Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 7 grudnia 2017 r.[1]

Sprawa C-554/16

EP Agrarhandel GmbH
przeciwko
Bundesminister für Land-, Forst-, Umwelt und Wasserwirtschaft

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Rolnictwo – Artykuł 117 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 – Decyzja Komisji 2001/672/WE w brzmieniu nadanym przez decyzję 2010/300/UE – Premia z tytułu krów mamek – Przemieszczanie bydła z różnych gospodarstw na pastwiska w rejonach górskich – Termin do przekazania informacji podlegających zgłoszeniu – Wpływ niedotrzymania terminu na kwalifikowanie się do premii

I. Wprowadzenie

1. Czy dla dotrzymania terminu decydujące znaczenie ma wysłanie czy też wpłynięcie informacji podlegających zgłoszeniu? Jakie skutki wywołuje spóźnione zgłoszenie?

2. Zagadnienia te pojawiają się w kontekście decyzji właściwego organu austriackiego w sprawie oddalenia wniosku EP Agrarhandel GmbH o przyznanie premii z tytułu krów mamek za 2011 r. w odniesieniu do 40 sztuk bydła, co zostało uzasadnione spóźnionym wpływem zgłoszenia przemieszczenia bydła na pastwiska letnie.

3. W niniejszym postępowaniu Trybunał powinien najpierw orzec w przedmiocie warunków dotrzymania terminu i ewentualnie skutków niedotrzymania terminu do zgłoszenia wywieranych na kwalifikowanie się do premii w odniesieniu do zwierząt, których zgłoszenie dotyczy.

1 Język oryginału: niemiecki.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Ramy prawne sprawy w zakresie prawa Unii są wyznaczane przez rozporządzenie (WE) nr 1760/2000[2] w sprawie identyfikacji i rejestracji bydła, decyzję Komisji 2001/672/WE wydaną na podstawie art. 7 tego rozporządzenia, w brzmieniu nadanym przez decyzję 2010/300/UE[3], oraz przez rozporządzenie (WE) nr 73/2009[4] w sprawie systemów wsparcia bezpośredniego w polityce rolnej wraz z jego rozporządzeniami wykonawczymi (WE) nr 1121/2009[5] oraz (WE) nr 1122/2009[6].

– Rozporządzenie nr 1760/2000 i decyzja 2001/672

5. Na wstępie należy zwrócić uwagę na motyw 7 rozporządzenia nr 1760/2000:

„W wyniku tego zwiększy się stopień zaufania odnośnie do jakości mięsa wołowego i produktów z niego, zachowany zostanie wyższy stopień ochrony zdrowia publicznego oraz umocniona zostanie trwała stabilność rynku mięsa wołowego".

6. W art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1760/2000 opisany został system identyfikacji i rejestracji bydła:

„System identyfikacji i rejestracji bydła obejmuje następujące elementy:

a) indywidualne paski informacyjne na uszach zwierzęcia;

b) komputerowe bazy danych;

c) paszporty zwierząt;

d) indywidualne rejestry, prowadzone dla każdego gospodarstwa".

7. W art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1760/2000 uregulowane są obowiązki posiadaczy zwierząt w ramach systemu identyfikacji i rejestracji bydła:

„Z wyjątkiem przewoźników, wszyscy posiadacze zwierząt zobowiązani są do:

– prowadzenia aktualnego rejestru,

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania mięsa wołowego i produktów z mięsa wołowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (Dz.U. 2000, L 204, s. 1), w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1791/2006 z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. 2006, L 363, s. 1).

3 Decyzja z dnia 20 sierpnia 2001 r. ustanawiająca szczególne zasady stosowane do przewozu bydła na letnie pastwiska położone w rejonach górskich (Dz.U. 2001, L 235, s. 23).

4 Rozporządzenie Rady z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2009, L 30, s. 16), w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 785/2011 z dnia 5 sierpnia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 203, s. 10).

5 Rozporządzenie Komisji z dnia 29 października 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do systemów wsparcia dla rolników, ustanowionych w jego tytułach IV i V (Dz.U. 2009, L 316, s. 27), w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1368/2011 z dnia 21 grudnia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 341, s. 33).

6 Rozporządzenie Komisji z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. 2009, L 316, s. 65), w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1368/2011 z dnia 21 grudnia 2011 r. (Dz.U. 2011, L 341, s. 33).

– po pełnym uruchomieniu skomputeryzowanych baz danych, zgłaszania właściwym władzom wszelkich przewozów do i z hodowli oraz wszelkich urodzin i śmierci zwierząt z hodowli, wraz z datami tych zdarzeń, w okresie ustalonym przez dane państwo członkowskie, a wynoszących od trzech do siedmiu dni od daty zajścia danego zdarzenia. Jednakże na wniosek państwa członkowskiego i zgodnie z procedurą, określoną w art. 23 ust. 2, Komisja ma prawo określić okoliczności, w których państwa członkowskie mogą przedłużyć okres maksymalny oraz określić przepisy szczególne, dotyczące przewozu bydła wywożonych na letnie pastwiska położone w różnych rejonach górskich".

8. Na podstawie art. 7 ust. 1 tiret drugie zdanie drugie rozporządzenia nr 1760/2000 Komisja przyjęła decyzję 2001/672 zawierającą szczególne uregulowania dotyczące przemieszczania bydła na pastwiska letnie.

9. Na wstępie należy wskazać na motyw 3 tej decyzji:

„Szczególne zasady muszą być ustanowione w sposób pozwalający na określenie lokalizacji bydła w dowolnym momencie".

10. W art. 2 ust. 2 decyzji 2001/672 uregulowane są dane, które podlegają zgłoszeniu. W art. 2 ust. 4 określony jest termin na zgłoszenie, który musi zostać dochowany przez posiadacza zwierząt:

„Informacje zawarte w wykazie wymienionym w ust. 2 wprowadzane są do krajowej bazy danych o bydle najpóźniej siedem dni po wejściu bydła na dane pastwisko".

11. Decyzja 2010/300 zmieniła w następujący sposób art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672:

„Informacje zawarte w wykazie wymienionym w ust. 2 są zgłaszane właściwym władzom zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 najpóźniej 15 dni po przemieszczeniu bydła na dane pastwisko".

12. Zgodnie z motywem 5 tej decyzji zmiana art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 oparta jest na następującym założeniu:

„W pewnych warunkach zwierzęta przewożone z różnych gospodarstw na letnie pastwiska w tym samym rejonie górskim docierają na nie w okresie dłuższym niż siedem dni. Aby zmniejszyć niepotrzebne obciążenia administracyjne i uwzględnić ten fakt, nie pogarszając identyfikowalności, należy odpowiednio zmienić terminy w decyzji 2001/672/WE".

– Rozporządzenie nr 73/2009

13. Rozporządzenie nr 73/2009 zawiera wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i zasady ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników.

14. W tytule II rozporządzenia nr 73/2009 przewidziane są przepisy ogólne dotyczące płatności bezpośrednich. W art. 21 i 23 uregulowane są zmniejszenia i wykluczenia w przypadku nieprzestrzegania przez rolników zasad kwalifikowalności lub w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasad wzajemnej zgodności.

15. W tytule III rozporządzenia nr 73/2009 zawarte są uregulowania dotyczące systemu niezależnej od produkcji płatności jednolitej. Przedmiotem uregulowań zawartych w tytule IV są inne (w porównaniu do powyższych) mechanizmy pomocowe. W rozdziale 1 tego tytułu („Wspólnotowe mechanizmy pomocowe") przewidziane są, w sekcji 11, płatności z tytułu wołowiny i cielęciny.

16. W art. 111 rozporządzenia nr 73/2009 premia z tytułu krów matek uregulowana jest w następujący sposób:

„1. Rolnik utrzymujący krowy mamki w swoim gospodarstwie może, po złożeniu wniosku, kwalifikować się do otrzymania premii z tytułu utrzymywania krów mamek (»premia z tytułu krów mamek«). Jest ona przyznawana w formie premii rocznej na rok kalendarzowy i na rolnika w granicach indywidualnych pułapów.

