OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO JÁNA MAZÁKA przedstawiona w dniu 8 lipca 2010 r.[1]

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Schwerin (sąd administracyjny w Schwerin) (Niemcy) zmierza do uzyskania wykładni art. 40 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003[2]. Zasadniczo w postępowaniu przed sądem krajowym André Grootes pozostaje w sporze z Amt für Landwirtschaft Parchim (urząd do spraw rolnictwa w Parchim, zwany dalej „urzędem") odnośnie do statusu, jaki powinien zostać przyznany określonemu fragmentowi gruntu (zwanemu dalej „przedmiotowym gruntem"), mianowicie, czy powinien być to status gruntu ornego czy też użytków zielonych. Odpowiedź na to pytanie ma znaczenie dla określenia wysokości uprawnień do płatności[3].

I — Ramy prawne

A — *Przepisy Unii Europejskiej*

2. Rozporządzenie przewiduje formę wsparcia dochodowego dla rolników, zwaną systemem płatności jednolitych (zwanym dalej „SPJ"). Artykuł 40 rozporządzenia jest zatytułowany „Okoliczności nadzwyczajne" i przewiduje, że:

„1. W drodze odstępstwa od przepisów art. 37, rolnik, którego produkcja ucierpiała w trakcie okresu referencyjnego na skutek

1 — Język oryginału: angielski

2 — Rozporządzenie z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników 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. L 270, s. 1), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 319/2006 (Dz.U. L 58, s. 32) (zwane dalej „rozporządzeniem"). Wskazać należy, że na tle rozporządzenia skierowano dotąd dziesięć pytań prejudycjalnych do sądów krajowych: zob. wyroki: z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie C-420/06 Jager, Zb.Orz. s. I-1315; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-428/07 Horvath, Zb.Orz. s. I-6355; z dnia 22 października 2009 r. w sprawie C-449/08 Elbertsen, Zb.Orz. s. I-10241; z dnia 21 stycznia 2010 r. w sprawie C-470/08 Van Dijk, Zb.Orz. s. I-603; z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie C-434/08 Harms, Zb.Orz. s. I-4431; oraz następujące sprawy w toku: C-61/09 Niedermair-Schiemann (w której przedstawiłem opinię w dniu 11 maja 2010 r.); C-133/09 Uzonyi; C-153/09 Agrargut Bäbelin; sprawy połączone C-230/09 i C-231/09 Etling i Etling; sprawa C-536/09 Omejc.

3 — Wydaje się, że w kraju związkowym Meklemburgia – Pomorze Przednie właściwa kwota dla gruntu ornego wynosi 308,50 EUR na hektar, podczas gdy w przypadku trwałych pastwisk jest to tylko 59,84 EUR na hektar.

działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, które wystąpiły przed lub w trakcie tego okresu referencyjnego, jest uprawniony do wnioskowania o obliczenie kwoty referencyjnej na podstawie roku lub lat kalendarzowych zawierających się w okresie referencyjnym, które nie zostały dotknięte działaniem siły wyższej ani nadzwyczajnych okoliczności.

[...]

3. Przypadek działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, wraz z odpowiednią dokumentacją wymaganą przez właściwy organ, jest mu zgłaszany przez danego rolnika na piśmie w terminie, który zostanie określony przez każde państwo członkowskie.

4. Działanie siły wyższej lub nadzwyczajne okoliczności są uznawane przez właściwy organ w przypadkach takich, jak na przykład:

a) śmierć rolnika;

b) długookresowa niezdolność rolnika do pracy;

c) poważna klęska żywiołowa w znacznym stopniu dotykająca grunty rolne gospodarstwa;

d) zniszczenie budynków inwentarskich gospodarstwa w drodze wypadku;

e) epidemia dotykająca część lub cały żywy inwentarz gospodarza.

5. Ustępy 1, 2 i 3 niniejszego artykułu mają zastosowanie, mutatis mutandis, do rolników, którzy w trakcie okresu referencyjnego podlegali zobowiązaniom rolno-środowiskowym stosownie do rozporządzenia [Rady] (EWG) nr 2078/92 [Dz.U. L 215, s. 85] i rozporządzenia [Rady] (WE) nr 1257/1999 [(Dz.U. L 160, s. 80)] […].

W przypadku gdy zobowiązania obejmowały zarówno okres referencyjny, jak i okres, o którym mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, państwa członkowskie określają, zgodnie

z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku i zniekształceń konkurencji, kwotę referencyjną zgodnie ze szczegółowymi przepisami, które zostaną ustanowione przez Komisję zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2".

3. Rozdział 5 sekcja 1 rozporządzenia, zatytułowany „Wdrażanie regionalne i fakultatywne", pozwala państwu członkowskiemu wdrożyć SPJ na poziomie regionalnym. Zgodnie z art. 58 ust. 1 i 3 rozporządzenia państwo członkowskie może zadecydować o zastosowaniu systemu płatności jednolitych przewidzianego w rozdziałach 1–4 na poziomie regionalnym, dzieląc pułap, o którym mowa w art. 41, pomiędzy regiony zgodnie z obiektywnymi kryteriami.

