



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 9 marca 2023 r.¹

Sprawa C-169/22

**Fractal Insolvență SPRL, jako syndyk masy upadłości Groenland
Poultry SRL
przeciwko**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dâmbovița

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel București
(sąd apelacyjny w Bukareszcie, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Środki wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich – Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt – Rozporządzenie (WE) nr 1974/2006 – Artykuł 44 ust. 2 lit. a) – Artykuł 47 ust. 1 – Przekazanie gospodarstwa rolnego nowemu beneficjentowi – Późniejsze zaprzestanie działalności rolniczej przez tego beneficjenta – Przypadek siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności – Obowiązek zwrotu części lub całości otrzymanej pomocy – Zasada proporcjonalności

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 44 ust. 1 i ust. 2 lit. a) oraz art. 47 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1974/2006² ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

2. Wniosek ten złożono w ramach sporu między Fractal Insolvență SPRL, będącą syndykiem masy upadłości Groenland Poultry SRL (zwanej dalej „Groenland Poultry”), a Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dâmbovița (agencją ds. płatności i interwencji w rolnictwie – wydział okręgowy w Dymbowicy, Rumunia, zwaną dalej „APIA”) w przedmiocie decyzji APIA nakładających na Groenland Poultry, z powodu zaprzestania przez nią działalności rolniczej, obowiązek zwrotu całej pomocy z tytułu dobrostanu zwierząt przyznanej w pięcioletnim okresie ważności zobowiązania.

¹ Język oryginału: francuski.

² Rozporządzenie Komisji z dnia 15 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2006, L 368, s. 15, sprostowania: Dz.U. 2009, L 171, s. 49; Dz.U. 2013, L 215 s. 16), zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 679/2011 z dnia 14 lipca 2011 r. (Dz.U. 2011, L 185, s. 57) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1974/2006”).

3. Zgodnie z wnioskiem Trybunału w niniejszej opinii skupię się na analizie pytań prejudycjalnych drugiego i trzeciego. Dotyczą one zasadniczo kwestii, czy i w jakim zakresie art. 44 ust. 1 i art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006 należy interpretować w ten sposób, że przejmujący gospodarstwo rolne, który przejął również wieloletnie zobowiązanie w ramach finansowanej przez EFRROW pomocy na rzecz dobrostanu zwierząt, jest zobowiązany do zwrotu całości płatności przyznanych w tym okresie, w tym płatności przyznanych wcześniejszym beneficjentom, jeżeli zaprzestano ostatecznie działalności przed końcem okresu ważności zobowiązania.

4. Chociaż Trybunał miał już okazję dokonać wykładni niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1698/2005³, to po raz pierwszy będzie musiał wypowiedzieć się w przedmiocie wykładni art. 44 rozporządzenia nr 1974/2006⁴.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 1698/2005

5. Rozporządzenie nr 1698/2005⁵ zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.⁶

6. Artykuł 36 lit. a) ppkt (v) rozporządzenia nr 1698/2005 przewidywał, że wsparcie na rzecz poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich dotyczy środków ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych poprzez płatności z tytułu dobrostanu zwierząt.

7. Artykuł 40 tego rozporządzenia stanowił:

„1. Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt określone w art. 36 lit. a) ppkt (v) udziela się rolnikom, którzy dobrowolnie podejmą zobowiązania dotyczące dobrostanu zwierząt.

2. Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt obejmują jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza odpowiednie normy obowiązkowe [...] oraz inne odpowiednie wymogi obowiązkowe ustanowione na mocy ustawodawstwa krajowego i określone w programie.

Zobowiązania te podejmowane są z reguły na okres od pięciu do siedmiu lat. [...].

³ Rozporządzenie Rady 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). Zobacz wyroki: z dnia 12 września 2013 r., Słynczewa siła (C-434/12, EU:C:2013:546); z dnia 7 lipca 2016 r., Občina Gorje (C-111/15, EU:C:2016:532).

⁴ Zobacz jednak wyrok z dnia 16 lutego 2023 r., Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (C-343/21, EU:C:2023:111) i opinia rzecznik generalnej L. Mediny w tej sprawie (EU:C:2022:696) w przedmiocie wykładni art. 45 ust. 3 rozporządzenia nr 1974/2006.

⁵ Zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 74/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. (Dz.U. 2009, L 30, s. 100) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1698/2005”).

⁶ Rozporządzenie w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. 2013, L 347, s. 487; sprostowanie Dz.U. 2016, L 130, s. 1).

3. Płatności udzielane są corocznie i obejmują dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające z podjętego zobowiązania. Tam, gdzie to niezbędne, mogą one również obejmować koszty transakcji.

Wsparcie ogranicza się do wysokości maksymalnej kwoty określonej w załączniku I”.

8. Zgodnie z art. 74 ust. 1 tego rozporządzenia:

„W celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych [Unii] państwa członkowskie przyjmują wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne [...]”.

2. Rozporządzenie nr 1974/2006

9. Rozporządzenie nr 1974/2006 zostało uchylone rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzającym przepisy przejściowe⁷. Jednakże rozporządzenie nr 1974/2006 nadal stosowało się do operacji wdrożonych na podstawie programów zatwierdzonych przez Komisję Europejską zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1698/2005 przed dniem 1 stycznia 2014 r.

10. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1974/2006:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia [...] nr 1698/2005 w odniesieniu do zasad i ogólnych przepisów dotyczących wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, szczegółowych i wspólnych przepisów dotyczących środków rozwoju obszarów wiejskich oraz przepisy dotyczące kwalifikowalności i przepisy administracyjne, z wyłączeniem przepisów dotyczących kontroli”.

11. Artykuł 44 tego rozporządzenia stanowił:

„1. W przypadku gdy podczas trwania zobowiązania podjętego jako warunek przyznania wsparcia beneficjent przekaze całość lub część swojego gospodarstwa innej osobie, ta ostatnia może przejąć zobowiązanie na pozostały okres. Jeśli zobowiązanie nie jest przejęte, beneficjent zwraca przyznane mu wsparcie.

2. Państwa członkowskie mogą nie wymagać zwrotu, o którym mowa w ust. 1, w następujących przypadkach:

- a) w przypadku gdy beneficjent, który wypełnił już znaczną część swojego zobowiązania, ostatecznie zaprzestaje działalności rolniczej a przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne;
- b) w przypadku gdy przekazanie części gospodarstwa beneficjenta ma miejsce w okresie rozszerzenia zobowiązania zgodnie z art. 27 ust. 12 akapit drugi i przekazanie nie dotyczy więcej niż 50 % powierzchni objętej zobowiązaniem przed rozszerzeniem;

⁷ Dz.U. 2014, L 227, s. 1.

c) w przypadku gdy – w celu ochrony środowiska – gospodarstwo beneficjenta podlega pełnemu lub częściowemu przekazaniu na rzecz organizacji zajmującej się głównie zarządzaniem środowiskiem, pod warunkiem że przekazanie to służy trwałej zmianie zagospodarowania gruntów na rzecz ochrony środowiska i przyniesie znaczną korzyść środowisku.