2. Premia z tytułu krów mamek przyznawana jest każdemu rolnikowi, który:

a) […]

b) […]

Państwa członkowskie mogą jednak zadecydować, na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów, które określają, o zmianie lub uchyleniu takiego limitu ilościowego pod warunkiem, że rolnik utrzymuje, przez co najmniej sześć kolejnych miesięcy od dnia złożenia wniosku, liczbę krów mamek nie mniejszą niż 60% oraz jałówek – nie większą niż 40% liczby zwierząt, z tytułu których ubiegał się o premię […]”.

17. W art. 116, znajdującym się w tej samej sekcji rozporządzenia nr 73/2009, uregulowana jest premia ubojowa. W art. 117, znajdującym się również w tej sekcji, zatytułowanym „Wspólne zasady dotyczące premii”, zawarty jest następujący przepis:

„Aby kwalifikować się do otrzymania płatności na mocy niniejszej sekcji, zwierzę zostaje poddane identyfikacji i rejestracji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1760/2000.

Zwierzę uważa się jednak za kwalifikujące się do płatności również wtedy, gdy informacje określone w art. 7 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 zostały przekazane właściwemu organowi pierwszego dnia okresu przetrzymania zwierzęcia, co ustala się zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 141 ust. 2 niniejszego rozporządzenia”.

– Rozporządzenie nr 1121/2009

18. Rozporządzenie nr 1121/2009 zawiera uregulowania dotyczące stosowania systemów wsparcia dla rolników ustanowionych w tytule IV rozporządzenia nr 73/2009. Do elementów tego systemu zalicza się premia z tytułu krów mamek uregulowana w art. 111 tego pierwszego rozporządzenia.

19. W art. 61 rozporządzenia nr 1121/2009 zawarte jest uregulowanie dotyczące okresu przetrzymywania, który zgodnie z art. 111 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 jest przesłanką dla przyznania premii z tytułu krów mamek:

„Sześciomiesięczny okres przetrzymywania, przewidziany w art. 111 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 73/2009, rozpoczyna się w dniu następującym po dniu złożenia wniosku.

Jednakże w przypadku gdy państwo członkowskie korzysta z możliwości określonej w art. 16 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 1122/2009, ustala ono datę rozpoczęcia okresu, o którym mowa w akapicie pierwszym niniejszego artykułu”.

– *Rozporządzenie (WE) nr 1122/2009*

20. Rozporządzenie nr 1122/2009 zawiera w tytule II uregulowania dotyczące zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, przewidzianego w rozdziale 4 tytułu II („Przepisy ogólne dotyczące płatności bezpośrednich") rozporządzenia nr 73/2009.

21. W art. 63 rozporządzenia nr 1122/2009 zawarte są przepisy dotyczące tworzenia podstawy obliczania przyznawanej pomocy. W jego ust. 3 i 4 znajdują się następujące uregulowania:

„3. Nie naruszając przepisów art. 65 i 66, jeżeli liczba zwierząt zadeklarowanych we wniosku o przyznanie pomocy przewyższa liczbę zatwierdzoną w wyniku kontroli administracyjnych lub kontroli na miejscu, pomoc oblicza się na podstawie zatwierdzonych zwierząt.

4. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w odniesieniu do systemu identyfikacji i rejestracji bydła stosuje się następujące przepisy:

a) bydło, które utraciło jeden z dwóch kolczyków, uznaje się za zatwierdzone, pod warunkiem że jest jednoznacznie i indywidualnie identyfikowalne przy pomocy innych elementów systemu identyfikacji i rejestracji bydła;

b) w przypadku gdy stwierdzone nieprawidłowości dotyczą niepoprawnych wpisów do rejestru lub paszportów zwierząt, przedmiotowe zwierzę uznaje się za niezatwierdzone, w przypadku gdy takie błędy wykryto przynajmniej w dwóch kontrolach w ciągu 24 miesięcy. We wszystkich pozostałych przypadkach przedmiotowe zwierzęta uznaje się za niezatwierdzone po pierwszym stwierdzeniu niezgodności.

Przepisy art. 21 stosuje się odnośnie do wpisów i zgłoszeń do systemu identyfikacji i rejestracji bydła".

B. Prawo krajowe

22. Zgodnie z § 12 austriackiego Direktzahlungs-Verordnung (rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich)[7] odpowiednie dane zawarte w komputerowych bazach danych dla bydła traktowane są jako wniosek o wypłatę premii z tytułu krów mamek.

23. Zgodnie z § 13 ust. 1 tegoż rozporządzenia za wnioskodawcę uważa się rolnika, który przetrzymuje kwalifikujące się do płatności krowy mamki w dniach 1 stycznia, 16 marca lub 10 kwietnia i dla którego gospodarstwa składany jest wniosek zbiorczy na dany rok. Zgodnie z ust. 2 tego paragrafu przewidziany w art. 111 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 okres przetrzymania zaczyna się w dniu 2 stycznia; dla krów mamek, które zostały przemieszczone po dniu 1 stycznia danego roku, okres ten zaczyna się w dniu 17 marca, a dla krów mamek, które zostały przemieszczone po dniu 16 stycznia danego roku – w dniu 11 kwietnia.

24. Zgodnie z § 6 ust. 5 austriackiego Rinderkennzeichnungs-Verordnung[8] (rozporządzenia w sprawie identyfikacji bydła) zgłoszenie wejścia na pastwisko letnie może zostać dokonane drogą pocztową lub elektroniczną. Innych zgłoszeń można też poza tym dokonywać telefonicznie. Zgodnie z ust. 6 tego paragrafu dla zachowania terminu do zgłoszenia wejścia na pastwisko decydujące jest wpłynięcie zgłoszenia.

7 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (rozporządzenie ministra federalnego ds. rolnictwa, leśnictwa, środowiska i gospodarki wodnej w sprawie płatności bezpośrednich w ramach wspólnej polityki rolnej), BGBl. II nr 491/2009.

8 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (rozporządzenia federalnego ministra rolnictwa, leśnictwa, środowiska i gospodarki wodnej w sprawie identyfikacji i rejestracji bydła), BGBl. II nr 201/2008, w brzmieniu nadanym w BGBl. II nr 66/2010.

III. Postępowanie główne i postępowanie przed Trybunałem

25. Stroną skarżącą w postępowaniu głównym jest EP Agrarhandel. W dniu 17 czerwca 2011 r. przemieszczono część jej stada krów na pastwisko w rejonie górskim. EP Agrarhandel nadała w dniu 30 czerwca 2011 r. drogą pocztową zgłoszenie wejścia na pastwisko. Zgłoszenie to wpłynęło do właściwego organu, zgodnie ze stemplem poświadczającym przyjęcie, w dniu 7 lipca 2011 r.

26. W decyzji z dnia 28 marca 2012 r. właściwy organ przyznał EP Agrarhandel za rok 2011, na podstawie danych zawartych w komputerowej bazie danych, premię za bydło w wysokości 398,00 EUR. EP Agrarhandel wniosła od tej decyzji odwołanie, uzasadniając je okolicznością, że niesłusznie nie przyznano premii z tytułu krów mamek za krowy przemieszczone w dniu 17 czerwca 2011 r.

27. W decyzji z dnia 6 grudnia 2013 r. Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (austriacki federalny minister rolnictwa, leśnictwa, środowiska i gospodarki wodnej) oddalił ten środek prawny. Decyzja ta została uzasadniona okolicznością, że zgłoszenie wejścia na pastwisko wpłynęło do właściwego organu dopiero po upływie piętnastodniowego terminu, a zatem zbyt późno. Konsekwencją tego opóźnienia jest niemożność przyznania premii.

