Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 9 czerwca 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Wspólna polityka rolna — Zintegrowany system zarządzania niektórymi systemami pomocy i ich kontroli — Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 — System płatności jednolitych — Artykuły 43 i 44 — Uprawnienia do płatności oparte na powierzchni — Hektary kwalifikujące się do objęcia pomocą obszarową — Trwałe użytki zielone — Uregulowanie krajowe uzależniające kwalifikowalność obszarów trwałych użytków zielonych przekraczających wielkość powierzchni upraw paszowych początkowo uwzględnionych przy ustaleniu uprawnień do płatności od ich wykorzystania na potrzeby hodowlane gospodarstwa rolnego

W sprawach połączonych C-333/15 i C-334/15

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) postanowieniami z dnia 22 maja 2015 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 6 lipca 2015 r., w postępowaniach:

María del Pilar Planes Bresco

przeciwko

Comunidad Autónoma de Aragón,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: D. Šváby, prezes izby, J. Malenovský i M. Vilaras (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalna: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Rubia Gonzáleza, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Guillema Carraua oraz H. Kranenborga, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 marca 2016 r.,

wydaje następujący

* Język postepowania: hiszpański

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 29, 43 i 44 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 rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 270, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 40, s. 269; sprostowanie Dz.U. 2004, L 3, s. 269), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 2012/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2006, L 384, s. 8) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1782/2003").

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów między Marią del Pilar Planes Bresco, posiadaczem gospodarstwa rolnego, a Comunidad Autónoma de Aragón (wspólnotą autonomiczną Aragonia, Hiszpania) w przedmiocie sposobów ustalania powierzchni jej gospodarstwa rolnego kwalifikującej się do objęcia jednolitą pomocą obszarową przewidzianą rozporządzeniem nr 1782/2003, za, odpowiednio, rolnicze lata gospodarcze 2007 i 2008.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1782/2003

3 Motyw 4 rozporządzenia nr 1782/2003 wskazuje:

„Ponieważ trwałe pastwiska [trwałe użytki zielone] mają pozytywny wpływ na środowisko, celowe jest przyjęcie środków działania mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych pastwisk [trwałych użytków zielonych] aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne".

4 Motyw 24 rozporządzenia nr 1782/2003 wskazuje:

„Zwiększenie konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego oraz promowanie norm w zakresie jakości żywności i ochrony środowiska niewątpliwie pociąga za sobą spadek cen instytucjonalnych dla produktów rolnych oraz zwiększenie kosztów produkcji dla gospodarstw rolnych we Wspólnocie. Aby osiągnąć takie cele oraz promować rolnictwo bardziej zorientowane na rynek oraz rolnictwo zrównoważone, konieczne jest zakończenie procesu przechodzenia od wsparcia produkcji do wsparcia producenta poprzez wprowadzenie systemu rozdzielonego wsparcia dochodowego dla każdego gospodarstwa. O ile rozdzielenie płatności od produkcji nie zmieni kwot faktycznie wypłacanych rolnikom, to mimo wszystko znacząco zwiększy skuteczność pomocy dochodowej. Celowym zatem jest uwarunkowanie jednolitej płatności na gospodarstwo zgodnością krzyżową ze standardami w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, jak również utrzymywaniem gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska".

5 Artykuł 2 wspomnianego rozporządzenia określa pojęcia „rolnika", „gospodarstwa" oraz „działalności rolniczej" następująco:

„a) »rolnik« oznacza osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 traktatu, oraz które prowadzą działalność rolniczą;

b) »gospodarstwo« oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, które znajdują się na terytorium tego samego państwa członkowskiego;

c) »działalność rolnicza« oznacza produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt dla celów gospodarczych, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zgodnie z art. 5”.

6 Artykuł 5 tego rozporządzenia stanowi:

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

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

Jednakże państwo członkowskie może, w należycie uzasadnionych okolicznościach, ustanowić odstępstwo od przepisów pierwszego akapitu, pod warunkiem podjęcia działań mających na celu przeciwdziałanie znaczącemu zmniejszeniu całkowitej powierzchni trwałych pastwisk [trwałych użytków zielonych] na swoim terytorium.

[…]”.

7 Artykuł 29 rozporządzenia nr 1782/2003 przewiduje:

„Bez uszczerbku dla przepisów szczególnych odnoszących się do poszczególnych systemów wsparcia, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, odnośnie których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia”.

