

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 7 lipca 2011 r.¹

I — Wprowadzenie

1. Celem wspólnej polityki rolnej (WPR) jest w szczególności zapewnienie odpowiedniego dochodu dla rolników². Jego realizacji służą przewidziane w budżecie Unii środki, z których można udzielić rolnikom bezpośredniego wsparcia dochodowego. Pomoc, która na początku wiązała się z produkcją, od czasu reformy z 2003 r. była stopniowo „oddzielana” i została połączona w „płatność jednolitą”. Zamierzonym celem jest spowodowanie, aby rolnicy przy wyborze upraw nie kierowali się pomocą, ale uwarunkowaniami rynkowymi. Kwota płatności jednolitej, o którą rolnik

może się ubiegać, zależy³ między innymi od kwoty pomocy otrzymywanej przed reformą; uwzględniane są w tym względzie lata 2000–2002.

2. Aby również nowi rolnicy mogli korzystać z prawa do płatności jednolitych, państwa członkowskie mogą im przydzielić kwoty referencyjne z tzw. „rezerwy krajowej”; utworzonej głównie w drodze zmniejszenia kwot referencyjnych przyznawanych dotychczasowym beneficjentom wsparcia. W tym kontekście Trybunał Supremu (Hiszpania) zwrócił się do Trybunału o wyjaśnienie kwestii, czy państwa

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Artykuł 39 ust. 1 lit. b) TFUE [dawny art. 33 ust. 1 lit. b) WE].

3 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników i zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1, zwane dalej „rozporządzeniem nr 1782/2003” lub „rozporządzeniem nr 1782/2003 w sprawie systemu płatności jednolitych”), znajduje zastosowanie *ratione temporis* do niniejszej sprawy. Rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16).

członkowskie spośród „nowych” rolników⁴ mogą uwzględniać tylko „młodych” rolników (w wieku poniżej 40 lat), którzy w ramach ich pierwszej działalności korzystali już z pomocy unijnej, a konkretnie „wsparcia na rzecz podejmowania działalności”⁵ przyznawanego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

4. Zgodnie z motywem 29 „[w] celu ustanowienia kwoty, do której rolnik powinien być uprawniony w ramach nowego systemu, celem jest odniesienie się do kwot przyznawanych mu w trakcie okresu referencyjnego. Aby uwzględnić okoliczności szczególne, należy utworzyć rezerwę krajową. Rezerwa taka może również zostać wykorzystana do ułatwiania uczestnictwa nowych rolników w systemie. Płatność jednolita powinna być ustalana na poziomie gospodarstwa”.

II — Ramy prawne

A — Prawo Unii

5. Artykuł 33 rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Wymogi”, stanowi w ust. 1:

„Rolnicy mają dostęp do systemu płatności jednolitych, jeżeli:

1. Rozporządzenie nr 1782/2003 w sprawie płatności jednolitych

[...]

3. Rozporządzenie nr 1782/2003⁶ w znacznej części połączyło w płatność jednolitą bezpośrednie wsparcie dochodu rolników przewidziane w ramach wspólnej polityki rolnej, które dotychczas wiązało się z produkcją.

c) otrzymali uprawnienie do płatności z rezerwy krajowej lub w drodze cesji”.

6. Artykuł 42 tego rozporządzenia zatytułowany „Rezerwa krajowa” stanowi:

4 — Wersja niemiecka rozporządzenia nr 1782/2003 stosuje raczej abstrakcyjne sformułowanie „Betriebsinhaber”, podczas gdy inne wersje językowe stosują pojęcia bardziej wymowne, takie jak „farmer”, „agriculteur”, „agricoltore”, „agricultor” lub „landbouwer”. We wszystkich językach, zgodnie z definicją z art. 2 lit. a) tego rozporządzenia, pojęcie to oznacza osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych. Dla lepszej czytelności będę dalej stosować sformułowanie „rolnik”.

5 — Zgodnie z rozporządzeniem 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 (EFROW) (Dz.U. L 277, s. 1, zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1698/2005” lub „rozporządzeniem nr 1698/2005 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich”).

6 — Wyżej wymienione w przypisie 3.

„1. [...] państwo członkowskie stosuje liniowe procentowe zmniejszenie kwot referencyjnych w celu utworzenia rezerwy krajowej. Zmniejszenie takie nie może być wyższe niż 3%.

[...]

3. Państwa członkowskie mogą wykorzystać rezerwę krajową do przyznawania, w pierwszej kolejności, kwot referencyjnych rolnikom, którzy rozpoczynają swoją działalność rolniczą po dniu 31 grudnia 2002 r. lub w roku 2002, lecz nie uzyskali żadnych płatności bezpośrednich w tym roku, zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji.

4. Państwa członkowskie wykorzystują rezerwę krajową w celu ustanowienia, zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji, kwot referencyjnych dla rolników znajdujących się w specyficznej sytuacji, która zostanie zdefiniowana przez Komisję zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2.

5. Państwa członkowskie mogą wykorzystać rezerwę krajową w celu ustanowienia, zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji, kwot referencyjnych dla rolników z obszarów podlegających programom restrukturyzacji i/lub rozwoju odnoszącym się do jednej z dwóch form interwencji publicznej w celu przeciwdziałania porzucaniu gruntów i/lub w celu zrekompensowania specyficznych niekorzystnych warunków dotyczących rolników na takich obszarach.

7. Państwa członkowskie stosują liniowe zmniejszenie uprawnień, w przypadku gdy ich rezerwa krajowa nie wystarcza do uwzględnienia przypadków, o których mowa w ust. 3 i 4.

[...]"

2. Rozporządzenie wykonawcze nr 795/2004

7. Zgodnie z art. 2 lit. k) rozporządzenia Komisji (WE) nr 795/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu płatności jednolitych określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003⁷ „rolnik rozpoczynający działalność rolniczą” do celów art. 37 ust. 2 i art. 42 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 oznacza osobę fizyczną lub prawną, która nie prowadziła jakiejkolwiek działalności rolniczej w swoim własnym imieniu i na własne ryzyko lub która nie miała kontroli nad osobą prawną prowadzącą działalność rolniczą w okresie pięciu lat poprzedzających rozpoczęcie nowej działalności rolniczej.

W przypadku osoby prawnej, osoba(-y) fizyczna(-e), która(-e) ma(mają) kontrolę nad osobą prawną, nie mogła prowadzić jakiejkolwiek działalności rolniczej w swoim własnym imieniu i na własne ryzyko lub nie mogła

[...]