28. EP Agrarhandel GmbH wniosła na decyzję z dnia 6 grudnia 2013 r. skargę do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria). Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) przedłożył Trybunałowi na podstawie art. 267 TFUE następujące pytania do rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym:

„1) Czy art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672/WE, zmienionej decyzją 2010/300/UE, sprzeciwia się przepisowi krajowemu, takiemu jak § 6 ust. 6 rozporządzenia federalnego ministra rolnictwa, leśnictwa, środowiska i gospodarki wodnej w sprawie identyfikacji i rejestracji bydła, który dla zachowania wszystkich terminów objętych tym przepisem i tym samym również terminów zgłoszenia przemieszczenia na pastwiska letnie za decydujące uznaje wpłynięcie stosownego zgłoszenia?

2) Jaki wpływ ma art. 117 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 73/2009 na kwalifikowalność do płatności dla bydła, którego przemieszczenie na pastwisko letnie zostało zgłoszone po terminie, o którym mowa w art. 2 ust. 4 decyzji Komisji?

3) Czy w przypadku gdy zgłoszenie przemieszczenia na pastwisko letnie na podstawie art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 dokonane po terminie nie prowadzi do utraty kwalifikowalności do płatności, należy zastosować sankcje z tytułu zgłoszenia po terminie?”.

29. W postępowaniu przed Trybunałem uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Republikę Austrii oraz Komisję Europejską.

IV. Ocena

30. Niniejsze postępowanie w sprawie o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 oraz art. 117 rozporządzenia nr 73/2009.

31. Przedmiotem pierwszego pytania prejudycjalnego jest wykładnia zawartego w art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 sformułowania: „[i]nformacje […] są zgłaszane właściwym władzom […] najpóźniej 15 dni po przemieszczeniu bydła na dane pastwisko”. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy ma to oznaczać, że informacje muszą wpłynąć w tym terminie do właściwych władz, czy też wystarczy ich terminowe wysłanie. Oba dalsze pytania prejudycjalne dotyczą skutków prawnych ewentualnego

spóźnionego zgłoszenia. Zadając drugie pytanie prejudycjalne, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 prowadzi do tego, że mimo spóźnionego zgłoszenia zwierzęta uważa się za kwalifikujące się do płatności, zaś poprzez pytanie trzecie zmierza on do ustalenia, czy w takim wypadku należy zastosować sankcje z tytułu zgłoszenia po terminie.

32. Na wstępie należy wskazać, że w celu udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne konieczne jest uwzględnienie kontekstu art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 i art. 117 rozporządzenia nr 73/2009 oraz celów uregulowań, w których przepisy te są zawarte.

33. Rozporządzenie nr 73/2009 ustanawia zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej. Jedna z tych płatności bezpośrednich, premia z tytułu krów mamek, służy wspieraniu dochodów gospodarstw hodujących cielęta w celu produkcji mięsa i uzupełnia przyznawane zasadniczo płatności jednolite niezależne od produkcji. Premia z tytułu krów mamek jest przyznawana zgodnie z art. 117 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 jedynie na zwierzęta, które zostały zidentyfikowane i zarejestrowane zgodnie z rozporządzeniem nr 1760/2000.

34. Celem rozporządzenia nr 1760/2000 jest zaś zwiększenie stopnia zaufania konsumentów do jakości mięsa wołowego, zachowanie wysokiego stopnia ochrony zdrowia publicznego i umocnienie trwałej stabilności rynku mięsa wołowego [9]. Przewidziany do osiągnięcia tego celu system identyfikacji i rejestracji oparty jest między innymi na tym, że państwa członkowskie stworzą krajowe bazy danych bydła, w których będzie się rejestrować tożsamość zwierząt, wszystkie gospodarstwa na obszarze danego państwa oraz wszystkie przemieszczenia zwierząt. System ten powinien być cały czas kompletny i skuteczny, tak aby właściwe władze w każdym momencie mogły ustalić miejsce pobytu danej sztuki bydła i były w stanie w razie epizootii szybko ustalić pochodzenie zwierzęcia oraz bezzwłocznie podjąć działania w celu ochrony zdrowia publicznego [10].

35. W ramach systemu identyfikacji i rejestracji zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1760/2000 każdy posiadacz zwierząt ma między innymi obowiązek zgłaszania dokładnych informacji o każdym przemieszczeniu do właściwych władz. Co do zasady do spełnienia tego obowiązku obowiązuje termin na zgłoszenie wynoszący od trzech do maksymalnie siedmiu dni. W odniesieniu do przemieszczania bydła na pastwiska letnie przepis ten upoważnia Komisję do przedłużenia terminu na zgłoszenie i przyjęcia szczególnych regulacji. Komisja skorzystała z tego upoważnienia w formie decyzji 2001/672.

36. W art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje się wreszcie, że zwierzęta uważa się również wtedy za kwalifikujące się do płatności, gdy informacje określone w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1760/2000 zostały przekazane właściwemu organowi pierwszego dnia okresu przetrzymywania danego zwierzęcia.

A. W przedmiocie warunków dotrzymania terminu zgodnie z art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 (pytanie pierwsze)

37. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu takiemu jak § 6 ust. 6 austriackiego Rinderkennzeichnungs-Verordnung, zgodnie z którym zgłoszenie przemieszczenia bydła na pastwiska letnie musi wpłynąć do właściwych władz w terminie 15 dniu.

9 Zobacz w szczególności motyw 7 rozporządzenia nr 1760/2000.

10 Zobacz motyw 3 decyzji 2001/672 i wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 41).

38. W niniejszej sprawie zdarzeniem początkującym termin było przemieszczenie bydła na pastwisko w dniu 17 czerwca 2011 r., tak że termin zaczął biec w dniu 18 czerwca 2011 r. o godz. 00.00 i upłynął w dniu 4 lipca 2011 r. o godz. 24.00[11]. Jeżeli nawiąże się, tak jak Republika Austrii, do wpłynięcia zgłoszenia (w dniu 7 lipca 2011 r.), zgłoszenie było spóźnione. Jeżeli nawiąże się, tak jak EP Agrarhandel i Komisja, do momentu wysłania zgłoszenia (w dniu 30 czerwca 2011 r.), zgłoszenie było terminowe.

39. W art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 ustala się jedynie, że „[i]nformacje […] są *zgłaszane* właściwym władzom […] najpóźniej 15 dni po przemieszczeniu bydła na dane pastwisko”[12].

40. Z okoliczności, że nie uregulowano wprost, czy decydujące znaczenie dla zachowania terminu ma wpłynięcie czy też wysyłka zgłoszenia, nie wynika jednak swoboda regulacyjna dla państw członkowskich, gdyż zagrażałoby to jednolitemu stosowania prawa, równości pomiędzy podmiotami gospodarczymi[13] oraz funkcjonowaniu baz danych obejmujących bydło. Nie stoi to jednak na przeszkodzie środkowi krajowemu, jeżeli ogranicza się on do powtórzenia określonych punktów uregulowania unijnego w interesie spójności wewnętrznej oraz ich zrozumiałości[14]. Uregulowanie zawarte w § 6 ust. 6 austriackiego Rinderkennzeichnungs-Verordnung byłoby takim zwykłym powtórzeniem, gdyby art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 należało interpretować w ten sposób, że decydujące znaczenie ma wpłynięcie zgłoszenia.

41. Uwzględniając powyższe, należy ustalić w drodze wykładni, do jakiego wydarzenia odnosi się art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672. Dokonując wykładni, należy uwzględnić obok brzmienia (w tej kwestii pkt 1) w szczególności kontekst, w jakim stosuje się to uregulowanie (w tej kwestii pkt 2), oraz jego cel (w tej kwestii pkt 3).

1. W przedmiocie brzmienia uregulowania

42. Niemiecka wersja art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 („sind […] zu übermitteln [należy przekazać]”) przemawia w mojej ocenie raczej za tym, że należy nawiązywać do wpłynięcia zgłoszenia w czasie biegu terminu. Proces przekazywania zaczyna się bowiem wraz z wysłaniem, a kończy dopiero wraz z wpłynięciem informacji. Podobnie przedstawia się sytuacja ze sformułowaniami „mitteilen” [zgłosić] lub „unterrichten” [powiadomić] w rozumieniu wersji językowych francuskiej („sont communiquées”), włoskiej („sono comunicate”), hiszpańskiej („se comunicará”) i niderlandzkiej („worden meegedeelt”).

