WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 2 grudnia 2010 r.*

W sprawie C-153/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Schwerin (Niemcy) postanowieniem z dnia 3 lutego 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 maja 2009 r., w postępowaniu

Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG

przeciwko

Amt für Landwirtschaft Bützow,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, J.J. Kasel, A. Borg Barthet (sprawozdawca), E. Levits i M. Safjan, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: A. Calot Escobar,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG, przez J. Bootha, Rechtsanwalt,

— w imieniu rządu greckiego, przez I. Chalkiasa oraz K. Marinou, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej, przez G. von Rintelena oraz F. Clotuche-Duvieusart, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 września 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 54 ust. 6 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. L 270, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 319/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. (Dz.U. L 58, s. 32, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1782/2003"), oraz art. 50 ust. 4 i art. 51 ust. 1 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 nr 1782/2003 (Dz.U. L 141, s. 18) zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 659/2006 z dnia 27 kwietnia 2006 r. (Dz.U. L 116, s. 20, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 796/2004").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG (zwaną dalej „Agrargut") oraz Amt für Landwirtschaft Bützow (urzędem ds. rolnictwa w Bützow, zwanym dalej „Amt") w przedmiocie ustalenia kwoty pomocy, jaka ma być przyznana Agrargut za 2006 r. tytułem systemu płatności jednolitych.

Ramy prawne

Rozporządzenie nr 1782/2003

3 W ramach reformy wspólnej polityki rolnej Rada Unii Europejskiej wydała rozporządzenie nr 1782/2003, które ustanawia wspólne zasady w zakresie płatności bezpośrednich dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i dla określonych systemów wsparcia dla rolników.

4 Rozporządzenie nr 1782/2003 ustanawia między innymi system wsparcia dochodowego dla rolników. System ten został określony w art. 1 tiret drugie tego rozporządzenia jako „system płatności jednolitych". System ten został uregulowany w tytule III tego rozporządzenia.

5 Zgodnie z motywem 32 wspomnianego rozporządzenia:

„W celu utrzymania korzyści w zakresie kontroli podaży płynących z odłogowania gruntów, przy jednoczesnym wzmacnianiu korzyści środowiskowych w ramach nowego systemu wsparcia, należy utrzymać warunki odłogowania gruntów ornych".

6 Artykuł 36 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi

„Pomoc przyznawana w ramach systemu płatności jednolitych jest wypłacana w odniesieniu do uprawnień do płatności zdefiniowanych w rozdziale 3, uzupełnionych o równą liczbę kwalifikujących się hektarów zdefiniowanych w art. 44 ust. 2".

7 Zgodnie z art. 44 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1782/2003:

„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, za wyjątkiem powierzchni pod uprawami trwałymi, lasami oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych".

8 Artykuł 46 ust. 2 akapit pierwszy rzeczonego rozporządzenia brzmi następująco:

„Uprawnienia do płatności mogą zostać przeniesione w drodze sprzedaży lub innego przeniesienia o charakterze ostatecznym, z gruntami lub bez. Natomiast dzierżawa lub podobne typy transakcji są dozwolone wyłącznie, jeżeli przenoszone uprawnienia do płatności są powiązane z przeniesieniem odpowiadającej liczby kwalifikujących się hektarów".

9 Tytuł III rozporządzenia nr 1782/2003 zawiera rozdział 4, którego sekcja 2 nosi tytuł „Uprawnienia z tytułu odłogowania". Zgodnie z art. 57 tego rozporządzenia o ile przepisy przewidziane we wspomnianej sekcji nie stanowią inaczej, inne przepisy tytułu III mają zastosowanie do uprawnień z tytułu odłogowania.

10 Artykuł 53 rozporządzenia nr 1782/2003 zatytułowany „Określenie uprawnień z tytułu odłogowania" stanowi:

„1. W drodze odstępstwa od przepisów art. 37 i 43 niniejszego rozporządzenia, w przypadku gdy w okresie referencyjnym rolnik podlegał obowiązkowi odłogowania części gruntów swojego gospodarstwa stosownie do przepisów art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1251/1999, średnia kwota z trzech lat odpowiadająca obowiązkowej płatności z tytułu odłogowania obliczonej i dostosowanej zgodnie z załącznikiem VII oraz średnia liczba, z trzech lat, hektarów podlegających obowiązkowemu

odłogowaniu nie jest uwzględniana przy określaniu uprawnień, o których mowa w art. 43 niniejszego rozporządzenia.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, rolnik otrzymuje uprawnienie na hektar (zwane następnie »uprawnieniem z tytułu odłogowania«), które jest obliczane poprzez podzielenie trzyletniej średniej kwoty z tytułu odłogowania przez trzyletnią średnią liczbę odłogowanych hektarów, o których mowa w ust. 1.

