Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 10 marca 2016 r.[1]

Sprawy połączone C-333/15 i C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
przeciwko
Comunidad Autónoma de Aragón[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożony przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania)]

Wspólna polityka rolna — Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 — Płatność jednolita — Kwalifikujące się hektary — Trwałe użytki zielone pastwiska — Nadużycie prawa

I – **Wprowadzenie**

1. Użytki zielone są z uwagi na wysokie walory ekologiczne i estetyczne nieodzowną częścią naszego krajobrazu rolniczego. Spełniają one podstawowe funkcje w zakresie ochrony środowiska. Zachowanie środowiska należy zaś zgodnie z art. 11 TFUE w związku z art. 191 TFUE do celów polityki Unii i ma duże znaczenie dla różnorodności biologicznej, która właśnie w ostatnim czasie skupia na sobie uwagę[2]. W świetle tych okoliczności może dziwić, gdy w jakimś państwie członkowskim odmawia się płatności rolnikom z tego powodu, że przekształcili grunty użytkowane dotychczas w sposób intensywny, na przykład jako grunty orne, na użytki zielone. W ramach rozpatrywania niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał będzie musiał zasadniczo wyjaśnić, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie takim działaniom.

2. Zagadnienie to pojawia się kontekście sporu prawnego, który prowadzi właścicielka gospodarstwa rolnego w Hiszpanii María del Pilar Planes Bresco z organami Comunidad Autónoma de Aragón (wspólnoty autonomicznej Aragonia). Wspólnota nie uznała w całości trwałych użytków zielonych zadeklarowanych przez M.P. Planes Bresco w dwóch wnioskach o płatności bezpośrednie jako użytki kwalifikujące się do udzielenia pomocy, gdyż podane powierzchnie w obu wypadkach były większe niż powierzchnie z okresu referencyjnego sprzed wielu lat. Na podstawie przepisów ustawowych wspólnoty autonomicznej należało w takich okolicznościach przyjąć, że w rzeczywistości zrezygnowano całkowicie z działalności rolniczej na tych użytkach i tym samym występuje zachowanie mające znamiona nadużycia. Obie strony powołują się obecnie na prawo Unii dla uzasadnienia swoich stanowisk.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Zobacz opracowaną przez Komisję Europejską „Unijną strategię ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.” [komunikat z dnia 3 maja 2011 r., COM(2011) 244 wersja ostateczna], wspieraną przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski; zob. konkluzje Rady z dnia 21 czerwca 2011 r. (dokument 11978/11) i z dnia 19 grudnia 2011 r. (dokument 18862/11) oraz rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 20 kwietnia 2012 r. (Dz.U. 2013, C 258 E, s. 99). W tym kontekście należy również zwrócić uwagę, iż Narody Zjednoczone ogłosiły okres od 2011 r. do 2020 r. dekadą różnorodności biologicznej.

3. Niniejsza sprawa ma także pod tym względem szczególne znaczenie, że już od wielu lat Europejski Trybunał Obrachunkowy obserwuje występujące w Hiszpanii uchybienia dotyczące poprawnej oceny trwałych użytków zielonych jako gruntów kwalifikujących się do pomocy [3]. Dlatego też to państwo członkowskie broni uregulowania, o którym mowa w niniejszej sprawie, jako części niezbędnych środków podjętych dla zaradzenia sytuacji i rozwiązania wskazanych problemów. Jak się jednak okaże po dokładniejszej analizie zagadnienia, posunięto się w tym uregulowaniu za daleko.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

4. Unijne ramy prawne są określone w niniejszym postępowaniu przez uchylone w międzyczasie rozporządzenie nr 1782/2003 [4], poprzez które zasadniczo zreformowano system pomocy dla rolników w Unii. Pomoc zależna od produkcji została co do zasady zastąpiona „płatnością jednolitą", na której wysokość aktualna produkcja gospodarstwa nie ma już żadnego wpływu [5].

5. Artykuł 2 rozporządzenia nr 1782/2003 („Definicje") określa w lit. c) jako „działalność rolniczą" „produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt dla celów gospodarczych, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zgodnie z art. 5".