43. Jednakże należy przyznać, że pojęcia te mają charakter ogólny i w związku z tym podlegają wykładni[15]. Wskazuje na to już wyrok Borgmann, w którym Trybunał prezentował stanowisko, iż sformułowania „mitteilen” [zgłosić] lub „unterrichten” [powiadomić], „raczej wskazują na to, że informacje powinny zostać wysłane przed upływem terminu”, jednakże dokonując wykładni, nie ograniczył się do analizy brzmienia[16].

11 Z uwagi na brak uregulowań szczególnych wynika to z art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2 lit. b) i art. 3 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1182/71 z dnia 3 czerwca 1971 r. określającego zasady mające zastosowanie do okresów, dat i terminów (Dz.U. 1971, L 124, s. 1).

12 Obowiązek zgłoszenia obejmuje zgodnie z ust. 2 tego artykułu kod rejestracyjny pastwiska i dla każdej sztuki bydła: indywidualny numer identyfikacyjny, numer identyfikacyjny gospodarstwa pochodzenia, datę przybycia na pastwisko i przybliżoną datę opuszczenia pastwiska.

13 Zobacz wyrok z dnia 11 listopada 2004 r., Toeters i Verberk (C-171/03, EU:C:2004:714, pkt 40); a także opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w owej sprawie (EU:C:2004:341, pkt 30).

14 Zobacz wyrok z dnia 28 marca 1985 r., Komisja/Włochy (272/83, EU:C:1985:147, pkt 27); moja opinia w sprawie Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, pkt 55); a także opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:573, pkt 32).

15 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego A. Tizzana w sprawie Borgmann (C-1/02, EU:C:2003:393, pkt 44) w odniesieniu do art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1392/2001 (Dz.U. 2001, L 187, s. 19) w jego wersjach językowych niemieckiej („übermittelt”), francuskiej („communique”), włoskiej („trasmette”), portugalskiej („comunicará”) i hiszpańskiej („transmitirá”).

16 Zobacz wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r., Borgmann (C-1/02, EU:C:2004:202, pkt 23–25).

44. Także kontekst, w którym w art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 stosowane jest słowo „übermitteln" [zgłaszane], nie wyjaśnia sprawy. Z jednej strony wyraźne wskazanie („sind der zuständigen Behörde […] zu übermitteln") [w polskiej wersji językowej: „są zgłaszane właściwym władzom"] można traktować jako informację wskazującą na to, że zgłoszenie powinno dotrzeć też do organu [17]. Z drugiej strony sformułowanie „spätestens 15 Tage nach" [w polskiej wersji językowej: „najpóźniej 15 dni po"] można by rozumieć jako wskazówkę, że także piętnastego dnia musi istnieć możliwość skutecznego przekazania informacji. W tym względzie należy z kolei uwzględnić, że na przykład wersja portugalska („no prazo de 15 dias", to jest w ciągu 15 dni) jest inaczej sformułowana, a art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 nie ustala, że zgłoszenie musi zostać dokonane drogą pocztową. Przeciwnie, informacje mogą zostać przekazane, tak jak pokazuje to na przykład § 6 ust. 5 austriackiego Rinderkennzeichnungs-Verordnung, elektronicznie lub telefonicznie.

45. W kontekście tych rozważań należy stwierdzić, że różne wersje językowe nie prowadzą do jednoznacznego wniosku. W związku z tym dany przepis w celu zapewnienia jednolitej wykładni i stosowania prawa Unii musi zostać zinterpretowany z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi część [18].

2. W przedmiocie kontekstu uregulowania

46. Co zaś dotyczy kontekstu uregulowania, należy stwierdzić, że art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 oparty jest na art. 7 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia nr 1760/2000.

47. Co prawda użyte tam sformułowanie – „[die Tierhalter] teilen der zuständigen Behörde […] mit" [„posiadacze zwierząt zobowiązani są […] do zgłaszania właściwym władzom"] – także nie jest jednoznaczne [19], jednak poprzez ten kontekst staje się widoczne, że ustalenie piętnastodniowego terminu jest szczególnym wyjątkiem od zasady zawartej w art. 7 ust. 1 tiret drugie zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1760/2000. Zgodnie z tą zasadą termin do zgłoszenia przemieszczenia zwierząt wynosi od trzech do maksymalnie siedmiu dni. Dla art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 wynika z powyższego obowiązek ścisłej wykładni zgodnie z ogólną zasadą, że wyjątki należy interpretować zawężająco [20].

48. Ten kontekst przemawia również za tym, aby jednolicie interpretować warunki dochowania terminu określone w art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 oraz art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1760/2000. Nawiązanie do wysłania zgłoszenia stałoby jednak wtedy w sprzeczności z przyznanym państwom członkowskim uprawnieniem do ustalenia maksymalnego terminu wynoszącego „od trzech do siedmiu dni". W wyniku różnych terminów dostaw pocztowych możliwości wpływu państw członkowskich byłyby praktycznie zneutralizowane. Gdyby jednak odnosić się do wpłynięcia zgłoszenia, państwa członkowskie dysponowałyby rzeczywiście marginesem swobody do wykorzystania. Okoliczność, że w takiej sytuacji przestrzeganie terminu przez posiadaczy zwierząt nie jest niemożliwe, ilustruje przykładowo § 6 ust. 5 austriackiego Rinderkennzeichnungs-Verordnung, zgodnie z którym zgłoszenia, dla których obowiązuje ten krótki termin, mogą zostać dokonane nie tylko poprzez pocztę, ale też elektronicznie lub telefonicznie.

17 Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Toeters i Verberk (C-171/03, EU:C:2004:341, pkt 33).

18 Zobacz wyrok z dnia 17 maja 2017 r., ERGO Poisťovňa (C-48/16, EU:C:2017:377, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo); a także wyroki: z dnia 9 marca 2000 r., EKW i Wein & Co (C-437/97, EU:C:2000:110, pkt 42); z dnia 1 kwietnia 2004 r., Borgmann (C-1/02, EU:C:2004:202, pkt 25).

19 Zobacz też wersje językowe tego sformułowania: francuską („signale"), angielską („report"), włoską („comunica"), hiszpańską („informar"), portugalską („notificar") i niderlandzką („stelt […] in kennis").

20 Zobacz wyroki: z dnia 22 kwietnia 2010 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-346/08, EU:C:2010:213, pkt 39); z dnia 26 lutego 2015 r., Wucher Helicopter i Euro-Aviation Versicherung (C-6/14, EU:C:2015:122, pkt 24).

49. Ponadto art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 w swoim pierwotnym brzmieniu wymagał wpłynięcia zgłoszenia podczas biegu terminu. Z uwagi na to, że informacje „wprowadzane są do krajowej bazy danych o bydle najpóźniej siedem dni po wejściu bydła na dane pastwisko", zakładało to w sposób logiczny wpłynięcie informacji przed upływem tego terminu. W odróżnieniu od Komisji nie uważam, aby dopuszczalne było rozumowanie a contrario, iż skreślenie sformułowania „wprowadzane są do bazy danych" oznacza, że obecnie wystarczające jest wysłanie zgłoszenia w terminie piętnastodniowym.

50. Po pierwsze, nic nie wskazuje na to, że poprzez decyzję 2010/300 zamierzano zmienić warunki dochowania terminu. W motywach decyzji 2010/300 zmianę uzasadnia się bowiem jedynie tym, że należy „odpowiednio zmienić terminy w decyzji 2001/672/WE" [21].

51. Po drugie, zmianę brzmienia można wytłumaczyć tym, że dostosowuje ona art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 do sformułowania zawartego w art. 7 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia nr 1760/2000 i określa je wyraźnie jako obowiązek posiadacza zwierząt.

