



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 27 stycznia 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – System wsparcia dla rolników – Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 – Artykuł 97 ust. 1 i art. 99 ust. 1 – Płatności bezpośrednie – Zmniejszenia i wykluczenia w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności – Ustalenie roku, który należy uwzględnić, aby określić procentową wielkość zmniejszenia – Proporcjonalne, skuteczne i odstraszające kary – Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 809/2014 – Artykuł 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a)

W sprawie C-361/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy) postanowieniem z dnia 23 kwietnia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 maja 2019 r., w postępowaniu:

De Ruitervof

przeciwko

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego czwartej izby, N. Piçarra, D. Šváby i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu rządu niderlandzkiego – K. Bulterman, C. Schillemans i J. Langer, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego – J. Nymann-Lindgren, w charakterze pełnomocnika, którego wspierał P. Biering, adwokat,
- w imieniu rządu niemieckiego – D. Klebs i J. Möller, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu szwedzkiego – A. Falk, H. Eklinder, C. Meyer-Seitz i H. Shev, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego – G. Mendola i R. van de Westelaken, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej – D. Kornilaki, S. Boelaert i F. Naert, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Haasbeek i A. Sauka, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 listopada 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności, po pierwsze, art. 99 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego 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; sprostowanie: Dz.U. 2016, L 130, s. 11), a po drugie, art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia 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).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy De Ruitervof a minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrem rolnictwa, środowiska i jakości żywności, Niderlandy, zwanym dalej „ministrem”) w przedmiocie zmniejszenia płatności bezpośrednich za 2016 r. z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności pomocy otrzymanej w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), stwierdzonego w tym samym roku, lecz odnoszącego się do przypadków niezgodności, które wystąpiły w 2015 r.

Ramy prawne

Rozporządzenie nr 1306/2013

- 3 Motyw 53 rozporządzenia nr 1306/2013 stanowi:

„W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 [z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającym 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. 2003, L 270, s. 1)], które zostało zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 [z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2009, L 30, s. 16)], ustanowiono zasadę, że płatność pełnej kwoty beneficjentom niektórych rodzajów wsparcia w ramach WPR powinna być powiązana z przestrzeganiem przepisów dotyczących gospodarowania gruntami, produkcji rolnej oraz działalności

rolniczej. Zasada ta została następnie odzwierciedlona w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 [z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2005, L 277, s. 1)] oraz w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007 [z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. 2007, L 299, s. 1)].

W ramach systemu »zasady wzajemnej zgodności« państwa członkowskie mają nakładać kary w formie zmniejszenia wsparcia lub wykluczenia ze wsparcia otrzymywanego w ramach WPR w całości lub w części”.

4 Zgodnie z motywem 57 tego rozporządzenia:

„Z systemu zasady wzajemnej zgodności wynikają pewne ograniczenia administracyjne zarówno dla beneficjentów, jak i administracji krajowych, z uwagi na to, że musi zostać zapewnione prowadzenie odpowiedniej dokumentacji, przeprowadzanie kontroli oraz stosowanie kar w razie konieczności. Kary te powinny być proporcjonalne, skuteczne i odstrasżające. Takie kary powinny pozostawać bez uszczerbku dla innych kar ustanowionych w prawie Unii lub prawie krajowym. W celu zapewnienia spójności właściwe jest połączenie odpowiednich przepisów unijnych w jednym instrumencie prawnym. [...]”.

5 Artykuł 91 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zasada ogólna”, w ust. 1 stanowi:

„W przypadku gdy beneficjent, o którym mowa w art. 92, nie przestrzega przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, ustanowionych w art. 93, nakłada się na niego karę administracyjną”.

6 Artykuł 92 tego rozporządzenia, zatytułowany „Beneficjenci, których dotyczą odnośne przepisy”, stanowi w akapicie pierwszym:

„Artykuł 91 stosuje się do beneficjentów otrzymujących płatności bezpośrednio [...]”.