8 Artykuł 37 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„Kwota referencyjna jest średnią z trzech lat całkowitych kwot płatności, które rolnik otrzymywał w ramach systemów wsparcia, o których mowa w załączniku VI, i jest obliczana i dostosowywana zgodnie z przepisami załącznika VII, w każdym roku kalendarzowym okresu referencyjnego, o którym mowa w art. 38.

[…]”.

9 Artykuł 38 wspomnianego rozporządzenia uściśla, że „[o]kres referencyjny obejmuje lata kalendarzowe 2000, 2001 i 2002”.

10 Artykuł 43 rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Określenie uprawnień do płatności”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów art. 48, 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.

Całkowita liczba uprawnień do płatności jest równa powyżej wspomnianej średniej liczbie hektarów.

[…]

2. Liczba hektarów, o której mowa w ust. 1, obejmuje ponadto:

[…]

b) wszystkie powierzchnie pastwiskowe [powierzchnie upraw paszowych] w okresie referencyjnym.

3. Do celów ust. 2 lit. b) niniejszego artykułu, »powierzchnia pastwiskowa [powierzchnia upraw paszowych]« oznacza powierzchnię gospodarstwa, która była dostępna przez cały rok kalendarzowy […] na potrzeby hodowli zwierząt, włączając w to powierzchnie użytkowane wspólnie oraz powierzchnie z mieszanymi uprawami. Do powierzchni pastwiskowych [powierzchni upraw paszowych] nie zalicza się:

— gruntów pod budynkami, lasami, stawami, ścieżkami,

— powierzchni wykorzystywanych do innych upraw kwalifikujących się do pomocy wspólnotowej lub do upraw trwałych oraz upraw ogrodniczych,

— powierzchni kwalifikujących się do systemów wsparcia ustanowionych dla producentów niektórych roślin uprawnych, wykorzystywanych na potrzeby systemu pomocowego dla suszu paszowego, oraz podlegających krajowemu lub wspólnotowemu systemowi odłogowania.

4. Uprawnienia do płatności na hektar nie są modyfikowane, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej”.

11 Artykuł 44 rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Wykorzystanie uprawnień do płatności”, przewiduje:

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

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

[…]

3. Rolnik zgłasza działki odpowiadające kwalifikującemu się hektarowi powiązanemu z uprawnieniem do płatności. Z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych, działki takie powinny pozostawać w dyspozycji rolnika przez okres co najmniej 10 miesięcy, począwszy od daty, która zostanie określona przez dane państwo członkowskie, przy czym data ta nie może być wcześniejsza niż dzień 1 września roku kalendarzowego poprzedzającego rok złożenia wniosku dotyczącego uczestnictwa w systemie płatności jednolitych.

4. Państwa członkowskie mogą, w należycie uzasadnionych okolicznościach, zezwolić rolnikowi na zmianę jego zgłoszenia, pod warunkiem że przestrzega on liczby hektarów odpowiadającej jego uprawnieniom do płatności oraz warunków przyznawania płatności jednolitych dla odnośnej powierzchni”.

Rozporządzenia (WE) nr 795/2004 i (WE) nr 796/2004

12 Artykuł 2 lit. a) rozporządzenia Komisji (WE) nr 795/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu płatności jednolitych określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2004, L 141, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 44, s. 226), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1974/2004 z dnia 29 października 2004 r. (Dz.U. 2004, L 345, s. 85; sprostowanie Dz.U. 2007, L 51, s. 34) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 795/2004") przewiduje:

„Do celów tytułu III rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 i niniejszego rozporządzenia mają zastosowanie następujące definicje:

a) »powierzchnia użytków rolnych« oznacza łączną powierzchnię gruntów ornych, pastwisk trwałych [trwałych użytków zielonych] i plantacji trwałych".

13 Artykuł 2 lit. e) rozporządzenia nr 795/2004 uściśla, co należy rozumieć przez „trwałe użytki zielone" poprzez odesłanie do rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2004, L 141, s. 18 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 44, s. 243).

14 Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 definiuje „trwałe użytki zielone" następująco: „ziemi[a] przeznaczon[a] do uprawy trawy lub innych upraw zielonych [pastewnych roślin zielonych] zasianych naturalnie lub uprawianych (zasianych), niewłączone do systemu płodozmianu gospodarstwa przez okres pięciu lat lub dłużej".