Całkowita liczba uprawnień z tytułu odłogowania jest równa średniej liczbie hektarów podlegających obowiązkowemu odłogowaniu".

11 Zgodnie z art. 54 rozporządzenia nr 1782/2003 zatytułowanego „Wykorzystanie uprawnień z tytułu odłogowania":

„1. Uprawnienie z tytułu odłogowania związane z hektarem kwalifikującym [się] do uprawnienia z tytułu odłogowania daje prawo do płatności kwoty ustalonej przez uprawnienie z tytułu odłogowania.

2. W drodze odstępstwa od przepisów art. 44 ust. 2 »hektar kwalifikujący [się] do uprawnienia z tytułu odłogowania« oznacza powierzchnię gruntów rolnych gospodarstwa zajętą przez grunty orne, za wyjątkiem gruntów, które w dniu przewidzianym na składanie wniosków o pomoc obszarową za rok 2003, były wykorzystywane na potrzeby upraw trwałych, lasów lub do celów nierolniczych bądź na potrzeby trwałych pastwisk.[…]

[…]

3. Rolnicy wyłączają z produkcji hektary kwalifikujące [się] do uprawnień z tytułu odłogowania.

[…]

5. Państwa członkowskie mogą, na warunkach, które zostaną określone zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2, wprowadzić odstępstwo od pierwszego akapitu ust. 2 niniejszego artykułu, pod warunkiem że podejmą działania mające na celu zapobieżenie znaczącemu wzrostowi całkowitej powierzchni gruntów rolnych kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania.

6. W drodze odstępstwa od przepisów art. 36 ust. 1 i art. 44 ust. 1, uprawnienia z tytułu odłogowania są wnioskowane przed każdym innym uprawnieniem.

7. Obowiązek odłogowania ma nadal zastosowanie w odniesieniu do uprawnień z tytułu odłogowania, które zostaną przeniesione".

12 Artykuł 56 rzeczonego rozporządzenia zatytułowany „Wykorzystanie gruntów odłogowanych" stanowi w ust. 1:

„Grunty odłogowane są utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, w sposób określony na mocy art. 5.

Bez uszczerbku dla przepisów art. 55, grunty takie nie mogą być wykorzystywane do celów rolniczych i nie należy ich wykorzystywać do produkcji roślin do celów komercyjnych".

13 Rozporządzenie nr 1782/2003 zawiera w rozdziale 5 tytułu III sekcję 1 zatytułowaną „Wdrażanie regionalne", która przewiduje po stronie państw członkowskich możliwość zastosowania systemu płatności jednolitych na poziomie regionalnym.

14 Artykuł 63 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia będący częścią rzeczonej sekcji 1 stanowi:

„1. W przypadku stosowania przepisów art. 59, uprawnienia określone na mocy przepisów niniejszej sekcji mogą zostać przeniesione lub wykorzystane wyłącznie na obszarze tego samego regionu lub pomiędzy regionami, w których uprawnienia na hektar wynoszą tyle samo.

2. W przypadku stosowania przepisów art. 59, w drodze odstępstwa od przepisów art. 53, każdy rolnik w odnośnym regionie otrzymuje uprawnienia z tytułu odłogowania.

Liczba uprawnień z tytułu odłogowania jest obliczana poprzez pomnożenie kwalifikujących się gruntów rolnika, w rozumieniu art. 54 ust. 2, zadeklarowanych w pierwszym roku stosowania systemu płatności jednolitych, przez wskaźnik odłogowania.

Wskaźnik odłogowania jest obliczany poprzez pomnożenie podstawowego wskaźnika obowiązkowego odłogowania wynoszącego 10% przez stosunek, w odnośnym

regionie, gruntów, dla których przyznano w okresie referencyjnym płatności powierzchniowe z tytułu roślin uprawnych, o których mowa w załączniku VI, i kwalifikujących się gruntów w rozumieniu art. 54 ust. 2 w okresie referencyjnym.

Wartość uprawnień z tytułu odłogowania jest wartością regionalną dla uprawnień do płatności, określonych zgodne z art. 59 ust. 2 lub, w zależności od przypadku, art. 59 ust. 3, pierwszy akapit.

[…]".