4. Artykuł 59 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że „w należycie uzasadnionych przypadkach oraz zgodnie z obiektywnymi kryteriami, państwo członkowskie może podzielić całkowitą kwotę pułapu regionalnego, określonego na mocy art. 58, lub część takiego pułapu, pomiędzy wszystkich rolników, których gospodarstwa są zlokalizowane w odnośnym regionie, włączając w to rolników, którzy nie spełniają kryterium kwalifikującego, o którym mowa w art. 33". Artykuł 59 ust. 3 przewiduje zasady obliczania uprawnień w przypadku częściowego podziału całkowitej kwoty pułapu regionalnego.

5. Zgodnie z art. 61 rozporządzenia, zatytułowanym „Użytki zielone", „[w] przypadku stosowania przepisów art. 59, państwo członkowskie może również, zgodnie z obiektywnymi kryteriami, ustalić, w ramach pułapu regionalnego lub jego części, różne wartości jednostkowe uprawnień przyznawanych rolnikom, o których mowa w art. 59 ust. 1, dla hektarów zajętych pod użytki zielone w dniu przewidzianym na złożenie wniosków o pomoc obszarową za rok 2003 oraz dla wszystkich innych kwalifikujących się hektarów lub alternatywnie dla hektarów wykorzystywanych jako trwałe [użytki zielone] w dniu przewidzianym na złożenie wniosków o pomoc obszarową za rok 2003 oraz dla wszystkich innych kwalifikujących się hektarów".

6. Rozdział 6 rozporządzenia Komisji (WE) nr 795/2004 [4] zawiera sekcję 1 zatytułowaną „Wdrażanie regionalne". Artykuł 38 ust. 1–3 tej sekcji przewiduje szereg zasad dla zastosowania art. 59 ust. 1 i 2 rozporządzenia. Artykuł 38 ust. 4 rozporządzenia nr 795/2004 przewiduje, że „Artykuł 40 [rozporządzenia] oraz art. 16 tego rozporządzenia stosuje się mutatis mutandis".

4 — Rozporządzenie z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu jednolitych płatności określonego w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 141, s. 1), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1974/2004 z dnia 29 października 2004 r. (Dz.U. L 345, s. 85) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 795/2004").

B — *Prawo krajowe*

7. Zgodnie z § 2 ust. 1 Betriebsprämiendurchführungsgesetz (ustawy o stosowaniu systemu płatności jednolitych, zwanej dalej „BetrPrämDurchfG"), płatność jednolita jest przyznawana na poziomie regionalnym od dnia 1 stycznia 2005 r. na warunkach przewidzianych odpowiednio w tej ustawie i przepisach wydanych w jej wykonaniu.

8. Paragraf 5 ust. 1 BetrPrämDurchfG stanowi, że kwota referencyjna płatności jednolitej, zgodnie z przepisami art. 59 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia, składa się w przypadku każdego rolnika z indywidualnej kwoty na gospodarstwo i kwoty opartej na powierzchni.

9. Paragraf 5 ust. 3 BetrPrämDurchfG przewiduje, że „kwota oparta na powierzchni dla roku gospodarczego 2005 jest wyliczana w następujący sposób:

1. Sumę indywidualnych kwot zdefiniowaną w § 2 dla każdego regionu odejmuje się od każdego odpowiedniego pułapu regionalnego zdefiniowanego w § 4 ust. 1.

2. Pozostała część pułapu regionalnego, otrzymana w wyniku odjęcia zgodnie z zasadami określonymi w § 1, podlega podziałowi zgodnie z art. 59 ust. 3 akapit pierwszy [rozporządzenia], pomiędzy obszary, o których w nim mowa, na podstawie liczby hektarów, przy założeniu, że w każdym regionie zachowuje się proporcje przewidziane w załączniku 2 pomiędzy kwotą opartą na powierzchni na kwalifikujący się hektar, który w dniu 15 maja 2003 r. był użytkowany jako trwałe użytki zielone, oraz kwotą opartą na powierzchni na kwalifikujący się hektar dla innych powierzchni […]".

10. Załącznik 2 do BetrPrämDurchfG zawiera tabelę z proporcjami, które muszą być zachowane pomiędzy obszarami przeznaczonymi na trwałe użytki zielone a obszarami zarezerwowanymi dla innego rodzaju użytkowania, które dla kraju związkowego Meklemburgia – Pomorze Przednie przewidują proporcje 1 na inne obszary i 0,194 na trwałe użytki zielone.

11. Paragraf 13 ust. 2 BetrPrämDurchfG stanowi, że przy określaniu kwoty referencyjnej indywidualną kwotę na gospodarstwo i kwotę opartą na powierzchni oblicza się na podstawie roku kalendarzowego poprzedzającego uczestnictwo w działaniu rolno-środowiskowym.

II — Okoliczności faktyczne i pytania prejudycjalne

12. W 1994 r. przedmiotowy grunt, który pierwotnie był gruntem ornym, został przekształcony w użytki zielone celem otrzymania pomocy z tytułu użytkowania użytków zielonych zgodnie z wymogami ochrony środowiska od Staatliches Amt für Umwelt und Natur (państwowy urząd środowiska i natury) dla Lübz (dalej zwany „StAUN").