52. Po trzecie, nawiązanie do wysłania zgłoszenia powodowałoby, że pierwotny termin zostałby przedłużony nie tylko więcej niż dwukrotnie, lecz także dodatkowo o czynnik X – czas trwania dostawy pocztowej. Jak pokazuje to niniejszy wypadek (wysłanie w dniu 30 czerwca, wpłynięcie w dniu 7 lipca 2011 r.), dostawa pocztowa może zająć sporo czasu. Powodowałoby to, że termin uległby znacznemu przedłużeniu, różnemu w zależności od danego przypadku. Nie tylko stoi to w sprzeczności z wymogiem zawężającej wykładni wyjątków, lecz także prowadzi do niepewności prawnej i stanowi zagrożenie dla aktualności krajowych baz danych o bydle. Odpowiedni zamiar prawodawcy, polegający na wprowadzeniu tak korzystnego uregulowania, powinien w mojej ocenie znaleźć swój wyraz w brzmieniu lub przynajmniej w motywach decyzji 2010/300.

53. W konsekwencji kontekst, w którym umiejscowiony jest art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672, przemawia za tym, że zgłoszenie nadal musi wpłynąć do właściwej władzy w czasie biegu terminu.

3. W przedmiocie celu uregulowania

54. Powyższa wykładnia znajduje potwierdzenie w celach, do których osiągnięcia zmierzają decyzja 2001/672 i rozporządzenie nr 1760/2000.

55. Z motywu 7 rozporządzenia nr 1760/2000 wynika, że poprzez system rejestracji i identyfikacji „zwiększy się stopień zaufania odnośnie do jakości mięsa wołowego i produktów z niego, zachowany zostanie wyższy stopień ochrony zdrowia publicznego oraz umocniona zostanie trwała stabilność rynku mięsa wołowego". Stosownie do powyższego celem przepisów decyzji 2001/672 jest według motywu 3 tej decyzji stworzenie stanu „pozwalając[ego] na określenie lokalizacji bydła *w dowolnym momencie*" [22]. Cele te muszą być też punktem odniesienia w ramach wykładni warunków regulujących dochowanie terminów.

56. Przemawia to za tym, aby nawiązać do wpłynięcia zgłoszenia, gdyż dla aktualności bazy danych stwarza dużą różnicę, czy właściwy organ zostanie poinformowany o przemieszczeniu zwierząt najpóźniej po 15 dniach, czy trwa to w poszczególnym wypadku dłużej z uwagi na opóźnienia dostawy pocztowej.

21 Motyw 5 decyzji 2010/300.

22 Wyróżnienie moje. Zaznaczam, że sformułowanie „w dowolnym momencie" znajduje się w większości wersji językowych tego motywu. Jego brak w wersji francuskiej wydaje się błędem redakcyjnym.

57. Wbrew stanowisku Komisji nie jestem też zdania, że posiadacz zwierząt niesłusznie zostaje obciążony nadmiernym ryzykiem terminowego wpłynięcia zgłoszenia. Uwzględniając znaczenie aktualności krajowych rejestrów dla ochrony zdrowia publicznego, przejrzystości i stabilności rynku mięsa wołowego, oczekiwanie od posiadaczy zwierząt, że przekażą oni informacje podlegające zgłoszeniu na tyle wcześnie za pomocą poczty lub w inny sposób, iż wpłyną one do organu w czasie biegu terminu, nie jest nierozsądne. Zgłoszenie jest możliwe od momentu przemieszczenia zwierząt na pastwisko. Jeżeli posiadacz zwierząt czeka z wysłaniem zgłoszenia drogą pocztową tak długo, że terminowy wpływ nie jest pewny, można od niego co najmniej oczekiwać przekazania zgłoszenia drogą elektroniczną. Paragraf 6 ust. 5 austriackiego Rinderkennzeichnungs-Verordnung wyraźnie wskazuje na tę możliwość. Co więcej, na poziomie skutków prawnych uwzględnia się nadzwyczajne okoliczności, które mogą prowadzić do uchybienia terminu [23]. W związku z powyższym nie jestem też zdania, że zasada niedyskryminacji nakazuje nawiązanie do wysłania zgłoszenia [24].

58. W tym zakresie należy także odróżnić termin omawiany w niniejszej sprawie od terminu do zgłaszania ilości mleka, co było przedmiotem sprawy Borgmann i co powinno nastąpić do dnia 15 maja każdego roku [25]. Celem tego drugiego zgłoszenia jest bowiem zapewnienie terminowego obliczenia i ustalenia dodatkowej opłaty wyrównawczej dotyczącej mleka, aby umożliwić jej wypłatę do dnia 1 września. Celowi temu nie zagraża to, że nawiązuje się do wysłania zgłoszenia w czasie biegu terminu. Celem terminowego zgłaszania przemieszczeń zwierząt jest natomiast właśnie, tak jak znalazło to wyraz w motywie 3 decyzji 2001/672, umożliwienie „określeni[a] lokalizacji bydła w dowolnym momencie", a system identyfikacji i rejestracji powinien być, tak jak podkreślił to Trybunał, „zawsze absolutnie skuteczny i niezawodny, w szczególności umożliwiając właściwym władzom w razie epizootii zlokalizowanie pochodzenia zwierzęcia w jak najkrótszym czasie oraz bezzwłoczne podjęcie działań niezbędnych w celu uniknięcia wszelkiego ryzyka dla zdrowia publicznego" [26].

59. Ponadto motyw 5 decyzji 2010/300 dostarcza informacji na temat rzeczywistego celu zmiany art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672. Zmiana ta uwzględnia bowiem okoliczność, że zwierzęta przemieszczane „z różnych gospodarstw na letnie pastwiska […] docierają na nie w okresie dłuższym niż siedem dni", dlatego też, aby zmniejszyć „niepotrzebne obciążenia administracyjne", należało „odpowiednio zmienić" terminy. Niepotrzebne obciążenia administracyjne mogły powstać w starym stanie prawnym z tego powodu, że posiadacz zwierząt, który na przemieszczenie swoich zwierząt z różnych gospodarstw na to samo pastwisko potrzebował więcej niż siedmiu dni, nie mógł ująć przemieszczenia wszystkich zwierząt w jednym zgłoszeniu. Z uwagi na to, że termin na zgłoszenie zwierzęcia zaczyna biec z chwilą jego przemieszczenia, termin ten w takim wypadku upłynąłby bowiem już w momencie przemieszczenia ostatniego zwierzęcia.

60. Poprzez przedłużenie terminu do 15 dni zmierzano do uniknięcia przez posiadacza zwierząt i organ niepotrzebnych obciążeń administracyjnych powodowanych przez szereg równoległych zgłoszeń. Aby osiągnąć ten cel, nie ma jednak potrzeby nawiązywania do wysłania zgłoszenia. Jak już wskazano, ani art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672, ani art. 7 rozporządzenia nr 1760/2000 nie nakazują przekazania zgłoszenia za pośrednictwem poczty. Przeciwnie, istnieje możliwość zgłoszenia informacji drogą elektroniczną lub telefoniczną [27]. Jednak także w przypadku, gdy posiadacz zwierząt wybierze drogę pocztową, termin wynoszący 15 dni zostaje wyliczony w taki sposób, że czasu na terminowe wpłynięcie zgłoszenia jest wystarczająco dużo.

23 Zobacz wywody w pkt 72 niniejszej opinii, dotyczące art. 75 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009.

24 Zobacz podobnie jednak opinia rzecznika generalnego A. Tizzana w sprawie Borgmann (C-1/02, EU:C:2003:393, pkt 46).

25 Wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r., Borgmann (C-1/02, EU:C:2004:202, pkt 26–29).

26 Wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 41).

27 Zobacz pkt 48 i 57 niniejszej opinii.

4. Wniosek wstępny

61. Zgodnie z powyższymi wywodami art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 należy interpretować w ten sposób, że zgłoszenie dotyczące przemieszczania bydła na pastwisko letnie powinno wpłynąć do właściwych władz najpóźniej 15 dni po przemieszczeniu bydła na pastwisko. W konsekwencji prawo Unii nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które ustala taki obowiązek.