Prawo hiszpańskie

15 Paragraf 13 Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, por la que se establecen las medidas para la solicitud, tramitación y concesión de la ayuda desacoplada de régimen de pago único, las ayudas acopladas por superficie y por ganado para la campaña 2007/2008 (año 2007), las medidas para declaración de otro tipo de superficies, las medidas para la solicitud de la indemnización compensatoria, las ayudas agroambientales y las medidas para la solicitud de las ayudas para la forestación de tierras agrícolas, para el año 2007 [rozporządzenia ministerstwa ds. rolnictwa i żywności wspólnoty autonomicznej Aragonia ustanawiającego na rok 2007 środki odnoszące się do wniosków o pomoc oddzieloną od systemu płatności jednolitych, pomoc zależną od powierzchni i od ilości bydła za lata gospodarcze 2007/2008 (rok 2007) oraz do rozpatrywania tych wniosków i przyznawania wymienionej pomocy, środki odnoszące się do innych rodzajów powierzchni, środki odnoszące się do wniosków o dodatki wyrównawcze, pomoc rolnośrodowiskową oraz środki odnoszące się do wniosków o pomoc w celu zalesiania gruntów rolnych], z dnia 24 stycznia 2007 r. (*Boletín Oficial de Aragón*, nr 13 z dnia 31 stycznia 2007 r., s. 1310, zwany dalej „rozporządzeniem z dnia 24 stycznia 2007 r."), przewiduje w ust. 1:

„Hektar kwalifikujący się [do objęcia pomocą] oznacza:

a) każdy użytek rolny gospodarstwa obejmujący grunty orne, plantacje chmielu, uprawy drzew oliwnych lub gaje oliwne oraz trwałe użytki zielone.

Niemniej jednak trwałe użytki zielone […] kwalifikują się do pomocy jedynie w gospodarstwach, w których uwzględniono powierzchnie upraw paszowych dla przyznania uprawnień do płatności jednolitej, w granicach powierzchni, która nie przekracza średniej wielkości powierzchni upraw paszowych uwzględnionych dla ustalenia uprawnień do płatności jednolitej. Zgłoszone trwałe użytki

zielone przekraczające wielkości wskazane w niniejszym ustępie nie kwalifikują się do pomocy, gdyż zgodnie z art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 przyjmuje się, iż beneficjent sztucznie stworzył warunki wymagane do otrzymania takich płatności.

[…]".

16 Paragraf 16 Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, por la que se establecen las medidas para la solicitud, tramitación y concesión de la ayuda desacoplada de régimen de pago único, la solicitud de asignación de derechos de pago único con cargo a la reserva nacional, las ayudas acopladas por superficie y por ganado para la campaña 2008/2009 (año 2008), las medidas para declaración de otro tipo de superficies, las medidas para la solicitud de la indemnización compensatoria, las ayudas agroambientales y las medidas para la solicitud de las ayudas para la forestación de tierras agrícolas, para el año 2008 [rozporządzenia ministerstwa ds. rolnictwa i żywności wspólnoty autonomicznej Aragonia ustanawiającego na rok 2008 środki odnoszące się do wniosków o pomoc oddzieloną od systemu płatności jednolitych oraz do rozpatrywania tych wniosków i przyznawania wymienionej pomocy, wniosek o przyznanie uprawnień do płatności jednolitych z rezerwy krajowej, pomoc zależną od powierzchni i od ilości bydła za lata gospodarcze 2008/2009 (rok 2008), środki odnoszące się do zgłaszania innych rodzajów powierzchni, środki odnoszące się do wniosków o dodatki wyrównawcze, pomoc rolnośrodowiskową oraz środki odnoszące się do wniosków o pomoc w celu zalesiania gruntów rolnych] z dnia 24 stycznia 2008 r. (*Boletín Oficial de Aragón*, nr 12 z dnia 30 stycznia 2008 r., s. 956) zawiera przepisy identyczne z przepisami § 13 ust. 1 lit. a) rozporządzenia z dnia 24 stycznia 2007 r., uzupełnione ostatnim akapitem, który stanowi:

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

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-333/15

17 W dniu 30 kwietnia 2007 r. skarżąca w postępowaniu głównym złożyła między innymi wniosek o płatność jednolitą na podstawie rozporządzenia nr1782/2003 i zgłosiła w tym celu 48,47 hektara jako „hektary kwalifikujące się, uzasadniające przyznanie zwykłej pomocy".