7 — Dz.U. L 141, s. 1, zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym nr 795/2004”.

mieć kontroli nad osobą prawną prowadzącą działalność rolniczą w okresie pięciu lat poprzedzających rozpoczęcie działalności rolniczej przez osobę prawną”.

ii) podejmowanie działalności przez młodych rolników

[...]”.

8. Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego stanowi:

„W przypadku gdy państwo członkowskie korzysta z możliwości przewidzianych w art. 42 ust. 3 i 5 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, rolnicy mogą, zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej sekcji i zgodnie z obiektywnymi kryteriami określonymi przez zainteresowane państwo członkowskie, otrzymywać uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej”.

10. Artykuł 22 tego rozporządzenia, zatytułowany „Podejmowanie działalności przez młodych rolników”, w ust. 1 stanowi:

„1. Wsparcia, o którym mowa w art. 20 lit. a) ppkt (ii), udziela się osobom, które:

3. Rozporządzenie nr 1698/2005 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich

9. Artykuł 20 rozporządzenia nr 1698/2005⁸, stanowiący część tytułu IV „Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich”, stanowi:

„Wsparcie ukierunkowane na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego dotyczy:

a) środków, których celem jest upowszechnianie wiedzy i poprawa potencjału ludzkiego poprzez:

a) mają mniej niż 40 lat oraz po raz pierwszy podejmują działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem;

b) posiadają odpowiednie umiejętności i kwalifikacje zawodowe;

c) przedkładają plan biznesowy dotyczący rozwoju ich działalności rolniczej”.

B — *Prawo hiszpańskie*

[...]

11. Dekret królewski 1470/2007 z dnia 2 listopada 2007 r. w sprawie wdrażania płatności bezpośrednich dla rolnictwa, wydany przez hiszpańską radę ministrów na wniosek

⁸ — Wyżej wymienione w przypisie 5.

ministra rolnictwa, rybołówstwa i żywności⁹, ma na celu zgodnie z jego art. 1 ust. 1 ustanowienie podstawowych zasad znajdujących zastosowanie w szczególności do płatności jednolitych przewidzianych w rozporządzeniu nr 1782/2003.

z dnia 13 listopada 2009 r., jednakże jego treść została powtórzona w tych dwóch kolejnych dekrétach.

12. Zgodnie z art. 9 ust. 2 tego dekretu:

„Uprawnienia do płatności jednolitych z rezerwy krajowej otrzymają, pod warunkiem spełnienia poniższych przesłanek:

[...]

b) młodzi rolnicy, którzy rozpoczęli działalność po raz pierwszy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. [w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich], podejmując działalność w jednym z sektorów – z wyłączeniem produkcji nasiennej – wymienionych w załączniku VI do rozporządzenia [...] nr 1782/2003 oraz którzy nie otrzymali uprzednio uprawnień do płatności jednolitych z rezerwy krajowej”.

13. Dekret królewski 1470/2007 został uchylony dekretem królewskim 1612/2008 z dnia 3 października 2008 r., który z kolei został uchylony dekretem królewskim 1680/2009

III — Okoliczności faktyczne i pytanie prejudycjalne

14. Zgodnie z informacją sądu krajowego Unió de Pagesos de Catalunya stanowi główny związek zawodowy rolników w Katalonii.

15. W dniu 27 października 2008 r. Unió de Pagesos de Catalunya¹⁰ wniósł skargę do Tribunal Supremo mającą przede wszystkim na celu stwierdzenie nieważności art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 w zakresie, w jakim w odniesieniu do młodych rolników, którzy zamierzają korzystać z płatności jednolitej, wprowadził on nową przesłankę, która nie została przewidziana w art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, który stosuje się bezpośrednio. Artykuł ten nie uzależnia bowiem możliwości skorzystania z płatności jednolitej przez młodych rolników od przyznania wsparcia z tytułu rozpoczęcia działalności rolniczej.

16. Tribunal Supremo podziela zdanie Unió de Pagesos de Catalunya, zgodnie z którym art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 powoduje nierówność, która

⁹ — Opublikowany w *Boletín Oficial del Estado* z dnia 3 listopada 2007 r.

¹⁰ — Zgodnie ze wskazówkami dostarczonymi przez Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos – Iniciativa Rural del Estado Español (federację hiszpańskich związków zawodowych rolników i hodowców – inicjatywę rządu Hiszpanii na rzecz rozwoju obszarów wiejskich), stronę w postępowaniu przed sądem krajowym oraz w postępowaniu przed Trybunałem.

w efekcie dyskryminuje młodych rolników i jest niezgodna z zasadą nadrzędności prawa unijnego.

IV — Analiza prawna

A — Dopuszczalność pytania prejudycjalnego

17. Uznawszy, że rozstrzygnięcie sporu wymaga od Trybunału dokonania wykładni art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, Tribunal Supremo zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007, który uzależnia możliwość otrzymania uprawnień do płatności jednolitej z rezerwy krajowej od tego, czy chodzi o młodych rolników, którzy podjęli działalność po raz pierwszy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005, jest zgodny z art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003?”

18. W postępowaniu przed Trybunałem wzięli udział: Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos – Iniciativa Rural del Estado Español (zwana dalej „Coordinadorą”), rządu hiszpańskiego, niemiecki, grecki i austriacki oraz Komisja; rząd austriacki przedstawił jedynie uwagi na piśmie, podczas gdy pozostałe strony przedstawiły swoje stanowisko na piśmie i ustnie.

19. Po pierwsze, Tribunal Supremo w postanowieniu odsyłającym podnosi, że nie ma najmniejszej wątpliwości, iż w celu rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym konieczna jest wykładnia rozporządzenia nr 1782/2003. Po drugie, Tribunal Supremo stwierdza, że sporny dekret królewski został w międzyczasie uchylony i że jego treść została ujęta w późniejszych dekretych królewskich, co oznacza, że zaskarżony przepis ma dalej znaczenie w kontekście innych skarg, które mogą zostać wniesione w związku z tym samym zagadnieniem.

20. W pierwszej kolejności należy zatem zastanowić się, czy odpowiedź Trybunału na pytanie prejudycjalne jest rzeczywiście konieczna w celu rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym, czy też ma ona znaczenie jedynie dla przyszłych postępowań.