62. Na pytanie pierwsze należy zatem udzielić następującej odpowiedzi:

Artykuł 2 ust. 4 decyzji 2001/672, w brzmieniu nadanym przez decyzję 2010/300, nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które uznaje, że decydujące znaczenie dla dochowania terminu na zgłoszenie przemieszczania bydła na pastwiska letnie ma wpłynięcie odpowiedniego zgłoszenia.

B. W przedmiocie kwalifikowania się do premii z tytułu krów mamek w wypadku spóźnionego zgłoszenia ich przemieszczenia na pastwiska letnie (pytanie drugie)

63. Na drugie pytanie sądu odsyłającego należy udzielić odpowiedzi jedynie wtedy, gdy na pytanie pierwsze udzieli się odpowiedzi zgodnie z przedstawioną propozycją.

64. Poprzez drugie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy w wypadku takim jak ten w postępowaniu głównym zwierzęta uważa się, zgodnie z art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009, za kwalifikujące się do płatności, chociaż ich przemieszczenie na pastwiska letnie zostało zgłoszone z opóźnieniem w rozumieniu art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672.

65. Ze względu na to, że Komisja i sąd odsyłający wyrażają wątpliwości, czy spóźnione zgłoszenie przemieszczenia na pastwiska letnie w ogóle prowadzi, zgodnie z art. 117 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009, do utraty kwalifikacji do płatności, na wstępie należy ustosunkować się do tego zagadnienia (w tej kwestii pkt 1). Jeżeli bowiem spóźnione zgłoszenie nie ma wpływu na kwalifikowanie się do płatności, nie pojawia się zagadnienie stosowania art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 (w tej kwestii pkt 2). Na wypadek gdyby spóźnione zgłoszenie zasadniczo prowadziło do utraty premii i nie było objęte wskazanym wyjątkiem, należy rozważyć, czy taki wniosek jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności (w tej kwestii pkt 3).

1. W przedmiocie stosowania art. 117 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009

66. Jeżeli posiadacz zwierząt nie dochowuje terminu z art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672, narusza ciążący na nim obowiązek terminowego zgłoszenia wynikający z art. 7 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia nr 1760/2000. Skutki takiego uchybienia nie są uregulowane ani w decyzji 2001/672, ani w rozporządzeniu nr 1760/2000. Jednakże art. 117 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje, że płatności są przyznawane za zwierzęta, które są zidentyfikowane i zarejestrowane zgodnie z rozporządzeniem nr 1760/2000.

67. Już z brzmienia tego artykułu wynika jednoznacznie, że przyznanie premii zależy od tego, czy posiadacze danych zwierząt przestrzegają przepisów prawa Unii dotyczących identyfikacji i rejestracji bydła [28]. Artykuł 7 należy do przepisów zawartych w tytule I rozporządzenia nr 1760/2000, opatrzonym nagłówkiem „Identyfikacja i rejestracja bydła". Ponadto art. 3 tego tytułu podkreśla, że system identyfikacji i rejestracji bydła jest oparty w szczególności na elektronicznych bazach danych. Bazy te składają się z informacji, do których przekazywania na rzecz organu zobowiązani są, na podstawie art. 7, posiadacze zwierząt.

28 Zobacz wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 32).

68. Wątpliwe jest zatem jedynie, czy już samo nieterminowe powiadomienie prowadzi do tego, że dana sztuka bydła powinna być traktowana jako niezarejestrowana.

69. Przemawia za tym najpierw okoliczność, że w art. 7 rozporządzenia nr 1760/2000 terminy zgłoszeń są sformułowane jako terminy bezwzględnie obowiązujące i że w przepisie tym dokładnie określa się i ogranicza możliwość przewidywania dłuższych terminów [29]. W decyzji 2001/672, w brzmieniu ustalonym przez decyzję 2010/300, przedłuża się co prawda termin do 15 dni, jednakże używa się w niej również sformułowań o charakterze obligatoryjnym. Ustala się w niej, że informacje „są zgłaszane […] najpóźniej 15 dni po przemieszczeniu bydła". Precyzyjne wskazanie tych warunków byłoby pozbawione praktycznej użyteczności, gdyby posiadacze zwierząt mogli nie przestrzegać tych terminów zgłoszenia [30].

70. Za takim wnioskiem przemawia też treść art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009. Zgodnie z tym przepisem zwierzę „uważa się jednak" za kwalifikujące się do płatności, gdy informacje podlegające zgłoszeniu zostały przekazane właściwemu organowi pierwszego dnia przetrzymywania zwierzęcia. Z powyższego można wyprowadzić, że sztuka bydła zgodnie z art. 117 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 jest co do zasady traktowana jako kwalifikująca się do płatności wyłącznie wtedy, gdy informacje podlegające zgłoszeniu zostały przekazane w innym terminie, a mianowicie tym określonym w art. 7 rozporządzenia nr 1760/2000. Przeciwny wniosek, zgodnie z którym moment zgłoszenia nie wywołuje skutków w odniesieniu do kwalifikowania się do płatności, nie przekonuje, gdyż zgłoszenie mogłoby wtedy zostać w każdej chwili konwalidowane. Artykuł 117 akapit drugi byłby w takim wypadku zbyteczny.

71. Wykładnia ta znajduje swoje potwierdzenie w przedstawionych w pkt 55 powyżej celach, do osiągnięcia których zmierza się poprzez decyzję 2001/672 i rozporządzenie nr 1760/2000. Aby cele te mogły zostać osiągnięte, system identyfikacji i rejestracji bydła musi być, jak stwierdził Trybunał, w każdym czasie tak absolutnie skuteczny i niezawodny, by możliwe było skuteczne monitorowanie zwierząt, na przykład w wypadku epizootii [31]. Nie jest to jednak możliwe, gdy posiadacz zwierząt nie zgłasza przemieszczenia swojego bydła elektronicznym bazom danych w wyznaczonym terminie. Gdyby kwalifikowanie się do płatności na podstawie art. 117 rozporządzenia nr 73/2009 nie zależało od przestrzegania tego terminu, posiadacze zwierząt nie mieliby żadnych finansowych zachęt, aby wykonywać swoje obowiązki we właściwym czasie [32].

72. Powyższy wniosek z wykładni znajduje potwierdzenie także w rozporządzeniu nr 1122/2009, przyjętym w celu wykonania rozporządzenia nr 73/2009. Zgodnie z jego art. 63 ust. 3 przy obliczaniu kwoty pomocy nie uwzględnia się liczby zwierząt zadeklarowanych we wniosku o przyznanie pomocy, lecz ilość zwierząt „zatwierdzonych" w wyniku kontroli. Zgodnie z art. 63 ust. 4 lit. b) zdanie drugie w wypadku stwierdzenia uchybienia przepisom regulującym system identyfikacji i rejestracji zwierzęta uważa się co do zasady za niezatwierdzone. Od tej zasady w art. 63 rozporządzenia przewidziane są wyjątki jedynie dla wypadków sprostowania oczywistych pomyłek [33] oraz utraty jednego kolczyka [34]. Dla niepoprawnych wpisów do rejestru lub paszportu zwierząt obowiązuje o tyle łagodniejsze uregulowanie, iż dane zwierzę uważa się za niezatwierdzone dopiero przy drugim uchybieniu w ciągu dwóch lat [35]. Ponadto zgodnie z art. 75 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009 obowiązuje wyjątek dla wypadków,

29 Zobacz druga część zdania wstępnego z art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1760/2000 („wszyscy posiadacze zwierząt są zobowiązani do"), pierwsze zdanie tiret drugiego tego samego przepisu („w okresie ustalonym przez dane państwo członkowskie, a wynoszących od trzech do siedmiu dni") oraz określenie terminu jako „okres maksymalny" w zdaniu drugim. Zobacz ponadto wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 36).

30 Zobacz wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 37).

31 Wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 41).

32 Posiadacze zwierząt nie musieliby również obawiać się sankcji o charakterze finansowym, jak wynika to z wyjaśnień dotyczących trzeciego pytania prejudycjalnego zawartych w pkt 92–95 niniejszej opinii.

