WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 11 marca 2008 r.*

W sprawie C-420/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Schwerin (Niemcy) postanowieniem z dnia 24 sierpnia 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 października 2006 r., w postępowaniu:

Rüdiger Jager

przeciwko

Amt für Landwirtschaft Bützow,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i A. Tizzano, prezesi izb, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), J.C. Bonichot i A. Arabadjiev, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: H. von Holstein, zastępca sekretarza,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 września 2007 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu R. Jagera przez K. Mueller, Rechtsanwältin,

— w imieniu Amt für Landwirtschaft Bützow przez E. Schäfera, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu greckiego przez V. Kontolaimosa i E. Svolopoulou, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez F. Erlbachera, działającego w charakterze pełnomocnika,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 listopada 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 57–63 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego

szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. L 141, s. 18), zmienionego i sprostowanego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 239/2005 z dnia 11 lutego 2005 r. (Dz.U. L 42, s. 3, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 796/2004"), oraz art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy rolnikiem R. Jagerem a Amt für Landwirtschaft Bützow (urzędem rolnym w Bützow, zwanym dalej „Amt") w przedmiocie premii za krowy mamki za rok 2001.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Identyfikacja i rejestracja bydła

3 Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (Dz.U. L 204, s. 1) ustanawia w art. 1–10 obowiązki, których należy przestrzegać w ramach identyfikacji i rejestracji bydła.

4 Zgodnie z art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 1760/2000 odniesienia do rozporządzenia (WE) nr 820/97 interpretuje się jako odniesienia do rozporządzenia nr 1760/2000.

System pomocy mający zastosowanie do bydła

— Rozporządzenie (WE) nr 1254/1999

5 Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1254/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny (Dz.U. L 160, s. 21) producent hodujący w swoim gospodarstwie krowy mamki może na swój wniosek uzyskać prawo do premii za trzymanie krów mamek, zwanej „premią za krowy mamki", w ramach limitów pułapów indywidualnych, przyznawanych na rok i na producenta.

6 Zgodnie z art. 21 tego rozporządzenia, aby otrzymać prawo do tej premii, zwierzę musi zostać oznakowane i zarejestrowane zgodnie z rozporządzeniem nr 820/97.

— Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003

7 Z dniem 1 stycznia 2005 r. oba ww. przepisy rozporządzenia nr 1254/1999 zostały uchylone rozporządzeniem 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. L 270, s. 1, i sprostowanie Dz.U. 2004, L 94, s. 70).

8 Zgodnie z motywem 2 i 24 rozporządzenia nr 1782/2003:

„(2) Płatność pełnej kwoty pomocy bezpośredniej powinna zostać powiązana ze spełnieniem zasad odnoszących się do gruntów rolnych, produkcji i działalności rolniczej. Zasady takie powinny służyć włączeniu w organizację wspólnego rynku podstawowych norm z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Jeżeli takie podstawowe normy nie są spełniane, państwa członkowskie powinny cofnąć pomoc bezpośrednią w całości lub w części w oparciu o kryteria proporcjonalności, obiektywności i stopniowości. Takie cofnięcie pomocy powinno zostać zastosowane bez uszczerbku dla sankcji obecnie istniejących lub które w przyszłości zostaną wprowadzone na mocy innych przepisów prawa wspólnotowego lub prawa krajowego.

[…]

(24) Zwiększenie konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego oraz promowanie norm w zakresie jakości żywności i ochrony środowiska niewątpliwie pociąga za sobą spadek cen instytucjonalnych dla produktów rolnych oraz zwiększenie kosztów produkcji dla gospodarstw rolnych we Wspólnocie. Aby osiągnąć takie cele oraz promować rolnictwo bardziej zorientowane na rynek oraz rolnictwo zrównoważone, konieczne jest zakończenie procesu przechodzenia od wsparcia produkcji do wsparcia producenta poprzez wprowadzenie

systemu rozdzielonego wsparcia dochodowego dla każdego gospodarstwa. O ile rozdzielenie płatności od produkcji nie zmieni kwot faktycznie wypłacanych rolnikom, to mimo wszystko znacząco zwiększy skuteczność pomocy dochodowej. Celowym zatem jest uwarunkowanie jednolitej płatności na gospodarstwo zgodnością krzyżową ze standardami w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, jak również utrzymywaniem gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska".

9 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1782/2003:

„Niniejsze rozporządzenie określa:

— wspólne zasady dotyczące płatności bezpośrednich w ramach systemów wsparcia dochodowego wspólnej polityki rolnej, które są finansowane ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), wymienione w załączniku I, za wyjątkiem tych przewidzianych na mocy rozporządzenia [Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160, s. 80)];

— wsparcie dochodowe dla rolników (zwane następnie »systemem płatności jednolitych«);

— systemy wsparcia dla rolników produkujących […] wołowinę i cielęcinę […]".

10 Pojęcie „płatność bezpośrednia" jest zdefiniowane w art. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1782/2003 i oznacza „płatność przyznawaną bezpośrednio rolnikom w ramach systemu wsparcia dochodowego wyszczególnionego w załączniku I" do tego rozporządzenia. W załączniku tym w sektorze wołowiny i cielęciny wymieniona jest m.in. premia za krowy mamki.

11 Ogólne zasady dotyczące płatności bezpośrednich zawarte są w tytule II rozporządzenia nr 1782/2003 („Przepisy ogólne"), którego rozdział 1 („Wzajemna zgodność") obejmuje art. 3–9 tego rozporządzenia.

12 Artykuł 3 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Rolnik otrzymujący płatności bezpośrednie przestrzega wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, o których mowa w załączniku III, zgodnie z harmonogramem określonym w tym załączniku, oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, ustanowionych na mocy art. 5".

13 Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 podstawowe wymogi w zakresie zarządzania, o których mowa w załączniku III, odnoszą się do zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt oraz zdrowotności roślin, środowiska i dobrostanu zwierząt. Pośród tych podstawowych wymogów zawartych w 18 dyrektywach i rozporządzeniach część A pkt 8 tego załącznika wymienia art. 4 i 7 rozporządzenia nr 1760/2000.

14 Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 stanowi:

„W przypadku niestosowania się do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania lub zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, w wyniku działania lub jego zaniechania, które można bezpośrednio przypisać indywidualnemu rolnikowi, zmniejsza się lub anuluje […] całkowitą kwotę płatności bezpośrednich, które mają zostać przyznane w danym roku kalendarzowym, w którym doszło do wystąpienia niezgodności, po zastosowaniu art. 10 i 11".