18 Decyzją z dnia 11 czerwca 2007 r. minister rolnictwa wspólnoty autonomicznej Aragonia dokonał jednak dostosowania zgłoszonej przez skarżącą w postępowaniu głównym powierzchni i zmniejszył ją do 28,70 hektara ze względu na to, iż „trwałe użytki zielone przekraczały powierzchnię upraw paszowych". Na 63,48 uprawnień do płatności, które przysługiwały skarżącej w postępowaniu głównym, 34,78 zostało wyłączonych, gdyż uznano je za „niewykorzystane".

19 W dniu 26 czerwca 2009 r. minister rolnictwa wspólnoty autonomicznej Aragonia oddalił wniesiony przez skarżącą w postępowaniu głównym środek zaskarżenia na tę decyzję, gdy stwierdził, że § 13 rozporządzenia z dnia 24 stycznia 2007 r. znajduje zastosowanie do jej wniosku.

20 Wyrokiem z dnia 13 marca 2013 r. Tribunal Superior de Justicia de Aragón (sąd najwyższy wspólnoty autonomicznej Aragonia, Hiszpania) oddalił skargę wniesioną przez skarżącą w postępowaniu głównym na decyzję z dnia 26 czerwca 2009 r., gdy uznał, że stosowane przez ministra rolnictwa wspólnoty autonomicznej Aragonia rozporządzenie z dnia 24 stycznia 2007 r. jest w pełni zgodne z prawem Unii.

Sprawa C-334/15

21 W dniu 22 kwietnia 2008 r. skarżąca w postępowaniu głównym ponownie złożyła wniosek o płatność jednolitą na podstawie rozporządzenia nr 1782/2003 i zgłosiła między innymi w tym celu 63,48 hektara jako „hektary kwalifikujące się, uzasadniające przyznawanie zwykłej pomocy".

22 Decyzją z dnia 25 listopada 2008 r. minister rolnictwa wspólnoty autonomicznej Aragonia ponownie dokonał dostosowania zgłoszonej przez skarżącą w postępowaniu głównym powierzchni i zmniejszył ją do 29,01 hektara ze względu na to, iż „trwałe użytki zielone przekraczały powierzchnię upraw paszowych". Na 63,48 uprawnień do płatności, które posiadała skarżąca w postępowaniu głównym, 34,47 zostały wyłączone, gdyż uznano je za „niewykorzystane".

23 W dniu 2 marca 2010 r. minister rolnictwa wspólnoty autonomicznej Aragonia oddalił wniesiony przez skarżącą w postępowaniu głównym środek zaskarżenia na tę decyzję, gdy stwierdził, że § 13 rozporządzenia z dnia 24 stycznia 2007 r. znajduje zastosowanie do jej wniosku.

24 Wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2013 r. Tribunal Superior de Justicia de Aragón (sąd najwyższy wspólnoty autonomicznej Aragonia) oddalił skargę wniesioną przez skarżącą w postępowaniu głównym na decyzję z dnia 2 marca 2010 r., gdy uznał, że stosowane przez ministra rolnictwa wspólnoty autonomicznej Aragonia rozporządzenie z dnia 24 stycznia 2007 r. jest w pełni zgodne z prawem Unii.

Pytania prejudycjalne

25 Skarżąca w postępowaniu głównym wniosła odwołania od wyroków Tribunal Superior de Justicia de Aragón (sądu najwyższego wspólnoty autonomicznej Aragonia) z dnia 13 marca i z dnia 5 kwietnia 2013 r. do Tribunal Supremo (sądu najwyższego) i powołała się między innymi na naruszenie art. 44 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz na naruszenie rozporządzenia nr 795/2004. Twierdzi ona w szczególności, że rozporządzenia te wymagają, by zarówno grunty orne, jak i trwałe użytki zielone zostały uznane za kwalifikujące się hektary, bez wyznaczania jakichkolwiek ograniczeń, gdyż jedynie powierzchnie pod uprawami trwałymi i lasami albo powierzchnie wykorzystywane do celów nierolniczych są wyłączone z tej kategorii. Administracja nie może zatem wyłączyć części hektarów zgłoszonych przez skarżącą ze względu na to, że stanowią one trwałe użytki zielone, a rozporządzenie z dnia 24 stycznia 2007 r. jest zatem sprzeczne z rozporządzeniem nr 1782/2003, gdyż pozbawia pojęcia „kwalifikującego się hektara" jego znaczenia.