3. W przypadku niewielkich zmian w sytuacji gospodarstwa państwa członkowskie mogą podjąć szczególne środki, aby zapobiec sytuacji, w której zastosowanie ust. 1 doprowadziłoby do niewłaściwych skutków w odniesieniu do podjętego zobowiązania.

Zmniejszenie obszaru gospodarstwa o nie więcej niż 10 % względem obszaru objętego zobowiązaniem jest uznawane za niewielką zmianę do celów akapitu pierwszego”.

12. Artykuł 45 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia stanowił:

„W przypadku gdy beneficjent nie jest w stanie nadal wypełniać podjętego zobowiązania ze względu na fakt, że gospodarstwo jest przedmiotem nowego podziału działek lub działań władz państwowych związanych ze scalaniem gruntów lub działań władz państwowych związanych ze scalaniem gruntów zatwierdzonych przez właściwe organy publiczne, państwa członkowskie podejmują środki konieczne dla umożliwienia dostosowania zobowiązania do nowej sytuacji gospodarstwa. Jeśli dostosowanie takie okazuje się niemożliwe, zobowiązanie traci ważność, a zwrot nie jest wymagany w stosunku do okresu, w którym zobowiązanie było skuteczne”.

13. Artykuł 47 tego samego rozporządzenia przewidywał:

„1. Państwa członkowskie mogą uznać w szczególności następujące kategorie siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności, w których nie będą wymagać częściowego lub pełnego zwrotu pomocy otrzymanej przez beneficjenta:

- a) śmierć beneficjenta;
- b) długotrwała niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu;
- c) wywłaszczenie dużej części gospodarstwa, jeśli takiego wywłaszczenia nie można było przewidzieć w dniu podjęcia zobowiązania;
- d) katastrofa naturalna poważnie dotykająca grunty gospodarstwa;
- e) wypadek powodujący zniszczenie budynków dla zwierząt gospodarskich;
- f) choroba epizootyczna dotykająca część lub całość należącego do rolnika żywego inwentarza.

2. Przypadki siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności są zgłaszane przez beneficjenta lub przez upoważnioną przez niego osobę na piśmie właściwemu organowi, wraz z odpowiednimi dowodami wystarczającymi dla właściwych organów, w ciągu 10 dni roboczych od dnia, w którym beneficjent lub upoważniona przez niego osoba są w stanie dokonać tej czynności”.

B. Prawo rumuńskie

14. Artykuł 17 ordonanță de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora⁸ (rozporządzenia nadzwyczajnego rządu nr 66/2011 w sprawie zapobiegania nieprawidłowościom przy otrzymywaniu lub wykorzystywaniu funduszy europejskich lub związanych z nimi krajowych funduszy publicznych oraz wykrywania i zwalczania tych nieprawidłowości (zwanego dalej „OUG nr 66/2011”), przewiduje:

„Każde działanie podjęte w celu stwierdzenia nieprawidłowości oraz ustalenia należności budżetowych wynikających z takiej nieprawidłowości jest prowadzone zgodnie z zasadą proporcjonalności, z uwzględnieniem charakteru i wagi stwierdzonej nieprawidłowości, jak również jej zakresu i skutków finansowych”.

15. Artykuł 30 ust. 1 ordonanță de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură⁹ (rozporządzenia nadzwyczajnego rządu nr 3/2015 w sprawie zatwierdzenia systemów płatności stosowanych w rolnictwie w okresie 2015–2020 oraz w sprawie zmiany art. 2 ustawy nr 36/1991 o spółkach rolnych i innych formach zrzeszenia w rolnictwie (zwanego dalej „OUG nr 3/2015”) stanowi:

„Do celów finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej za siłę wyższą i wyjątkowe okoliczności uznaje się w szczególności w następujących przypadkach:

[...]

f) wyłączenie całości lub dużej części gospodarstwa, jeśli takiego wyłączenia nie można było przewidzieć w dniu złożenia wniosku”.

16. Zgodnie z art. 31 OUG nr 3/2015:

„1. Przypadki siły wyższej i wyjątkowych okoliczności zgłasza się APIA na piśmie, przedstawiając dowody zaistnienia sytuacji wskazanych w art. 30 ust. 1, w ciągu piętnastu dni roboczych od dnia, w którym beneficjent lub upoważniona przez niego osoba jest w stanie dokonać zgłoszenia.

2. Jeżeli beneficjent lub upoważniona przez niego osoba przekroczy termin określony w ust. 1, zgłoszenie nie jest brane pod uwagę”.

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

17. Wnioskiem o przyznanie pomocy złożonym do APIA w dniu 18 stycznia 2013 r. spółka Avicola Crevedia SA, prowadząca ubojnię drobiu, dobrowolnie podjęła zobowiązanie na rzecz dobrostanu zwierząt na okres pięciu lat na podstawie art. 40 rozporządzenia nr 1698/2005.

⁸ *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 461 z dnia 30 czerwca 2011 r., w brzmieniu mającym zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym.

⁹ *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 191 z dnia 23 marca 2015 r., w brzmieniu mającym zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym.

18. W pięcioletnim okresie ważności zobowiązania gospodarstwo to zostało przekazane w całości po raz pierwszy na spółkę Abator Avicola Crevedia SRL, która przejęła to zobowiązanie w dniu 15 listopada 2013 r., a po raz drugi na Groenland Poultry, która również przejęła wspomniane zobowiązanie i zarejestrowała je w APIA w dniu 2 kwietnia 2015 r.

19. W związku z tym w dniu 30 marca 2015 r. Groenland Poultry zawarła dwie umowy:

- umowę o przekazanie gospodarstwa rolnego i przejęcie zobowiązań ze spółką Abator Avicola Crevedia, która zrzekła się pomocy, o którą wystąpiła do APIA w dniu 13 listopada 2014 r., podczas gdy Groenland Poultry, na którą przeniesiono prawo do żądania wypłaty tej pomocy, zobowiązała się do przestrzegania zobowiązań zaciągniętych przez przekazującą w formularzu wniosku o pomoc oraz do wykazania spełnienia warunków kwalifikowalności;
- umowę najmu pomieszczeń i urządzeń produkcyjnych, należących do tego gospodarstwa, ze spółką Agroli Group SRL (zwaną dalej „Agroli Group”), która była właścicielem tych rzeczy, chociaż nie była ona ani ich posiadaczem, ani nie prowadziła za ich pomocą działalności, przy czym wobec tej spółki toczyło się postępowanie upadłościowe wszczęte w dniu 6 marca 2014 r.; umowa ta zawierała warunek zawieszający na rzecz wynajmującego, który polegał na zatwierdzeniu umowy przez radę wierzycieli w ramach tego postępowania.

20. Decyzją w sprawie płatności z dnia 4 grudnia 2015 r. APIA wypłaciła Groenland Poultry, na podstawie wniosku Abator Avicola Crevedia z dnia 13 listopada 2014 r., kwotę 1 506 915,86 lei rumuńskich (RON) (337 100 EUR)¹⁰. W następstwie wniosków o płatność złożonych i zmienionych w dniach 13 listopada 2015 r. i 15 czerwca 2016 r. przez Groenland Poultry APIA wypłaciła tej ostatniej, decyzją z dnia 5 października 2016 r., również kwotę 850 673,62 RON (190 635 EUR)¹¹ oraz dodatkowo kwotę 375 941,35 RON (82 520 EUR)¹² na podstawie decyzji o przedpłacie z dnia 29 marca 2017 r.