15 Zgodnie z art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia szczegółowe zasady dokonywania obniżek oraz wyłączeń ustanawia się, uwzględniając m.in. wagę, zasięg, trwałość i powtarzalność stwierdzonej niezgodności.

16 Artykuł 10 ust. 1 tego rozporządzenia, który zawarty jest w rozdziale 2 („Modulacja i dyscyplina finansowa") tytułu II tego rozporządzenia, stanowi, że wszystkie kwoty płatności bezpośrednich przyznawanych w danym roku kalendarzowym rolnikowi w danym państwie członkowskim są zmniejszane w każdym roku do 2012 r. o wielkości procentowe określone w tym przepisie.

17 Zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1782/2003, ujętym również we wspomnianym rozdziale 2, kwoty te mogą być corocznie przedmiotem dostosowań przyjętych przez Radę Unii Europejskiej ze względów dyscypliny finansowej.

18 Tytuł III tego rozporządzenia („System płatności jednolitych") zawiera w rozdziałach 1–4 podstawowe przepisy stosowane do tego systemu pomocy wsparcia dochodowego dla rolników „rozdzielonego" od produkcji. Z art. 33 ust. 1 lit. a), art. 37 ust. 1, art. 38 i 41 tego rozporządzenia wynika, że rolnicy, którym przyznano w okresie

referencyjnym obejmującym lata kalendarzowe 2000–2002 płatność na mocy co najmniej jednego z systemów wsparcia, o których mowa w załączniku VI, wśród nich premię za krowy mamki, mają prawo do wsparcia obliczonego na podstawie kwoty referencyjnej ustalanej dla każdego rolnika na podstawie średniej rocznej dla tego okresu całkowitych płatności otrzymanych z tytułu tych systemów. Suma kwot referencyjnych nie może być wyższa niż krajowy pułap ustalony dla każdego państwa członkowskiego w załączniku VIII wspomnianego rozporządzenia.

19 Przepisy rozdziału 5 („Wdrażanie regionalne i fakultatywne") tytułu III pozwalają państwom członkowskim na zdecydowanie najpóźniej przed dniem 1 sierpnia 2004 r. o zastosowaniu systemu płatności jednolitych przewidzianego w rozdziałach 1–4 tytułu III w szczególności na poziomie regionalnym lub zastosowaniu w sposób częściowy.

20 W przypadku podziału całkowitej kwoty pułapu regionalnego rolnicy otrzymują uprawnienia, których wartość jednostkowa jest obliczana poprzez podzielenie pułapu regionalnego określonego na mocy art. 58 przez liczbę kwalifikujących się hektarów w rozumieniu art. 44 ust. 2, określonych na poziomie regionalnym. Sekcja 1 („Wdrażanie regionalne") wspomnianego rozdziału 5 składa się z art. 58–63. Zgodnie z art. 58 ust. 1 i 3 oraz art. 59 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1782/2003 państwo członkowskie może dokonać regionalizacji systemu płatności jednolitych, dzieląc swój pułap krajowy nie indywidualnie pomiędzy rolników tego państwa na podstawie ich kwot referencyjnych, lecz pomiędzy różne regiony na jego terytorium i rozdzielając otrzymaną w ten sposób kwotę każdego pułapu regionalnego ryczałtowo na wszystkich rolników danego regionu, z których każdy otrzymuje uprawnienia, których wartość jednostkowa jest obliczana poprzez podzielenie tego pułapu regionalnego przez liczbę hektarów kwalifikujących się do wsparcia, określonych na poziomie regionalnym.

21 Sekcja 2 („Częściowe wdrożenie") wspomnianego rozdziału 5 obejmuje art. 64–69. Na podstawie przepisów tej sekcji państwa członkowskie mogą utrzymać na poziomie krajowym lub regionalnym, w ramach systemu zwanego „ponownym powiązaniem", niektóre płatności bezpośrednie związane z produkcją. Artykuł 68 rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Płatności z tytułu wołowiny i cielęciny", przewiduje w tym względzie w ust. 2 lit. a) ppkt i) akapit pierwszy i trzeci, że państwa członkowskie mogą nadal wypłacać premię z tytułu krowy mamki na warunkach przewidzianych w rozdziale 12 tytułu IV tego rozporządzenia.

22 Wspomniany tytuł IV („Inne systemy pomocowe") zawiera przepisy stosowane do tych ostatnich systemów płatności bezpośrednich „rozdzielonych". Znajdujący się w tym tytule art. 138 rozporządzenia nr 1782/2003, który objęty jest rozdziałem 12 („Płatności z tytułu wołowiny i cielęciny"), przewiduje, że aby kwalifikować się do płatności bezpośrednich z tytułu wołowiny i cielęciny, wśród nich premii za krowy mamki, o której mowa w art. 125–128 tego rozporządzenia, zwierzę musi być poddane identyfikacji i rejestracji zgodnej z rozporządzeniem (WE) nr 1760/2000.

Szczegółowe zasady stosowania systemów pomocy do bydła

— Rozporządzenie (EWG) nr 3887/92

23 Artykuł 10c rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3887/92 z dnia 23 grudnia 1992 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy (Dz.U. L 391, s. 36), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2801/1999 z dnia 21 grudnia 1999 r. (Dz.U. L 340, s. 29, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 3887/92"), zawiera przepisy dotyczące zmniejszenia pomocy w przypadku naruszenia wymogów rejestracji bydła, w odniesieniu do którego nie złożono żadnego wniosku o pomoc. Artykuł ten ma brzmienie następujące:

„1. W odniesieniu do bydła innego niż wymienione w art. 10b, jeżeli kontrole na miejscu wykażą, że liczba zwierząt obecnych w gospodarstwie i kwalifikujących się lub mających znaczenie dla pomocy wspólnotowej nie odpowiada:

a) zwierzętom zgłoszonym do zinformatyzowanej bazy danych zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 820/97;

b) zwierzętom wpisanym do rejestru rolnika zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 820/97;

c) paszportom zwierząt przechowywanym w gospodarstwie zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 820/97,

całkowita kwota pomocy przyznanej rolnikowi z tytułu danego systemu pomocy na okres 12 miesięcy poprzedzających kontrolę na miejscu, która pozwoliła na takie stwierdzenia, zostaje proporcjonalnie obniżona, z wyjątkiem przypadku siły wyższej.