33 Artykuł 63 ust. 4 akapit drugi, art. 21 rozporządzenia nr 1122/2009.

34 Artykuł 63 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 1122/2009.

35 Artykuł 63 ust. 4 lit. b) zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1122/2009.

w których rolnik nie był w stanie wypełnić swoich obowiązków w wyniku działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności. Tak więc skutki uchybienia terminowi na zgłoszenie mogą zostać złagodzone w szczególnych sytuacjach na poziomie skutków prawnych. We wszystkich pozostałych wypadkach, tak jak i w niniejszej sprawie, zwierzęta uważa się natomiast za niezatwierdzone. W związku z tym nie uwzględnia się ich przy konstruowaniu podstawy do obliczania. Za zwierzęta te nie przyznaje się zatem pomocy.

73. Ostatecznie powyższy wniosek, zgodnie z którym spóźnione zgłoszenie przemieszczenia na pastwisko co do zasady prowadzi do utraty premii z tytułu krów mamek, jest też zgodny z orzecznictwem Trybunału z wyroku Maatschap Schonewille-Prins [36]. W tym orzeczeniu dotyczącym premii ubojowej Trybunał orzekł, że naruszenie obowiązku zgłoszenia z art. 7 ust. 1 tiret drugie rozporządzenia nr 1760/2000 powoduje utratę tej premii [37].

74. Zastrzeżenia podnoszone przez Komisję przeciwko przeniesieniu tego orzecznictwa na niniejszą sprawę nie są przekonujące, a to z następujących powodów.

75. Na wstępie należy stwierdzić, że nie może stwarzać różnicy, iż w tamtej sprawie chodziło o premię ubojową, a w niniejszej o premię z tytułu krów mamek. Wyrok Trybunału jest bowiem oparty na brzmieniu art. 21 rozporządzenia nr 1254/1999 [38],[39]. Przepis ten reguluje, za pomocą niemal identycznego sformułowania jak art. 117 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009, że kwalifikowanie się do płatności zależy od przestrzegania przepisów aktualnego rozporządzenia nr 1760/2000 [40]. Dochodzi do tego, że wskazane przepisy nie regulują tych przesłanek w sposób szczególny w odniesieniu do przyznania premii ubojowej lub premii z tytułu krów mamek, lecz są ogólnymi przepisami znajdującymi zastosowanie do wszystkich płatności uregulowanych w danej sekcji. Do płatności tych zalicza się zarówno premię z tytułu krów mamek, jak i premię ubojową [41].

76. Nie należy również uwzględniać zastrzeżenia, że w niniejszej sprawie wskazany jest inny wniosek, gdyż zgłoszenie przemieszczenia bydła na pastwisko w odróżnieniu od zgłoszenia „przewozów do i z hodowli" nie ma zasadniczego znaczenia dla pogłowia bydła, lecz opisuje jedynie stan przejściowy i ma mniejsze znaczenie w porównaniu z ubojem i natychmiastowym spożyciem.

77. Po pierwsze, wyrok Maatschap Schonewille-Prins nie dotyczył spóźnionego zgłoszenia uboju bydła, lecz spóźnionego zgłoszenia dostawy zwierzęcia do gospodarstwa [42]. Z uwagi na to, że okoliczność ta bezpośrednio nie poprzedza konsumpcji mięsa wołowego w taki sam sposób jak zgłoszenie przemieszczenia bydła na pastwisko letnie, aspekt te nie może mieć żadnego znaczenia dla Trybunału.

78. Po drugie, zastrzeżenie to oparte jest na błędnym założeniu, że w wypadku przemieszczania bydła na pastwiska letnie nie mamy do czynienia z „przewoz[em] do i z gospodarstwa" w rozumieniu art. 7 ust. 1 tiret drugie zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1760/2000. Pod pojęciem „gospodarstwa" rozumie się bowiem, jak wskazuje to definicja zawarta w art. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1760/2000, zakład lub budowlę, w których zasadniczo trzymane są zwierzęta. Tym samym

36 Wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296).

37 Wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 43); zob. także opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2006:466), w której zaproponował on przyjęcie przeciwstawnego wniosku.

38 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1254/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny (Dz.U. 1999, L 160, s. 21).

39 Zobacz wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 29–35).

40 Artykuł 21 rozporządzenia nr 1254/1999, w brzmieniu obowiązującym dla celów wydania wyroku Maatschap Schonewille-Prins, brzmi: „Aby zostać objęte płatnościami bezpośrednimi na mocy przepisów niniejszego rozdziału, zwierzę musi zostać oznakowane i zarejestrowane zgodnie z rozporządzeniem nr 1760/2000".

41 Artykuł 21 rozporządzenia nr 1254/1999 jest częścią rozdziału I (art. 3–25), obowiązuje więc dla premii z tytułu krów mamek i dla premii ubojowej (art. 6 i 11). Artykuł 117 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 obowiązuje dla „płatności na mocy niniejszej sekcji", a zatem dla wszystkich premii z sekcji 11 (art. 108–119). Do premii tych zalicza się zarówno premię z tytułu krów mamek, jak i premię ubojową (art. 111 i 116).

42 Zobacz wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 26).

przemieszczanie bydła na pastwiska letnie jest podkategorią tego pojęcia, a nie *czymś zupełnie innym*. Brzmienie art. 7 rozporządzenia nr 1760/2000 nie zawiera zatem żadnych informacji wskazujących na odpowiednie zróżnicowanie skutków prawnych uchybienia terminowi. To samo dotyczy decyzji 2001/672.

79. Po trzecie, różnicowanie w zależności od rodzaju terminu na zgłoszenie nie przekonuje też w świetle celów wskazanych w pkt 55 i 71 powyżej, do osiągnięcia których zmierza się poprzez decyzję 2001/672 i rozporządzenie nr 1760/2000. Z uwagi na to, że epizootia może wystąpić zarówno na pastwisku letnim, jak i w gospodarstwie, także przemieszczenie bydła na pastwisko letnie powinno zostać zgłoszone możliwie szybko – z uwzględnieniem tego, co można faktycznie oczekiwać od posiadacza zwierząt.

80. W konsekwencji należy stwierdzić, że spóźnione zgłoszenie przemieszczenia bydła na pastwisko letnie powoduje, że dane zwierzęta nie są na podstawie art. 117 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 zgłoszone zgodnie z rozporządzeniem nr 1760/2000 i tym samym co do zasady nie kwalifikują się do płatności.

2. W przedmiocie stosowania art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009

81. Uwzględniając powyższe wywody, należy wyjaśnić, czy art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 w wypadku takim jak w niniejszej sprawie prowadzi do tego, że zwierzęta w drodze wyjątku traktuje się jednak jako kwalifikujące się do płatności. Przesłanką dla przyjęcia takiego skutku byłaby okoliczność, że informacje podlegające zgłoszeniu zostałyby przekazane właściwemu organowi pierwszego dnia okresu przetrzymania danego zwierzęcia.

82. „Okres przetrzymania" to okres, w którym zwierzę, odnośnie do którego został złożony wniosek o przyznanie pomocy, musi być przetrzymane w danym gospodarstwie [43]. Zgodnie z art. 111 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 w odniesieniu do premii z tytułu krów mamek przewidziany jest okres przetrzymania wynoszący sześć miesięcy „od dnia złożenia wniosku". W § 13 ust. 1 austriackiego Direktzahlungs-Verordnung ustala się dni 1 stycznia, 16 marca i 10 kwietnia jako dni złożenia wniosku o premię [44]. Pierwszym dniem okresu przetrzymania jest zatem, zgodnie z § 13 ust. 2 tego rozporządzenia, odpowiednio, 2 stycznia, względnie 17 marca lub 11 kwietnia (dla krów mamek przemieszczonych po dniu 1 stycznia lub 16 marca) danego roku [45].