21. Ponieważ Groenland Poultry nie złożyła wniosku o płatność za piąty rok rozliczeniowy (tj. rok 2017), APIA skierowała do niej zawiadomienie o niezłożeniu wniosku. W dniu 18 kwietnia 2017 r. Fractal Insolventă w charakterze syndyka Groenland Poultry poinformowała, że wobec tej spółki toczy się postępowanie upadłościowe.

22. W dniu 21 kwietnia 2017 r. APIA wydała cztery protokoły (nr. 3067–3070), stwierdzające nieprawidłowości i określające wierzytelności budżetowe, oparte na art. 8 rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 809/2014¹³, nakazujące odzyskanie od Groenland Poultry kwot 6 940 168,72 RON (1 527 531 EUR), 4 562 717,78 RON (1 004 254 EUR), 1 506 915,86 RON (331 672 EUR) i 850 673,62 RON (187 233 EUR)¹⁴, odpowiednio, z tytułu od pierwszego do czwartego roku zobowiązania, ze względu na to, że spółka ta, wobec której toczy się postępowanie upadłościowe, nie prowadziła już działalności i nie mogła wykazać kontynuacji pięcioletniego zobowiązania¹⁵. Łączna kwota obciążająca Groenland Poultry wynosiła 14 236 417,32 RON (3 133 435 EUR), przy czym obejmowała kwotę 11 502 886,5 RON (2 531 785 EUR), którą wypła-

¹⁰ Na podstawie referencyjnego kursu wymiany Europejskiego Banku Centralnego z dnia 4 grudnia 2015 r. (1 RON – 0,2237 EUR).

¹¹ Na podstawie referencyjnego kursu wymiany Europejskiego Banku Centralnego z dnia 5 października 2016 r. (1 RON – 0,2241 EUR).

¹² Na podstawie referencyjnego kursu wymiany Europejskiego Banku Centralnego z dnia 29 marca 2017 r. (1 RON – 0,2195 EUR).

¹³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. 2014, L 227, s. 69).

¹⁴ Na podstawie referencyjnego kursu wymiany Europejskiego Banku Centralnego z dnia 21 kwietnia 2017 r. (1 RON – 0,2201 EUR).

¹⁵ W przypadku wszystkich tych kwot wkład Unii z EFRROW wynosił 95 %, a wkład budżetu krajowego – 5 %.

cono nie Groenland Poultry, lecz poprzednim rolnikom prowadzącym gospodarstwo, zaś Groenland Poultry faktycznie otrzymała z obciążającej ją kwoty jedynie 2 733 530,83 RON (601 650 EUR) (czyli sumę kwot wskazanych w pkt 20 niniejszej opinii)¹⁶.

23. Po tym, jak zażalenia Groenland Poultry skierowane przeciwko tym protokołom APIA oddaliła decyzjami nr. 214–217 z dnia 19 czerwca 2017 r., spółka ta wniosła skargę o stwierdzenie nieważności rzeczonych decyzji odmownych do Tribunalul București (sądu okręgowego w Bukareszcie, Rumunia), podnosząc w szczególności:

- brak obowiązku zwrotu pobranych kwot ze względu na to, że Groenland Poultry nie była w stanie kontynuować zobowiązania w 2017 r. ze względu na „wywłaszczenie” w rozumieniu art. 47 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1974/2006 lub podobną okoliczność, a mianowicie powiadomienie przez wynajmującego w dniu 26 lipca 2016 r. o nieziszczeniu się warunku zawieszającego umowy najmu wraz z żądaniem opuszczenia terenu w terminie piętnastu dni¹⁷, wynikające z wszczęcia postępowania upadłościowego przeciwko Agroli Group w dniu 9 maja 2016 r., którą to okoliczność zgłosiła ona APIA, wywiązując się w ten sposób z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 47 ust. 2 tego rozporządzenia;
- zastosowanie art. 44 ust. 2 lit. a) wspomnianego rozporządzenia, który przewiduje, że państwa członkowskie mogą nie wymagać zwrotu w przypadku, gdy beneficjent, który wypełnił już znaczną część swojego zobowiązania, ostatecznie zaprzestaje działalności rolniczej a przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne, ponieważ rada wierzycieli Agroli Group zatwierdziła zawarcie nowej umowy najmu ze spółką Vitali SRL (zwaną dalej „Vitali”), ale ta ostatnia, z którą Groenland Poultry miała zamiar zawrzeć porozumienie w sprawie przejęcia przez Vitali jej działalności, nie mogła uzyskać wymaganych zezwoleń sanitarnych od dyrekcji weterynaryjnej i bezpieczeństwa żywności w Dymbowicy (Rumunia);
- naruszenie zasady proporcjonalności ze względu na sposób zastosowania przez organy administracyjne art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006 w zakresie, w jakim nałożono na Groenland Poultry obowiązek zwrotu kwoty 14 236 417,32 RON (3 133 435 EUR) z tytułu od pierwszego do czwartego roku zobowiązania, podczas gdy na przestrzeni pięciu lat ważności zobowiązania było ono przestrzegane przez okres czterech lat, a żądana kwota obejmowała również kwotę 11 155 878,064 RON (2 455 409 EUR) z tytułu pierwszego i drugiego roku ważności zobowiązania, którą wypłacono nie na rzecz Groenland Poultry, lecz na rzecz poprzednich rolników prowadzących gospodarstwo, a Groenland Poultry faktycznie otrzymała z obciążającej ją kwoty jedynie 2 357 589 RON (518 905 EUR)¹⁸ z tytułu trzeciego i czwartego roku ważności zobowiązania, i to w sytuacji, w której owa spółka nie ponosi odpowiedzialności za nieprzestrzeganie zobowiązania, ponieważ nieprzedłużenie umowy najmu z wynajmującym Agroli Group było niezależne od woli Groenland Poultry, a ponadto nie można jej również przypisać braku zawarcia umowy o przekazanie gospodarstwa z Vitali, ponieważ Vitali nie uzyskała wymaganych weterynaryjnych pozwoleń sanitarnych dla pomieszczeń, w których działalność ta była prowadzona.

¹⁶ Na podstawie referencyjnego kursu wymiany Europejskiego Banku Centralnego z dnia 21 kwietnia 2017 r. (1 RON – 0,2201 EUR).

¹⁷ O ile nie zostanie zawarta nowa umowa najmu na okres nieprzekraczający trzech miesięcy, z tym że taki okres jest w każdym razie niewystarczający do wypełnienia zobowiązania z 2017 r.

¹⁸ Przeliczeń dokonano na podstawie referencyjnego kursu wymiany Europejskiego Banku Centralnego z dnia 21 kwietnia 2017 r. (1 RON – 0,2201 EUR).