Rozporządzenie nr 796/2004

15 Motyw 59 rozporządzenia nr 796/2004 stanowi:

„[…] zgodnie z art. 54 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 płatności [uprawnienia] z tytułu odłogowania należy stosować przed innymi płatnościami [uprawnieniami]. W tym kontekście należy uwzględnić dwie sytuacje. Po pierwsze, obszary zadeklarowane jako odłogowane w celu zastosowania [aktywowania] uprawnień z tytułu odłogowania, które w rzeczywistości nie zostaną uznane za odłogowane, należy odjąć od całkowitego obszaru zadeklarowanego dla celów Systemu Płatności Jednolitych i zakwalifikować jako obszar nieustalony [niezatwierdzony]. Natomiast uprawnienia dotyczące obszarów [odpowiadających] uprawnieniom z tytułu odłogowania nie zostaną zastosowane [aktywowane] jeśli w tym samym czasie zastosowane [aktywowane] zostaną inne uprawnienia dotyczące tego samego obszaru [obszaru odpowiadającego]".

16 Zgodnie z art. 2 pkt 22 rozporządzenia nr 796/2004:

„Dla celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

22) »obszar zatwierdzony«: oznacza obszar spełniający wszystkie warunki określone w zasadach przyznawania pomocy, w przypadku systemu płatności jednolitych obszar zadeklarowany uważa się za zatwierdzony jedynie gdy towarzyszy mu odpowiednia liczba uprawnień do płatności;".

17 Rozporządzenie nr 796/2004 zawiera w tytule IV jego części II, odnoszącej się do zintegrowanego systemu administracji i kontroli, przepisy dotyczące podstawy obliczania pomocy ustanowionej w rozporządzeniu nr 1782/2003 oraz zmniejszania płatności i wykluczeń od płatności.

18 Zgodnie z art. 50 ust. 4 rzeczonego rozporządzenia:

„Z zastrzeżeniem jakiegokolwiek zmniejszenia płatności lub wykluczenia od płatności zgodnie z art. 51 i 53, w przypadku wniosku o pomoc w ramach systemu jednolitych dopłat [płatności] zastosowane zostaną następujące działania względem uprawnień do dopłat do odłogowania [uprawnień z tytułu odłogowania] na cele definicji »obszaru zatwierdzonego« w art. 2 pkt 22:

a) jeżeli rolnik nie zadeklaruje całości swojego obszaru na cele aktywowania uprawnień do dopłat do odłogowania [uprawnień z tytułu odłogowania] do jego

dyspozycji, ale jednocześnie zadeklaruje podobny obszar [obszar odpowiadający] do aktywacji innych uprawnień, obszar ten będzie uważany za zadeklarowany jako odłogowany [i niezatwierdzony] na cele grupy upraw, o której mowa w art. 49 ust. 1 lit. a);

b) jeżeli zostanie stwierdzone, że obszar zadeklarowany jako odłogowany nie jest odłogowany, obszar ten będzie uważany za niezatwierdzony".

19 Artykuł 51 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 stanowi:

„Jeśli dla danej grupy upraw obszar zadeklarowany na cele jakichkolwiek systemów pomocy obszarowej, z wyjątkiem skrobiowych odmian ziemniaka i ich nasion zgodnie z odpowiednio art. 93 i 99 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, przekracza obszar zatwierdzony zgodnie z art. 50 ust. 3 do 5 niniejszego rozporządzenia, wysokość pomocy oblicza się na podstawie obszaru zatwierdzonego pomniejszonego o dwukrotność stwierdzonej różnicy jeśli różnica ta wynosi 3% lub dwa hektary, ale nie więcej niż 20% zatwierdzonego obszaru.

Jeśli różnica ta przekracza 20% zatwierdzonego obszaru, dla danej grupy upraw nie zostanie przyznana żadna pomoc obszarowa".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

20 W 2006 r. Agrargut dysponowała 12,10 uprawnieniami do płatności oraz 59,57 uprawnieniami z tytułu odłogowania. Ponadto posiadała ona 11,90 ha pastwisk oraz 36,10 ha gruntów ornych.

21 We wniosku o przyznanie płatności jednolitej za 2006 r. Agrargut powołała się na uprawnienia z tytułu odłogowania i uprawnienia do płatności dotyczące odpowiednio 36,10 ha odłogowanych gruntów oraz 11,90 ha pastwisk.

22 Amt oddalił ten wniosek decyzją z dnia 8 stycznia 2007 r. W decyzji z dnia 15 sierpnia 2007 r. oddalił on również wniesione przez Agrargut odwołanie od decyzji oddalającej.