7 Artykuł 97 rozporządzenia nr 1306/2013, zatytułowany „Stosowanie kar administracyjnych”, ma następujące brzmienie:

„1. Karę administracyjną przewidzianą w art. 91 nakłada się w przypadku nieprzestrzegania zasady wzajemnej zgodności w jakimkolwiek momencie w ciągu danego roku kalendarzowego (»dany rok kalendarzowy«), oraz w przypadku gdy taką niezgodność można bezpośrednio przypisać beneficjentowi, który złożył w danym roku kalendarzowym wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność.

[...]

2. W przypadkach, w których grunt zostaje przekazany podczas danego roku kalendarzowego lub danych lat, ust. 1 stosuje się również w przypadku gdy dana niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać osobie, której przekazano grunty rolne lub która dokonała przekazania gruntów rolnych. W drodze odstępstwa od zdania pierwszego, w przypadku gdy osoba, której można przypisać bezpośrednio działanie lub zaniechanie, złożyła wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność w danym roku kalendarzowym lub w danych latach, karę administracyjną nakłada się na podstawie całkowitej kwoty płatności, o których mowa w art. 92, która została lub zostanie przyznana tej osobie.

Do celów niniejszego ustępu »przekazanie« oznacza każdy rodzaj transakcji, w wyniku której grunt rolny przestaje być w posiadaniu osoby przekazującej.

3. Niezależnie od ust. 1 oraz z zastrzeżeniem przepisów, jakie mają zostać przyjęte na podstawie art. 101, państwa członkowskie mogą zdecydować o niestosowaniu kary administracyjnej, gdy wynosi ona 100 EUR lub mniej na beneficjenta na rok kalendarzowy.

W przypadku gdy państwo członkowskie decyduje o skorzystaniu z możliwości przewidzianej w akapicie pierwszym, w następnym roku właściwy organ podejmuje działania w odniesieniu do próby beneficjentów w celu weryfikacji, czy beneficjent usunął stwierdzone niezgodności. Beneficjent jest powiadamiany o stwierdzeniu niezgodności i o obowiązku podjęcia działania naprawczego;

[...]”.

8 Zgodnie z art. 99 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Obliczanie kar administracyjnych”:

„1. Karę administracyjną przewidzianą w art. 91 stosuje się w drodze zmniejszenia całkowitej kwoty płatności lub wykluczenia z płatności wymienionych w art. 92, które zostały lub mają zostać przyznane danemu beneficjentowi w odniesieniu do wniosków o przyznanie pomocy, które złożył lub złoży w roku kalendarzowym, w którym stwierdzono nieprawidłowość.

[...]”.

Rozporządzenie wykonawcze nr 809/2014

9 Artykuł 73 rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014, zatytułowany „Zasady ogólne”, w ust. 4 akapit pierwszy lit. a) przewiduje:

„Kary administracyjne stosuje się w odniesieniu do całkowitej kwoty płatności, o których mowa w art. 92 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, które zostały lub mają zostać przyznane beneficjentowi:

a) na podstawie wniosków o przyznanie pomocy lub wniosków o wsparcie, które beneficjent złożył lub złoży w ciągu roku od stwierdzenia niezgodności; [...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

10 W następstwie kontroli przeprowadzonej w dniu 3 marca 2016 r. przez Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niderlandzki urząd kontroli żywności i produktów konsumpcyjnych) minister poinformował skarżącą w postępowaniu głównym w dniu 12 stycznia 2017 r. o zamiarze zastosowania wobec niej zmniejszenia płatności bezpośrednich o 5% w odniesieniu do 2016 r. w związku z nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności ze względu na dwa przypadki niezgodności w dziedzinie zdrowia, które miały miejsce w 2015 r., oraz ze względu na przypadek niezgodności w dziedzinie dobrostanu zwierząt, który miał miejsce w 2016 r.

11 College van Beroep voor het Bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy), do którego zwróciła się skarżąca w postępowaniu głównym, wskazuje, że rok, w którym miały miejsce dwa pierwsze przypadki niezgodności z przepisami dotyczącymi zasady wzajemnej zgodności, czyli rok 2015, nie jest tym samym rokiem, w którym miał miejsce trzeci przypadek niezgodności i w którym te dwa pierwsze przypadki zostały stwierdzone, czyli rok 2016.