6. Artykuł 5 rozporządzenia nr 1782/2003 („Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska") stanowi, co następuje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Państwa członkowskie definiują, na poziomie krajowym lub regionalnym, wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych w załączniku IV […].

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby grunty, które były trwałymi pastwiskami [użytkami zielonymi] w dniu przewidzianym na złożenie wniosków o pomoc obszarową na rok 2003, pozostały trwałymi pastwiskami [użytkami zielonymi].

[…]".

3 — Zobacz sprawozdania roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2014 (Dz.U. 2015, C 373, s. 1) – pkt 7.21 i ramka 7.8; za rok budżetowy 2012 (Dz.U. 2013, C 331, s. 1) – ramka 3.1; za rok budżetowy 2011 (Dz.U. 2012, C 344, s. 1) – pkt 3.20 i załącznik 3.2; za rok budżetowy 2010 (Dz.U. 2011, C 326, s. 1) – pkt 3.31 i załącznik 3.2; za rok budżetowy 2009 (Dz.U. 2010, C 303, s. 1) – pkt 3.38 i załącznik 3.2 oraz za rok budżetowy 2008 (Dz.U. 2009, C 269, s. 1) – pkt 5.36 i załącznik 5.1.

4 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz 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. 2003, L 270, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 40, s. 269), uchylone 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). Rozporządzenie nr 73/2009 zostało z kolei uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).

5 — Dla zrozumienia zasad funkcjonowania systemu płatności jednolitych zob. też pkt 23–25 mojej opinii w sprawie Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

7. Artykuł 29 rozporządzenia nr 1782/2003 („Ograniczenia płatności”) stanowi:

„Nie naruszając szczególnych przepisów odnoszących się do poszczególnych systemów wsparcia, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia”.

8. Artykuł 36 rozporządzenia nr 1782/2003 („Płatności”) przewiduje w ust. 1, że pomoc przyznawana w ramach systemu płatności jednolitych jest wypłacana w odniesieniu do uprawnień do płatności.

9. Artykuł 43 rozporządzenia nr 1782/2003 („Określenie uprawnień do płatności”) reguluje, w jaki sposób powinny zostać pierwotnie ustalone uprawnienia do płatności. W tym celu należało najpierw obliczyć kwotę referencyjną, która zgodnie z art. 37 odpowiada średniej płatności otrzymywanej przez rolnika w ramach starego systemu wsparcia w ostatnich trzech latach przed zmianą systemu, tj. w latach 2000–2002. W kolejnym kroku dokonywano przełożenia tej kwoty referencyjnej na średnią powierzchnię gruntów uprawianych w tym okresie. Na tej podstawie rolnik otrzymywał w konsekwencji liczbę uprawnień do płatności o określonej każdorazowo wartości, która odpowiadała liczbie hektarów wspomnianych gruntów.

10. Artykuł 44 rozporządzenia nr 1782/2003 („Wykorzystanie uprawnień do płatności”) stanowi w jego brzmieniu znajdującym zastosowanie w niniejszej sprawie:

„1. Każde uprawnienie do płatności na kwalifikujący się hektar daje prawo do otrzymania płatności w kwocie określonej przez uprawnienie do płatności.

2. »Kwalifikujący się hektar« oznacza grunty rolne gospodarstwa obejmujące grunty orne i trwałe pastwiska [użytki zielone], z wyjątkiem powierzchni pod uprawami trwałymi, lasami oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych[6].

3. Rolnik zgłasza działki odpowiadające kwalifikującemu się hektarowi powiązanemu z uprawnieniem do płatności. […]

[…]”.

11. W niniejszej sprawie znaczenie mają ponadto, tymczasem także uchylone, rozporządzenia nr 795/2004[7] oraz nr 796/2004[8], wydane w celu wykonania rozporządzenia nr 1782/2003.

6 — W ramach włączenia sektora wina do systemu płatności jednolitych poprzez rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1493/1999, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 3/2008 oraz uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2392/86 i (WE) nr 1493/1999 (Dz.U. 2008, L 148, s. 1), art. 123 ust. 5 tegoż rozporządzenia nadał art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 następujące brzmienie: „»Kwalifikujący się hektar« oznacza grunty rolne gospodarstwa, z wyjątkiem powierzchni lasów oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych”. Zmiana ta obowiązywała zgodnie z art. 129 lit. c) rozporządzenia nr 479/2008 od dnia 1 stycznia 2009 r. i nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie.