Obniżka jest obliczana na podstawie liczby wszystkich zwierząt objętych danym systemem lub wpisów w zinformatyzowanej bazie danych przewidzianej w art. 5 rozporządzenia (WE) nr 820/97 lub paszportów, lub wpisów do rejestru rolników, przy czym uwzględnia się najmniejszą z tych liczb.

[…]

3. Jeżeli różnica stwierdzona podczas kontroli na miejscu jest wyższa niż 20% ustalonej liczby kwalifikujących się zwierząt, nie przyznaje się żadnej premii za okres 12 miesięcy poprzedzających tę kontrole na miejscu" [tłumaczenie nieoficjalne].

— Rozporządzenie (WE) nr 2419/2001

24 Rozporządzenie nr 3887/92 zostało uchylone rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz.U. L 327, s. 11, i sprostowanie Dz.U. 2002, L 7, s. 48). Zgodnie z art. 53 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 2419/2001 rozporządzenie nr 3887/92 jest nadal stosowane w odniesieniu do wniosków o pomoc odnoszących się do lat gospodarczych lub okresów premiowych, które rozpoczynają się przed 1 stycznia 2002 r.

25 Artykuły 36–43 rozporządzenia nr 2419/2001, objęte tytułem IV („Podstawa do obliczania pomocy, obniżek i wyłączeń"), zawierają przepisy dotyczące wniosków o pomoc w odniesieniu do inwentarza żywego.

26 Artykuł 39 tego rozporządzenia, zatytułowany „Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących identyfikacji i rejestracji bydła niewykazanego", stanowi w ust. 1 akapit pierwszy, co następuje:

„Jeżeli przypadki nieprzestrzegania przepisów systemu identyfikacji i rejestracji bydła stwierdzone zostały w wyniku kontroli na miejscu dotyczącej bydła niewykazanego, ogólna kwota pomocy, do której rolnik jest uprawniony na podstawie art. 36 ust. 3 w ramach systemów pomocy w odniesieniu do bydła dla danego okresu premiowego, tam gdzie właściwe po zastosowaniu obniżek zgodnie z art. 38, jest, z wyjątkiem przypadków wystąpienia siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności w rozumieniu art. 48, obniżana o kwotę obliczaną na podstawie wzoru wskazanego w ust. 2".

27 Zgodnie ze wspomnianym ust. 2 kwotę obniżki oblicza się, stosując do ogólnej kwoty pomocy, do której rolnik jest uprawniony w ramach systemów pomocy w odniesieniu do bydła dla danego okresu premiowego, współczynnik odpowiadający stosunkowi liczby przypadków niezgodności i liczby bydła obecnego w gospodarstwie podczas kontroli na miejscu, przy czym współczynnik ten jest dopasowywany w sposób uwzględniający przeciętną liczbą bydła w gospodarstwie w roku, w którym przeprowadzana jest kontrola na miejscu.

28 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 118/2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2419/2001 (Dz.U. L 17, s. 7), w art. 1 pkt 11 lit. a) dodało do wspomnianego art. 39 ust. 1 akapit pierwszy następujące zdanie:

„Jednakże kwota pomocy, która ma być redukowana, nie może [przekraczać] 20% całkowitej kwoty [pomocy], do której rolnik jest uprawniony [w ramach systemów pomocy w odniesieniu do bydła dla danego okresu premiowego]".

— Rozporządzenie nr 796/2004

29 Rozporządzenie nr 796/2004 uchyliło rozporządzenie nr 2419/2001. Zgodnie z jego art. 81 akapit drugi rozporządzenie nr 796/2004 znajduje zastosowanie do wniosków o pomoc dotyczących lat gospodarczych lub okresów premiowych rozpoczynających się od dnia 1 stycznia 2005 r.

30 Motywy 12, 55 i 56 rozporządzenia nr 796/2004 mają brzmienie następujące:

„(12) Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 pozostawia państwom członkowskim wybór co do stosowania pewnych systemów pomocowych uwzględnionych w tym rozporządzeniu. Dlatego też niniejsze rozporządzenie musi uwzględnić potrzeby administracji i kontroli z myślą o możliwych wyborach podejmowanych przez państwa członkowskie. Dlatego też warunki, które zostaną ustalone w niniejszym rozporządzeniu, mogą jedynie odnosić się do zakresu, w którym państwa członkowskie dokonały takich wyborów.

[…]

(55) Aby chronić interesy finansowe Wspólnoty, należy przyjąć skuteczne oraz odpowiednie środki do zwalczania nieprawidłowości oraz oszustw finansowych. Należy określić oddzielne warunki w przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości w odniesieniu do kryteriów kwalifikowalności dla różnych programów pomocy.

(56) System zmniejszenia płatności oraz wykluczeń z płatności przewidziany w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003 odnośnie do warunków wzajemnej zgodności ma jednak inny cel, mianowicie, działać jako motywacja dla rolników do przestrzegania istniejącego ustawodawstwa w różnych obszarach wzajemnej zgodności”.

31 Tytuł III rozporządzenia nr 796/2004 poświęcony kontrolom obejmuje rozdział III („Kontrole dotyczące wzajemnej zgodności”). W rozdziale tym art. 48 ust. 1 akapit

pierwszy i akapit drugi lit. b) i c) stanowi, że po każdej kontroli na miejscu sporządzany jest przez właściwe władze raport składający się z kilku części. Jedna z nich ma oddzielnie zdać sprawę z kontroli przeprowadzonych odnośnie do każdego aktu prawnego i każdej normy, podczas gdy inna, zwana „oceniającą", ma zawierać ocenę znaczenia wykrytych niezgodności względem każdego aktu prawnego lub normy na podstawie kryteriów wagi, zasięgu, trwałości oraz powtarzalności wraz ze wskazaniem czynników, które powinny zwiększyć lub ograniczyć zmniejszenie, które należy zastosować.

32 Tytuł IV rozporządzenia nr 796/2004 określa reguły dotyczące podstawy do obliczania pomocy, obniżenia płatności i wyłączenia płatności.