21. Uwagi na piśmie rządu hiszpańskiego dodatkowo zwiększają te wątpliwości. Rząd hiszpański twierdzi, że w związku z tym, iż dekret królewski 1470/2007 został w międzyczasie uchylony, pytanie prejudycjalne nie ma znaczenia dla orzeczenia w sprawie skargi wniesionej przez Unió de Pagesos de Catalunya z uwagi właśnie na uchylenie tego dekretu i z tego powodu pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne.

22. Rząd hiszpański powołuje się na utrwalone orzecznictwo Tribunal Supremo, zgodnie z którym skarga bezpośrednia na przepisy ogólne służy eliminacji z porządku prawnego niezgodnych z prawem przepisów przyjętych przez ustawodawcę, nie ma zaś na celu wydania orzeczenia w przedmiocie praw indywidualnych. Z orzecznictwa tego wynika, że skarga bezpośrednia traci zatem cały swój sens, jeżeli w momencie orzeczenia w sprawie sporny przepis został już usunięty z porządku prawnego w inny sposób.

23. Rząd hiszpański dodaje, że zgodnie z tą samą linią orzecniczą Tribunal Supremo uznał za bezprzedmiotową wcześniejszą skargę wniesioną przez Unió de Pagesos de Catalunya na dekret królewski poprzedzający sporny dekret 1470/2007 i przezeń uchylony, wobec czego umorzył postępowanie w sprawie. Ponadto Tribunal Supremo umorzył postępowanie w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności dekretu królewskiego 1470/2007 wniesionej przez inne zrzeszenie rolników, uzasadniając swoją decyzję tym, że dekret ten został uchylony dekretem królewskim 1612/2008. Zatem z punktu widzenia rządu hiszpańskiego postępowanie przed sądem krajowym jest odtąd bezzasadne i należy je umorzyć.

24. Trybunał zwrócił się zatem do Tribunal Supremo o wyjaśnienie¹¹, w jakim zakresie udzielenie odpowiedzi na pytanie prejudycjalne jest konieczne w celu rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym.

11 — Na podstawie art. 104 § 5 regulaminu postępowania.

25. W odpowiedzi Tribunal Supremo wyjaśnił, że stwierdzenie nieważności dekretu królewskiego 1470/2007 nie podważa dopuszczalności pytania prejudycjalnego. W tym względzie Tribunal Supremo powtarza, że po pierwsze, późniejsze dekryty zawierają te same przepisy. Po drugie, jego orzecznictwo, na które powołuje się rząd hiszpański, nie ma znaczenia w tej sprawie, ponieważ stwierdzenie nieważności dekretu nie nastąpiło w trakcie postępowania. Skarga wniesiona przez Unió de Pagesos de Catalunya pozostaje zatem zasadna.

26. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie w sprawie wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym przewidziane w art. 267 TFUE stanowi instrument współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi, przy pomocy którego Trybunał udziela sądom krajowym wskazówek dotyczących wykładni prawa Unii, potrzebnych im do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów¹².

27. W sytuacji gdy Trybunałowi przedłożone zostało do rozpatrzenia pytanie w trybie prejudycjalnym, zakłada się co do zasady, że ma ono znaczenie dla wydania orzeczenia w sprawie przed sądem krajowym¹³.

12 — Wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in., Zb.Orz. s. I-6057, pkt 40; z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 Danske Slagterier, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 65; postanowienie z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-336/08 Reinke, pkt 13; wyrok z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie C-137/08 VB Pénzügyi Lízing, Zb.Orz. s. I-10847, pkt 37.

13 — Wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-210/06 Carlesio, Zb.Orz. s. I-9641, pkt 67; z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli, Zb.Orz. s. I-5667, pkt 27; z dnia 12 października 2010 r. w sprawie C-45/09 Rosenbladt, Zb.Orz. s. I-9391, pkt 33.

28. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o które wnosi sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem głównego sporu, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione¹⁴.

29. W postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunałowi zostało powierzone zadanie, którym jest przyczynienie się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a nie wyrażanie opinii doradczych na pytania ogólne lub hipotetyczne¹⁵.

30. Okoliczność, że w odpowiedzi udzielonej przez Tribunal Supremo na wniosek Trybunału o przedstawienie wyjaśnień sąd ten uzasadnia konieczność zwrócenia się do Trybunału z tym pytaniem prejudycjalnym, że postanowienia art. 9 ust. 2 lit. b) uchylonego w międzyczasie dekretu królewskiego 1470/2007 zostały przejęte w późniejszych dekreтах, potwierdza raczej pierwsze sprostowanie, że odpowiedź na to pytanie nie jest konieczna dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym, może natomiast taką się stać tylko w celu rozstrzygnięcia ewentualnych

skarg na późniejsze dekrety. Pytanie prejudycjalne byłoby w tej sytuacji hipotetyczne i w związku z tym niedopuszczalne.

31. Jednakże Tribunal Supremo wyjaśnił także, że jego orzecznictwo, zgodnie z którym skargi o stwierdzenie nieważności dekrétów uchylonych w międzyczasie z zastosowaniem innych procedur są bezprzedmiotowe, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, gdyż sporny dekret 1470/2007 nie został uchylony w trakcie postępowania, wobec czego skarga w postępowaniu przed sądem krajowym pozostaje zasadna. Co prawda wskazane byłyby bardziej szczegółowe wyjaśnienia w przedmiocie tego, że w prawie hiszpańskim dekrety uchylone przed wniesieniem skargi mogą zostać uznane za nieważne, co nie jest możliwe w odniesieniu do dekrétów, które zostały uchylone dopiero w trakcie postępowania. Jednakże uwzględniając wyraźne twierdzenie Tribunal Supremo, zgodnie z którym skarga wniesiona przez Unió de Pagesos de Catalunya zachowuje swoją ważność, należy uznać, że pytanie prejudycjalne jest istotne dla rozstrzygnięcia sporu, a tym samym jest dopuszczalne.

B — Odpowiedź na pytanie prejudycjalne

32. Sąd krajowy w swoim pytaniu dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 pozwala, żeby państwo członkowskie ograniczyło przewidzianą w tym artykule możliwość przyznania nowym rolnikom uprawnień do płatności

¹⁴ — Zobacz ww. w przypisie 13 wyroki.