26 W tych okolicznościach Tribunal Supremo (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, sformułowanymi jednakowo w sprawie C-333/15 i w sprawie C-334/15:

„1)

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

Na wypadek udzielenia odpowiedzi przeczącej:

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

27 Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 28 lipca 2015 r. sprawy C-333/15 i C-334/15 zostały połączone do celów postępowania pisemnego i ustnego, jak również do celów wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

28 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1782/2003 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono uregulowaniu krajowemu, takiemu jak uregulowanie sporne w postępowaniu głównym, które stoi na przeszkodzie uwzględnieniu, na poczet hektarów kwalifikujących się do objęcia pomocą obszarową za rolniczy rok gospodarczy, zgłoszonych przez rolnika obszarów trwałych użytków zielonych, które przekraczają wielkość powierzchni trwałych użytków zielonych początkowo uwzględnionej w celu ustalenia przysługujących mu uprawnień do płatności na hektar, chyba że rolnik ten wykaże, iż wspomniane obszary są rzeczywiście wykorzystywane na potrzeby hodowlane jego gospodarstwa rolnego we wspomnianym rolniczym roku gospodarczym.

29 Należy przede wszystkim uściślić, że chociaż rozporządzenie nr 1782/2003 zostało uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2009, L 30, s. 16), to jednak właśnie jego przepisy znajdują zastosowanie ze względu na datę zaistnienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym.

30 Należy ponadto przypomnieć, że na podstawie rozporządzenia nr 1782/2003 każdy rolnik ma prawo co roku, pod warunkiem poszanowania szeregu zasad i wymogów w dziedzinie dobrego zarządzania oraz dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz pod warunkiem spełnienia formalności dotyczących zgłoszenia, do wypłaty pomocy obszarowej, której kwotę określa się stosownie do uprawnień do płatności na hektar przydzielonych mu w chwili wejścia w życie systemu ustanowionego wspomnianym rozporządzeniem.

31 Zgodnie z art. 43 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 przysługujące każdemu rolnikowi uprawnienie do płatności na hektar kwalifikujący się do objęcia pomocą jest obliczane poprzez podzielenie kwoty referencyjnej, czyli średniej z kwot pomocy bezpośredniej przyznanych mu w czasie trzyletniego okresu referencyjnego, a mianowicie w latach 2000–2002, przez średnią liczbę hektarów stanowiących w tym samym okresie podstawę tej pomocy, przy czym całkowita liczba uprawnień do płatności jest równa tej średniej liczbie hektarów. Artykuł 43 ust. 2 tego rozporządzenia uściśla, że wszystkie powierzchnie upraw paszowych w okresie referencyjnym są włączone do obliczania średniej liczby hektarów uwzględnianej w celu obliczenia uprawnień do płatności.

32 Zgodnie z art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 każde uprawnienie do płatności na hektar kwalifikujący się do objęcia pomocą daje prawo do otrzymania płatności w kwocie określonej przez uprawnienie do płatności. Artykuł 44 ust. 2 tego rozporządzenia przewiduje, że każdy użytek rolny gospodarstwa obejmujący grunty orne i trwałe użytki zielone, z wyjątkiem powierzchni pod uprawami trwałymi, lasami oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych, stanowi hektar kwalifikujący się do objęcia pomocą.

33 W konsekwencji, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 25 opinii, aby użytki zgłoszone przez rolnika w celu uzyskania pomocy obszarowej kwalifikowały się do objęcia pomocą w rozumieniu tego ostatniego przepisu, powinny spełniać trzy warunki, a mianowicie, po pierwsze, stanowić użytek rolny, po drugie, być przyporządkowane do gospodarstwa rolnego tego rolnika i, po trzecie, nie stanowić powierzchni pod trwałymi uprawami, lasami albo powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych (zob. wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 54).

34 W tym względzie, po pierwsze, art. 2 lit. a) rozporządzenia nr 795/2004 definiuje „powierzchnię użytków rolnych" jako łączną powierzchnię gruntów ornych, trwałych użytków zielonych i plantacji trwałych. Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, do którego odsyła art. 2 lit. e) rozporządzenia nr 795/2004, definiuje z kolei „trwałe użytki zielone" jako ziemię przeznaczoną do uprawy trawy lub innych pastewnych roślin zielonych zasianych naturalnie lub uprawianych (zasianych), niewłączonych do systemu płodozmianu gospodarstwa przez okres pięciu lat lub dłużej.