33 W tytule tym rozdział I („Ustalenia związane z kryteriami kwalifikowalności") zawiera w art. 57–63 przepisy dotyczące premii zwierzęcych, wśród nich art. 59, który określa obniżki i wyłączenia w odniesieniu do bydła wykazanego we wniosku o pomoc.

34 Rozdział II tego tytułu, zatytułowany „Ustalenia w odniesieniu do wzajemnej zgodności", zawiera m.in. następujące przepisy:

„Artykuł 66

Stosowanie obniżek w przypadku zaniedbania

1. Bez uszczerbku dla art. 71, w przypadku gdy stwierdzona niezgodność wynika z zaniedbania ze strony rolnika, stosuje się obniżkę wobec całkowitej kwoty dopłat

bezpośrednich, zgodnie z art. 2 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, która została lub zostanie przyznana danemu rolnikowi w wyniku rozpatrzenia wniosku pomocowego, który dany rolnik złożył lub złoży w roku kalendarzowym, w którym dokonano ustalenia. Obniżka ta będzie z zasady stanowić 3% całkowitej kwoty.

Jednakże agencja płatnicza może, na podstawie oceny przedłożonej przez właściwy organ kontroli w protokole z czynności kontrolnych zgodnie z art. 48 ust. 1 lit. c), wydać decyzję o obniżeniu procentu do 1% lub zwiększeniu go do 5% całkowitej kwoty lub, w przypadkach, o których mowa w drugim akapicie art. 48 ust. 1 lit. c), odstąpić od nałożenia jakichkolwiek obniżek.

2. W przypadku stwierdzenia więcej niż jednego przypadku niezgodności w odniesieniu do różnych aktów prawnych lub norm tego samego obszaru niezgodności, przypadki takie, dla celów ustalenia obniżki zgodnie z ust. 1, uznane zostaną za jeden przypadek niezgodności.

3. W przypadku stwierdzenia więcej niż jednej niezgodności w odniesieniu do różnych obszarów wzajemnej zgodności, procedura ustalania obniżki określona w ust. 1 będzie stosowana indywidualnie dla każdego przypadku.

Jednak niezgodność z wymaganą normą uznaje się także za niezgodność.

Uzyskane procenty obniżek będą sumowane. Maksymalna wysokość obniżki nie może jednak przekroczyć 5% całkowitej kwoty, o której mowa w ust. 1.

4. Bez uszczerbku dla przypadków celowej niezgodności zgodnie z art. 67, w przypadku stwierdzenia powtarzającej się niezgodności, procent ustalony zgodnie z treścią ust. 1 w odniesieniu do niezgodności występującej po raz pierwszy zostanie pomnożony przez trzy w odniesieniu do pierwszego powtórzenia. W tym celu, w przypadku gdy ten procent ustalono zgodnie z treścią ust. 2, agencja płatnicza określi procent, który zostałby zastosowany w odniesieniu do niezgodności występującej po raz pierwszy wobec danego wymogu lub normy.

W przypadku kolejnych powtórzeń, mnożnik trzy będzie każdorazowo stosowany wobec wysokości obniżki ustalonej dla wcześniejszych powtarzających się niezgodności. Jednak maksymalna wysokość obniżki nie może przekroczyć 15% całkowitej kwoty, o której mowa w ust. 1.

Po osiągnięciu maksymalnej wysokości 15%, agencja płatnicza poinformuje danego rolnika, że w przypadku stwierdzenia tej samej niezgodności po raz kolejny, uzna się to za działanie celowe w rozumieniu art. 67. W przypadku kolejnego stwierdzenia dalszych niezgodności, zastosowany procent obniżki ustali się przez pomnożenie wyniku poprzedniego mnożenia przez trzy, tam gdzie ma to zastosowanie, przed zastosowaniem limitu 15% ustalonego w ostatnim zdaniu drugiego akapitu.

5. W przypadku stwierdzenia zarówno powtarzającej się niezgodności oraz innej niezgodności lub innej powtarzającej się niezgodności, wynikający z tego procent obniżek będzie sumowany. Bez uszczerbku dla trzeciego akapitu ust. 4, maksymalna obniżka nie przekroczy jednak 15% ogólnej sumy, o której mowa w ust. 1.

Artykuł 67

Stosowanie obniżek i wyłączeń w przypadkach celowej niezgodności

1. Bez uszczerbku dla art. 71, w przypadku gdy rolnik celowo dopuścił się stwierdzonej niezgodności, obniżka zastosowana wobec całkowitej kwoty, o której mowa w art. 66 ust. 1, będzie z zasady wynosić 20% tej całkowitej kwoty.

Jednakże agencja płatnicza może, na podstawie oceny przedłożonej przez właściwy organ kontroli w protokole z czynności kontrolnych zgodnie z art. 48 ust. 1 lit. c), wydać decyzję o obniżeniu procentu do wysokości nie mniejszej niż 15% lub, tam gdzie ma to zastosowanie, zwiększyć ten procent nawet do 100% całkowitej kwoty.

2. W przypadku gdy celowa niezgodność dotyczy konkretnego programu pomocy, rolnik zostaje wyłączony z tego programu pomocy w danym roku kalendarzowym.

W przypadkach o wyjątkowym zakresie, nasileniu lub uporczywości, bądź też w przypadku stwierdzenia powtarzającej się niezgodności, rolnik zostanie również wyłączony z odnośnego programu pomocowego w kolejnym roku kalendarzowym".

Stosowanie w czasie kar administracyjnych przewidzianych w aktach wspólnotowych

35 Artykuł 1 rozporządzenia nr 2988/95 przewiduje:

„1. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich niniejszym przyjmuje się ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego.

2. Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem".

36 Artykuł 2 ust. 2 zdanie drugie tego rozporządzenia stanowi:

„Jeśli po dokonaniu nieprawidłowości nastąpi zmiana przepisów nakładających kary administracyjne i zawartych w zasadach Wspólnoty, stosowane będą z mocą wsteczną mniej surowe przepisy".

Uregulowania krajowe

37 W Niemczech ustawa wdrażająca reformę wspólnej polityki rolnej (Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik) z dnia 21 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1763) przewiduje, że premia za krowy mamki jest wypłacana od dnia 1 stycznia 2005 r. jako część systemu płatności jednolitych, o którym mowa w tytule III rozporządzenia nr 1782/2003. Ponadto ustawa wdraża system płatności jednolitej na poziomie regionalnym.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

38 W maju 2001 r. R. Jager złożył wniosek do Amt o przyznanie premii za krowy mamki obejmujący 71 krów za rok 2001.

39 Decyzją z dnia 24 stycznia 2002 r. Amt oddalił ten wniosek w całości ze względu na to, że w trakcie kontroli na miejscu stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa w art. 10c ust. 1 rozporządzenia nr 3887/92; stwierdzona różnica wyniosła więcej niż 20% liczby kwalifikujących się zwierząt.