24. Wyrokiem z dnia 26 października 2018 r. Tribunalul București oddalił rzeczoną skargę jako bezzasadną, uznając w szczególności, że:

- zobowiązania nie były przestrzegane przez minimalny okres pięciu lat, a w świetle art. 44 rozporządzenia nr 1974/2006 i art. 8 rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 po przekazaniu gospodarstwa Groenland Poultry spółka ta weszła w prawa i obowiązki przekazującego, z uwzględnieniem, w sposób dorozumiany, konsekwencji nieprzestrzegania warunków kwalifikowalności;
- artykuł 47 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1974/2006 nie miał zastosowania, ponieważ okoliczności przywołane przez Groenland Poultry nie stanowiły wyłączenia, odpowiadającego w prawie krajowym przejęciu mienia przez państwo w interesie publicznym, nie były porównywalne z takim wyłączeniem i nie były niemożliwe do przewidzenia w chwili podjęcia zobowiązania, czyli w dniu zawarcia umowy najmu z Agrolis Group, w którym Groenland Poultry wiedziała, iż dnia 6 marca 2014 r. wszczęto wobec tej ostatniej postępowanie upadłościowe i że umowa ta była objęta ustalonym warunkiem zawieszającym polegającym na zatwierdzeniu przez radę wierzycieli umowy oraz planu naprawczego wynajmującego, który przewidywał wynajmowanie ruchomości i nieruchomości, przy czym ryzyko w tym zakresie ponosiła Groenland Poultry. Ponadto okoliczności dotyczące Vitali zaistniały zdaniem tego sądu po tym, jak spółka ta zaciągnęła rozpatrywane zobowiązanie, a zatem nie można ich brać pod uwagę. Wreszcie spółka nie zgłosiła tych okoliczności w terminie określonym w art. 47 ust. 2 rozporządzenia nr 1974/2006, a mianowicie w terminie dziesięciu dni roboczych od dnia, w którym mogła to uczynić, czyli od dnia 26 lipca 2016 r., kiedy to Groenland Poultry została poinformowana o rozwiązaniu umowy najmu;
- zasada proporcjonalności i art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006 zostały zachowane, ponieważ zgodnie z art. 8 rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 skutki nieprzestrzegania zobowiązania przez przejmującego niosą ze sobą konsekwencje dla tego zobowiązania w odniesieniu do całego okresu jego ważności, w tym okresie, w którym gospodarstwo znajdowało się w rękach przekazującego, w związku z czym nie można wykluczyć zobowiązania Groenland Poultry do zwrotu pomocy, w tym kwot pomocy związanych z okresem poprzedzającym dzień, w którym przejęła ona zobowiązanie. Ponadto sąd ów wskazał, że spełnienie przesłanki dotyczącej niemożności przejęcia zobowiązania nie zostało wykazane, a APIA działała w ramach zakresu uznania przyznanego państwom członkowskim w art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006.

25. Rozpatrując apelację wniesioną od tego wyroku przez Groenland Poultry, sąd odsyłający Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie, Rumunia), orzekający w ostatniej instancji, zauważa, że ma do czynienia z trzema problemami interpretacyjnymi.

26. Po pierwsze, powstaje pytanie, czy pojęcie „siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności”, o którym mowa w art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006, obejmuje sytuacje, w których beneficjent pomocy traci prawo do korzystania z aktywów będących przedmiotem najmu w następstwie zakończenia obowiązywania umowy najmu z powodu niewypłacalności właściciela aktywów będących przedmiotem najmu, przy czym należy zauważyć, że w niniejszym przypadku APIA nie uznała, iż w grę wchodziła przeszkoda odnosząca się do przekazania działalności i wypłaty pomocy Groenland Poultry. W tym względzie, zdaniem sądu odsyłającego, trudność interpretacyjna polega na tym, że o ile z wykładni językowej tego przepisu wynika, iż wykaz przypadków „siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności”, o którym mowa w tym przepisie, nie jest

wyczerpujący, o tyle z jednej strony pojęcie to nie zostało zdefiniowane w tym rozporządzeniu, a z drugiej strony, w braku odesłania do prawa krajowego, bez naruszenia jednoci prawa Unii nie można go również zdefiniować poprzez odniesienie do prawa krajowego.

27. Po drugie, wspomniany sąd zastanawia się ponadto nad wykładnią art. 44 ust. 1 i art. 44 ust. 2 lit. a) wspomnianego rozporządzenia w świetle zasady proporcjonalności, w szczególnym kontekście, takim jak w niniejszej sprawie, w którym APIA nałożyła na Groenland Poultry obowiązek zwrotu łącznej kwoty 14 236 417,32 RON (3 133 435 EUR), podczas gdy z jednej strony spółka ta w rzeczywistości otrzymała jedynie kwotę 2 733 530,83 RON (601 650 EUR)¹⁹, a pozostałą sumę za dwa pierwsze lata ważności zobowiązania wypłacono wcześniejszym beneficjentom, a z drugiej strony owego pięcioletniego zobowiązania przestrzegano przez cztery lata, a dopiero w ostatnim roku Groenland Poultry zaprzestała działalności z przyczyn niezależnych od jej woli.

28. Po trzecie, sąd odsyłający wyjaśnia, że przesłanka, zgodnie z którą „przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne”, wskazana w art. 44 ust. 2 lit. a) tego samego rozporządzenia, wydaje się wymagać przedstawienia dowodów na tę okoliczność przez beneficjentów, którzy twierdzą, iż znaleźli się w takiej sytuacji, a nie abstrakcyjnego dowodu braku jakiegokolwiek następcy zainteresowanego przejęciem zobowiązania, który to dowód mógłby okazać się niemożliwy do przeprowadzenia. W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że Groenland Poultry przedstawiła dowody na to, że Vitali była zainteresowana przejęciem jej zobowiązania, ale nie uzyskała niezbędnych w tym celu pozwoleń sanitarnych i weterynaryjnych, pomimo zgody rady wierzycieli Agrol Group na wynajem pomieszczeń.

29. W tych okolicznościach Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 47 ust. 1 rozporządzenia [nr 1974/2006] należy interpretować w ten sposób, że przypadki »siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności« obejmują również sytuacje, w których beneficjent pomocy traci prawo do korzystania z aktywów będących przedmiotem najmu w następstwie zakończenia obowiązywania umowy najmu z powodu niewypłacalności właściciela aktywów będących przedmiotem najmu (wynajmującego)?
- 2) Czy w świetle zasady proporcjonalności art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy w okresie wykonywania zobowiązania podjętego jako warunek przyznania finansowania gospodarstwo beneficjenta zostaje przekazane w całości lub w części na rzecz innej osoby, a ten drugi beneficjent, mimo iż wypełnił znaczną część zobowiązania, zaprzestaje prowadzenia działalności rolniczej a przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne, drugi beneficjent zobowiązania [właściwiej, pomocy] musi zwrócić pomoc, którą otrzymał (dotyczącą okresu, w którym był beneficjentem pomocy), czy też musi on zwrócić również pomoc otrzymaną przez pierwszego beneficjenta pomocy?
- 3) Jakie przesłanki powinien wziąć pod uwagę sąd krajowy przy dokonywaniu wykładni art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006 w celu dokonania oceny, czy »przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne«?