23 Amt stwierdził, że zgodnie z przewidzianym w art. 54 ust. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 obowiązkiem Agrargut była zobowiązana wnioskować w pierwszej kolejności o uprawnienia z tytułu odłogowania. Jako że nie wnioskowała ona o wszystkie powyższe uprawnienia, deklarując jednocześnie obszar 11,90 ha w celu wykorzystania jej uprawnień do płatności, Amt uznał, że obszar ten należało uważać zgodnie z art. 50 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 796/2004 za zadeklarowany jako odłogowany i niezatwierdzony w rozumieniu art. 2 pkt 22 rzeczonego rozporządzenia. W konsekwencji zastosował on sankcje przewidziane w art. 51 ust. 1 rozporządzenia 796/2004.

24 W dniu 19 września 2007 r. Agrargut wniosła do Verwaltungsgericht Schwerin skargę na decyzję oddalającą Amt z dnia 15 sierpnia 2007 r. Argargut utrzymuje, że obowiązek wnioskowania uprawnień z tytułu odłogowania przed każdym innym uprawnieniem odnosi się jedynie do hektarów kwalifikujących się do uprawnienia z tytułu odłogowania w rozumieniu art. 54 rozporządzenia nr 1782/2003. Wynika to zarówno z brzmienia, jak też z ducha i celu art. 50 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 796/2004.

25 Arargut utrzymuje ponadto, że stosowanie systemu sankcji przewidzianego w rozporządzeniach nr 1782/2003 i nr 796/2004 zakłada istnienie winy po stronie wnioskodawcy, której brak jest w niniejszym przypadku. Agrargut podnosi również, że sporne przepisy nie są wystarczająco jasne i zrozumiałe.

26 Amt uważa, że wykładni obowiązku przewidzianego w art. 54 ust. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 należy dokonywać w świetle motywu 32 tego rozporządzenia. Wymaga to w szczególności czuwania nad tym, aby wszystkie uprawnienia do płatności z tytułu odłogowania przyznane w 2005 r. zostały wykorzystane oraz aby w konsekwencji odpowiadające im obszary były w rzeczywistości odłogowane. Przewidziana w art. 51 rozporządzenia nr 796/2004 sankcja odpowiada również temu celowi. Rolnik dysponujący większa liczbą uprawnień z tytułu odłogowania niż hektarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania ma interes w przeniesieniu tych uprawnień lub – jeżeli tego nie uczyni – w powstrzymaniu się od jednoczesnego deklarowania innych uprawnień do płatności.

27 W tym kontekście sąd krajowy zaznacza, że o uprawnienia z tytułu odłogowania można wnioskować jedynie w związku z obszarami kwalifikującymi się do uprawnień z tytułu odłogowania. Sąd krajowy zastanawia się w tym zakresie, czy rolnik, który zadeklarował wszystkie obszary kwalifikujące się do uprawnień z tytułu odłogowania, jakimi dysponuje, zadeklarował tym samym „całość swojego obszaru" w rozumieniu art. 50 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 796/2004.

28 Rzeczony sąd zaznacza ponadto, że art. 50 ust. 4 rozporządzenia nr 796/2004 został wyjaśniony przez rozporządzenie Komisji (WE) nr 2025/2006 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 796/2004 (Dz.U. L 384, s. 81). W tej sytuacji sąd krajowy zastanawia się, czy sankcja przewidziana art. 51 rozporządzenia 796/2004 musi rzeczywiście zostać zastosowana w okolicznościach takich jak te w sporze przed sądem krajowym.

29 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Schwerin postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy rolnikowi zabrania się, aby przed aktywowaniem wszystkich uprawnień do płatności o wartości bazowej odłogowania aktywował uprawnienia do płatności o wartości bazowej trwałego pastwiska, nawet przy założeniu że nie dysponuje kolejnymi gruntami (ornymi), które kwalifikują się do odłogowania?

2) W przypadku gdyby na pytanie pierwsze należało udzielić odpowiedzi twierdzącej:

Czy systemom sankcji zgodnie z art. 51 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 podlega również rolnik, który przed dniem 29 grudnia 2006 r. (z powodu braku obszarów, które kwalifikują się do odłogowania) naruszył całkowity i mający pierwszeństwo obowiązek aktywowania uprawnień do płatności o wartości bazowej odłogowania?".