40 Po bezskutecznym odwołaniu R. Jager wniósł w dniu 25 lipca 2002 r. skargę do Verwaltungsgericht Schwerin.

41 W postanowieniu odsyłającym sąd ten stwierdza, że zgodnie z art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 i wyrokiem z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie

C-295/02 Gerken, Zb.Orz. s. I-6369, które sankcjonują zasadę stosowania kary łagodniejszej, rozporządzenie nr 118/2004 jest w każdym razie istotne dla niniejszego sporu, ponieważ wprowadziło ono do art. 39 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2419/2001 limit maksymalny, mianowicie że obniżka pomocy nie może przekroczyć 20% całkowitej kwoty pomocy, do której rolnik jest uprawniony w ramach systemów pomocy w odniesieniu do bydła dla danego okresu premiowego.

42 Sąd ten uważa jednak, że rozporządzenie nr 796/2004, które znajduje zastosowanie do wniosków pomocowych dotyczących lat gospodarczych lub okresów premiowych rozpoczynających się od dnia 1 stycznia 2005 r., jest jeszcze bardziej korzystne dla R. Jagera. Artykuły 57–63 tego rozporządzenia, które przejmują w dużej części przepisy art. 36–43 rozporządzenia nr 2419/2001, nie zawierają bowiem przepisu analogicznego do art. 39 tego ostatniego rozporządzenia. Brak jakiejkolwiek kary jest karą najlżejszą, jaką można sobie wyobrazić w przypadku R. Jagera.

43 Verwaltungsgericht Schwerin ma wątpliwości, czy ten korzystniejszy przepis znajduje zastosowanie w niniejszym przypadku, ponieważ w Niemczech od dnia 1 stycznia 2005 r. premia za krowy mamki jest przyznawana jako płatność jednolita, w wyniku czego przepisy dotyczące premii zwierzęcych zawarte w art. 57–63 rozporządzenia nr 796/2004 nie są stosowane w tym państwie członkowskim.

44 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Schwerin postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„[C]zy przepis ustanawiający łagodniejsze kary (w odniesieniu do premii zwierzęcych) powinien być stosowany z mocą wsteczną również wtedy, gdy co do zasady

obowiązuje dopiero w okresie, w którym w danym państwie członkowskim nie przyznaje się już premii zwierzęcych, lecz wprowadzono płatności bezpośrednie?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

Uwagi wstępne co do zakresu pytania prejudycjalnego

45 Sąd krajowy zwraca się zasadniczo o odpowiedź, czy art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że przepisy art. 57–63 rozporządzenia nr 796/2004 znajdują zastosowanie z mocą wsteczną do wniosku o premię zwierzęcą objętego ratione temporis zakresem stosowania rozporządzenia nr 3887/92, którego art. 10c dał podstawę do wyłączenia prawa do pomocy, podczas gdy wspomniane przepisy rozporządzenia nr 796/2004 nie znajdują zastosowania ratione materiae w danym państwie członkowskim.

46 W ramach ustanowionej w art. 234 WE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem, do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał musi w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyroki z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-286/05 Haug, Zb.Orz. s. I-4121, pkt 17, oraz z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie C-45/06 Campina, Zb.Orz. s. I-2089, pkt 30).

47 Ponadto zadaniem Trybunału jest dokonanie wykładni wszelkich przepisów prawa wspólnotowego, których potrzebują sądy krajowe w celu rozstrzygnięcia zawisłych

przed nimi sporów, nawet jeżeli przepisy te nie są wyraźnie wskazane w pytaniach skierowanych do niego przez te sądy (zob. wyroki z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie C-304/00 Strawson i Gagg & Sons, Rec. s. I-10737, pkt 58, oraz ww. w sprawie Campina, pkt 31).

48 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytanie prejudycjalne opiera się na założeniu, iż w przypadku nieprawidłowości, której dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, to jest naruszenia w odniesieniu do bydła niewykazanego we wniosku o pomoc reguł identyfikacji i rejestracji przewidzianych w rozporządzeniu nr 1760/2000, rozporządzenie nr 796/2004, które weszło w życie w trakcie postępowania przed sądem krajowym, w przeciwieństwie do rozporządzenia nr 3887/92 oraz rozporządzenia nr 2419/2001, które uchyliło i zastąpiło to ostatnie, nie przewiduje już żadnej kary.

49 Jak słusznie podnieśli R. Jager, rząd grecki i Komisja Wspólnot Europejskich, założenie to jest jednak błędne.

50 Wprawdzie jak stwierdził sąd krajowy, w odróżnieniu od art. 36–43 rozporządzenia nr 2419/2001, które zawierały przepisy stosowane w odniesieniu do podstawy obliczania, obniżek i wyłączeń dotyczących wniosków o premię zwierzęcą, art. 57–63 rozporządzenia nr 796/2004, które mają ten sam przedmiot, nie zawierają przepisu analogicznego do art. 39 rozporządzenia nr 2419/2001, który podobnie jak zastąpiony przezeń art. 10c rozporządzenia nr 3887/92 dotyczył właśnie obniżenia kwoty pomocy w odniesieniu do zwierząt niewykazanych we wniosku o pomoc w przypadku naruszenia reguł identyfikacji i rejestracji określonych w rozporządzeniu nr 1760/2000.

51 Niemniej nie można na tej podstawie stwierdzić, że rozporządzenie nr 796/2004 nie zawiera już żadnych przepisów w tym względzie.