¹⁹ Zaznaczam, że w pkt 14 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wskazano, że skarżąca z obciążającej ją kwoty faktycznie otrzymała 2 658 185,04 RON. Niemniej suma trzech kwot wskazanych w tym samym punkcie tego wniosku, a mianowicie 1 506 915,86 RON, 850 673,62 RON, 375 941,35 RON, daje kwotę ogółem 2 733 530,83 RON.

30. Uwagi na piśmie przedstawiły Groenland Poultry, APIA, rządy rumuński i grecki oraz Komisja.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

31. Na wstępie należy wyjaśnić, że rozporządzenie nr 1698/2005 było rozporządzeniem podstawowym, określającym ogólne zasady wsparcia ze strony Unii na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, przewidzianego przez EFRROW na okres programowania 2007–2013, w którym miały miejsce okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym²⁰. Rozporządzenie to uzupełniono przepisami wykonawczymi przewidzianymi w rozporządzeniu nr 1974/2006, którego art. 44 ust. 2 jest przedmiotem pytań prejudycjalnych drugiego i trzeciego oraz analizy przeprowadzonej w niniejszej opinii.

32. Rozporządzenie nr 1698/2005 zgodnie ze swoim art. 36 lit. a) ppkt (v) przewidywało wśród środków wsparcia na rzecz poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich²¹ środki ukierunkowane na popularyzację zrównoważonego użytkowania gruntów rolnych poprzez między innymi płatności z tytułu dobrostanu zwierząt. Zgodnie z art. 40 rozporządzenia nr 1698/2005 płatności te były przyznawane rolnikom, którzy dobrowolnie podjęli zobowiązania dotyczące dobrostanu zwierząt (ust. 1). Zobowiązania te były z reguły podejmowane na okres od pięciu do siedmiu lat (ust. 2), a płatności dokonywano corocznie, przy czym pokrywały one dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające z podjętego zobowiązania, a w stosownych przypadkach – poniesione koszty (ust. 3).

33. W niniejszym przypadku Groenland Poultry jest trzecim beneficjentem środka pomocy przyznanego w 2013 r. na zobowiązanie podjęte na okres pięciu lat na podstawie art. 40 rozporządzenia nr 1698/2005, który był realizowany w postaci płatności rocznych. Spółka ta przejęła gospodarstwo i rzeczne zobowiązanie w 2015 r. jako najemca pomieszczeń, ale musiała zaprzestać działalności w 2016 r., ponieważ nie mogła już z nich korzystać ze względu na rozwiązanie umowy najmu przez wynajmującego. W tym kontekście sąd odsyłający, do którego wniesiono odwołanie od wyroku utrzymującego w mocy decyzje APIA nakazujące Groenland Poultry pełny zwrot pomocy wypłaconej z tego tytułu w wysokości około 3 133 400 EUR, zastanawia się w szczególności nad zgodnością tych decyzji z zasadą proporcjonalności, wskazując, że Groenland Poultry sama otrzymała jedynie kwotę około 585 000 EUR, a wspomniane zobowiązanie było przestrzegane przez cztery z pięciu lat przewidzianych w jego warunkach.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

34. W pytaniu drugim sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 44 ust. 1 i art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006, interpretowany w świetle zasady proporcjonalności, wymaga, by ostatni beneficjent pomocy przyznanej z tytułu poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich na rzecz dobrostanu zwierząt, który jest zmuszony definitywnie zaprzestać działalności rolniczej przed końcem wieloletniego okresu ważności zobowiązania, mimo że wypełnił już

²⁰ Chociaż rozporządzenie nr 1698/2005 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 1305/2013, ma ono nadal zastosowanie do operacji realizowanych zgodnie z programami zatwierdzonymi na podstawie tego rozporządzenia przed dniem 1 stycznia 2014 r. (zob. art. 88 rozporządzenia nr 1305/2013).

²¹ Zobacz sekcję 2 rozporządzenia nr 1698/2005.

znaczną jego część, a przejęcie zobowiązania okazało się niewykonalne, był zobowiązany do pełnego zwrotu tej pomocy, w tym pomocy wypłaconej jego poprzednikom, czy też beneficjent ów jest zobowiązany do zwrotu częściowego, czyli do wysokości pomocy, którą rzeczywiście otrzymał.

1. W przedmiocie dopuszczalności

35. APIA i rząd rumuński uważają, że pytanie drugie, podobnie jak trzecie, należy uznać za niedopuszczalne ze względu na to, że dotyczy ono wykładni art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1974/2006, chociaż wykładnia ta nie będzie pomocna w rozstrzygnięciu sporu w postępowaniu głównym. Ścisłej rzecz ujmując, strony te podnoszą, że ponieważ przepis ten przewiduje, iż państwa członkowskie „*moga*”²² nie wymagać zwrotu, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, a ustawodawca rumuński postanowił nie skorzystać z tej możliwości w prawie krajowym, stosowanie tego przepisu nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym, w związku z czym na podstawie art. 44 ust. 1 tego rozporządzenia beneficjent pomocy jest zobowiązany do jej zwrotu.

36. W tym względzie pragnę przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między sądami krajowymi i Trybunałem, po pierwsze, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się postępowanie i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i znaczenia dla sprawy pytań skierowanych do Trybunału. W związku z tym, jeśli zadane pytania dotyczą wykładni przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Ponadto odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne postawione przez sąd krajowy jest możliwa jedynie wtedy, gdy żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu głównego lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób²³. Po drugie, w ramach tejże współpracy do Trybunału należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi temu ostatniemu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Ponadto Trybunał może wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoich pytaniach prejudycjalnych²⁴.

37. W niniejszej sprawie, o ile drugie pytanie prejudycjalne w swojej treści odnosi się wyraźnie wyłącznie do art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1974/2006, będącego przepisem fakultatywnym dla państw członkowskich, który nie został przejęty do prawa rumuńskiego, o tyle pragnę zauważyć, co następuje: po pierwsze, sąd odsyłający w swoim pytaniu powołał się również na zasadę proporcjonalności, która jest ogólną zasadą prawa Unii²⁵; po drugie, z uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika w sposób dorozumiany, iż sąd ten zastanawia się również nad związkiem tego przepisu z ust. 1 tego artykułu; po trzecie, Trybunał

²² Wyróżnienie własne.

²³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 września 2022 r., VD i SR (C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703, pkt 56, 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁴ Zobacz wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁵ Zobacz wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Cementbouw Handel & Industrie/Komisja (C-202/06 P, EU:C:2007:814, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

București (sąd okręgowy w Bukareszcie) wykluczył zastosowanie art. 44 ust. 2 nie ze względu na brak „środka transpozycji”, lecz ze względu na to, że nie zostały spełnione przesłanki materialne²⁶.

38. W świetle całości powyższych rozważań i w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 36 niniejszej opinii proponuję stwierdzić, że pytanie drugie jest dopuszczalne, z zastrzeżeniem jego przeformułowania jako dotyczącego w istocie łącznej wykładni art. 44 ust. 1 i art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006.