- 12 Sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z art. 99 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014, których tekst jest, w opinii sądu, jasny zarówno w języku niderlandzkim, jak i w językach angielskim i francuskim, minister zastosował zmniejszenie w związku z nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do roku, w którym niezgodności zostały stwierdzone.
- 13 Sąd ten wyraża wątpliwości co do ważności tych dwóch przepisów w świetle wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 34–59), dotyczącego aktów poprzedzających rozporządzenia mające zastosowanie w niniejszej sprawie, wskazując jednocześnie, że wersje językowe tych rozporządzeń różnią się od wersji językowych tych aktów.
- 14 Po zapoznaniu się z tym wyrokiem sąd odsyłający zastanawia się, czy przyjmując w rozporządzeniu nr 1306/2013 i w rozporządzeniu wykonawczym nr 809/2014 za podstawę obliczenia zmniejszenia płatności bezpośrednich rok, w którym stwierdzono niezgodność, prawodawca Unii nie dokonał wyboru sprzecznego z zasadami równego traktowania, proporcjonalności i pewności prawa.
- 15 Sąd odsyłający wskazuje bowiem, że Trybunał orzekł we wspomnianym wyroku, po pierwsze, że uwzględnienie roku, w którym stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności w celu obliczenia zmniejszenia płatności bezpośrednich niesie za sobą ryzyko, że kwota płatności, do których stosuje się obniżkę, będzie zdecydowanie wyższa niż kwota płatności w roku, w którym wystąpiła wspomniana niezgodność, lub też przeciwnie, że zastosowana obniżka będzie zdecydowanie niższa w przypadku zmniejszenia się kwoty płatności bezpośrednich między rokiem, w którym wystąpiła wspomniana niezgodność a rokiem, w którym została ona stwierdzona; po drugie, że wspomniane uwzględnienie nie zawsze zapewni związek między zachowaniem rolnika a wynikającymi z tego zachowania obniżką bądź cofnięciem, a po trzecie, że danemu rolnikowi trudno będzie przewidzieć konsekwencje finansowe, jakie będzie musiał w związku z takim uwzględnieniem ponieść.
- 16 Sąd odsyłający uważa zatem za konieczne zwrócenie się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu ustalenia, czy art. 99 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 są ważne.
- 17 Sąd ten zastanawia się zatem, czy w prawie Unii istnieje jakaś podstawa dla zastosowania w odniesieniu do 2016 r. zmniejszenia płatności bezpośrednich ze względu na nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, które miało miejsce w 2015 r. Sąd ten zauważa, że brak takiej podstawy podważałby cel rozporządzenia nr 1306/2013 w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, o którym mowa w motywach 53 i 54 tego rozporządzenia.
- 18 W tej sytuacji College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
- „Czy art. 99 ust. 1 rozporządzenia [nr 1306/2013] oraz art. 73 ust. 4 [akapit pierwszy] lit. a) rozporządzenia [wykonawczego nr 809/2014] są ważne w zakresie, w jakim stanowią, iż rok stwierdzenia niezgodności ma decydujące znaczenie dla określenia roku, w odniesieniu do którego oblicza się wysokość zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, w sytuacji gdy rok wystąpienia takiej niezgodności nie jest tożsamy z rokiem jej stwierdzenia?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 19 Ze względu na ryzyko związane z pandemią koronawirusa rozprawa przewidziana na dzień 11 marca 2020 r. została odwołana.