Ocena Trybunału

W przedmiocie pytania pierwszego

30 W pierwszym pytaniu sąd krajowy dąży zasadniczo do ustalenia czy wykładni art. 54 ust. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 należy dokonywać w ten sposób, że rolnik może

wnioskować o pomoc z tytułu posiadanych uprawnień do płatności, w tym do płatności związanych z obszarami niekwalifikującymi się do uprawnień z tytułu odłogowania, jedynie jeśli uprzednio aktywował swoje wszystkie uprawnienia z tytułu odłogowania.

31 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 36 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 pomoc przyznawana w ramach systemu płatności jednolitych jest wypłacana w odniesieniu do „uprawnień do płatności" uzupełnionych o równą liczbę kwalifikujących się hektarów.

32 Ponadto art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 przewiduje, że „uprawnienie z tytułu odłogowania" związane z hektarem kwalifikującym się do uprawnienia z tytułu odłogowania daje prawo do płatności kwoty ustalonej przez uprawnienie z tytułu odłogowania. Ustęp 2 tego artykułu precyzuje, co należy rozumieć przez „hektar kwalifikujący się do uprawnienia z tytułu odłogowania". Pojęcie to oznacza każdą powierzchnię gruntów rolnych gospodarstwa zajętą przez grunty orne za wyjątkiem gruntów, które w dniu przewidzianym na składanie wniosków o pomoc obszarową za rok 2003 były wykorzystywane na potrzeby upraw trwałych, lasów lub do celów nierolniczych bądź na potrzeby trwałych pastwisk.

33 W celu wykorzystania uprawnień z tytułu odłogowania zadeklarowane mogą być jedynie powierzchnie gruntów rolnych zajęte przez grunty orne. Natomiast zgodnie z art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 w związku ust. 1 tegoż artykułu uprawnienia do płatności mogą być aktywowane w związku z każdą powierzchnią gruntów rolnych gospodarstwa zajętą przez grunty orne lub trwałe pastwiska za wyjątkiem powierzchni pod uprawami trwałymi, lasami oraz powierzchni wykorzystywanych do celów nierolniczych.

34 W tych okolicznościach sad krajowy zastanawia się nad zakresem obowiązku wskazanego w art. 54 ust. 6 rozporządzenia nr 1782/2003, w szczególności w przypadku, w którym zainteresowany rolnik posiada więcej uprawnień z tytułu odłogowania niż hektarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania.

35 Rzeczony sąd zastanawia się w szczególności, czy obowiązek, zgodnie z którym uprawnienia z tytułu odłogowania muszą być wnioskowane przed każdym innym uprawnieniem, ma charakter bezwzględny w tym znaczeniu, że odnosi się on do całej powierzchni, jaką posiada zainteresowany rolnik, czy też taki obowiązek ma charakter względny w tym znaczeniu, że odnosi się jedynie do powierzchni kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania.

36 W tej drugiej sytuacji rolnik spełnia obowiązek, o którym mowa w art. 54 ust. 6 rozporządzenia nr 1782, gdy zadeklarował całą posiadaną przez niego powierzchnię kwalifikującą się do uprawnień z tytułu odłogowania w celu wykorzystania jego uprawnień z tytułu odłogowania, chociażby pewna liczba tych uprawnień z tytułu odłogowania pozostawała niewykorzystana.

37 Natomiast w pierwszej sytuacji rolnik posiadający – jak ma to miejsce w sprawie przed sądem krajowym – więcej uprawnień z tytułu odłogowania niż hektarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania nie będzie mógł powołać się na żadne „uprawnienie do płatności" w rozumieniu rozdziału 3 tytułu III rozporządzenia nr 1782/2003. Jeżeli zainteresowany rolnik pragnie korzystać z pomocy z tytułu jego uprawnień do płatności, to musi on wcześniej przenieść część jego uprawnień do odłogowania lub nabyć powierzchnie kwalifikujące się do uprawnień z tytułu odłogowania w celu posiadania liczby hektarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania równej liczbie uprawnień z tytułu odłogowania.

38 W tym kontekście należy zaznaczyć, że samo brzmienie art. 54 ust. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 nie pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie zadane przez sąd krajowy.

39 Niemniej jednak z systematyki i z celów rozporządzenia nr 1782/2003 wynika, że obowiązek przewidziany w jego art. 54 ust. 6 ma charakter bezwzględny w znaczeniu wskazanym w pkt 35 niniejszego wyroku.