52 W ramach reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) wprowadzonej rozporządzeniem nr 1782/2003, dla którego rozporządzenie nr 796/2004 ustala niektóre szczegółowe zasady stosowania, reguły w dziedzinie rejestracji i identyfikacji bydła ustanowione w rozporządzeniu nr 1760/2000 objęte są bowiem od tej pory — jak wynika z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 w związku z częścią A pkt 8 załącznika III do tego rozporządzenia — wymogami podstawowymi w dziedzinie zarządzania, które każdy beneficjent płatności bezpośrednich zobowiązany jest przestrzegać z tytułu wzajemnej zgodności zarówno w państwach członkowskich, które przyjęły system płatności jednolitej, o którym mowa w tytule III rozporządzenia nr 1782/2003, jak i państwach, które na podstawie art. 68 tego rozporządzenia zdecydowały się na częściowe „ponowne powiązanie" płatności z tytułu wołowiny i cielęciny, o których mowa w tytule IV tego rozporządzenia, a zatem zarówno w odniesieniu do bydła niewykazanego, jak i wykazanego we wniosku o pomoc.

53 Zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz jak wynika z motywu 2 tego rozporządzenia, naruszenie przepisów dotyczących wzajemnej zgodności daje podstawę do obniżek i wyłączeń, o których mowa w art. 66 i 67 rozporządzenia nr 796/2004.

54 W konsekwencji naruszenie w odniesieniu do bydła, które tak jak w postępowaniu przed sądem krajowym nie jest wykazane we wniosku o pomoc, reguł identyfikacji i rejestracji określonych w rozporządzeniu nr 1760/2000 podlega wspomnianym art. 66 i 67 dotyczącym wzajemnej zgodności.

55 Natomiast art. 57–63 rozporządzenia nr 796/2004, do których odwołuje się sąd krajowy, nie znajdują zastosowania w sytuacji takiej jak w zawisłej przed nim sprawie, ponieważ przewidują one obniżki i wyłączenia stosowane w przypadku naruszenia kryteriów kwalifikowalności dotyczących wniosków o premie zwierzęce.

56 Jak wynika bowiem z jednej strony z art. 138 rozporządzenia nr 1782/2003 i art. 59 rozporządzenia nr 796/2004, przepisy te są stosowane jako normy dotyczące naruszenia kryteriów kwalifikowalności, jedynie jeżeli wymogi identyfikacji i rejestracji, o których mowa w rozporządzeniu nr 1760/2000, zostały naruszone w odniesieniu do bydła wykazanego we wniosku o pomoc.

57 Z drugiej strony i z tego samego powodu przepisy takie — jak wynika z motywu 12 rozporządzenia nr 796/2004 — mogą znaleźć zastosowanie wyłącznie w państwach członkowskich, które wybrały częściowe „rozdzielenie" płatności z tytułu wołowiny i cielęciny, wobec czego nie znajdują one zastosowania w tych państwach, które tak jak Republika Federalna Niemiec przyjęły w całości system płatności jednolitej.

58 Wobec powyższego w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi sądowi krajowemu należy przeformułować zadane pytanie i uznać, że pytaniem tym sąd ten zmierza do ustalenia, czy art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że przepisy art. 66 i 67 rozporządzenia nr 796/2004 stosują się z mocą wsteczną do wniosku o premię zwierzęcą objętego ratione temporis zakresem stosowania rozporządzenia nr 3887/92, którego art. 10c dał podstawę do wyłączenie prawa do pomocy.

W przedmiocie wykładni art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95

59 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada stosowania z mocą wsteczną kary łagodniejszej należy do tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskich, wobec czego należy uznać ją za ogólną zasadę prawa wspólnotowego, nad której przestrzeganiem czuwa Trybunał i którą sąd krajowy obowiązany jest zachować (zob. podobnie wyrok z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i in., Zb.Orz. s. I-3565, pkt 67–69, oraz ww. w sprawie Campina, pkt 32).

60 Zasada ta znajduje swój wyraz w szczególności w art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95, zgodnie z którym to przepisem właściwe władze w odniesieniu do zachowania stanowiącego nieprawidłowość w rozumieniu ust. 1 tego artykułu zobowiązane są zastosować z mocą wsteczną późniejsze zmiany przepisów zawartych w sektorowych uregulowaniach wspólnotowych ustanawiające kary administracyjne mniej surowe (zob. podobnie wyroki z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-354/95 National Farmers' Union i in., Rec. s. I-4559, pkt 41; ww. w sprawie Gerken, pkt 61; ww. w sprawie Campina, pkt 33, i z dnia 24 maja 2007 r. w sprawie C-45/05 Maatschap Schonewille-Prins, Zb.Orz. s. I-3997, pkt 55).

61 Jak już orzekł Trybunał w zakresie kontroli i kar w odniesieniu do nieprawidłowości zachodzących na gruncie prawa wspólnotowego, prawodawca wspólnotowy, przyjmując rozporządzenie nr 2988/95, ustanowił szereg zasad ogólnych oraz ustanowił generalny wymóg, by wszystkie rozporządzenia sektorowe były z nimi zgodne (zob. podobnie wyrok z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05 Emsland-Stärke, Zb.Orz. s. I-2619, pkt 50 i przywołane orzecznictwo).

62 Należy zatem sprawdzić, czy przesłanki wymienione w pkt 60 niniejszego wyroku są spełnione w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym.

63 W tym względzie należy stwierdzić po pierwsze, że w odniesieniu do bydła niewykazanego we wniosku o pomoc naruszenie reguł identyfikacji i rejestracji ustanowionych w rozporządzeniu nr 1760/2000, do których art. 10c rozporządzenia nr 3887/92 znajduje zastosowanie ratione temporis w sprawie przed sądem krajowym, stanowi „nieprawidłowość" w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, jeżeli to naruszenie prawa wspólnotowego może spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnoty (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Gerken, pkt 49).

64 Po drugie należy zaznaczyć, że całkowite wyłączenie prawa do premii zwierzęcej za okres 12 miesięcy poprzedzających kontrolę, przewidziane w art. 10c ust. 3 rozporządzenia nr 3887/92, tak jak zostało ono nałożone w sprawie przed sądem krajowym, stanowi w sposób oczywisty „karę administracyjną" w rozumieniu art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 (zob. podobnie wyroki z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-63/00 Schilling i Nehring, Rec. s. I-4483, pkt 26 i 27, oraz ww. w sprawie Gerken, pkt 50; zob. również analogicznie ww. wyroki w sprawach National Farmers' Union i in., pkt 40, i Haug, pkt 21).

65 Po trzecie jeżeli chodzi o to, czy w systemie kar miała miejsce „[późniejsza] zmiana" w rozumieniu art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95, należy przypomnieć, że po złożeniu wniosku o premię zwierzęcą, którego dotyczy sprawa przed sądem krajowym, rozporządzenie nr 3887/92 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 2419/2001.