13. W 1999 r. została zawarta nowa umowa ze StAUN dotycząca działalności rolniczej na podstawie rozporządzenia nr 2078/92, zgodnie z którą w okresie od stycznia 1999 r. do grudnia 2003 r. przedmiotowy grunt miał być użytkowany jako trwałe użytki zielone. W dniu 1 października 2002 r. A. Grootes wspólnie ze swoim ojcem objął w posiadanie przedmiotowy grunt i, na podstawie dodatkowej umowy z dnia 3 marca 2003 r., wspólnie przejęli prawa i obowiązki wynikające z umowy z 1999 roku ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2002 r. Następnie A. Grootes prowadził gospodarstwo samodzielnie.

14. Przedmiotowy grunt został przekształcony w grunt orny i na wiosnę 2004 r. został obsiany kukurydzą kiszonkową. Pismem z dnia 6 maja 2005 r. A. Grootes zwrócił się o uznanie uprawnień do płatności o wartości bazowej gruntu ornego, a nie o wartości bazowej użytków zielonych. Decyzją z dnia 27 lutego 2006 r. StAUN zakwalifikował przedmiotową powierzchnię jako trwałe użytki zielone. A. Grootes wniósł od decyzji odwołanie, które ostatecznie było bezskuteczne. Właściwe organy odmówiły uznania, że zaistniały nadzwyczajne okoliczności (w języku niemieckim „Härte"), ponieważ użytkowanie przedmiotowego gruntu jako użytków zielonych, na podstawie programu StAUN „użytkowanie użytków zielonych zgodne z wymogami ochrony środowiska", nie było działaniem rolno-środowiskowym na podstawie art. 40 ust. 5 rozporządzenia w związku z §13 BetrPrämDurchfG.

15. A. Grootes zaskarżył tę decyzję i twierdzi teraz, że StAUN powinien uznać jego uprawnienia do płatności o wartości bazowej gruntu ornego. Sąd krajowy zwraca uwagę, że na podstawie art. 61 rozporządzenia w związku z § 5 ust. 3 pkt 2 BetrPrämDurchfG kwestia, czy uprawnienia do płatności za powierzchnie rolne mają być oceniane na podstawie gruntu ornego czy użytków zielonych, jest określona w Niemczech w odniesieniu do odpowiedniego użytkowania w dniu 15 maja 2003 r. W tym dniu jednak przedmiotowy grunt był użytkiem zielonym. Zatem uznanie uprawnienia do płatności o wartości bazowej gruntu ornego nie byłoby możliwe, gdyby nie

zaistniały „okoliczności nadzwyczajne” w rozumieniu art. 40 rozporządzenia.

16. W związku z powyższym, uznając że rozstrzygnięcie w sprawie, w której toczy się postępowanie, zależy od wykładni prawa wspólnotowego, sąd krajowy uznaje za konieczne zwrócenie się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy uznanie okoliczności nadzwyczajnych w rozumieniu art. 40 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 w odniesieniu do kwoty opartej na powierzchni jest możliwe również wtedy, gdy prowadzone w dniu 15 maja 2003 r. działanie rolno-środowiskowe stanowi jedynie utrzymanie użytkowania jako (trwałych) użytków zielonych, które z kolei stanowi bezpośrednią (lub w każdym razie »niezwłoczną«) kontynuację działania, na podstawie którego nastąpiło przekształcenie gruntów ornych w trwałe użytki zielone?

2. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

Czy uznanie okoliczności nadzwyczajnych w rozumieniu art. 40 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 w odniesieniu do kwoty opartej na powierzchni jest możliwe jedynie wtedy, gdy następuje zmiana sposobu użytkowania z gruntu ornego na użytki zielone na podstawie (a właściwie z powodu) uczestnictwa w działaniu rolno-środowiskowym w rozumieniu przywołanego przepisu?

3. Czy uznanie okoliczności nadzwyczajnych w rozumieniu art. 40 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 wymaga, by składającym wniosek był ten rolnik, który dokonał zmiany sposobu użytkowania, czy też na okoliczności nadzwyczajne w rozumieniu tego przepisu może skutecznie powołać się również rolnik, który później »przejął« działanie rolno-środowiskowe?”.

III — Ocena

A — *Główne argumenty stron*

17. Komisja zasadniczo stoi na stanowisku, że w świetle celu i systematyki art. 40 ust. 5 rozporządzenia obie przedmiotowe umowy powinny być uważane za stanowiące jedną całość. Jeśli chodzi o drugie pytanie, Komisja twierdzi, że, co do zasady, jedynie istnienie związku przyczynowego pomiędzy zmianą użytkowania gruntu a uczestnictwem w działaniu rolno-środowiskowym pozwala na niebranie pod uwagę – przy określaniu wysokości uprawnień do płatności – okoliczności, że w dniu odniesienia, o którym mowa w art. 61 rozporządzenia, grunt był nadal użytkowany jako trwałe użytki zielone. W zakresie pytania trzeciego Komisja utrzymuje w istocie, że dla celów art. 40 ust. 5 w związku z art. 61 rozporządzenia w rozpatrywanym okresie kwestia tożsamości rolnika będącego posiadaczem gruntu (którego użytkowanie zostało zmienione na skutek nadzwyczajnych okoliczności) oraz rolnika, który zapoczątkował zmianę użytkowania gruntu, nie ma większego znaczenia.