- 20 W konsekwencji decyzją z dnia 24 kwietnia 2020 r. pytania, co do których zainteresowanych wymienionych w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wezwano do udzielenia na nie odpowiedzi na rozprawie, zostały zmienione na pytania pisemne.
- 21 Rządy duński, niemiecki, niderlandzki i szwedzki, a także Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska udzieliły odpowiedzi na pytania pisemne Trybunału.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 22 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu, i mając to na uwadze, Trybunał powinien przeformułować przedłożone mu pytania lub zbadać, czy pytanie dotyczące ważności przepisu prawa Unii opiera się na prawidłowej wykładni rozpatrywanego przepisu (wyrok z dnia 17 lipca 1997 r., Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, pkt 22, 23).
- 23 Ponadto w celu udzielenia takiej użytecznej odpowiedzi Trybunał może wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, do których sąd krajowy nie odniósł się w zadanym pytaniu (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., T-Systems Magyarorszá, C-263/19, EU:C:2020:373, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 24 W tym względzie art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013, o którego zbadanie ważności wystąpiono do Trybunału, nie może być brany pod uwagę w oderwaniu od kontekstu, w jaki się wpisuje, a w szczególności od art. 97 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia, który stanowi, że karę administracyjną przewidzianą w art. 91 wspomnianego rozporządzenia nakłada się w przypadku nieprzestrzegania zasady wzajemnej zgodności w jakimkolwiek momencie w ciągu danego roku kalendarzowego, zwanym „danym rokiem kalendarzowym”, oraz w przypadku gdy taką niezgodność można bezpośrednio przypisać beneficjentowi, który złożył w danym roku kalendarzowym wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność.
- 25 Artykuł 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 przewiduje natomiast, że karę administracyjną przewidzianą w art. 91 tego rozporządzenia stosuje się w drodze zmniejszenia całkowitej kwoty płatności lub wykluczenia z płatności wymienionych w art. 92 wspomnianego rozporządzenia, które zostały lub mają zostać przyznane danemu beneficjentowi w odniesieniu do wniosków o przyznanie pomocy, które złożył lub złoży w roku kalendarzowym, w którym stwierdzono nieprawidłowość.
- 26 Z łącznej lektury art. 97 ust. 1 akapit pierwszy i art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 nie wynika zatem jasno, że – wbrew założeniu, na którym oparł się sąd odsyłający, aby zwrócić się do Trybunału z pytaniem o ważność drugiego z tych przepisów, a także o ważność art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 – zmniejszenie płatności bezpośrednich ze względu na nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności należy obliczać na podstawie płatności, które zostały lub mają zostać przyznane w odniesieniu do roku stwierdzenia tej niezgodności.
- 27 Wynika z tego, że aby udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi opartej na prawidłowej wykładni wskazanych przez niego przepisów, pytanie prejudycjalne należy przeformułować.
- 28 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza zatem w istocie do ustalenia, czy art. 97 ust. 1 akapit pierwszy i art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 należy interpretować w ten sposób, że zmniejszenia płatności bezpośrednich z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności należy obliczać na podstawie płatności, które zostały lub mają zostać przyznane w odniesieniu do roku, w którym taka niezgodność została stwierdzona, czy też na podstawie

płatności, które zostały lub mają zostać przyznane w odniesieniu do roku, w którym taka niezgodność wystąpiła oraz czy, na wypadek gdyby Trybunał przyjął pierwszą z tych wykładni, te dwa ostatnie przepisy są ważne.