66 Jak stwierdził sam sąd krajowy i co potwierdzili również wszyscy zainteresowani, którzy przedstawili Trybunałowi swoje uwagi, art. 39 ust. 1 tego ostatniego rozporządzenia, który w brzmieniu zmienionym art. 1 pkt 11 lit. a) rozporządzenia nr 118/2004 wprowadza maksymalny limit obniżki stosowanej w przypadku naruszenia w odniesieniu do bydła niewykazanego we wniosku pomocowym reguł identyfikacji i rejestracji określonych w rozporządzeniu nr 1760/2000, stanowi „[późniejszą] zmianę" systemu kar określonego w art. 10c rozporządzenia nr 3887/92. Tenże art. 39 ust. 1, który zastąpił wspomniany art. 10c, ma na celu ustalenie w ramach ustanowionego w rozporządzeniu nr 1254/1999 systemu pomocy w odniesieniu do bydła wysokość kar stosowanych w przypadku tej nieprawidłowości (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Campina, pkt 36–38).

67 Wspomniani wyżej zainteresowani nie są natomiast zgodni co do tego, czy system kar ustanowiony w art. 66 i 67 rozporządzenia nr 796/2004, który wszedł w życie po rozporządzeniu nr 118/2004, stanowi również „[późniejszą] zmianę" w rozumieniu art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95.

68 Komisja twierdzi, że stosowanie tego ostatniego przepisu zakłada zmianę w ocenie rzeczonej nieprawidłowości przez prawodawcę wspólnotowego. Zaznacza ona, podobnie jak zasadniczo stwierdzili Amt i rząd grecki, że rozporządzenie nr 796/2004 całkowicie zmieniło systematykę i przystosowało przepisy dotyczące kar do zmienionych wymogów systemu płatności jednolitej i wzajemnej zgodności ustanowionych w rozporządzeniu nr 1782/2003. Ani motywy rozporządzenia nr 796/2004, ani jego kontekst ogólny nie pozwalają jej zdaniem na wniosek, że kary określone w art. 66 i 67 tego rozporządzenia zostały wprowadzone w celu karania w przyszłości w sposób łagodniejszy za niektóre nieprawidłowości popełnione pod rządami wcześniejszego systemu.

69 R. Jager uważa natomiast, że stosowanie rozporządzenia nr 796/2004 nie może być z góry wykluczone z tego tylko powodu, że objęte jest ono ramami reformy WPR. Obowiązkiem sądu krajowego oraz właściwych władz krajowych jest bowiem jego uwzględnienie w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, aby określić w drodze kalkulacji porównawczej przeprowadzonej na podstawie danych dostępnych w postępowaniu przed sądem krajowym, czy stosowanie art. 66 i 67 tego rozporządzenia prowadzi do łagodniejszej kary za stwierdzoną nieprawidłowość.

70 W tym względzie należy stwierdzić jednak, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 71–73 opinii, że system kar ustanowiony w art. 66 i 67 rozporządzenia nr 796/2004 nie ma na celu zmiany rodzaju lub wysokości kar stosowanych w ramach ustanowionego w rozporządzeniu nr 1254/1999 systemu pomocy w odniesieniu do bydła, lecz dąży do ich dostosowania z chwilą wejścia w życie rozporządzenia nr 1782/2003 do nowego kontekstu uregulowań wynikającego z reformy WPR, wprowadzonej tym ostatnim rozporządzeniem w celu utrzymania spójności systemu kar stosowanego w odniesieniu do danego systemu pomocy w świetle zasad leżących u podstaw tej reformy. System ustanowiony w art. 66 i 67 rozporządzenia nr 796/2004 nie odzwierciedla zatem zmiany oceny prawodawcy wspólnotowego, jeżeli chodzi o odpowiedni charakter kar w stosunku do wagi danej nieprawidłowości.

71 Jak wynika bowiem w szczególności z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, motywu 2 i 24 tego rozporządzenia oraz motywów 55 i 56 rozporządzenia nr 796/2004, system obniżek i wyłączeń stosowanych w zakresie wzajemnej zgodności ma motywować rolników do przestrzegania przepisów wspólnotowych obowiązujących w różnych obszarach wzajemnej zgodności w celu włączenia do WPR w szczególności norm z zakresu zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt, środowiska i dobrostanu zwierząt.

72 Wprawdzie, jak sama Komisja stwierdziła na rozprawie, ponieważ zarówno art. 10c rozporządzenia nr 3887/92, jak i art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 2419/2001, zmieniony rozporządzeniem nr 118/2004, przewidują stosowanie kar w przypadku naruszenia w odniesieniu do bydła niewykazanego we wniosku pomocowym reguł identyfikacji i rejestracji określonych w rozporządzeniu nr 1760/2000, mogą być postrzegane jako realizujące cel analogiczny do wzajemnej zgodności.

73 Niemniej należy stwierdzić, że w następstwie reformy WPR przestrzeganie tych samych reguł wpisuje się od tej chwili w całkowicie odmienny kontekst uregulowań przewidujący system wsparcia już nie produkcji, lecz producenta, w postaci płatności jednolitej uzależnionej od przestrzegania szeregu norm w dziedzinach takich jak zdrowie publiczne i zdrowie zwierząt, środowisko i dobrostan zwierząt. Tym samym reguły te objęte są aktualnie systemem ogólnym, w którym z jednej strony zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 dotyczą one wszystkich beneficjentów płatności bezpośrednich jako przepisy wspólne stosowane do wszystkich systemów pomocy określonych w tym rozporządzeniu i w konsekwencji wykraczające poza ramy systemów pomocy w odniesieniu do bydła, a z drugiej strony stanowią one jedynie niektóre z norm, których należy przestrzegać z tytułu wzajemnej zgodności.

74 Uwzględniając wspomniany cel, prawodawca wspólnotowy uznał za konieczne dostosowanie system obniżek i wyłączeń stosowanych w przypadku naruszenia reguł identyfikacji i rejestracji bydła ustanowionych w rozporządzeniu nr 1760/2000 zarówno w odniesieniu do podstawy kary, jak i jej wysokości, aby uniknąć sprzeczności z regułami wzajemnej zgodności wprowadzonymi tymczasem w rozporządzeniu nr 1782/2003.