7 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 795/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu jednolitych płatności określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników (Dz.U. 2004, L 141, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 44, s. 226), uchylonym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Dz.U. 2009, L 316, s. 65).

8 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. 2004, L 141, s. 18 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 44, s. 243), w brzmieniu rozporządzenia Komisji (WE) nr 239/2005 z dnia 11 lutego 2005 r. zmieniającego i sprostowującego rozporządzenie (WE) nr 796/2004 (Dz.U. 2005, L 42, s. 3), uchylone rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2009, L 316, s. 65).

12. Artykuł 2 lit. a) rozporządzenia nr 795/2004 określa jako „powierzchnię użytków rolnych" „łączną powierzchnię gruntów ornych, pastwisk trwałych [trwałych użytków zielonych] i plantacji trwałych".

13. Artykuł 2 lit. e) rozporządzenia nr 795/2004 definiuje pojęcie „pastwiska trwałego" [„trwałych użytków zielonych"] poprzez odesłanie do art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004.

14. Zgodnie z art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004 „trwałe użytki zielone" oznaczają – w zakresie, w jakim ma to znaczenie w niniejszej sprawie – „ziemię przeznaczoną do uprawy trawy lub innych [pastewnych] upraw zielonych zasianych naturalnie [samosiewnych] lub uprawianych […] niewłączone do systemu płodozmianu gospodarstwa przez okres pięciu lat lub dłużej […]".

B – *Prawo hiszpańskie*

15. Punkt 13 rozporządzenia ministerstwa ds. rolnictwa i żywności wspólnoty autonomicznej Aragonia z dnia 24 stycznia 2007 r.[9] stanowi:

„Trwałe użytki zielone […] kwalifikują się do pomocy jedynie w gospodarstwach, w których uwzględniono powierzchnie upraw paszowych dla przyznania prawa do płatności jednolitej i to jedynie do powierzchni, która nie przekracza średniej wielkości powierzchni upraw paszowych uwzględnionych dla ustalenia płatności jednolitej. Zgłoszone trwałe użytki zielone przekraczające wielkości wskazane w niniejszym ustępie nie kwalifikują się do pomocy, gdyż zgodnie z art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 przyjmuje się, iż beneficjent w sposób sztuczny stworzył warunki wymagane do otrzymania takich płatności".

16. Brzmienie pkt 16 rozporządzenia ministerstwa ds. rolnictwa i żywności wspólnoty autonomicznej Aragonia z dnia 24 stycznia 2008 r.[10] odpowiada co do zasady brzmieniu wskazanego wyżej przepisu, a ponadto przewiduje:

„Poprzedzający ustęp nie jest stosowany, jeżeli rolnik wykaże, że w chwili składania wniosku jest właścicielem gospodarstwa hodowlanego, a wskazane trwałe użytki zielone są wykorzystywane do karmienia zwierząt z tego gospodarstwa".

III – **Postępowanie główne i postępowanie przed Trybunałem**

17. Maria Planes Bresco złożyła zarówno w 2007 r., jak i w 2008 r. wniosek o bezpośrednie płatności obszarowe na podstawie rozporządzenia nr 1782/2003.

18. Właściwe władze wspólnoty autonomicznej Aragonia zmniejszyły powierzchnie wskazane w tych wnioskach w części dotyczącej powierzchni trwałych użytków zielonych zadeklarowanych jako kwalifikujące się do pomocy, które przekraczały średnią wartość powierzchni upraw paszowych uwzględnionych w przeszłości przy ustalaniu uprawnień do płatności. W ich ocenie na podstawie prawa wspólnoty autonomicznej Aragonia należy w takim wypadku przyjąć, że w odniesieniu do użytków przekraczających tę średnią wartość w sposób sztuczny stworzono warunki wymagane do otrzymania płatności.

19. Skargi wniesione przeciwko tym decyzjom nie zostały do tej pory uwzględnione.

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* nr 13 z dnia 31 stycznia 2007 r., s. 1310).

10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* nr 12 z dnia 30 stycznia 2008 r., s. 956).

20. Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania), przed którym tymczasem spór zawisł, ma wątpliwości co do wykładni rozporządzenia nr 1782/2003, toteż zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 43 i 44 rozporządzenia nr 1782/2003 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu, które wyklucza z pojęcia kwalifikujących się hektarów wszystkie te zgłoszone przez rolnika powierzchnie trwałych użytków zielonych, które przekraczają powierzchnie, które wcześniej zostały uwzględnione dla ustalenia przysługujących mu zwykłych uprawnień, uzależniając włączenie tych powierzchni, a tym samym zastąpienie gruntów ornych użytkami zielonymi, od tego, by powierzchnie te były rzeczywiście przeznaczone na hodowlę zwierząt w danym roku kalendarzowym, dla którego zamierza się zgłosić uprawnienia do płatności?

2) Na wypadek udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze:

Czy art. 29 rozporządzenia nr 1782/2003 należy interpretować w ten sposób, że wyłączając z płatności wynikających z systemów wsparcia tych beneficjentów, »odnośnie których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia«, przepis ten nie zezwala państwom członkowskim na przyjęcie ogólnych przepisów, które obniżają liczbę »kwalifikujących się hektarów« (trwałych użytków zielonych), obiektywizując ogólne sytuacje, w których domniemywa się sztuczne stworzenie przez beneficjenta warunków uzyskania płatności bez wykazywania w konkretny sposób i w związku z konkretnym rolnikiem działalności wykonywanej przez owego rolnika i jego zachowania?”.

21. W postępowaniu przed Trybunałem uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Komisję Europejską i Królestwo Hiszpanii.

IV – **Ocena prawna**

A – *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

22. Poprzez pierwsze pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1782/2003 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym w ramach wniosku o płatności z systemu płatności jednolitych wszystkie trwałe użytki zielone zgłoszone przez rolnika przekraczające powierzchnie upraw paszowych uwzględnionych w przeszłości przy określaniu uprawnień do płatności są uwzględniane jako kwalifikujące się hektary jedynie w wypadku, gdy użytki te rzeczywiście są wykorzystywane do hodowli zwierząt.

23. Aby udzielić odpowiedzi, należy zbadać, czy można uzależniać kwalifikowanie do pomocy trwałych użytków zielonych od tego, by użytki zielone miały odpowiednią powierzchnię już w chwili określania uprawnień do płatności danego rolnika, lub też od tego, by użytki te poza tym były aktualnie wykorzystywane do hodowli zwierząt, na przykład do uprawy pasz.

24. Co prawda pytanie sądu odsyłającego odnosi się zarówno do art. 43 rozporządzenia nr 1782/2003, jak i do art. 44, jednakże dla oceny kwalifikowania się do pomocy znaczenie ma wyłącznie ten drugi przepis, gdyż art. 43 rozporządzenia reguluje jedynie pierwotne ustalenie uprawnień do płatności.

25. Zgodnie z art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 w brzmieniu znajdującym zastosowanie w niniejszej sprawie jako „kwalifikujący się hektar” w rachubę wchodzi każdy użytek rolny gospodarstwa obejmujący grunty orne i trwałe użytki zielone, z wyjątkiem powierzchni pod uprawami trwałymi, lasami oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych. Zatem muszą zostać spełnione trzy warunki, aby uznać, że użytki w rozumieniu tego przepisu kwalifikują się do pomocy:

muszą być to *użytki rolne* należące do *gospodarstwa*, które są wykorzystywane *do celów rolniczych* [11].

26. Po pierwsze muszą być to *użytki rolne*. Artykuł 2 lit. a) rozporządzenia nr 795/2004 definiuje to pojęcie jako „łączną powierzchnię gruntów ornych, pastwisk trwałych [trwałych użytków zielonych] i plantacji trwałych".

27. W niniejszej sprawie sporne jest, czy użytki zadeklarowane jako trwałe użytki zielone kwalifikują się do pomocy. Trwałymi użytkami zielonymi w rozumieniu art. 2 lit. e) rozporządzenia nr 795/2004 w związku z art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004 są użytki przeznaczone do uprawy trawy lub innych pastewnych upraw zielonych zasianych naturalnie (samosiewnych) lub uprawianych, niewłączone do systemu płodozmianu gospodarstwa przez okres pięciu lat lub dłużej. W postępowaniu głównym nie ma różnicy zdań co do tego, czy omawiane użytki rzeczywiście spełniają te wymagania; poza tym zagadnienie to podlegałoby ocenie instytucji krajowych.