18. A. Grootes podnosi zasadniczo, że jeśli Niemcy podjęłyby decyzję o wdrożeniu historycznego modelu SPJ, wówczas art. 40 ust. 5 rozporządzenia znalazłby do niego bezpośrednie zastosowanie. W duchu i zgodnie z celem tego przepisu skarżący wnioskuje, że wdrożenie przewidzianego w nim reżimu w kontekście modelu regionalnego nie powinno prowadzić do innego skutku. A. Grootes doszedł do wniosku, że dla potrzeb niniejszej sprawy nie jest istotne, czy przedmiotem rozważań jest pierwsze działanie rolno-środowiskowe czy działanie, które stanowi jego kontynuację. W odniesieniu do drugiego pytania A. Grootes zasadniczo twierdzi, że jedyną decydującą okolicznością jest okoliczność polegająca na braku możliwości użytkowania gruntu w sposób inny niż użytki zielone w wyniku uczestnictwa w działaniu rolno-środowiskowym. W odniesieniu do trzeciego pytania skarżący utrzymuje, że dla celów niniejszej sprawy nie ma żadnego znaczenia, że inni rolnicy uprzednio

uprawiali przedmiotowy grunt w związku ze środkiem rolno-środowiskowym.

B — *Ocena*

19. Rząd niemiecki podnosi, że właściwym dniem odniesienia jest 15 maja 2003 r. Następnie wskazuje, iż na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, że istnienie nadzwyczajnych okoliczności powinno być domniemane, jeśli produkcja rolnika została ucierpiała w wyniku działania rolno-środowiskowego podczas okresu referencyjnego, tj. w dniu 15 maja 2003 r., w tym w okolicznościach takich jak zachodzące w postępowaniu przed sądem krajowym. W odniesieniu do pytania drugiego rząd niemiecki twierdzi, że fakt, iż przed wejściem w życie działania rolno-środowiskowego trwałe użytki zielone należały już do gospodarstwa rolnego i że utrzymanie ich jako użytków zielonych znajdowało poparcie w treści działania rolno-środowiskowego, nie wystarcza dla uzasadnienia uznania okoliczności nadzwyczajnych w rozumieniu art. 40 ust. 5. Ponadto nie wystarcza w tym zakresie, że rolnik przekształcił grunt w trwałe użytki zielone w celu późniejszego uczestnictwa w działaniu rolno-środowiskowym, które zmierzało do utrzymania trwałych użytków zielonych. W odniesieniu do pytania trzeciego rząd niemiecki twierdzi, że jeśli grunt zostaje przekazany rolnikowi, który zgadza się na przejęcie obowiązków nałożonych w związku ze działaniem rolno-środowiskowym, to rolnik ten może oczekiwać, iż będzie traktowany nie mniej korzystnie niż jego poprzednik oraz że znajdzie się w tej samej sytuacji prawnej, w jakiej był ten poprzednik.

1. Pytanie pierwsze

20. W pytaniu pierwszym sąd krajowy zasadniczo zmierza do ustalenia, czy w okolicznościach takich jak zachodzące w toczącym się przed nim postępowaniu – gdzie użytkowanie gruntu jako użytków zielonych w związku z działaniem rolno-środowiskowym, które miało już miejsce w dniu odniesienia określonym w art. 61 rozporządzenia i które stanowi po prostu utrzymanie (trwałych) użytków zielonych, ale jest ściśle powiązane w czasie z działaniem rolno-środowiskowym, na podstawie którego miało miejsce przekształcenie gruntu ornego w trwałe użytki zielone – art. 40 tego rozporządzenia powinien być interpretowany na podstawie ogólnej oceny poprzedniego działania rolno-środowiskowego oraz na podstawie oceny działania następującego po nim.

21. Co do zasady, jak wynika jasno z art. 40 ust. 5 rozporządzenia, ustępy 1, 2 i 3 tego artykułu mają zastosowanie, mutatis mutandis, do rolników, którzy w trakcie okresu referencyjnego podlegali zobowiązaniom rolno-środowiskowym stosownie do rozporządzeń nr 2078/92 i nr 1257/1999.

22. Jak zwrócił uwagę rząd niemiecki, w odniesieniu do pierwszego z pytań należy założyć, że istnienie takich zobowiązań zostało ustalone. Ponadto żadne ze sformułowań zawartych w art. 40 ust. 5 nie wskazuje na to, że musi to być działanie rolno-środowiskowe podjęte po raz pierwszy albo że działanie „ściśle powiązane w czasie […] z działaniem rolno-środowiskowym, na podstawie którego miało miejsce przekształcenie gruntu ornego w trwałe użytki zielone", jest wykluczone [5].

23. Po pierwsze, art. 37 rozporządzenia przewiduje ogólną regułę dla obliczania kwoty referencyjnej, która stanowi, co do zasady, średnią z trzech lat całkowitych kwot płatności, jakie rolnik otrzymywał w ramach systemów wsparcia, o których mowa w załączniku VI do rozporządzenia, i jest obliczana i dostosowywana zgodnie z przepisami załącznika VII w każdym roku kalendarzowym okresu referencyjnego obejmującego lata kalendarzowe 2000, 2001 i 2002 [6] („model historyczny" SPJ). Rolnik otrzymuje uprawnienie do płatności na hektar, które jest obliczane poprzez podzielenie kwoty referencyjnej przez średnią liczbę wszystkich hektarów z trzech lat, które w okresie referencyjnym stanowiły podstawę do prawa do płatności bezpośrednich wyszczególnionych w załączniku VI.