- 29 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597), Trybunał dokonał w szczególności wykładni przepisów rozporządzenia nr 73/2009, a także przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w tym rozporządzeniu oraz szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1234/2007 (Dz.U. 2009, L 316, s. 65), które to przepisy poprzedzały art. 97 ust. 1 akapit pierwszy i art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013, jak również art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014.
- 30 Taka wykładnia była niezbędna w celu ustalenia, czy należy dokonać zmniejszenia płatności bezpośrednich ze względu na nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do płatności, które zostały lub mają zostać przyznane za rok wystąpienia tej niezgodności czy też w odniesieniu do płatności, które zostały lub mają zostać przyznane za rok jej stwierdzenia.
- 31 W tym względzie Trybunał orzekł, po pierwsze, że rozporządzenie nr 73/2009 nakłada na rolników obowiązek przestrzegania, w każdym roku eksploatacji, wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które stanowią przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 42).
- 32 Zdaniem Trybunału przestrzeganie tych przepisów nabiera pełnego sensu tylko wtedy, gdy sankcja za ich naruszenie – bez względu na to, czy wynika ono z niedbalstwa, czy z działania umyślnego – prowadzi do zmniejszenia lub cofnięcia płatności bezpośrednich, które zostały lub mają zostać przyznane w roku kalendarzowym tego naruszenia, gdyż jedynie taka korelacja umożliwia utrzymanie związku między zachowaniem rolnika leżącym u podstaw sankcji a tą sankcją (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 43).
- 33 Po drugie, w celu dokonania wykładni art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009, który wyjaśniał, że w przypadku niezastosowania się do przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności w jakimkolwiek momencie w ciągu danego roku kalendarzowego, zwanego „danym rokiem kalendarzowym”, i gdy taka niezgodność wynikała z działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać rolnikowi składającemu wniosek o pomoc w danym roku kalendarzowym, rolnikowi zmniejsza się całkowitą kwotę płatności bezpośrednich, Trybunał odmówił oparcia się na brzmieniu art. 70 ust. 8 lit. a) rozporządzenia nr 1122/2009, ponieważ to ostatnie rozporządzenie, będące rozporządzeniem wykonawczym, wydane zgodnie z upoważnieniem zawartym w rozporządzeniu podstawowym, nie może ustanawiać odstępstwa od przepisów tego rozporządzenia podstawowego, wobec którego jest ono wtórne (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 45, 56, 57).
- 34 Trybunał wyjaśnił, że ten ostatni przepis dotyczy w rzeczywistości sposobu dokonania obniżki płatności bezpośrednich z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, a nie zasad obliczenia takiej obniżki (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 46, 58).
- 35 Po trzecie, Trybunał uznał, że taka wykładnia rozpatrywanych przez niego ram prawnych znajduje potwierdzenie w zasadach równego traktowania, proporcjonalności i pewności prawa (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 47).

- 36 W odniesieniu do pierwszej z tych zasad Trybunał orzekł, że przyjęcie za podstawę obliczenia obniżki płatności bezpośrednich tych płatności, które zostały lub mają zostać przyznane za rok, w którym wystąpiło nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, pozwala uniknąć ryzyka, że kwota płatności, do której stosuje się obniżkę, będzie zdecydowanie wyższa niż kwota płatności we wspomnianym roku, lub, przeciwnie, że zastosowana obniżka będzie zdecydowanie niższa – w przypadku zmniejszenia się kwoty płatności bezpośrednich między rokiem, w którym miało miejsce to nieprzestrzeganie przepisów, a rokiem, w którym zostało ono stwierdzone, co mogło tym samym zapewnić równość traktowania rolników (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 48).
- 37 W odniesieniu do zasady proporcjonalności Trybunał uznał, że przestrzeganie tej zasady jest zawsze zapewnione, gdy obniżka lub cofnięcie płatności bezpośrednich są obliczane w stosunku do kwoty płatności bezpośrednich, które zostały lub mają zostać przyznane w roku kalendarzowym, w którym miało miejsce nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, ponieważ w ten sposób zostaje zachowany związek między zachowaniem rolnika leżącym u podstaw takiej obniżki lub takiego cofnięcia a tą obniżką bądź tym cofnięciem, a obliczone w ten sposób obniżka lub cofnięcie są zdatne do osiągnięcia celu przyświecającego uregulowaniu Unii w tej dziedzinie, jakim jest ukaranie przypadków nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, i nie wykraczają one poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu (zob. wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 51).
- 38 Wreszcie, odnośnie do zasady pewności prawa, Trybunał podkreślił, że jeżeli obniżka lub cofnięcie płatności bezpośrednich zostają obliczone na podstawie kwoty płatności bezpośrednich, które zostały lub mają zostać przyznane w roku kalendarzowym, w którym miało miejsce nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, nie występuje ryzyko, że konsekwencje finansowe dla danego rolnika będą trudne do przewidzenia, ponieważ ewentualna zmiana okoliczności faktycznych po zaistnieniu tego naruszenia, w świetle których są przyznawane wspomniane płatności, nie będzie miała wpływu na konsekwencje finansowe, jakie będzie musiał ponieść rolnik (zob. wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 53).
- 39 W drugiej kolejności, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część ten przepis stanowi (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Po pierwsze, jeśli chodzi o ich brzmienie, zarówno art. 97 ust. 1 akapit pierwszy, jak i art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 posługują się zwrotem „stosuje się”, a w niektórych wersjach językowych zwrotem „nakłada się” w odniesieniu do kary administracyjnej przewidzianej w art. 91 tego rozporządzenia. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 61 opinii, są to zwroty o szerokim znaczeniu, które mogą równie dobrze oznaczać „obliczać” karę, jak i „przypisywać” karę, zgodnie z rozróżnieniem dokonany przez Trybunał w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 46).
- 41 Otóż należy zauważyć, że art. 97 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 odnosi się do faktu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności w jakimkolwiek momencie w ciągu danego roku kalendarzowego, zwanym „danym rokiem kalendarzowym”, jako zdarzenia powodującego obniżkę lub cofnięcie płatności bezpośrednich, oraz że został on zredagowany w sposób bardzo podobny do brzmienia art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009, który został zinterpretowany jako stanowiący, że obniżki płatności bezpośrednich z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności należy obliczać na podstawie płatności, które zostały lub które mają zostać przyznane za rok kalendarzowy, w którym ta niezgodność wystąpiła (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 54–56).