28. Po drugie, użytki muszą być częścią *gospodarstwa* danego rolnika, aby można było je zakwalifikować jako pomoc w rozumieniu art. 44 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003 [12]. Zgodnie z orzecznictwem w odniesieniu do użytków wystarczy, że rolnik prowadzi działalność rolniczą dostatecznie samodzielnie [13]. Także to zagadnienie jest w postępowaniu głównym bezsporne.

29. Po trzecie, kwalifikowalność użytku rolnego do objęcia pomocą zakłada wreszcie, że jest on wykorzystywany *do celów rolniczych* [14]. Jest oczywiste, że produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych powinny być uważane za taką działalność. Dlatego też te działalności są wymienione w definicji zawartej w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1782/2003. Ponadto przepis ten obejmuje jednak zgodnie z art. 5 rozporządzenia pojęciem działalności rolniczej także utrzymywanie użytków w dobrej kulturze rolnej *zgodnej z ochroną środowiska*.

30. Inaczej niż zdaje się to wymagać prawo wspólnoty autonomicznej Aragonia [15], *działalność rolnicza* nie zakłada zatem, iż trwałe użytki zielone są wykorzystywane do wytwarzania produktów rolnych. Zgodnie z definicją działalności rolniczej zawartą w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1782/2003 uważa się za taką również działalność ograniczoną do utrzymywania użytków w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia dotyczy to poza tym właśnie użytków, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych. Tak jak orzekł już w tym kontekście Trybunał, należy zakwalifikować użytek do objęcia go pomocą, gdy jest on użytkowany głównie w celu pielęgnacji krajobrazu i ochrony przyrody [16].

31. Jeżeli więc użytki wskazane przez rolnika w jego wniosku o pomoc spełniają te trzy warunki, są „kwalifikującymi się hektarami" w rozumieniu art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003. Każdy hektar tych użytków łącznie z każdym uprawnieniem do płatności przysługującym rolnikowi daje prawo do otrzymania kwoty ustalonej przez uprawnienie do płatności. Rozporządzenie nie przyznaje natomiast państwom członkowskim żadnych uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie uzależniania uznania użytków za kwalifikujące się do pomocy od spełnienia dodatkowych warunków.

11 — Zobacz wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 54).

12 — Wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 58).

13 — Wyroki: z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 58, 62); z dnia 2 lipca 2015 r., Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, pkt 44); z dnia 2 lipca 2015 r., Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 58).

14 — Wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 63).

15 — Punkt 16 niniejszej opinii.

16 — Wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 49).

32. Dlatego też poza tym jest bez znaczenia, czy użytki zadeklarowane jako trwałe użytki zielone istniały jako takie – np. jako powierzchnie upraw paszowych – w chwili ustalania uprawnień do płatności, czy też dopiero później zostały przekształcone z gruntów ornych w trwałe użytki zielone. Zwykłe uprawnienia do płatności nie są bowiem związane z określonymi użytkami, gdyż w ramach systemu płatności jednolitych przyznaje się bezpośrednie wsparcie dochodowe, które jest niezależne od produkcji [17].

33. Powyższy wniosek potwierdzają względy natury systemowej. Z jednej strony art. 46 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 potwierdza, że co do zasady nie ma obowiązku aktywowania uprawnień do płatności właśnie z tymi użytkami, dla których zostały one przyznane w przeszłości. Bowiem zgodnie z tym przepisem „[u]prawnienia do płatności mogą zostać przeniesione w drodze sprzedaży lub innego przeniesienia o charakterze ostatecznym, z gruntami lub bez".