2. Co do istoty

39. Zdaniem sądu odsyłającego wykładnia tych przepisów w świetle zasady proporcjonalności jest konieczna z uwagi na dwie okoliczności:

- po pierwsze, fakt, że APIA nałożyła na Groenland Poultry obowiązek pełnego zwrotu kwoty otrzymanej pomocy, w tym pomocy odpowiadającej latom zobowiązania pierwszemu i drugiemu, którą wypłacono nie Groenland Poultry, lecz poprzednim rolnikom (mianowicie Avicola Crevedia i Abator Avicola Crevedia), przy czym Groenland Poultry faktycznie otrzymała pomoc wyłącznie za trzeci i czwarty rok zobowiązania, zaś otrzymane kwoty nie przekraczają 20 % łącznej kwoty pomocy podlegającej zwrotowi²⁷;
- po drugie, fakt, że zobowiązanie było przestrzegane przez cztery z pięciu lat jego ważności, a także fakt, że zaprzestanie działalności, a mianowicie niekontynuowanie działalności w piątym roku zatrudnienia, było prawdopodobnie spowodowane przyczyną niezależną od woli Groenland Poultry, mianowicie rozwiązaniem umowy najmu lokali, za które to zdarzenie nie ponosi ona odpowiedzialności.

40. Powstaje zatem pytanie, czy zgodnie z zasadą proporcjonalności przepisy art. 44 rozporządzenia nr 1974/2006 należy interpretować w ten sposób, że APIA powinna była zażądać, jak podnosi Groenland Poultry, jedynie częściowego zwrotu kwot otrzymanych z tytułu zobowiązania, a w szczególności jedynie kwot otrzymanych przez tę spółkę.

41. W tym względzie w pierwszej kolejności, *co się tyczy brzmienia art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006*, należy przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem „[w] przypadku gdy podczas trwania zobowiązania podjętego jako warunek przyznania wsparcia beneficjent przekazuje [swoje gospodarstwo] innej osobie, ta ostatnia *może* przejąć zobowiązanie na pozostały okres. *Jeśli zobowiązanie nie jest przejęte, beneficjent zwraca przyznane mu wsparcie*”²⁸.

42. Przepis ten ustanawia zatem ogólną zasadę, że osoba przejmująca gospodarstwo od „beneficjenta” pomocy, która to osoba postanawia przejąć również podjęte przez niego zobowiązanie, wchodzi we wszystkie zobowiązania i obowiązki tego ostatniego w odniesieniu do pozostałego okresu. Tak więc, wbrew temu, co twierdzi Groenland Poultry, przepis ten reguluje moim zdaniem w sposób jasny i precyzyjny skutki prawne dotyczące obowiązku zwrotu, które wynikają z przekazania gospodarstwa, ustanawiając zasadę, że przejmujący w ramach takiego przekazania, który dobrowolnie przejmuje również zobowiązanie wieloletnie, jest jako

²⁶ Zobacz pkt 24 niniejszej opinii.

²⁷ Zobacz pkt 22 niniejszej opinii.

²⁸ Wyróżnienie własne.

„beneficjent”²⁹ zobowiązany do zwrotu otrzymanej pomocy w przypadku ponownego przekazania gospodarstwa innej osobie w okresie ważności zobowiązania, chyba że ta ostatnia z kolei przejmie to zobowiązanie na pozostały okres.

43. Jak podnosi Komisja, zgodnie z koncepcją art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 w przypadku przejęcia gospodarstwa przekazujący może również przenieść swoje zobowiązania wieloletnie. Tak więc, jeżeli przekazujący zdecyduje się nie robić tego lub jeżeli znalezienie przejmującego jest „niewykonalne” [w rozumieniu art. 44 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia³⁰], jest on zobowiązany do zwrotu całej przyznanej pomocy, co zwalnia go z zobowiązań. Podobnie przekazujący ulega zwolnieniu z obowiązków, jeżeli przejmujący ze swojej strony przejmie zobowiązania wieloletnie, w którym to przypadku przejmujący staje się beneficjentem pomocy do czasu wygaśnięcia tych zobowiązań, wraz ze wszystkimi wynikającymi stąd korzyściami i obowiązkami³¹.

44. W drugiej kolejności, *co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006*, należy stwierdzić, że o ile przepis ten ustanawia zasadę, zgodnie z którą przy przekazaniu gospodarstwa za beneficjenta uznaje się osobę, która podtrzymuje zobowiązanie i jest z tego tytułu zobowiązana do zwrotu otrzymanej pomocy, o tyle ust. 2 i 3 tego artykułu ustanawiają wyjątki od tej zasady, dając państwom członkowskim możliwość niewymagania zwrotu. Dokładniej rzecz ujmując, art. 44 ust. 2 lit. a), który ma znaczenie w niniejszej sprawie, określa wyjątek od obowiązku zwrotu, w przypadku gdy „beneficjent, który wypełnił już znaczną część swojego zobowiązania, ostatecznie zaprzestaje działalności rolniczej a przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne”. Jeśli chodzi o wyjątek od ustanowionego w ust. 1 ogólnego obowiązku zwrotu pomocy przez beneficjenta, przypadki, o których mowa w ust. 2 i 3, należy interpretować w sposób zawężający³².

45. Jednakże w rozpatrywanej sytuacji jest bezsporne, że tej przewidzianej we wspomnianym art. 44 ust. 2 tego rozporządzenia możliwości nie wprowadzono w prawie rumuńskim, w związku z czym w niniejszej sprawie we wszystkich przypadkach nieprzejęcia zobowiązania przy przekazaniu gospodarstwa w okresie ważności zobowiązania wieloletniego beneficjent pozostaje zobowiązany na podstawie art. 44 ust. 1 tego samego rozporządzenia do pełnego zwrotu otrzymanej pomocy, a w związku z tym, zgodnie z zasadą skuteczności, władze rumuńskie są zobowiązane do odzyskania owej pomocy, ponieważ żadna podstawa prawna nie uzasadnia odstąpienia od tej czynności. W związku z tym w świetle okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, opisanych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, uważam, że Groenland Poultry nie może powołać się na ten wyjątek celem uniknięcia pełnego zwrotu otrzymanej pomocy, w tym pomocy wypłaconej poprzednim beneficjentom.

46. W trzeciej kolejności, *co się tyczy celu art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006*, należy podkreślić, że przedstawiona powyżej wykładnia językowa tego przepisu pozwala również na osiągnięcie pierwotnego celu, przyświecającego otrzymanej pomocy, a mianowicie wspierania

²⁹ Zgodnie z art. 2 lit. h) rozporządzenia nr 1698/2005 „beneficjent” oznacza „podmiot gospodarczy, podmiot lub przedsiębiorstwo, publiczne lub prywatne, odpowiedzialne za realizację operacji lub otrzymujące wsparcie”.

³⁰ Zobacz analizę w ramach trzeciego pytania prejudycjalnego.

³¹ Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 4 lit. a) i b) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014, po tym, jak przejmujący poinformuje właściwe władze i zwróci się o wypłacenie pomocy lub wsparcia zgodnie z ust. 3 lit. a), „wszystkie prawa i obowiązki przekazującego, wynikające ze stosunku prawnego między przekazującym a właściwym organem, powstałe na skutek złożenia wniosku o przyznanie pomocy, wniosku o wsparcie lub wniosku o płatność, przechodzą na przejmującego”, przy czym na podstawie lit. b) „wszelkie działania niezbędne do przyznania pomocy lub wsparcia i wszystkie deklaracje złożone przez przekazującego przed przekazaniem przypisane zostają przejmującemu do celów stosowania odpowiednich przepisów unijnych”.