¹⁵ — Wyroki: z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. s. I-5659, pkt 32; z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-478/07 Budejovický Budvar, Zb.Orz. s. I-7721, pkt 64; z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08 Attanasio Group, Zb.Orz. s. I-2055, pkt 28.

jednolitej z rezerwy krajowej jedynie do młodych rolników, którzy podjęli działalność po raz pierwszy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005.

korzystania z rezerwy krajowej już w wyroku w sprawie Elbertsen¹⁶.

1. Argumenty stron

33. Coordinadora i rządu hiszpański, niemiecki i austriacki proponują odpowiedzieć twierdząco na to pytanie.

34. Ich zdaniem art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 pozostawia państwom członkowskim zakres uznania w przedmiocie przyznania nowym rolnikom wsparcia z rezerwy krajowej. Jeżeli dane państwo członkowskie zdecyduje się skorzystać z tej możliwości, jego zakres uznania może być ograniczony jedynie o tyle, o ile państwo to jest zobowiązane stosować obiektywne kryteria, zapewnić równe traktowanie rolników oraz unikać wyłączenia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji. Jeżeli Hiszpania stosuje się w tym względzie do przewidzianych art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 kryteriów przyznawania wsparcia na rzecz podejmowania działalności przez młodych rolników, wymogi te są spełnione. Trybunał potwierdził istnienie po stronie państw członkowskich zakresu uznania w odniesieniu do kwestii

35. Rząd hiszpański ponadto twierdzi, że zgodnie z rozporządzeniem nr 1782/2003 należy uwzględnić przeobrażenia wspólnej polityki rolnej, które miały miejsce od czasu reformy z 2003 r. Od tej reformy dwa dotychczasowe filary WPR, czyli wsparcie rynku i wsparcie dochodów z jednej strony oraz rozwój obszarów wiejskich z drugiej strony nie są już wyraźnie odseparowane, ale uzupełniają się i dopasowują wzajemnie, przy czym rozwój obszarów wiejskich ma widoczne pierwszeństwo¹⁷. Zdaniem rządu hiszpańskiego związek ustanowiony w spornym uregulowaniu w pełni uwzględnia te dane.

36. Co się tyczy zasady równego traktowania, rząd austriacki precyzuje, że młodzi rolnicy w rozumieniu art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 w szczególności wymagają wsparcia, co powoduje, że nie znajdują się oni w takiej samej sytuacji co inni nowi rolnicy. W każdym razie nierówność traktowania

16 — Wyrok z dnia 22 października 2009 r. w sprawie C-449/08, Zb.Orz. s. I-10241.

17 — W tym względzie rząd hiszpański odsyła w szczególności do motywu 1 rozporządzenia nr 1698/2005, zgodnie z którym „[p]olityka rozwoju obszarów wiejskich powinna towarzyszyć politykom wsparcia rynku i dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej i uzupełniać je, a tym samym przyczyniać się do osiągnięcia celów tej polityki ustanowionych w traktacie” oraz do motywu 5 rozporządzenia nr 1782/2003, zgodnie z którym rzeczzone rozporządzenie przewiduje system stopniowego zmniejszania płatności bezpośrednich oraz wykorzystywanie oszczędności na potrzeby finansowania środków w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

nawet w podobnych okolicznościach znajduje obiektywne uzasadnienie, zwłaszcza potrzebą wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Rząd niemiecki również nie dostrzega w tym dyskryminacji, jednak to do sądu krajowego należy ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii.

jest udzielane także młodym rolnikom, których pierwsza działalność korzystała z pomocy na podstawie wcześniejszego rozporządzenia nr 1257/1999.

37. Rząd niemiecki ponadto podnosi, że art. 2 lit. k) rozporządzenia wykonawczego nr 795/2004 zawiera jedynie definicję minimalną nowych rolników, spośród których państwa członkowskie mogą dokonywać wyboru zgodnie z obiektywnymi kryteriami. Zakres swobodnego uznania przyznany państwom członkowskim przy ustalaniu tych kryteriów wynika także z art. 6 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 795/2004.

39. Komisja jest zdania, że art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 jest sprzeczny z art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, ponieważ narusza on zasadę równości traktowania. Po pierwsze, bierze on pod uwagę tylko nowych rolników, którzy są jednocześnie młodymi rolnikami. Po drugie, dyskryminowani są także młodzi rolnicy w zakresie, w jakim wymaga się, ażeby ich pierwsza działalność wykonywana była w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz w zakresie, w jakim wymaga się, aby działalność ta wykonywana była w określonych sektorach.

2. Analiza

a) Uwagi wstępne

38. Rząd grecki co do zasady podziela punkt widzenia Coordinatory i innych rządów, jednakże uznaje on, że regulacja hiszpańska nie jest zgodna z art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, gdyż uwzględnia ona tylko młodych rolników, których pierwsza działalność uzyskała wsparcie zgodnie z rozporządzeniem nr 1698/2005 bez wyjaśnienia obiektywnych powodów, dla których wsparcie nie

40. Artykuł 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 uzależnia przyznanie uprawnień do płatności jednolitej z rezerwy krajowej od spełnienia czterech przesłanek.

41. Po pierwsze, pod uwagę brani są młodzi rolnicy i, po drugie, ich pierwsza działalność

powinna być wykonywana w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005. Jak to wynika z postanowienia odsyłającego, przesłanki te odnoszą się do art. 22 rozporządzenia nr 1698/2005, zgodnie z którym wsparcia na rzecz podejmowania działalności przez młodych rolników¹⁸ przewidzianego w art. 20 lit. a) ppkt (ii) tego samego rozporządzenia udziela się osobom, które a) mają mniej niż 40 lat oraz po raz pierwszy podejmują działalność w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem, b) posiadają odpowiednie umiejętności i kwalifikacje zawodowe oraz c) przedkładają plan biznesowy dotyczący rozwoju ich działalności rolniczej.

42. Po trzecie, art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 wymaga, ażeby młody rolnik wykonywał działalność w określonym sektorze, tj. w jednym z sektorów wymienionych w załączniku VI do rozporządzenia nr 1782/2003, z wyłączeniem produkcji nasiennej. Po czwarte, jest wymagane, żeby młody rolnik nie otrzymywał wcześniej płatności z rezerwy krajowej.

43. Żadna z tych czterech przesłanek nie została wymieniona w art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, który stanowi, że

państwa członkowskie mogą wykorzystać rezerwę krajową do przyznawania, w pierwszej kolejności, kwot referencyjnych rolnikom, którzy rozpoczynają swoją działalność rolniczą po dniu 31 grudnia 2002 r., lub w roku 2002, lecz nie uzyskali żadnych płatności bezpośrednich w tym roku, zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji.