34. Z drugiej strony należy wskazać na art. 53 rozporządzenia nr 1782/2003, który zawiera szczególny przepis dotyczący ustalania uprawnień do płatności, gdy rolnik w okresie referencyjnym, tj. w latach 2000–2002, zobowiązał się do odłogowania części użytków swojego gospodarstwa. W tym kontekście art. 54 ust. 2 stanowi – odstępując wyraźnie od uregulowania zawartego w art. 44 ust. 2 – iż w wypadku odłogowania jako użytki kwalifikujące się do pomocy wchodzą co do zasady w rachubę jedynie użytki rolne składające się z gruntów ornych. Zatem przepis ten w drodze wyjątku wiąże uprawnienie do płatności z określonym typem użytku rolnego kwalifikującego się do pomocy. W drodze wnioskowania a contrario znaczy to, że w odniesieniu do zwykłych uprawnień do płatności stosunki istniejące w chwili ich ustalania nie mają dalszego znaczenia dla kwestii, z jakimi kwalifikującymi się hektarami można dokonać w późniejszym okresie aktywowania uprawnień do płatności.

35. W końcu też uznanie trwałych użytków zielonych za użytki kwalifikujące się do pomocy niezależnie od tego, że w przeszłości miały one inne przeznaczenie lub rzeczywiście były użytkowane do wytwarzania produktów rolnych, jest zgodne z celami rozporządzenia nr 1782/2003. W motywie 4 tego rozporządzenia wyraźnie podkreśla się pozytywny wpływ trwałych użytków zielonych na środowisko [18]. Zgodnie z tym celem art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 nakazuje państwom członkowskim, aby zapewniły, że użytki, które w chwili zmiany systemu pomocy w 2003 r. były trwałymi użytkami zielonymi, nie zmieniły swego przeznaczenia.

36. W tym celu art. 4 rozporządzenia nr 796/2004 upoważniał państwa członkowskie ponadto do podjęcia szczególnych środków na poziomie regionalnym lub krajowym w wypadku zmniejszenia się obszaru trwałych użytków zielonych. Dlatego też rolnicy posiadający trwałe użytki zielone, które zostały przekształcone w inne użytki, mogą zostać zobowiązani do ponownego obsiania tych użytków uprawami zielnymi [19].

37. Rozporządzenie nr 1782/2003 nie stoi zatem w żaden sposób na przeszkodzie powiększaniu obszaru trwałych użytków zielonych, lecz zmierza raczej – z uwagi na ich korzystne skutki na środowisko – do zapewnienia ich istnienia. Jedynie *zmniejszenie się* powierzchni trwałych użytków zielonych upoważnia państwa członkowskie do podjęcia środków zaradczych.

17 — Zobacz motyw 24 dyrektywy 1782/2003, zgodnie z którym „konieczne jest zakończenie procesu przechodzenia od wsparcia produkcji do wsparcia producenta poprzez wprowadzenie systemu rozdzielonego wsparcia dochodowego dla każdego gospodarstwa".

18 — Zgodnie z motywem 4 rozporządzenia nr 1782/2003 „celowe jest przyjęcie środków działania mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych pastwisk, aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne".

19 — Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004.

38. Na pierwsze pytanie prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że rozporządzenie nr 1782/2003, a w szczególności jego art. 44 ust. 2, powinno być interpretowane w ten sposób, iż stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym do pojęcia kwalifikujących się hektarów jedynie wtedy zalicza się wszystkie zgłoszone przez rolnika powierzchnie trwałych użytków zielonych przekraczające powierzchnie upraw paszowych uwzględnione w przeszłości przy ustalaniu przysługujących mu uprawnień do płatności, gdy rzeczywiście są one wykorzystywane do hodowli zwierząt.

B – *W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego*

39. Poprzez drugie pytanie sąd odsyłający zmierza do wyjaśnienia, czy art. 29 rozporządzenia nr 1782/2003 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to, które jest sporne w niniejszej sprawie, ustanawiającemu domniemanie ustawowe, iż w wypadku gdy powierzchnia trwałych użytków zielonych zgłoszonych we wniosku o płatność jednolitą przekracza powierzchnię upraw paszowych uwzględnioną w przeszłości przy ustalaniu uprawnień do płatności, rolnik w sposób sztuczny stworzył warunki wymagane do otrzymania takich płatności.

