogi minimalne, czyli warunek przyznania pomocy dotyczący płatności rolnośrodowiskowych.

W przedmiocie kosztów

⁵⁰ 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 (szósta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 16 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania w przypadku, gdy wnioskodawca pomocy nie spełnił zobowiązań rolnośrodowiskowych dotyczących wymogów związanych z koszaniem, jednak nie stwierdzono jakiegokolwiek zmiany w danej grupie upraw.
- 2) Artykuły 4 i 6 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 rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 w związku z art. 39 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym ten sam wymóg może jednocześnie stanowić wymóg minimalny w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i wymóg wykraczający poza te wymogi minimalne, czyli warunek przyznania pomocy dotyczący płatności rolnośrodowiskowych.

Podpisy