44. Wprawdzie sąd krajowy w postanowieniu odsyłającym powołuje się na te cztery przesłanki zawarte w uregulowaniu hiszpańskim, jednakże w pytaniu prejudycjalnym wspomina on tylko dwie z nich. Dlatego też skoncentruję się zasadniczo na tych dwóch pierwszych przesłankach, czyli że brani są pod uwagę młodzi rolnicy, których pierwsza działalność powinna była korzystać wcześniej ze wsparcia ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005. Od odpowiedzi na to pytanie będzie zależało, czy dodatkowa analiza dwóch pozostałych przesłanek okaże się przydatna, czy też zbędna.

b) Uznanie w odniesieniu do decyzji o tym, czy skorzystać z przewidzianej w przepisie rozporządzenia możliwości

45. Najpierw należy podnieść, że zgodnie z art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 państwa członkowskie mogą swobodnie decydować, czy w ogóle skorzystają z możliwości w nim przewidzianej. Przepis ten wyraźnie

18 — Niemiecka wersja rozporządzenia nr 1698/2005 stosuje tutaj pojęcie „Junglandwirte” (początkujący rolnicy), ale za przykładem innych wersji językowych oraz dla lepszego podkreślenia różnicy pomiędzy „nowymi” rolnikami będą ich nazywać „młodymi rolnikami”.

przewiduje, że państwa członkowskie „mogą” wykorzystać rezerwę krajową do przyznawania, w pierwszej kolejności, kwot referencyjnych nowym rolnikom¹⁹. Znajduje to również potwierdzenie w art. 6 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 795/2004, który stanowi: „W przypadku gdy państwo członkowskie korzysta z możliwości przewidzianych w art. 42 ust. 3 i 5 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 [...]”.

odsyłającego wynika bowiem, że Ministerio Fiscal²⁰ w postępowaniu przed sądem krajowym stwierdził, że możliwość przysługująca państwu członkowskiemu na mocy art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, polegająca na przyznawaniu uprawnień z rezerwy krajowej, nie ogranicza się do wymienionej w nim kategorii nowych rolników – wskazana kategoria rolników powinna jedynie zostać uwzględniona w pierwszej kolejności.

46. Nie wyjaśnia to jednak kwestii, czy – a jeżeli tak, to w jakim zakresie – państwa członkowskie korzystają również z uznania w przedmiocie określania sposobów przyznawania wspomnianych kwot referencyjnych, w szczególności w odniesieniu do ustalenia grona beneficjentów.

48. Cel rezerwy krajowej, podobnie jak systematyka art. 42 rozporządzenia nr 1782/2003, świadczy jednak przeciwko takiemu twierdzeniu.

c) W przedmiocie zakresu stosowania art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003

47. Aby odpowiedzieć na pytanie dotyczące uznania co do sposobów korzystania z przewidzianej w omawianym uregulowaniu możliwości, należy najpierw dokładniej określić zakres stosowania art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003. Z postanowienia

49. Z motywu 29 rozporządzenia wynika, że rezerwa krajowa powinna służyć umożliwieniu uwzględnienia okoliczności szczególnych, przy czym może ona zostać wykorzystana także do ułatwiania uczestnictwa nowych rolników w systemie płatności jednolitych. Gdyby art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 nie dotyczył tylko nowych rolników, a wszystkich rolników z zastrzeżeniem, że nowi rolnicy powinni być brani pod uwagę w pierwszej kolejności, konkretny cel przypisany rezerwie krajowej zostałby pominięty. W przeciwieństwie do art. 42 ust. 4 i 5 – ust. 3 tego artykułu nie określa w żaden sposób grona beneficjentów. Tymczasem, co podnosi rząd

19 — Trybunał miał już okazję orzec w pkt 28 ww. w przypisie 16 wyroku w sprawie Elbertsen, że art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 wyraźnie pozostawia państwu członkowskiemu możliwość bądź wykorzystywania rezerwy krajowej w określonych w tym przepisie sytuacjach, bądź rezygnacji z jej wykorzystywania.

20 — Hiszpański oskarżyciel publiczny.

grecki, cel rezerwy krajowej nie byłby realizowany, jeżeli byłaby ona tworzona w drodze liniowego zmniejszenia kwot referencyjnych dla wszystkich rolników, a następnie była pomiędzy nich wszystkich rozdzielana.

ten przepis krajowy uwzględnia tylko młodych rolników, których pierwsza działalność uzyskała wcześniejsze wsparcie na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich.

50. Wyrażenie „w pierwszej kolejności” odnosi się raczej, jak słusznie wskazuje rząd niemiecki, do wzajemnego stosunku pomiędzy uregulowaniami zawartymi w art. 42 ust. 3–5 rozporządzenia nr 1782/2003. Podczas gdy art. 42 ust. 4 nakłada na państwa członkowskie obowiązek korzystania z rezerwy krajowej w odniesieniu do rolników znajdujących się w szczególnej sytuacji, ust. 3 i 5 dają im taką możliwość. Możliwość przewidziana w ust. 3 przeważa w tym względzie nad tą z ust. 5, który dotyczy rolników z określonych obszarów. Ustęp 7 stanowi w tej kwestii, że uprawnienia z rezerwy krajowej powinny ulec zmniejszeniu w sposób liniowy, w przypadku gdy rezerwa ta nie wystarcza do uwzględnienia przypadków, o których mowa w ust. 3 i 4. Nie dotyczy to jednak przypadków przewidzianych w ust. 5; mogą one zostać uwzględnione tylko wówczas, gdy rezerwa krajowa wystarcza na uwzględnienie przypadków wskazanych w ust. 3 i 4.

51. Artykuł 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 dotyczy więc tylko nowych rolników, zgodnie z definicją zawartą w tym rozporządzeniu. Ta kategoria osób zostaje dalej ograniczana w art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 w zakresie, w jakim

d) Uznanie w odniesieniu do sposobów korzystania z przewidzianej w przepisie rozporządzenia możliwości

52. Co się tyczy dopuszczalności takiego zmniejszenia grona beneficjentów na poziomie krajowym, należy najpierw zauważyć, że art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 pozostawia państwom członkowskim zakres uznania również przy ustalaniu konkretnych sposobów przyznawania kwot referencyjnych z rezerwy krajowej. Wynika to z faktu, że art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 zawiera widoczne luki do uzupełnienia, które to zadanie spoczywa przynajmniej w części na państwach członkowskich.