24. Niemcy jednakże wybrały „regionalny model" SPJ [7]. Zasadniczo kwestia, czy podstawą oceny uprawnienia do płatności za powierzchnie rolne ma być grunt orny czy też użytki zielone, rozstrzygana jest w zależności od sposobu, w jaki dany grunt był użytkowany na dzień 15 maja 2003 r. [8].

25. Jak zwrócił uwagę sąd krajowy, w tym dniu przedmiotowy grunt był użytkiem

5 — Co interesujące, rząd niemiecki zauważył, że w ustawodawstwie krajów związkowych, które mają swobodę w zakresie dostosowywania podejmowanych przez nie działań rolno-środowiskowych, można znaleźć zarówno działania wspierające przekształcenie gruntu ornego w trwałe pastwisko, jak i działania służące zachęcaniu do utrzymywania już istniejących trwałych użytków zielonych, które mogłyby być zgodnie z prawem użytkowane w inny sposób.

6 — Zobacz art. 38 rozporządzenia.

7 — Oparty w tym wypadku na art. 59 ust. 3 rozporządzenia. Na temat modelu regionalnego i historycznego zob. R. Norer, *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wien – Graz, 2007, w szczególności s. 78–89.

8 — Zobacz art. 61 rozporządzenia w związku z § 5 ust. 3 pkt 2 BetrPrämDurchfG. W odniesieniu do pytań prejudycjalnych znaczenie ma jedynie tzw. kwota oparta na powierzchni na podstawie art. 59 ust. 3 rozporządzenia.

zielonym [9]. Zatem uznanie dochodzonego przez skarżącego uprawnienia do płatności o wartości bazowej gruntu ornego nie byłoby możliwe, chyba że zaistniałyby nadzwyczajne okoliczności w rozumieniu art. 40 rozporządzenia [10].

26. Komisja trafnie zauważa, że art. 61 rozporządzenia nie zawiera odniesienia do art. 40 [11]. Artykuł 61 rozporządzenia, zawarty w sekcji 1 „Wdrażanie regionalne" rozdziału 5 w tytule III dotyczącym SPJ, zawiera szczegółowe zasady określenia dnia odniesienia, który ma być wzięty pod uwagę, nie pozostawiając państwom członkowskim żadnego zakresu uznania przy określaniu okresu referencyjnego. Zatem ustawodawstwo wspólnotowe ani nie ustaliło formalnych zasad zastosowania art. 40 ust. 5 rozporządzenia, dotyczącego bezpośrednich systemów wsparcia w ramach art. 61, ani nie upoważniło państw członkowskich do uregulowania jego zastosowania w ramach prawa krajowego.

27. Jednakże wydaje się, że art. 40 ust. 5 rozporządzenia można stosować w ramach art. 61 w drodze analogii [12].

28. W związku z powyższym należy zauważyć, że celem przepisu art. 40 ust. 5 rozporządzenia, dotyczącego okoliczności nadzwyczajnych, jest zapewnienie, aby rolników, którzy uczestniczyli we wspólnotowym środku rolno-środowiskowym w sektorze rolniczym od 2000 do 2002 r., nie dotykały niekorzystne konsekwencje spowodowane przejętymi zobowiązaniami w zakresie ekstensyfikacji. Takie niekorzystne konsekwencje mogą wystąpić, jeżeli w okresie właściwym dla obliczenia kwoty referencyjnej z powodu uczestnictwa w środku rolno-środowiskowym zostanie naruszona produkcja. Mogą one powstać również z tego powodu – co występuje w niniejszej sprawie – że w związku z przekształceniem gruntów ornych w trwałe użytki zielone, będącym rezultatem zobowiązania odnoszącego się do działań rolno-środowiskowych, rolnik uzyskuje niższą kwotę opartą na powierzchni w ramach uprawnień

9 — Umowa dotycząca działalności rolniczej z 1999 r., obejmująca dodatkowe porozumienie z dnia 3 marca 2003 r., przestała obowiązywać w dniu 31 grudnia 2003 r.

10 — W kwestii licznych problemów związanych ze zmianami posiadania gospodarstw i nadzwyczajnymi okolicznościami, zob. S. Krämer, *Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003*, Agrar – und Umweltrecht, 35. Jahrg., 2005, H. 12, s. 381–387.

11 — Sprzecznie z art. 59 i art. 60 rozporządzenia. Ponadto art. 58 przewiduje, że państwo członkowskie może zadecydować o zastosowaniu SPJ przewidzianego w rozdziałach 1–4 na poziomie regionalnym „w oparciu o warunki ustanowione w niniejszej sekcji".