35 Z przepisów tych wynika, że uznanie za „trwałe użytki zielone" i w konsekwencji za „użytek rolny" zależy od faktycznego przeznaczenia danych gruntów i że grunt należy uznać za „rolny", jeżeli jest on wykorzystywany jako między innymi trwałe użytki zielone (wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 37).

36 Po drugie, art. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1782/2003 definiuje „gospodarstwo rolne" jako wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, które znajdują się na terytorium tego samego państwa członkowskiego, przy czym art. 2 lit. a) tego rozporządzenia definiuje „rolnika" między innymi jako osobę fizyczną lub prawną, której gospodarstwo znajduje się na terytorium Unii i która prowadzi działalność rolniczą.

37 Trybunał orzekł już w tym względzie, że powierzchnie użytków rolnych są przyporządkowane do gospodarstwa rolnika, gdy owemu rolnikowi przysługuje uprawnienie do zarządzania nimi do celów prowadzenia działalności rolniczej, to znaczy, gdy rolnik ten dysponuje w odniesieniu do tych powierzchni wystarczającą samodzielnością przy prowadzeniu działalności rolniczej (zob. wyroki: z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 58, 62; a także z dnia 2 lipca 2015 r., Wree, C-422/13, EU:C:2015:438, pkt 44; Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 58).

38 Należy zauważyć, że w ramach sporów rozpatrywanych w postępowaniu głównym nie podważa się, iż hektary zgłoszone przez skarżącą w postępowaniu głównym w celu uzyskania pomocy obszarowej na rolnicze lata gospodarcze 2007 i 2008 stanowią część powierzchni użytków rolnych jej gospodarstwa, ani że obszary zgłoszonych trwałych użytków zielonych mieszczą się rzeczywiście w tej kwalifikacji. W każdym razie to sąd odsyłający powinien dokonać niezbędnych w tym względzie ustaleń.

39 Po trzecie, należy podkreślić, z jednej strony, że rozporządzenie nr 1782/2003 nie uzależnia, jak wynika z pkt 33 niniejszego wyroku, kwalifikowalności do objęcia pomocą obszarową obszarów trwałych użytków zielonych gospodarstwa rolnego, od tego, czy odpowiadają one obszarom upraw paszowych początkowo uwzględnionym przy obliczeniu uprawnień do płatności przysługującym wspomnianemu gospodarstwu.

40 Z drugiej strony art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1782/2003 definiuje pojęcie „działalności rolniczej” jako polegającej między innymi na utrzymywaniu gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, określonej w art. 5 tego rozporządzenia, a działalność ta została uwzględniona w takim samym stopniu jak produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt dla celów gospodarczych.

41 Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 przewiduje w tym celu, że państwa członkowskie powinny zapewnić, by wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Artykuł 5 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi ponadto, że państwa członkowskie zapewniają, aby grunty, które były trwałymi użytkami zielonymi w dniu przewidzianym na złożenie wniosków o pomoc obszarową na rok 2003, pozostały trwałymi użytkami zielonymi.

42 W tym względzie rozporządzenie nr 796/2004 określa szereg obowiązków zmierzających do utrzymywania trwałych użytków zielonych, których muszą przestrzegać zarówno państwa członkowskie, jak i rolnicy. I tak art. 3 tego rozporządzenia przewiduje, między innymi, że celem, jaki państwa członkowskie powinny osiągnąć, jest utrzymanie na poziomie krajowym lub regionalnym stosunku powierzchni gruntów przeznaczonych na trwałe użytki zielone do całości użytków rolnych. Artykuł 4 wspomnianego rozporządzenia dodaje między innymi, że w wypadku, gdy wspomniany stosunek maleje na niekorzyść trwałych użytków zielonych dane państwo członkowskie ustanawia względem rolników zakaz przekształcania bez uprzedniego zezwolenia trwałych użytków zielonych w inne użytki.