40. Sąd odsyłający zadaje to pytanie jedynie na wypadek, gdyby na jego pierwsze pytanie udzielono odpowiedzi przeczącej. Ze względu na moje stanowisko wyrażone powyżej nie ma konieczności udzielenia odpowiedzi, jednakże poniżej ustosunkuję się uzupełniająco do tego pytania.

41. Zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 1782/2003 nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami systemu wsparcia.

42. Hiszpania stoi na stanowisku, że krajowe uregulowanie, o którym mowa, jest zgodne z tym przepisem. W jej ocenie należy zapobiegać temu, aby w ramach otrzymywania płatności z systemu płatności jednolitych grunty orne, które w przeszłości stanowiły podstawę przyznania uprawnień do płatności, w sposób nieuzasadniony i stanowiący nadużycie prawa zostały zastąpione użytkami zielonymi, gdyż zastępowanie gruntów ornych użytkami zielonymi w istocie rzeczy ukrywa zaprzestanie rzeczywistej działalności rolniczej.

43. Artykuł 29 rozporządzenia nr 1782/2003 odpowiada zgodnie z jego brzmieniem co do zasady art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 [20], który może być traktowany jako kodyfikacja utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym podmioty prawa nie mogą w sposób oszukańczy lub stanowiący nadużycie powoływać się na przepisy prawa Unii [21]. Stosowanie uregulowań prawa Unii nie może bowiem iść tak daleko, by chroniło nieuczciwe praktyki przedsiębiorców [22].

20 — Rozporządzenie Rady (WE, Euroatom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 1, s. 340). W szeregu dalszych aktów prawnych Unii znajduje się przepis kopiujący to uregulowanie, zob. na przykład już art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 z dnia 17 maja 1999 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz.U. 1999, L 160, s. 113 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 25, s. 424) lub też wyraźnie określony jako „klauzula dotycząca przypadków obchodzenia prawa" art. 193 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 r. z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku") (Dz.U. 2007, L 299, s. 1) oraz art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. 2011, L 25, s. 8).

21 — Podobnie także rzecznik Siegbert Alber w pkt 80 opinii w sprawie Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252). W przedmiocie tego orzecznictwa zob. także wyroki: z dnia 12 maja 1998 r., Kefalas i in. (C-367/96, EU:C:1998:222, pkt 20); z dnia 23 marca 2000 r., Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, pkt 33); z dnia 21 lutego 2006 r., Halifax i in. (C-255/02, EU:C:2006:121, pkt 68); z dnia 6 kwietnia 2006 r., Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, pkt 19); z dnia 13 marca 2014 r., SICES i in. (C-155/13, EU:C:2014:145, pkt 29).

22 — Wyroki: z dnia 11 października 1977 r., Cremer (125/76, EU:C:1977:148, pkt 21); z dnia 3 marca 1993 r., General Milk Produckts (C-8/92, EU:C:1993:82, pkt 21); z dnia 21 lutego 2006 r., Halifax i in. (C-255/02, EU:C:2006:121, pkt 69); z dnia 6 kwietnia 2006 r., Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, pkt 20); z dnia 11 stycznia 2007 r., Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, pkt 31); z dnia 12 grudnia 2013 r., Christodoulou i in. (C-116/12, EU:C:2013:825, pkt 63).

44. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału dowód dotyczący nadużycia ze strony potencjalnego beneficjenta wymaga, po pierwsze, by z oceny ogółu obiektywnych okoliczności wynikało, iż pomimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych w stosownych uregulowaniach cel realizowany przez te uregulowania nie został osiągnięty, a po drugie, wystąpienia zamiaru uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań Unii poprzez sztuczne stworzenie przesłanek wymaganych dla jej uzyskania [23]. Ocena tej kwestii należy do sądu krajowego. Dowód musi być przeprowadzony zgodnie z przepisami prawa krajowego, o ile nie naruszy to skuteczności prawa Unii [24].

45. Przesłanką zastosowania art. 29 rozporządzenia nr 1782/2003 jest zatem wystąpienie zarówno obiektywnego, jak i subiektywnego elementu. W związku z tym należy z góry przyjąć, że art. 29 rozporządzenia nr 1782/2003 nie może stanowić podstawy dla uregulowania, które w sposób ogólny i bez związku z oceną konkretnych okoliczności ustanawia domniemanie, iż w odniesieniu do dodatkowo zadeklarowanych powierzchni trwałych użytków zielonych rolnik w sposób sztuczny stworzył warunki wymagane do otrzymania płatności.