12 — Zobacz wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-248/04 Koninklijke Coöperatie Cosun, Zb.Orz. s. I-10211, pkt 48–52, w którym zacytowano wyrok z dnia 12 grudnia 1985 r. w sprawie 165/84 Krohn, Rec. s. 3997, pkt 14. W sprawie Krohn Trybunał orzekł, że „podmioty gospodarcze są uprawnione do powołania się na analogiczne stosowanie rozporządzenia, które normalnie nie znajduje do nich zastosowania, jeżeli wykażą, że obowiązujący ich reżim prawny jest z jednej strony bardzo podobny do tego, którego analogicznego stosowania żądają, i z drugiej strony zawiera lukę niezgodną z jedną z zasad ogólnych prawa wspólnotowego, którą to lukę analogiczne stosowanie rozporządzenia pozwala usunąć".

do płatności, niż gdyby takiego przekształcenia nie było.

29. Pomimo że wątpliwości te zostały wprost podniesione w odniesieniu do historycznego modelu SPJ, możliwe pozostaje, że użytkowanie przedmiotowego gruntu jako użytków zielonych w dniu określonym w art. 61 rozporządzenia (w modelu regionalnym) jest związane z takimi samymi zobowiązaniami. Zatem dla celów niniejszej sprawy oba reżimy prawne mogą zostać uznane za bardzo podobne.

30. Rząd niemiecki mianowicie trafnie zwrócił uwagę, że celem art. 40 ust. 5 jest objęcie ochroną uzasadnionych oczekiwań rolników, jak też, co należy dodać, zapewnienie poszanowania zasady pewności prawa.

31. W sprawie Nijemeisland [13] , dotyczącej rozporządzeń nr 795/2004 i nr 1782/2003, Trybunał orzekł, że „zasada pewności prawa będąca zasadą ogólną prawa wspólnotowego wymaga, aby obowiązujące jednostki uregulowanie wspólnotowe było na tyle jasne i precyzyjne, by miały one możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań [...]. W sprawie przed sądem krajowym H.J. Nijemeisland zaakceptował karę nakładającą zgodnie z obowiązującym w tym czasie uregulowaniem utratę premii przez jeden rok kalendarzowy, nie podważając jej i nie przyznając swojej winy. W tym czasie nie mógł on przewidzieć, że jego decyzja będzie mogła mieć konsekwencje dla przyszłych płatności bezpośrednich na mocy uregulowań przyjętych w 2003 r. Przed wejściem w życie [rozporządzenia] [H.J. Nijemeisland] nie mógł bowiem przewidzieć, że nieprzyznanie mu premii będzie miało wpływ na kwotę płatności jednolitej i będzie mogło spowodować niekorzystne dla niego konsekwencje finansowe przez wiele lat".

32. W sprawie von Deetzen [14] Trybunał stwierdził na przykład, że „w przypadku, gdy […] producent, tak jak w niniejszej sprawie, został skłoniony poprzez środek wspólnotowy do zawieszenia handlu [mlekiem i produktami mlecznymi] na określony czas, w interesie publicznym i za zapłatą premii, może w uzasadniony sposób oczekiwać, że nie zostanie poddany, aż do wygaśnięcia jego zobowiązania, ograniczeniom tylko dlatego, że skorzystał z możliwości oferowanej w przepisach prawa wspólnotowego".

13 — Wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie C-170/08, Zb.Orz. s. I-5127, pkt 44, 45. W pkt 44 Trybunał powołuje się, w szczególności, na wyrok z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand i Garancini Rec. s. 1931, pkt 17.

14 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 1988 r. w sprawie 170/86, Rec. s. 2355, pkt 13. Zobacz także wyrok z dnia 28 kwietnia 1988 r. w sprawie 120/86 Mulder, Rec. s. 2321, pkt 24.

33. Pragnę na koniec zwrócić uwagę, iż prawo wspólnotowe przewiduje w art. 38 ust. 4 rozporządzenia nr 795/2004, że w odniesieniu do modelu regionalnego art. 40 rozporządzenia stosuje się mutatis mutandis.

34. Wszystkie powyższe rozważania przemawiają za zastosowaniem art. 40 ust. 5 rozporządzenia w drodze analogii w ramach art. 61 rozporządzenia.

35. Odnosząc się konkretnie do pierwszego pytania, sąd krajowy twierdzi, że istnieją wątpliwości w sytuacji, gdy do przekształcenia gruntów ornych w trwałe użytki zielone nie doprowadziło trwające w dniu 15 maja 2003 r. działanie rolno-środowiskowe, lecz aktualne działanie stanowi kontynuację („utrzymanie") innego działania rolno-środowiskowego, także w rozumieniu rozporządzenia nr 2078/92 lub nr 1257/1999, które doprowadziło do przekształcenia gruntów ornych w trwałe użytki zielone [15]. Sąd krajowy twierdzi, że ma świadomość, iż umowa dotycząca działalności rolniczej z 1999 r., która wciąż obowiązywała w dniu 15 maja 2003 r. oraz która zgodnie z jej treścią została zawarta „zgodnie z rozporządzeniem nr 2078/92", została zawarta po poprzedniej umowie, również obejmującej okres pięcioletni. W 1994 r., kiedy zaczęła obowiązywać poprzednia umowa, przedmiotowa powierzchnia miała zostać przekształcona w (trwałe) użytki zielone.