83. Ze względu na to, że w niniejszej sprawie przemieszczenie odbyło się w dniu 17 czerwca 2011 r., mamy do czynienia ze zdarzeniem, które miało miejsce po ostatnim możliwym dniu stanowiącym początek okresu przetrzymania (dzień 11 kwietnia). W konsekwencji informacje podlegające zgłoszeniu nie zostały przekazane właściwej władzy pierwszego dnia okresu przetrzymania danego zwierzęcia. Brak możliwości dokonania takiego przekazania w wypadkach takich jak niniejszy podkreśla wyjątkowy charakter art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009. Jedynie w wypadkach, w których posiadacz zwierząt przed początkiem ostatniego z możliwych okresów przetrzymania zgłosił nowe zwierzę w krajowej bazie danych, może otrzymać premię mimo naruszenia obowiązku dokonania zgłoszenia przez poprzedniego posiadacza.

84. W konsekwencji jestem, podobnie jak Republika Austrii, zdania, że art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 nie obejmuje wypadków takich jak niniejszy.

43 Artykuł 2 pkt 21 rozporządzenia nr 1122/2009, art. 61 rozporządzenia nr 1121/2009 i art. 111 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009.

44 Zobacz art. 62 ust. 2 rozporządzenia nr 1121/2009.

45 Zobacz art. 61 ust. 2 rozporządzenia nr 1121/2009.

3. W przedmiocie proporcjonalności art. 117 rozporządzenia nr 73/2009

85. W związku z tym na końcu pojawia się zagadnienie, czy art. 117 rozporządzenia nr 73/2009 jest zgodny z zasadą proporcjonalności w zakresie, w jakim wynika z niego – jako konsekwencja spóźnionego zgłoszenia przemieszczenia bydła na pastwisko letnie – utrata premii z tytułu krów mamek.

86. Uwzględniając okoliczność, że prawodawca Unii w dziedzinie polityki rolnej dysponuje szerokim zakresem uznania, odpowiadającym odpowiedzialności politycznej, jaką nakładają na niego art. 40–43 TFUE, kontrola proporcjonalności przez Trybunał ogranicza się do badania zagadnienia, czy prawodawca Unii nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu zakresu uznania [46].

87. W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że gdy prawodawca Unii ustanawia – tak jak w art. 117 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 – przesłanki kwalifikacji do pomocy, wykluczenie spowodowane niespełnieniem jednej z nich nie stanowi sankcji, lecz zwykłą konsekwencję nieprzestrzegania wymogów przewidzianych prawem [47].

88. Jeżeli prawodawca Unii przewiduje – tak jak w art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009 – że spóźnione złożenie wniosku o pomoc prowadzi jedynie do obniżenia przyznanej kwoty, nie wyraża to ogólnej zasady, lecz wynika z celowej decyzji prawodawcy, zgodnie z którą dochowanie terminu wyjątkowo nie ma istotnego znaczenia [48].

89. W przeciwieństwie do powyższego, zobowiązanie do dochowania terminu na zgłoszenie przewidzianego w art. 2 ust. 4 decyzji 2001/672 ma – jak wynika to w szczególności z pkt 69 i 71 niniejszej opinii – szczególne znaczenie dla celów, które mają zostać osiągnięte przez system identyfikacji i rejestracji zwierząt. Co więcej, jak przedstawiono w pkt 72 niniejszej opinii, w wypadku wystąpienia szczególnych okoliczności, jak na przykład w wypadku wystąpienia siły wyższej, przewidziane zostały wyjątki.

90. Prawodawca Unii nie przekroczył zatem w sposób oczywisty granic przysługującego mu zakresu uznania [49]. W konsekwencji art. 117 rozporządzenia nr 73/2009 nie narusza zasady proporcjonalności.

4. Wniosek wstępny

91. Zgodnie z powyższymi rozważaniami na drugie pytanie prejudycjalne należy udzielić następującej odpowiedzi:

Artykuł 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 należy interpretować w ten sposób, że w wypadku spóźnionego zgłoszenia przemieszczenia bydła na pastwisko letnie, które ma miejsce po rozpoczęciu okresu przetrzymania, przepis ten nie prowadzi do tego, że zgłoszone z opóźnieniem zwierzęta mimo to traktowane są jako kwalifikujące się do płatności.

46 Zobacz wyroki: z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 46); z dnia 17 października 2013 r., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 48).

47 Wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 47); zobacz także podobnie wyrok z dnia 11 listopada 2004 r., Toeters i Verberk (C-171/03, EU:C:2004:714, pkt 47).

48 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 listopada 2004 r., Toeters i Verberk (C-171/03, EU:C:2004:714, pkt 49).

49 Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 49–52).

C. W przedmiocie sankcji (pytanie trzecie)

92. Jeżeli Trybunał zgodzi się z moimi propozycjami w kwestii udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne pierwsze i drugie, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne, gdyż sąd odsyłający stawia je jedynie na wypadek, gdy zgłoszenie przemieszczenia bydła na pastwisko letnie należałoby co prawda traktować jako opóźnione, jednakże w konsekwencji nie prowadziłoby ono do utraty premii z tytułu krów mamek.

93. Sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w takim wypadku należy nałożyć sankcje z uwagi na spóźnione zgłoszenie. Z uzasadnienia trzeciego pytania prejudycjalnego wynika, że sąd odsyłający odnosi się w tym zakresie do zmniejszeń i wykluczeń na podstawie art. 21 i 23 rozporządzenia nr 73/2009 oraz na podstawie art. 23 rozporządzenia nr 1122/2009.

94. Odpowiedź na to pytanie jest przecząca. Co prawda rozporządzenia nr 73/2009 i nr 1122/2009 przewidują we wskazanych uregulowaniach sankcje z tytułu spóźnionego złożenia wniosku o pomoc [50], nieprzestrzegania zasad kwalifikowalności [51] oraz nieprzestrzegania przepisów dotyczących „zasady wzajemnej zgodności" [52] przez rolników, jednak zgodnie z art. 74 ust. 1 i art. 73 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009 zmniejszenia i wykluczenia nie znajdują zastosowania, gdy rolnik złożył wniosek zgodny ze stanem faktycznym. Z uwagi na to, że we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nic nie wskazuje na to, iż zbyt późno przekazane informacje nie były zgodne ze stanem faktycznym, na podstawie tych przepisów nie należy nakładać sankcji z tytułu spóźnionego zgłoszenia.

95. Na pytanie trzecie należy zatem udzielić odpowiedzi, że w wypadku gdy spóźnione zgłoszenie przemieszczenia bydła na pastwisko letnie zgodnie z art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 nie prowadzi do utraty kwalifikowalności do płatności, nie znajdują zastosowania obniżki i wykluczenia z art. 21 rozporządzenia nr 73/2009, art. 65 rozporządzenia nr 1122/2009, art. 23 rozporządzenia nr 73/2009, art. 70–72 rozporządzenia nr 1122/2009 oraz art. 23 rozporządzenia nr 1122/2009, jeżeli informacje przekazane z opóźnieniem są zgodne ze stanem faktycznym.

V. Wnioski

96. W świetle powyższych rozważań proponuję, by na pytania przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1) Artykuł 2 ust. 4 decyzji 2001/672, w brzmieniu nadanym decyzją 2010/300, nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które uznaje, że decydujące znaczenie dla dochowania terminu na zgłoszenie przemieszczenia bydła na pastwiska letnie ma wpłynięcie odpowiedniego zgłoszenia.

2) W wypadku spóźnionego zgłoszenia przemieszczenia bydła na pastwisko letnie, które ma miejsce po rozpoczęciu okresu przetrzymania, art. 117 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 nie prowadzi do tego, że zgłoszone z opóźnieniem zwierzęta traktowane są jako kwalifikujące się do płatności.

50 Artykuł 23 rozporządzenia nr 1122/2009.

51 Artykuł 21 rozporządzenia nr 73/2009 i art. 65 rozporządzenia nr 1122/2009.

52 Artykuł 23 rozporządzenia nr 73/2009 i art. 70–72 rozporządzenia nr 1122/2009.