43 Z powyższego wynika, że obszary trwałych użytków zielonych gospodarstwa rolnego kwalifikują się do objęcia pomocą obszarową wówczas, gdy stanowią część powierzchni użytków rolnych wspomnianego gospodarstwa i, jak zaznaczyła rzecznik generalna w pkt 30 opinii, ich utrzymanie w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska stanowi samo w sobie działalność rolniczą, a okoliczność, że trawy i inne pastewne rośliny zielne, do których uprawy wspomniane powierzchnie powinny zostać przeznaczone zgodnie z art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004, nie są bezpośrednio wykorzystywane na potrzeby hodowlane gospodarstwa rolnego, jest w tym względzie bez znaczenia.

44 Taką analizę wspierają cele realizowane rozporządzeniem nr 1782/2003 oraz rola przydzielona trwałym użytkom zielonym w ramach osiągania tych celów.

45 Z jednej strony rozporządzenie nr 1782/2003 wskazuje bowiem w motywie 4, że trwałe użytki zielone mają pozytywny wpływ na środowisko i że celowe jest przyjęcie środków działania mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych użytków zielonych, aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne.

46 W tym względzie Trybunał orzekł już, że ochronę środowiska, która stanowi jeden z podstawowych celów Unii, należy postrzegać jako cel będący elementem wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa (wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 29) i że konkretniej rzecz ujmując, stanowi ona jeden z celów systemu płatności jednolitych (wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 39), jak wynika z motywów 3, 21 i 24 rozporządzenia nr 1782/2003.

47 Z drugiej strony rozporządzenie nr 1782/2003, jak wynika z jego motywu 24, zmierza do zastąpienia systemu pomocy bezpośredniej na produkcję, który przeważał do tej pory, systemem pomocy bezpośredniej dla gospodarstw rolnych, rozdzielonej od produkcji i wypłacanej bezpośrednio rolnikom jako dodatek do ich dochodu (zob. wyrok z dnia 5 lutego 2015 r., Agrooikosystimata, C-498/13, EU:C:2015:61, pkt 40).

48 Co za tym idzie, wszystkie obszary trwałych użytków zielonych, które stanowią część użytków rolnych gospodarstwa rolnego, kwalifikują się do objęcia pomocą obszarową w rozumieniu art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003, przy czym kwalifikowalność ta nie jest uzależniona od tego, czy wspomniane obszary odpowiadają powierzchniom upraw paszowych początkowo włączonym do obliczenia średniej liczby hektarów uwzględnionych przy obliczaniu uprawnień do płatności albo od tego, czy obszary trwałych użytków zielonych przekraczające wielkość wspomnianych powierzchni upraw paszowych są rzeczywiście wykorzystywane na potrzeby hodowlane gospodarstwa rolnego, o ile są wykorzystywane na działalność rolniczą w rozumieniu tego rozporządzenia, co powinien ustalić sąd odsyłający.

49 W konsekwencji na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że rozporządzenie nr 1782/2003 należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się ono uregulowaniu krajowemu, takiemu jak uregulowanie sporne w postępowaniu głównym, które stoi na przeszkodzie uwzględnieniu, na poczet hektarów kwalifikujących się do objęcia pomocą obszarową za rolniczy rok gospodarczy, zgłoszonych przez rolnika obszarów trwałych użytków zielonych, które przekraczają wielkość powierzchni trwałych użytków zielonych początkowo uwzględnionej w celu ustalenia przysługujących mu uprawnień do płatności na hektar, chyba że rolnik ten wykaże, iż wspomniane obszary są rzeczywiście wykorzystywane na potrzeby hodowlane jego gospodarstwa rolnego we wspomnianym rolniczym roku gospodarczym.

W przedmiocie pytania drugiego

50 Mając na względzie odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie, gdyż zostało ono postawione tylko w wypadku, gdyby na pytanie pierwsze została udzielona odpowiedź przecząca.

W przedmiocie kosztów

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

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

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 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, zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 2012/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r. należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się ono uregulowaniu krajowemu, takiemu jak uregulowanie sporne w postępowaniu głównym, które stoi na przeszkodzie uwzględnieniu, na poczet hektarów kwalifikujących się do objęcia pomocą obszarową za rolniczy rok gospodarczy, zgłoszonych przez rolnika obszarów trwałych użytków zielonych, które przekraczają wielkość powierzchni trwałych użytków zielonych początkowo uwzględnionej w celu ustalenia przysługujących mu uprawnień do płatności na hektar, chyba że rolnik ten wykaże, iż wspomniane obszary są rzeczywiście wykorzystywane na potrzeby hodowlane jego gospodarstwa rolnego we wspomnianym rolniczym roku gospodarczym.

Podpisy