36. Zgadzam się z Komisją, że w świetle celu [16] i systematyki art. 40 ust. 5 rozporządzenia obie analizowane umowy powinny być uważane za stanowiące jedną całość w zakresie, w jakim obie nawiązują do zobowiązań sprzyjających działaniom w rozumieniu art. 40 ust. 5 akapit pierwszy rozporządzenia i obie są powiązane ściśle w czasie. Jak słusznie zwrócił uwagę rząd niemiecki, w tym kontekście najważniejsze jest to, aby pierwotne działanie rolno-środowiskowe spełniało wszystkie przesłanki określone w art. 40 ust. 5 rozporządzenia.

37. Zatem w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym, tj. kiedy użytkowanie gruntu jako użytków zielonych w związku z działaniem rolno-środowiskowym, które miało już miejsce w dniu odniesienia określonym w art. 61

15 — Do przypadku „bezpośredniego związku" z kolejnym działaniem, które doprowadziło do przekształcenia gruntów, nawiązuje artykuł opublikowany w 2006 r. przez Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (federalne ministerstwo ochrony konsumentów, żywności i rolnictwa) w Niemczech, zatytułowany „Meilensteine der Agrarpolitik", według którego (w pkt 100) możliwe jest uznanie „okoliczności nadzwyczajnych".

16 — Jak wskazałem powyżej, jego celem jest zapewnienie, żeby rolnicy, którzy uczestniczyli w działaniach środowiskowych podczas odpowiedniego okresu referencyjnego, nie byli za to karani.

rozporządzenia i które stanowi po prostu utrzymanie (trwałych) użytków zielonych, ale jest ściśle powiązane w czasie z działaniem rolno-środowiskowym, na podstawie którego miało miejsce przekształcenie w trwałe użytki zielone, art. 40 tego rozporządzenia powinien być interpretowany na podstawie ogólnej oceny poprzedniego działania rolno-środowiskowego oraz na podstawie oceny działania następującego po nim.

39. Przede wszystkim sąd krajowy zwraca uwagę, że z prawa wspólnotowego nie wynika jasno, czy – jak uważa StAUN – okoliczności nadzwyczajne mogą zostać uznane tylko wtedy, gdy zostanie ustalone, że zmiana użytkowania z gruntu ornego na użytki zielone nastąpiła wyłącznie w związku z uczestnictwem w działaniu rolno-środowiskowym. Sąd krajowy stwierdza dalej, że możliwe jest również wystąpienie sytuacji, gdy rolnik – niejako w dwóch odrębnych aktach – przekształci powierzchnię w użytki zielone i dopiero wówczas zdecyduje się użytkować ją w taki sposób, że wchodzi ona w zakres przywilejów działania rolno-środowiskowego. Jeżeli rolnik ten uczestniczy wówczas w takim działaniu, oznacza to, że ponosi on także negatywne konsekwencje podjętych zobowiązań w zakresie ekstensyfikacji.

2. Pytanie drugie

38. Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – co nastąpiło – w drugim pytaniu sąd krajowy zasadniczo zmierza do wyjaśnienia, czy art. 40 ust. 5 w związku z art. 61 rozporządzenia powinien być interpretowany jako oznaczający, że wyłącznie istnienie związku przyczynowego pomiędzy zmianą użytkowania gruntu a uczestnictwem w działaniu rolno-środowiskowym pozwala – dla celów obliczania kwoty opartej na powierzchni w ramach uprawnień do płatności – na pominięcie faktu, iż grunt ciągle był użytkowany jako użytki zielone w dniu odniesienia określonym w art. 61 rozporządzenia.

40. Komisja ma rację, twierdząc, że z brzmienia art. 40 ust. 5 rozporządzenia wydaje się wynikać, iż udowodnienie istnienia ścisłego związku przyczynowego pomiędzy zmianą użytkowania gruntu a zobowiązaniami

rolno-środowiskowymi nie jest wymagane [17]. Jednakże faktem pozostaje, że, jak wynika z powyższych rozważań, w postępowaniu toczącym się przed sądem krajowym art. 40 ust. 5 w związku z art. 61 rozporządzenia znajduje zastosowanie analogiczne przy założeniu, że dana osoba użytkuje przedmiotowy grunt w określony sposób, a dokładnie w sposób wynikający ze zobowiązań powziętych w związku z wdrożeniem działań rolno-środowiskowych. Jak twierdzą zasadniczo rząd niemiecki i Komisja, jeśli dana osoba użytkowała przedmiotowy grunt jako użytki zielone już przed zobowiązaniem się do podjęcia działań rolno-środowiskowych i niezależnie od tych zobowiązań, to dla celów obliczenia kwoty referencyjnej przedmiotowy grunt powinien być uznawany za grunt przeznaczony na użytki zielone.

41. Na pytanie drugie należy zatem udzielić odpowiedzi twierdzącej, co oznacza, że z mających zastosowanie norm proceduralnych wynika, iż związek przyczynowy pomiędzy działaniem rolno-środowiskowym a zmianą użytkowania powinien rzeczywiście zostać udowodniony. Należy jednak mieć na względzie, że w orzecznictwie Trybunału wielokrotnie stwierdzono, iż państwa członkowskie nie powinny ustanawiać zasad proceduralnych, których zastosowanie może powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) [18].