53. Artykuł 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 zobowiązuje bowiem państwa członkowskie do korzystania z przewidzianej w nim możliwości przyznawania kwot referencyjnych, zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji. Co prawda art. 6 rozporządzenia wykonawczego nr 795/2004 zawiera

pewne reguły dotyczące obliczania ilości oraz wysokości płatności przyznawanych z tego tytułu. Jednakże przepis ten również odsyła do obiektywnych kryteriów ustanawianych przez państwa członkowskie.

54. Jeżeli zatem ustalenie kryteriów przyznawania nowym rolnikom kwot referencyjnych z rezerwy krajowej spoczywa na państwach członkowskich, logiczne jest, że dysponują one w tym względzie pewnym uznaniem. Zresztą wyraźnie o tym mówi motyw 5 rozporządzenia wykonawczego nr 795/2004.

55. Następnie należy stwierdzić, że art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 nie zawiera jakiegokolwiek elementu, który mógłby z założenia zakazywać państwom członkowskim dokonywania selekcji wśród nowych rolników. Fakt, że definicja z art. 2 lit. k) rozporządzenia wykonawczego nr 795/2004 jasno stwierdza, kogo należy uznać za nowego rolnika lub, dokładniej, za „rolnika rozpoczynającego działalność rolniczą”, nie sprzeciwia się, ażeby w ramach przysługującego państwu członkowskiemu swobodnego uznania, mogło ono nie wyrazić zgody na korzystanie z rezerwy krajowej przez wszystkich nowych rolników.

56. Korzystając z zakresu uznania, państwa członkowskie są zobowiązane w każdym razie uwzględniać, po pierwsze, wyżej

wymienione wymogi i postanowienia rozporządzeń nr 1782/2003 i 795/2004 oraz po drugie, właściwe orzecznictwo. Zgodnie z orzecznictwem, jeżeli państwa członkowskie przyjmują przepisy wykonujące uregulowanie Unii, mają one obowiązek korzystania z zakresu uznania z poszanowaniem w szczególności podstawowych zasad prawa Unii, wśród których znajdują się zasady proporcjonalności oraz niedyskryminacji²¹. Podobnie takie przepisy wykonawcze powinny być zgodne z prawami podstawowymi²². Ponadto przyjęte uregulowanie krajowe wpisujące się w ramy wspólnej polityki rolnej nie może być ustanowione lub stosowane w sposób uniemożliwiający realizację celów zamierzonych przez wspólną politykę rolną²³.

i) Istnienie obiektywnych kryteriów

57. Kryteria z art. 22 rozporządzenia nr 1698/2005, na których opiera się sporne uregulowanie hiszpańskie, czyli że pod uwagę brane są osoby, które a) mają mniej niż 40 lat oraz po raz pierwszy podejmują działalność

21 — Wyroki: z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-313/99 Mulligan i in., Rec. s. I-5719, pkt 35; z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-384/05 Piek, Zb.Orz. s. I-289, pkt 34; z dnia 5 maja 2011 r. w sprawach połączonych C-230/09 i C-231/09 Etling i Etling, Zb.Orz. s. I-3097, pkt 74.

22 — Wyżej wymieniony w przypisie 21 wyrok w sprawie Etling i Etling, pkt 74; zob. także postanowienie z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie C-457/09 Chartry, Zb.Orz. s. I-819, pkt 22.

23 — Wyżej wymieniony w przypisie 21 wyrok w sprawie Etling i Etling, pkt 75.

w gospodarstwie rolnym jako kierujący gospodarstwem, b) posiadają odpowiednie umiejętności i kwalifikacje zawodowe oraz c) przedkładają plan biznesowy dotyczący rozwoju ich działalności rolniczej, stanowią bez wątpienia obiektywne kryteria, zatem przesłankę pierwszą z art. 42 ust. 3 rozporządzenia 1782/2003 należy uznać za spełnioną.

ii) Zasada równego traktowania

58. Dużo trudniej odpowiedzieć na pytanie, czy wymóg drugi z art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, a mianowicie równe traktowanie rolników, jest odpowiednio respektowany.

59. W tym kontekście należy przede wszystkim zaznaczyć, że zakaz dyskryminacji ze względu na wiek ma charakter prawa podstawowego zgodnie z art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”) ²⁴ i zgodnie

z art. 51 ust. 1 karty państwa członkowskie zobowiązane są do jej przestrzegania w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii ²⁵.

60. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ²⁶ zasada równego traktowania lub niedyskryminacji, której szczególnym wyrazem jest zakaz dyskryminacji ze względu na wiek ²⁷, wymagają, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób oraz by odmienne sytuacje nie były traktowane w taki sam sposób, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione. Elementy charakteryzujące różne sytuacje, a w ten sposób ich podobny charakter, winny być w szczególności określone i ocenione w świetle przedmiotu i celu aktu wspólnotowego, który wprowadza rzeczzone rozróżnienie ²⁸. Należy poza tym uwzględnić zasady i cele dziedziny prawa, do której należy sporny akt ²⁹.

25 — Zobacz wyroki: z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-400/10 PPU McB., Zb.Orz. s. I-8965, pkt 51; z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB Deutsche Energiehandels-und Beratungsgesellschaft, Zb.Orz. s. I-13849, pkt 30.

26 — Wyroki: z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. s. I-10423, pkt 63; z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor, Zb.Orz. s. I-9895, pkt 23; z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 74; z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie C-236/09 Association Belge des Consommateurs Test-Achats i in., zwany „wyrokiem w sprawie Test Achats”, Zb.Orz. s. I-773, pkt 28.

27 — Wyżej wymieniony w przypisie 24 wyrok w sprawie Küçükdeveci, pkt 50.

28 — Wyżej wymienione w przypisie 26 wyroki: w sprawie Arcelor, pkt 26; w sprawie Test Achats, pkt 29; wyrok z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-221/09 AJD Tuna, Zb.Orz. s. I-1655, pkt 93.

29 — Wyżej wymieniony w przypisie 26 wyrok w sprawie Arcelor, pkt 26.

24 — Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-555/07 Küçükdeveci (wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r.), Zb.Orz. s. I-365, pkt 77.