- 42 Co więcej, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 62 i 63 opinii, z tabeli korelacji zawartej w załączniku XI do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608), wynika, że art. 97 rozporządzenia nr 1306/2013 zastąpił art. 23 rozporządzenia nr 73/2009.
- 43 Ponadto należy zauważyć, że z tej tabeli korelacji wynika również, że art. 99 rozporządzenia nr 1306/2013 zastąpił art. 24 rozporządzenia nr 73/2009, zatytułowany „Szczegółowe zasady dotyczące zmniejszeń i wykluczeń w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności”, który przewidywał między innymi okoliczności, które mogły mieć wpływ na poziom procentowej wielkości zmniejszeń, jakie należy zastosować.
- 44 Niemniej jednak żaden z przepisów zawartych w art. 24 rozporządzenia nr 73/2009 nie odpowiada brzmieniu art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013, który jest zredagowany w sposób podobny do brzmienia art. 70 ust. 8 lit. a) rozporządzenia nr 1122/2009, przyjętego w celu wykonania rozporządzenia nr 73/2009 i który wskazywał, że „odsetek zmniejszenia stosuje się w odniesieniu do [...] całkowitej kwoty płatności bezpośrednich, która została lub zostanie przyznana danemu rolnikowi na podstawie wniosku o przyznanie pomocy, który dany rolnik złożył lub złoży w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia”.
- 45 W odniesieniu do tego ostatniego przepisu Trybunał wyjaśnił, że dotyczy on w rzeczywistości sposobów dokonania obniżki płatności bezpośrednich z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, a nie zasad obliczenia takiej obniżki (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgård i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 46, 58).
- 46 Okoliczność, że art. 99 rozporządzenia nr 1306/2013 jest zatytułowany „Obliczanie kary administracyjnej”, nie może mieć znaczenia, ponieważ, po pierwsze, ust. 1 akapit pierwszy tego artykułu dotyczy w rzeczywistości sposobów dokonania obniżki płatności bezpośrednich z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, a po drugie, inne przepisy zawarte we wspomnianym art. 99 dotyczą niektórych metod obliczania takiej kary, takich jak między innymi ustalenie maksymalnych współczynników zmniejszenia, w przypadku gdy niezgodność wynika z zaniedbania lub w przypadku jej powtarzalności, o których mowa w art. 99 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia.
- 47 Z brzmienia, odpowiednio, art. 97 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 99 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia wynika zatem, że pierwszy z tych przepisów dotyczy obliczania kary administracyjnej przewidzianej w art. 91 tego rozporządzenia, a drugi dotyczy przypisania tej kary.
- 48 Po drugie, kontekst, w jaki wpisuje się art. 97 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013, potwierdza, że przepis ten dotyczy obliczania zmniejszeń płatności bezpośrednich.
- 49 I tak wiele przepisów art. 97 rozporządzenia nr 1306/2013 dotyczy roku, w którym wystąpiło nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności. Z jednej strony art. 97 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie tego rozporządzenia stanowi, że w przypadku gdy osoba, której można przypisać bezpośrednio działanie lub zaniechanie, złożyła wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność w danym roku kalendarzowym, to karę administracyjną nakłada się na podstawie całkowitej kwoty płatności, o których mowa w art. 92 tego rozporządzenia, przypominając w ten sposób związek między rokiem, w którym niezgodność wystąpiła, a płatnościami, na podstawie których obliczana jest kara administracyjna, to znaczy płatnościami związanymi z wnioskami o przyznanie pomocy złożonymi w tym samym roku. Z drugiej strony art. 97 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia przewiduje, że państwa członkowskie mogą zdecydować o niestosowaniu kary administracyjnej gdy wynosi ona