75 Jeżeli chodzi o podstawę kary, reguły identyfikacji i rejestracji bydła stanowiące od tej chwili część reguł wspólnych, których powinien przestrzegać każdy beneficjent płatności bezpośrednich, obniżki i wyłączenia stosowane w przypadku naruszenia tych reguł, przewidziane w art. 66 i 67 rozporządzenia nr 796/2004, nie znajdują już zatem zastosowania tylko do kwot otrzymanych z tytułu systemów pomocy w odniesieniu do bydła, lecz — jak stanowi o tym art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 — również do całkowitej kwoty płatności bezpośrednich określonych w tym rozporządzeniu.

76 W tym względzie należy również zaznaczyć, że całkowita kwota płatności bezpośrednich przyznanych w ramach wdrażania reformy WPR nie odpowiada całkowitej kwocie płatności bezpośrednich otrzymanych w ramach uregulowań obowiązujących przed tą reformą.

77 Jak wynika bowiem z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, całkowita kwota płatności bezpośrednich, na podstawie której określa się obniżki określone w rozporządzeniu nr 796/2004, podlega modulacji przewidzianej w art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz ewentualnie dyscyplinie finansowej ustanowionej w art. 11 tego rozporządzenia.

78 Ponadto na tę kwotę całkowitą może mieć wpływ to, że państwa członkowskie zgodnie z art. 58–63 rozporządzenia nr 1782/2003 mogą zdecydować się podobnie jak Republika Federalna Niemiec na regionalizację systemu płatności jednolitej, ponieważ regionalizacja taka powoduje ryczałtowe określenie płatności jednolitej na rzecz beneficjentów w danych regionach.

79 Jeżeli chodzi o wysokość kary, ponieważ reguły identyfikacji i rejestracji bydła określone w rozporządzeniu nr 1760/2000 stanowią od tej chwili jedynie niektóre z norm, których należy przestrzegać z tytułu wzajemnej zgodności, wysokość ta nie stanowi już automatycznej obniżki pomocy, ewentualnie ograniczonej limitem, ustalanej w zależności od liczby przypadków niezgodności w stosunku do liczby zwierząt obecnych w gospodarstwie, lecz wynika z zastosowania ustalonych z góry stawek procentowych obniżki, których wysokość zmienia się zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 w zależności od wagi, zasięgu, trwałości i powtarzalności każdego z przypadków niezgodności i na podstawie których właściwe władze po sporządzeniu zgodnie z art. 48 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 796/2004 oceny wagi przypadków niezgodności względem każdej z norm dotyczących wzajemnej zgodności mogą zmniejszyć lub zwiększyć procent obniżki lub wręcz nie zastosować żadnej obniżki.

80 Poza tym zgodnie z art. 66 ust. 3 rozporządzenia nr 796/2004 w przypadku stwierdzenia więcej niż jednej niezgodności w odniesieniu do różnych obszarów wzajemnej zgodności stawki procentowe obniżek dotyczące każdego z tych przypadków będą sumowane w granicach określonego limitu.

81 Zatem ponieważ przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1782/2003 reguły obowiązujące od tej chwili z tytułu wzajemnej zgodności inne niż reguły identyfikacji i rejestracji bydła ustanowione w rozporządzeniu nr 1760/2000 nie należały do warunków przyznania pomocy w odniesieniu do bydła, a zatem ponieważ nie były one przedmiotem kontroli prowadzonych przez właściwe władze, nie mogły one stwierdzić ich naruszenia w celu zastosowania kar w odniesieniu do tej pomocy.

82 W tych warunkach należy stwierdzić, że system kar przewidziany w art. 66 i 67 rozporządzenia nr 796/2004 — w związku z tym, że jest bezpośrednio i ściśle związany z reformą WPR wprowadzoną rozporządzeniem nr 1782/2003 - nie może być stosowany do przypadku naruszenia tych reguł identyfikacji i rejestracji bydła podlegających ratione temporis rozporządzeniu nr 3887/92, gdyż wypaczałoby to system wzajemnej zgodności, tak jak został on skonstruowany przez prawodawcę wspólnotowego w ramach tej reformy.

83 W konsekwencji bez potrzeby badania, czy zastosowanie — zakładając, że jest możliwe — przepisów tego systemu kar lub ewentualnie niektórych z nich prowadziłoby do łagodniejszej kary dla R. Jagera, należy uznać, że ponieważ system ten nie stanowi „[późniejszej] zmiany" w rozumieniu art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 systemu kar przewidzianego w rozporządzeniu nr 2419/2001, zmienionym rozporządzeniem nr 118/2004, nie może być uwzględniony w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym.

84 Natomiast jak stwierdził sam sąd krajowy i co przyznali wszyscy zainteresowani, którzy przedstawili Trybunałowi swoje uwagi, art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 2419/2001, w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia nr 118/2004, może być uwzględniony w tym kontekście. Przepis ten, który jak stwierdzono w pkt 66 niniejszego wyroku, stanowi taką „[późniejszą] zmianę" art. 10c rozporządzenia nr 3887/92, ustanawiając w szczególności maksymalny limit stosowanej obniżki, zawiera bowiem regulację kar mniej surową niż przewidziana w tym ostatnim przepisie. Sąd krajowy powinien zatem zastosować z mocą wsteczną wobec R. Jagera przepisy art. 39 ust. 1.

85 Z powyższego wynika, że na pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, iż art. 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 2988/95 należy interpretować w ten sposób, że przepisy art. 66 i 67 rozporządzenia nr 796/2004 nie mogą być stosowane z mocą wsteczną do wniosku o premię zwierzęcą, który objęty jest ratione temporis zakresem stosowania rozporządzenia nr 3887/92, którego art. 10c dał podstawę do wyłączenia prawa do pomocy.

W przedmiocie kosztów

86 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 2 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot

Europejskich należy interpretować w ten sposób, że przepisy art. 66 i 67 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników, zmienionego i sprostowanego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 239/2005 z dnia 11 lutego 2005 r., nie mogą być stosowane z mocą wsteczną do wniosku o premię zwierzęcą, który objęty jest ratione temporis zakresem stosowania rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3887/92 z dnia 23 grudnia 1992 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2801/1999 z dnia 21 grudnia 1999 r., którego art. 10c dał podstawę do wyłączenia prawa do pomocy.

Podpisy