— Porównywalność sytuacji

61. Celem systemu płatności jednolitych ustanowionego rozporządzeniem nr 1782/2003, podobnie jak pomocy związanej z produkcją, która została włączona do systemu, jest przede wszystkim zapewnienie godziwego dochodu ludności wiejskiej³⁰, co zgodnie z art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE (dawny art. 33 WE) stanowi jeden z celów wspólnej polityki rolnej.

62. Mając na względzie cel art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, czyli umożliwienie nowym rolnikom skorzystania z systemu płatności jednolitych i dzięki temu zapewnienie im godziwego dochodu, sytuacja młodych rolników, którzy rozpoczęli działalność po raz pierwszy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005 nie różni się od sytuacji innych młodych rolników.

63. Artykuł 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 służy wdrożeniu art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, wobec czego powinien on realizować zasadniczo taki sam cel.

64. Rząd hiszpański podnosi w tym względzie, że art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 musi uwzględniać fakt, że rezerwa krajowa jest ograniczona, co oznacza, że konieczne jest ograniczenie do niej dostępu. W zakresie, w jakim dekret królewski ustanawia takie ograniczenie, stosując kryteria z art. 22 rozporządzenia nr 1698/2005, jest on zgodny z nowym kierunkiem wspólnej polityki rolnej, zgodnie z którym dotychczasowe dwa filary WPR, czyli wsparcie rynku i wsparcie dochodów z jednej strony oraz rozwój obszarów wiejskich z drugiej strony nie są już wyraźnie odseparowane, ale uzupełniają się i dopasowują wzajemnie, przy czym warto odnotować widoczne pierwszeństwo przyznane rozwojowi obszarów wiejskich.

65. Jednakże uwzględnienie celu rozwoju obszarów wiejskich nie może spowodować, żeby sytuacja młodych rolników, którzy rozpoczęli działalność po raz pierwszy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005 różniła się od sytuacji innych nowych rolników pod względem potrzeby wsparcia dochodów, której zaspokojenie należy do zasadniczych zadań rozporządzenia nr 1782/2003. Cele te należy wziąć pod uwagę w ramach pytania, które będzie rozpatrywane później, a mianowicie, czy istnieją obiektywne względy uzasadniające odmienne traktowanie.

³⁰ — Zobacz motywy 25, 27 ww. w przypisie 3 rozporządzenia nr 73/2009.

— Obiektywne względy uzasadniające odmienne traktowanie

inwestycje zostały zamortyzowane i żeby działalność rolnicza mogła być skutecznie prowadzona przez długi okres czasu.

66. Jak słusznie podnoszą rządy hiszpański i niemiecki, rezerwa krajowa jest ograniczona. Z art. 42 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1782/2003 wynika, że środki dostępne w tym celu nie mogą przekroczyć określonej wysokości. Korzystanie z rezerwy krajowej nie jest jednak ograniczone do wsparcia dla nowych rolników, co wynika z art. 42 ust. 4 i 5. Dlatego też, niezależnie od zasad pierwszeństwa i ograniczeń przewidzianych w tym artykule, może okazać się wskazane ograniczenie możliwości korzystania przez nowych rolników z systemu płatności jednolitych, przewidzianej w art. 42 ust. 3, do wybranej kategorii osób.

67. Rząd austriacki zauważa, że osoby, które zgodnie z art. 20 lit. a) ppkt (ii) i art. 22 rozporządzenia nr 1698/2005 wcześniej uzyskały wsparcie z tytułu podjęcia działalności przez młodych rolników w szczególności zasługują na wsparcie, gdyż z uwagi na ich cechy podmiotowe oraz prowadzoną działalność spełniają one przesłanki, które pozwalają spodziewać się, że ich działalność rolnicza będzie wykonywana w sposób rzetelny i trwały.

68. Wiek również wchodzi w zakres tych przesłanek, gdyż można przypuszczać, że młodzi rolnicy będą zarządzać swoim nowo założonym gospodarstwem rolnym na tyle długo, żeby związane z tym gospodarstwem

69. W odniesieniu do konkretnej granicy wieku ustalonej na mniej niż 40 lat, podobnie jak w odniesieniu do polityki społecznej i zatrudnienia³¹, ustawodawca korzysta z szerokiego zakresu uznania, które może zostać poddane kontroli jedynie celem sprawdzenia, czy ustalona granica wieku nie jest w sposób oczywisty nieodpowiednia. W niniejszym wypadku tak jednak nie jest. Rzeczywiście można przyjąć, że osoba poniżej 40 lat będzie prowadziła gospodarstwo wystarczająco długo, przyczyniając się w ten sposób do zrównoważonego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

70. Zgodnie z twierdzeniem rządów hiszpańskiego i austriackiego fakt, że art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 opiera się na kryteriach wsparcia z art. 22 rozporządzenia nr 1698/2005 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, odpowiada ponadto nowemu kierunkowi wspólnej polityki rolnej. Z motywu 21 rozporządzenia nr 1782/2003 wynika, że cel zapewnienia odpowiedniego standardu życia dla społeczności rolniczej jest ściśle związany z zachowaniem obszarów wiejskich. Co więcej, omawiane rozporządzenie przewiduje skierowanie wsparcia w stronę rozwoju obszarów wiejskich. Ustanawia ono bowiem obowiązkowy system, którego celem jest stopniowe zmniejszanie płatności bezpośrednich (tzw. modulacja), tak aby móc wykorzystywać oszczędności na potrzeby

31 — Wyroki: z dnia 16 października 2007 r. w sprawie C-411/05 *Palacios de la Villa*, Zb.Orz. s. I-8531, pkt 68; z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie C-341/08 *Petersen*, Zb.Orz. s. I-47, pkt 70. W tym względzie zob. także pkt 54 mojej opinii z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie C-499/08 *Andersen* (wyrok z dnia 12 października 2010 r.), Zb.Orz. s. I-9343.

finansowania środków w ramach rozwoju obszarów wiejskich³².

71. W konsekwencji, pozwalając na skorzystanie z rezerwy krajowej jedynie młodym rolnikom, którzy wcześniej uzyskali wsparcie z tytułu podjęcia działalności na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005, uregulowanie hiszpańskie w dalszym ciągu przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnej polityki rolnej. Szanse powodzenia rolników, którzy zasługują na pomoc i którzy wcześniej korzystali ze wsparcia na rzecz podjęcia działalności, zostają dodatkowo wzmocnione, co gwarantuje jednocześnie rozsądne i spójne wykorzystanie budżetów pomocowych Unii.