100 EUR lub mniej na beneficjenta na rok kalendarzowy, podkreślając zasadę, zgodnie z którą kara administracyjna jest obliczana w odniesieniu do płatności bezpośrednich w roku, w którym wystąpiła niezgodność.

- 50 Po trzecie, celem rozporządzenia nr 1306/2013 jest zapewnienie związku między płatnościami bezpośrednimi a przestrzeganiem przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności poprzez wprowadzenie, jak stanowi motyw 53 tego rozporządzenia, zmniejszenia lub wykluczenia z całości lub części wsparcia w przypadku niezgodności. Otóż istnienie takiego związku we wcześniejszym uregulowaniu skłoniło Trybunał do uznania, że przestrzeganie wspomnianych przepisów nabiera pełnego sensu tylko wtedy, gdy sankcja za ich naruszenie prowadzi do zmniejszenia lub cofnięcia płatności bezpośrednich, które zostały lub mają zostać przyznane w roku kalendarzowym tego naruszenia (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 43).
- 51 Takie stwierdzenie musi również mieć swoje znaczenie przy wykładni art. 97 ust. 1 akapit pierwszy i art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 w celu jak najlepszego zapewnienia związku między płatnościami bezpośrednimi a przepisami dotyczącymi zasady wzajemnej zgodności, ale także poszanowania zasad równego traktowania, proporcjonalności i pewności prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Teglgaard i Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, pkt 47–52).
- 52 Prawdą jest, że motyw 57 rozporządzenia nr 1306/2013 stanowi, że kary nałożone z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności powinny być skuteczne i odstrasżające. Jednakże wymóg taki jest jak najbardziej uwzględniony w systemie kar, takim jak system przewidziany w tym rozporządzeniu. Z jednej strony bowiem obliczenie kary jest dokonywane, zgodnie z art. 97 ust. 1 akapit pierwszy wspomnianego rozporządzenia, na podstawie płatności bezpośrednich, które zostały lub mają zostać przyznane w odniesieniu do roku, w którym wystąpiła niezgodność, co pozwala na zapewnienie związku między zachowaniem rolnika a karą, a tym samym na zachowanie jej proporcjonalności, która to zasada została również wspomniana w motywie 57 tego rozporządzenia. Z drugiej strony zgodnie z art. 99 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia przypisanie kary następuje na podstawie płatności bezpośrednich, które zostały lub mają zostać przyznane w odniesieniu do roku, w którym stwierdzono niezgodność, co zapewnia skuteczność i odstrasżający charakter kary, ponieważ ma ona zastosowanie do płatności należnych rolnikowi za ten rok bez potrzeby przeprowadzania niezależnej procedury rozliczenia tych płatności.
- 53 Po czwarte, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 79–84 opinii, należy zauważyć, że nic w pracach przygotowawczych prowadzących do przyjęcia rozporządzenia nr 1306/2013 nie pozwala uznać, że prawodawca Unii zamierzał przyjąć zasadę, zgodnie z którą zmniejszenia płatności bezpośrednich w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności należy obliczać w odniesieniu do płatności, które zostały lub mają zostać przyznane w odniesieniu do roku stwierdzenia tych przypadków niezgodności.
- 54 Przede wszystkim na taką wolę nie wskazuje żaden z motywów rozporządzenia nr 1306/2013. Przeciwnie, w motywie 57 tego rozporządzenia wskazano, że rozporządzenie to zmierza „w celu zapewnienia spójności [do] połączeni[a] odpowiednich przepisów unijnych w jednym instrumencie prawnym”, ograniczając się w ten sposób, i w braku jakichkolwiek innych wskazówek, do przyjęcia systemu kar za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, który wynikał z poprzedniego uregulowania, bez jego zmiany.
- 55 Następnie z prac przygotowawczych nad rozporządzeniem nr 1306/2013 nie wynika, wbrew temu, co twierdzi Komisja, że prawodawca Unii miał zamiar przyjąć zasadę, zgodnie z którą zmniejszenia, jakie należy wprowadzić w odniesieniu do płatności bezpośrednich w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, należy obliczać w odniesieniu do płatności, które zostały lub mają zostać przyznane za rok stwierdzenia tych przypadków niezgodności. Nic bowiem nie