³² Zobacz analogicznie wyrok z dnia 4 września 2018 r., ClientEarth/Komisja (C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

dobrostanu zwierząt. Przede wszystkim, jak twierdzi Komisja, dla realizacji tego celu istotne jest, aby zobowiązanie wieloletnie zostało wykonane w całości, ponieważ jedynie dłuższy okres zapewnia osiągnięcie celu rozpatrywanej pomocy³³. W związku z tym ważne jest, aby w przypadku przeniesienia zobowiązania na innego beneficjenta wszystkie obowiązki i długi były powiązane z beneficjentem, który przejął zobowiązanie. Musi być ono realizowane przez cały okres, gdyż w przeciwnym razie odbiega od celu i traci swój korzystny wpływ na zwierzęta.

47. Następnie należy w tym względzie również wziąć pod uwagę fakt, że zobowiązanie jest związane z hodowlą zwierząt i ich dobrostanem. Przejmujący, który przejmuje zobowiązanie wraz z jego aktywami i pasywami, również w całości przejmuje zobowiązanie za poprzednie lata. Ponieważ przekazujący zainwestował już pomoc otrzymaną w związku z dobrostanem zwierząt i na ich rzecz w swoim gospodarstwie, poprawiając w ten sposób jego stan gospodarstwa, które przekazywane jest przejmującemu, ten ostatni, jako beneficjent, korzysta pośrednio z wcześniejszych inwestycji i otrzymuje pozostałą płatność. Jeżeli zaś ów drugi beneficjent nie jest w stanie wywiązać się z zobowiązania do czasu jego wygaśnięcia, musi on również ponieść wszelkie niedogodności wynikające z takiego zobowiązania, polegające na zobowiązaniu go do zwrotu pomocy na rzecz dobrostanu zwierząt, w tym części otrzymanej przez pierwszego beneficjenta. Ów obowiązek pełnego zwrotu otrzymanej pomocy w przypadku zaprzestania wykonywania zobowiązania motywuje zatem beneficjenta do podjęcia wszelkich starań w celu wywiązania się z niego.

48. Wreszcie z punktu widzenia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii, którą państwa członkowskie powinny zapewnić³⁴, należy zadbać o możliwość skutecznego odzyskania środków finansowych Unii, jeżeli ich płatności dokonano z naruszeniem prawa Unii. Tymczasem w przypadku takim jak niniejszy zasadę ustanowioną w art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 byłoby łatwo obejść, gdyby pierwszy beneficjent pomocy przeniósł swoje zobowiązanie na innego beneficjenta i gdyby ten natychmiast zrezygnował z zobowiązania wieloletniego przed jego wygaśnięciem, bez konsekwencji finansowych dla żadnego z nich. Z tego punktu widzenia obowiązek odzyskania całej pomocy otrzymanej z tytułu zobowiązania istnieje również w świetle przepisów rozporządzenia (UE) nr 1306/2013³⁵, którego art. 58 ust. 1 lit. e) nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia „wszelkich [...] środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii, w szczególności w celu odzyskiwania nienależnych płatności”.

49. Wniosku tego nie mogą podważyć ewentualne argumenty oparte na naruszeniu zasady pewności prawa czy zasady proporcjonalności.

50. Z jednej strony bowiem, *jeśli chodzi o zasadę pewności prawa*, wydaje mi się, że przepisy art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 są w pełni zgodne z tą zasadą, ponieważ wynika z nich jasno, iż na osobie będącej w chwili rozwiązania zobowiązania „beneficjentem pomocy” w rozumieniu tego rozporządzenia spoczywa obowiązek pełnego zwrotu pomocy w razie zakończenia wykonywania zobowiązania, niezależnie od tego, czy osobą tą jest podmiot przekazujący, czy przejmujący owo zobowiązanie. Innymi słowy, przy przejęciu zobowiązania przejmujący jest świadomy, że wraz z uzyskaniem statusu „beneficjenta” podlega obowiązkowi

³³ Warto bowiem zauważyć, że w art. 40 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1698/2005 uściślono, iż „[w] przypadkach koniecznych i uzasadnionych ustala się *dłuższy okres* zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 90 ust. 2, dotyczącą poszczególnych rodzajów zobowiązań” (wyróżnienie własne).

³⁴ Zobacz podobnie art. 74 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549).

zwrotu wszystkich otrzymanych kwot, jeżeli zaprzestanie wykonywać zobowiązanie. W takiej sytuacji nowy beneficjent, mając pełną świadomość ryzyka i kwestii finansowych związanych z przejęciem zobowiązania, i „spieniężywszy” to zobowiązanie w trakcie negocjacji umowy przekazania może zatem albo odmówić przyjęcia zobowiązania, albo uczynić wszystko, co w jego mocy, aby wywiązać się z niego, albo podjąć próbę przekazania gospodarstwa i zobowiązania nowemu przejmującemu, jeżeli uzna, że nie będzie w stanie zapewnić kontynuacji zobowiązania.

51. Z drugiej strony, co się tyczy *zasady proporcjonalności*, uważam, że ciążący na drugim beneficjencie obowiązek pełnego zwrotu płatności otrzymanych celem zapewnienia dobrostanu zwierząt jest proporcjonalny, ponieważ z powodów wyjaśnionych powyżej art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006, a także koncepcja leżąca u podstaw tego artykułu są wystarczająco jasne i bezwarunkowe, aby przejmujący miał świadomość w momencie zawierania umowy, że jeśli podejmie decyzję o przejęciu zobowiązań, lecz nie wywiąże się z zobowiązań wieloletnich po przejęciu gospodarstwa, może być zobowiązany do zwrotu całości pomocy, w tym pomocy otrzymanej wcześniej przez przekazującego. Proporcjonalny charakter zasady wynika z faktu, że zgodnie ze wspomnianym art. 44 ust. 1 osoba przekazująca gospodarstwo może swobodnie zdecydować o nieprzejmowaniu zobowiązań wieloletnich [co wynika z brzmienia tego przepisu: „[...] ta ostatnia *może przejąć* zobowiązanie na pozostały okres [...]” (wyróżnienie własne)]. Ponadto w każdym razie ów art. 44 nie stoi na przeszkodzie ustaleniu przez strony w umowie przekazania zakresu odpowiedzialności każdej ze stron w przypadku zaprzestania przez ostatniego beneficjenta wykonywania zobowiązania w dziedzinie dobrostanu zwierząt, co dawałoby przejmującemu możliwość wniesienia powództwa przeciwko przekazującemu na podstawie prawa krajowego i przed sądy krajowe. Jednakże w celu zapewnienia skuteczności art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006 tego rodzaju postanowienia umowne mogą mieć zastosowanie wyłącznie na zasadzie regresu, po dokonaniu pełnego zwrotu otrzymanej pomocy. Wreszcie, ponieważ obowiązek zwrotu wynika z odpowiednich przepisów prawa Unii, które poza tym art. 44 ust. 2 i 3 nie pozostawiają państwom członkowskim zakresu uznania, uważam, że nie może dojść do podważenia zasady proporcjonalności.

52. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na drugie pytanie prejudycjalne odpowiedzieć, że art. 44 ust. 1 i art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006 należy interpretować w ten sposób, iż w przypadku gdy w okresie wykonywania zobowiązania podjętego jako warunek przyznania finansowania gospodarstwo beneficjenta zostaje przekazane w całości lub w części na rzecz innej osoby, która dobrowolnie przejmuje to zobowiązanie a następnie ostatecznie zaprzestaje działalności rolniczej, ów drugi beneficjent pomocy jest co do zasady zobowiązany zwrócić otrzymaną pomoc w odniesieniu do całego zobowiązania, w tym kwoty otrzymane przez poprzednich beneficjentów tej pomocy, mimo iż wypełnił już znaczną część zobowiązania, chyba że dane państwo członkowskie postanowiło nie wymagać tego zwrotu na podstawie wyjątków określonych w szczególności w art. 44 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia.

C. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

53. W trzecim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, jakie elementy należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy „przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne” w rozumieniu trzeciej przesłanki przewidzianej w art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006.

1. W przedmiocie dopuszczalności

54. Ze względów przedstawionych już w pkt 35–38 niniejszej opinii proponuję stwierdzić, że pytanie trzecie jest dopuszczalne.

2. Co do istoty

55. Jak przypomniano w pkt 41–43 niniejszej opinii, art. 44 rozporządzenia nr 1974/2006 ustanawia w ust. 1 ogólną zasadę mającą zastosowanie do sytuacji, w której beneficjent zaprzestaje działalności rolniczej, zgodnie z którą „jeśli zobowiązanie nie jest przejęte, beneficjent zwraca przyznane mu wsparcie”, a w ust. 2 lit. a) – jeden z wyjątków od tej ogólnej zasady, który ma zastosowanie do szczególnych sytuacji, w których rolnik „ostatecznie zaprzestaje działalności rolniczej” z przyczyn innych niż siła wyższa i wyjątkowe okoliczności, o których mowa w art. 47 tego rozporządzenia (i które zostaną poddane analizie w ramach pierwszego pytania prejudycjalnego).

56. Wyjątek ten znajduje zastosowanie w razie spełnienia dwóch przesłanek, a mianowicie po pierwsze, beneficjent przekazujący wypełnił już znaczną część swojego zobowiązania, a po drugie, przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem o wykładnię drugiej z tych przesłanek, wskazanej w art. 44 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia.

57. Dokładniej rzecz ujmując, sąd odsyłający stwierdza, że przepis ten wydaje się wymagać przedstawienia dowodów na tę okoliczność przez beneficjentów, którzy twierdzą, iż znaleźli się w takiej sytuacji, a nie abstrakcyjnego dowodu braku jakiegokolwiek następcy zainteresowanego przejęciem zobowiązania, który to dowód może być niemożliwy do przeprowadzenia. W tym względzie sąd ten wyjaśnia, że Groenland Poultry przedstawiła dowody wskazujące na to, że Vitali była zainteresowana przejęciem jej zobowiązania, ale nie uzyskała pozwoleń sanitarnych i weterynaryjnych niezbędnych do przejęcia działalności rolniczej, pomimo zgody rady wierzycieli Agrolì Group na wynajem pomieszczeń.

58. W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że brzmienie art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006 odnosi się do „przejęcia zobowiązania *przez następcę*” (wyróżnienie własne), czyli przez „jakiegokolwiek następcę”, a nie dotyczy jednego konkretnego następcy. Gdyby zatem prawodawca Unii chciał położyć nacisk na niemożność przejęcia zobowiązania przez następcę przejmującego gospodarstwo, wskazałby po prostu, że „przejęcie zobowiązania przez *tego* następcę jest niewykonalne”. W związku z tym, aby móc powołać się na ten wyjątek, wydaje mi się, że nie wystarczy, iż przejęcie zobowiązania przez następcę jest niemożliwe ze względu na trudności związane z tym następcą; musi zaistnieć sytuacja, w której obiektywne okoliczności uniemożliwiły beneficjentowi „uratowanie” zobowiązania, czyli przekazanie zobowiązania obiektywnie było niemożliwe.

59. Wydaje mi się, że wykładnię tę potwierdza również analiza kontekstowa zawarta w pkt 44 niniejszej opinii, zgodnie z którą przepis art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006 stanowi wyjątek od zasady przewidzianej w tym art. 44 ust. 1, a zatem należy go interpretować w sposób zawężający.

60. Wreszcie pragnę zauważyć, że o ile w niniejszej sprawie ocena, czy obiektywne okoliczności mogły uniemożliwić przeniesienie zobowiązania z Groenland Poultry na Vitali, należy do sądu odsyłającego, to na podstawie dostarczonych przez niego informacji przejęcie zobowiązania

wydaje się „wykonalne”, biorąc pod uwagę, że następca miał zamiar przejąć zobowiązanie, lecz udaremniła to przejęcie jedynie niemożność uzyskania zezwolenia administracyjnego, czyli szczególna sytuacja właściwa dla tego konkretnego następcy.

61. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na trzecie pytanie prejudycjalne odpowiedzieć, że art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006 należy interpretować w ten sposób, że zapisane w nim sformułowanie o tym, iż „przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne”, odnosi się do sytuacji, w której przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne ze względu na obiektywne okoliczności, które nie pozwalają na kontynuację zobowiązania i nie są związane ze szczególnymi lub specyficznymi sytuacjami właściwymi dla tego konkretnego potencjalnego następcy.

V. Wnioski

62. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie, Rumunia) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

- 1) Artykuł 44 ust. 1 i art. 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia Komisji nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), zmienionego rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 679/2011 z dnia 14 lipca 2011 r.,

należy interpretować w ten sposób, że

w przypadku gdy w okresie wykonywania zobowiązania podjętego jako warunek przyznania finansowania gospodarstwo beneficjenta zostaje przekazane w całości lub w części na rzecz innej osoby, która dobrowolnie przejmuje to zobowiązanie, a następnie ostatecznie zaprzestaje działalności rolniczej, ów drugi beneficjent pomocy jest co do zasady zobowiązany zwrócić otrzymaną pomoc w odniesieniu do całego zobowiązania, w tym kwoty otrzymane przez poprzednich beneficjentów tej pomocy, mimo iż wypełnił już znaczną część zobowiązania, chyba że dane państwo członkowskie postanowiło nie wymagać tego zwrotu na podstawie wyjątków określonych w szczególności w art. 44 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia.

- 2) Artykuł 44 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1974/2006, zmienionego rozporządzeniem wykonawczym nr 679/2011,

należy interpretować w ten sposób, że

zapisane w nim sformułowanie o tym, iż „przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne”, odnosi się do sytuacji, w której przejęcie zobowiązania przez następcę jest niewykonalne ze względu na obiektywne okoliczności, które nie pozwalają na kontynuację zobowiązania i nie są związane ze szczególnymi lub specyficznymi sytuacjami właściwymi dla tego konkretnego potencjalnego następcy.