72. Istnieje zatem uzasadniona obiektywna przyczyna, która co do zasady może usprawiedliwiać różnicę w traktowaniu w omawianym przypadku rolników, którzy rozpoczęli działalność po raz pierwszy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005 w porównaniu z innymi nowymi rolnikami.

73. Rząd grecki dostrzega jednak nierówne traktowanie niezgodne z prawem w tym, że art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 uwzględnia tylko młodych rolników, którzy rozpoczęli działalność po raz pierwszy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowionego na

podstawie rozporządzenia nr 1698/2005, nie zaś tych, którzy rozpoczęli pierwszą działalność na podstawie rozporządzenia nr 1257/1999, które zawiera takie same przesłanki. Podczas rozprawy Komisja przychyliła się do tego poglądu.

74. System wsparcia ustanowiony rozporządzeniem nr 1698/2005 od dnia 1 stycznia 2007 r. zastąpił system z rozporządzenia nr 1257/1999³³. Nie ulega więc wątpliwości, że w 2007 roku nowi i młodzi rolnicy uzyskiwali wsparcie z tytułu podjęcia działalności w ramach unijnego systemu pomocowego dla rozwoju obszarów wiejskich nie na mocy rozporządzenia nr 1698/2005, jak wymaga art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego, ale na mocy wcześniejszego rozporządzenia nr 1257/1999, które zawierało co do zasady takie same kryteria. Przyznając rację rządowi greckiemu, że trudno stwierdzić, w jakim zakresie data podjęcia działalności mogłaby stanowić obiektywną przyczynę, żeby odmówić tym rolnikom skorzystania z rezerwy krajowej.

75. Zapytany w tej kwestii rząd hiszpański stwierdził na rozprawie, że zgodnie z prawem krajowym ustawodawca hiszpański jest zobowiązany odwoływać się do obowiązującego prawa Unii, jednak w odniesieniu do daty rozpoczęcia działalności nie miała miejsca

32 — Zobacz motyw 5 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz motyw 8, 9 ww. w przypisie 3 rozporządzenia nr 73/2009.

33 — Zobacz art. 93 ust. 1, art. 94 ust. 1 oraz motyw 70 rozporządzenia nr 1698/2005.

żadna nierówność traktowania. Potwierdziła to również Coordinadora.

iii) Unikanie wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji

76. Do sądu krajowego należy sprawdzenie, czy art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 rzeczywiście nie powoduje nierównego traktowania, o którym mowa w niniejszej sprawie. Z jednej strony można uznać, że rozpatrywane przypadki zostały uwzględnione we wcześniejszych dekretach, jednak z drugiej strony nie jest wykluczone, że przepis ten jest stosowany w taki sposób, że odniesienie do rozporządzenia nr 1698/2005 należy rozumieć także jako odniesienie do rozporządzenia nr 1257/1999.

79. Wreszcie, co się tyczy przesłanki trzeciej, art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, tj. zobowiązania do unikania zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji, nie przedstawiono argumentów ani dowodów, które pozwoliłyby stwierdzić, że art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 powoduje wspomniane wystąpienie zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji.

e) Wnioski

77. Bez względu na to sąd krajowy powinien także zbadać, czy istnieją okoliczności, które mogłyby wskazywać na nieproporcjonalność ograniczenia korzystania przez nowych rolników z rezerwy krajowej do młodych rolników, którzy rozpoczęli działalność po raz pierwszy w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005 (lub ewentualnie rozporządzenia nr 1257/1999). Nie wynika to jednak z akt sprawy.

78. Z zastrzeżeniem weryfikacji, jaką powinien przeprowadzić sąd krajowy, należy uznać, że art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 respektuje zasadę równego traktowania.

80. Niniejsza analiza uwzględniła już pozostałe wymogi nałożone w orzecznictwie w odniesieniu do korzystania przez państwa członkowskie z uznania przyznanego im w celu stosowania prawa Unii, dlatego też, podsumowując, należy stwierdzić, że z zastrzeżeniem weryfikacji, jaką powinien przeprowadzić sąd krajowy, art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 nie stoi na przeszkodzie, aby zainteresowane państwo członkowskie ograniczyło przewidzianą w tym artykule możliwość przyznania nowym rolnikom uprawnień do płatności jednolitych z rezerwy krajowej jedynie do młodych rolników, którzy rozpoczęli działalność po raz pierwszy w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005.

f) W przedmiocie innych wymogów wynikających z art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007

81. Jak już wskazano, art. 9 ust. 2 lit. b) dekretu królewskiego 1470/2007 wymaga także, żeby młody rolnik wykonywał działalność w określonym sektorze, tj. w jednym z sektorów wymienionych w załączniku VI do rozporządzenia nr 1782/2003, z wyłączeniem produkcji nasiennej. Poza tym jest wymagane, żeby młody rolnik nie otrzymywał wcześniej płatności z rezerwy krajowej.

82. Powyższa analiza wykazała, że art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 pozostawia państwu członkowskiemu zakres uznania

w odniesieniu do konkretnych sposobów przyznawania nowym rolnikom uprawnień do płatności z rezerwy krajowej. W tym kontekście nie ma co do zasady przeciwwskazań, żeby państwo członkowskie uwzględniło tylko niektóre sektory działalności rolniczej. W takim przypadku do sądu krajowego należy sprawdzenie, czy może to stanowić naruszenie przede wszystkim zasady równego traktowania. Akta sprawy nie zawierają danych na ten temat.

83. Co się tyczy wymogu, żeby młody rolnik wcześniej nie otrzymywał żadnych płatności z rezerwy krajowej, zdaje się odpowiadać celowi i duchowi rezerwy krajowej, żeby taki rolnik, który już korzystał z systemu płatności jednolitych, nie mógł korzystać z uprawnień do innych płatności z rezerwy krajowej w charakterze „młodego rolnika”.

V — Wnioski

84. W związku z tym proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie przedłożone przez Tribunal Supremo:

Z zastrzeżeniem weryfikacji, jaką powinien przeprowadzić sąd krajowy, art. 42 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 nie stoi na przeszkodzie, aby zainteresowane państwo

członkowskie ograniczyło przewidzianą w tym artykule możliwość przyznania nowym rolnikom uprawnień do płatności jednolitych z rezerwy krajowej do młodych rolników, którzy rozpoczęli działalność po raz pierwszy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ustanowionego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005.