pozwala uznać, że przedmiotem zmiany brzmienia art. 99 ust. 1 akapit pierwszy projektu rozporządzenia, które jest obecnie rozporządzeniem nr 1306/2013, dokonanej na wniosek Komisji, była zmiana zasady obliczania tych zmniejszeń wynikająca z rozporządzenia nr 73/2009 i rozporządzenia nr 1122/2009.

- 56 Wreszcie, o ile dokumenty wewnętrzne Komisji przedstawione Trybunałowi wskazują – jako uzasadnienie tej zmiany – na wybór przyjęcia roku stwierdzenia przypadków niezgodności w celu obliczenia wspomnianych zmniejszeń ze względu na trudności w ustaleniu roku, w którym przypadki wystąpiły, o tyle należy zauważyć, jak podkreślają Parlament i Rada, że żaden fragment opublikowanych prac przygotowawczych nie zawiera takiego uzasadnienia.
- 57 W trzeciej kolejności, nie można uwzględnić argumentacji przedstawionej w szczególności przez rządy niderlandzki i niemiecki, zgodnie z którą trudności natury praktycznej sprawiają, że konieczne jest przyjęcie prostej reguły dla obliczania zmniejszeń płatności bezpośrednich, a mianowicie reguły opartej na roku stwierdzenia przypadków nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności.
- 58 Po pierwsze, państwo członkowskie nie może powoływać się na trudności praktyczne w celu uzasadnienia interpretacji przepisów przewidujących system kar za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, która byłaby sprzeczna z samym brzmieniem tych przepisów (zob. analogicznie wyroki: z dnia 21 lutego 1991 r., Niemcy/Komisja, C-28/89, EU:C:1991:67 pkt 18; z dnia 14 kwietnia 2005 r., Hiszpania/Komisja, C-468/02, niepublikowany, EU:C:2005:221, pkt 44).
- 59 Po drugie, z analizy zarówno motywów rozporządzenia nr 1306/2013, jak i prac przygotowawczych do niego wynika, że – jak już wskazano w pkt 56 niniejszego wyroku – prawodawca Unii nie uwzględnił takich trudności przed przyjęciem wspomnianego systemu kar, a w szczególności art. 97 ust. 1 akapit pierwszy oraz art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013.
- 60 Jeśli chodzi o wykładnię art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014, należy stwierdzić, że brzmienie tego przepisu jest zasadniczo identyczne z brzmieniem art. 99 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, ponieważ rozporządzenie wykonawcze nr 809/2014 ustanawia szczegółowe zasady jego stosowania. W tych okolicznościach rozważania zawarte w pkt 24–59 niniejszego wyroku w przedmiocie art. 99 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 dotyczą również wykładni art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014.
- 61 W świetle powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 97 ust. 1 akapit pierwszy i art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 809/2014 należy interpretować w ten sposób, że zmniejszenia płatności bezpośrednich z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności należy obliczać na podstawie płatności, które zostały lub mają zostać przyznane w odniesieniu do roku, w którym taka niezgodność wystąpiła.

W przedmiocie kosztów

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

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

Artykuł 97 ust. 1 akapit pierwszy i art. 99 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego 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 oraz art. 73 ust. 4 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności należy interpretować w ten sposób, że zmniejszenia płatności bezpośrednich z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności należy obliczać na podstawie płatności, które zostały lub mają zostać przyznane w odniesieniu do roku, w którym taka niezgodność wystąpiła.

Podpisy