46. Jak trafnie wskazuje Komisja, w szczególności nie można nawet zidentyfikować obiektywnego elementu nadużycia prawa. Poprzez nowy system wsparcia prawodawca Unii zamierzał właśnie w dużym stopniu oddzielić wsparcie dochodowe dla rolników od produkcji [25]. Jeżeli rolnik wiąże uprawnienia do płatności z trwałymi użytkami zielonymi, które zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 kwalifikują się do pomocy, jest to w pełni zgodne z celami systemu płatności jednolitych.

47. Ponadto należy wskazać, iż sama Hiszpania w odniesieniu do nadużyć w związku z deklaracjami trwałych użytków zielonych mówi w swoich uwagach o wypadkach, za które odpowiadają „niektórzy beneficjenci". W świetle powyższego tym bardziej nie ma powodów do przyjęcia, że nie można skutecznie przeciwdziałać przedstawionemu sposobowi dokonywania nadużyć przez konsekwentne stosowanie kompleksowych uregulowań, które zostały już przyjęte na poziomie Unii dla zapewnienia efektywnych kontroli.

48. W końcu też nie przekonują wywody Hiszpanii, za pomocą których łączy się sporne uregulowanie z zarzutami Trybunału Obrachunkowego dotyczącymi uchybień w prawidłowej ocenie kwalifikowania się do pomocy trwałych użytków zielonych [26]. Krytyka ta odnosi się do płatności za użytki, które nie spełniają wymogów z art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 do zakwalifikowania ich do płatności. Z informacji sądu odsyłającego wynika jednak, iż w zawisłym przed nim postępowaniu występowanie określonych, kwalifikujących się hektarów składających się w całości z trwałych użytków zielonych jest pomiędzy stronami bezsporne.

49. Na drugie pytanie prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że art. 29 rozporządzenia nr 1782/2003 sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które ustanawia ustawowe domniemanie, że rolnik sztucznie stworzył warunki wymagane do otrzymania płatności, w wypadku gdy we wniosku rolnika o wypłatę z systemu płatności jednolitych powierzchnia zgłoszonych trwałych użytków zielonych przekracza powierzchnię upraw paszowych uwzględnionych w przeszłości dla ustalenia uprawnień do płatności.

23 — Wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, pkt 52 i nast.); z dnia 21 lipca 2005 r., Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, pkt 39); z dnia 21 lutego 2006 r., Halifax i in. (C-255/02, EU:C:2006:121, pkt 74 i nast.); z dnia 12 września 2006 r., Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, pkt 64); z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja (C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 58); z dnia 12 grudnia 2013 r., Christodoulou i in. (C-116/12, EU:C:2013:825, pkt 64); z dnia 12 września 2013 r., Słynczewa siła (C-434/12, EU:C:2013:546, pkt 29).

24 — Wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, pkt 54); z dnia 12 grudnia 2013 r., Christodoulou i in. (C-116/12, EU:C:2013:825, pkt 65); z dnia 12 września 2013 r., Słynczewa siła (C-434/12, EU:C:2013:546, pkt 30).

25 — Zobacz jeszcze raz motyw 24 rozporządzenia nr 1782/2003.

26 — Zobacz dowody przytoczone w przypisie 3.

V – **Wnioski**

50. W konsekwencji proponuję więc, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania):

Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, a w szczególności jego art. 44 ust. 2 i art. 29, powinno być interpretowane w ten sposób, iż sprzeciwia się ono uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym w ramach wniosku o wypłatę z systemu płatności jednolitych do pojęcia kwalifikujących się hektarów jedynie wtedy zalicza się wszystkie zgłoszone przez rolnika powierzchnie trwałych użytków zielonych przekraczające powierzchnie upraw paszowych uwzględnione w przeszłości przy ustalaniu przysługujących mu uprawnień do płatności, gdy rzeczywiście są one wykorzystywane do hodowli zwierząt, a w przeciwnym razie domniemywa się, że rolnik sztucznie stworzył warunki wymagane do otrzymania takich płatności.