42. Z powyższego wynika, iż art. 40 ust. 5 w związku z art. 61 rozporządzenia powinien być interpretowany w ten sposób, że istnienie związku przyczynowego pomiędzy zmianą użytkowania gruntu a uczestnictwem w działaniu rolno-środowiskowym wystarcza – dla celów obliczania uprawnień do płatności – do tego, żeby pominąć fakt, iż grunt był faktycznie nadal użytkowany jako użytki zielone w dniu odniesienia określonym w art. 61 rozporządzenia.

3. Pytanie trzecie

43. Sąd krajowy zadaje w końcu pytanie, czy według prawa wspólnotowego wymagana jest tożsamość pomiędzy rolnikiem, który zmienił grunt orny w użytki zielone, a tym, który

17 — Artykuł 40 ust. 5 akapit pierwszy wymaga jedynie, aby w okresie referencyjnym rolnicy pozostawali związani zobowiązaniami rolno-środowiskowymi. W akapicie drugim zawarte jest wymaganie, aby zobowiązania te obejmowały okresy referencyjne w nim wskazane.

18 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-430/93 i C-431/93 Van Schijndel i van Veen, Rec. s. I-4705, pkt 17; z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie C-129/00 Komisja przeciwko Republice Włoskiej, Rec. s. I-14637, pkt 25; z dnia 13 marca 2007 r. C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 43; z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawach połączonych od C-222/05 do C-225/05 Van der Weerd i in., Zb.Orz. s. I-4233.

powołuje się na nadzwyczajne okoliczności zgodnie z art. 40 ust. 5. W niniejszej sprawie gospodarstwo, z którego powstało gospodarstwo A. Grootesa (na podstawie dodatkowej umowy z dnia 3 marca 2003 r.), zostało stroną umowy dotyczącej działalności rolniczej z 1999 r. ze skutkiem jedynie od dnia 31 grudnia 2002 r., a zatem tylko na ostatni rok okresu jej obowiązywania.

44. Jednakże, jak trafnie wskazał sąd krajowy, również w takich przypadkach zasadne może być przyjęcie rozumowania, aby zapobiegać niekorzystnym konsekwencjom dla tych rolników, którzy uczestniczyli w unijnym środku środowiskowym, z którego wynikają zobowiązania w zakresie ekstensyfikacji. Rzeczywiście, w przypadku niedługiego czasu obowiązywania umowy, przejęcie powierzchni, która podlega działaniu rolno-środowiskowemu (i związanym z nim ograniczeniom użytkowania), dokonuje się często z założeniem ponownego wykorzystywania jej w przyszłości jako gruntu ornego. W niniejszej sprawie tego rodzaju inne wykorzystanie nastąpiło już w 2004 r., gdy rozpoczęto uprawę kukurydzy kiszonkowej.

45. Jak podniósł rząd niemiecki, jeśli grunt zostaje przekazany rolnikowi, który zgadza się na przejęcie obowiązków nałożonych w związku z działaniem rolno-środowiskowym, to rolnik może oczekiwać, że będzie traktowany nie mniej korzystnie niż jego poprzednik oraz że znajdzie się w tej samej sytuacji prawnej co jego poprzednik. Jeśli wszystkie pozostałe warunki będą spełnione, to powinien on móc skutecznie powołać się na nadzwyczajne okoliczności zgodnie z art. 40 ust. 5 rozporządzenia w związku z art. 61.

46. Z powyższego wynika, że art. 40 ust. 5 w związku z art. 61 rozporządzenia powinien być interpretowany w taki sposób, że nie ma decydującego znaczenia okoliczność, czy rolnik, który złożył wniosek o przyznanie uprawnień do płatności, jest tą samą osobą, która dokonała zmiany użytkowania gruntu.

IV — Wnioski

47. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania skierowane przez Verwaltungsgericht Schwerin:

„1. W okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym, tj. kiedy użytkowanie gruntu jako użytków zielonych w związku z działaniem rolno-środowiskowym, które miało już miejsce w dniu odniesienia określonym w art. 61 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2019/93 oraz szereg innych rozporządzeń i które stanowi po prostu utrzymanie (trwałych) użytków zielonych, ale jest ściśle powiązane w czasie z działaniem rolno-środowiskowym, na podstawie którego miało miejsce przekształcenie w trwałe użytki zielone, art. 40 tego rozporządzenia powinien być interpretowany na podstawie ogólnej oceny poprzedniego działania rolno-środowiskowego oraz na podstawie oceny działania następującego po nim.

2. Artykuł 40 ust. 5 rozporządzenia nr 1792/2003 w związku z jego art. 61 powinien być interpretowany w ten sposób, że istnienie związku przyczynowego pomiędzy zmianą użytkowania gruntu a uczestnictwem w działaniu rolno-środowiskowym wystarcza, dla celów obliczania kwoty uprawnień do płatności, do pominięcia

faktu, że grunt był faktycznie nadal użytkowany jako użytki zielone w dniu odniesienia określonym w art. 61 rozporządzenia.

3. Artykuł 40 ust. 5 rozporządzenia nr 1792/2003 w związku z jego art. 61 powinien być interpretowany w ten sposób, że nie ma decydującego znaczenia okoliczność, czy rolnik, który złożył wniosek o przyznanie uprawnień do płatności, jest tą samą osobą, która dokonała zmiany użytkowania gruntu".