40 W tym względzie należy przypomnieć, że jednym z celów rzeczonego rozporządzenia jest – jak wskazano w jego motywie 32 – utrzymanie warunków odłogowania gruntów ornych po to, aby utrzymać korzyści w zakresie kontroli podaży płynące z odłogowania gruntów, przy jednoczesnym wzmacnianiu jego korzyści środowiskowych. W tym celu prawodawca Unii przewidział zespół środków, których przeznaczeniem jest zapewnienie odłogowania gruntów rolnych.

41 W szczególności art. 53 i art. 63 ust. 2 rozporządzenia 1782/2003 przewidują przyznanie rolnikom uprawnień z tytułu odłogowania po to, by zachęcić ich przy użyciu pomocy finansowej do odłogowania części posiadanych przez nich powierzchni. Rolnik pragnący korzystać z uprawnień z tytułu odłogowania musi zadeklarować we wniosku o płatność jednolitą liczbę hektarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania równą liczbie uprawnień z tytułu odłogowania, o jakie wnioskuje, a zgodnie z art. 54 ust. 3 tego rozporządzenia wspomniane powierzchnie muszą być w rzeczywistości odłogowane.

42 Ponadto aby zagwarantować rzeczywiste odłogowanie wszystkich powierzchni przeznaczonych do odłogowania, które odpowiadają ilościowo wszystkim istniejącym uprawnieniom z tytułu odłogowania, art. 54 ust. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 wymaga, aby rolnicy wnioskowali o ich uprawnienia z tytułu odłogowania przed każdym innym uprawnieniem. Obowiązkowi temu towarzyszy system sankcji przewidzianych

w art. 50 ust. 4 i art. 51 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004. Zgodnie z tym, co stanowi motyw 59 tego ostatniego rozporządzenia obszary odpowiadające uprawnieniom z tytułu odłogowania, które w rzeczywistości nie zostaną aktywowane, należy uważać za obszary niezatwierdzone, jeśli w tym samym czasie aktywowane zostaną inne uprawnienia dotyczące obszaru odpowiadającego.

43 Jednakże w celu zachowania skuteczności (effet utile) art. 54 ust. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 istotne jest, by uprawnienia z tytułu odłogowania były aktywowane przed innymi uprawnieniami, niezależnie od tego czy opierają się one na obszarach kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania. W przeciwnym bowiem wypadku rzeczywiste odłogowanie gruntów rolnych byłoby zagrożone, ponieważ część uprawnień z tytułu odłogowania pozostawałaby niewykorzystana, gdyż niektórzy rolnicy przenieśli część ich obszarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania lub otrzymali w drodze przeniesienia – zgodnie z art. 46 rzeczonego rozporządzenia w związku z jego art. 57, w przypadku regionalizacji systemu płatności jednolitych stosownie do art. 63 ust. 1 tegoż rozporządzenia – uprawnienia z tytułu odłogowania bez związanych z nimi gruntów.

44 Z powyższego wynika, że na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, iż wykładni art. 54 ust. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 należy dokonywać w ten sposób, iż rolnik może wnioskować o pomoc z tytułu posiadanych uprawnień do płatności, w tym do płatności związanych z obszarami niekwalifikującymi się do uprawnień z tytułu odłogowania, jedynie jeśli uprzednio aktywował swoje wszystkie uprawnienia z tytułu odłogowania.

W przedmiocie pytania drugiego

45 W drugim pytaniu sąd krajowy stara się ustalić, czy wykładni art. 51 rozporządzenia nr 796/2004 w związku z art. 50 ust. 4 tego rozporządzenia należy dokonywać

w ten sposób, że sankcja przewidziana w owym art. 51 ust. 1 ma zastosowanie do rolnika, który bez aktywowania wszystkich uprawnień z tytułu odłogowania aktywował uprawnienia do płatności o wartości bazowej trwałego pastwiska, w tym w sytuacji gdy nie posiadał liczby hektarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania wystarczającej, aby powoływać się jego wszystkie uprawnienia z tytułu odłogowania.

46 Jak wynika z motywu 59 rozporządzenia nr 796/2004, jego art. 51 ust. 1 w związku z jego art. 50 ust. 4 ustanawia system sankcji mających zastosowanie do rolników, którzy z naruszeniem art. 54 ust. 6 rozporządzenia 1782/2003 wnioskowali o uprawnienia do płatności, w tym o uprawnienia do płatności związane z obszarami niekwalifikującymi się do uprawnień z tytułu odłogowania, bez uprzedniego aktywowania ich wszystkich uprawnień z tytułu odłogowania.

47 Z powyższego wynika, że sankcje przewidziane w art. 51 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 mają zasadniczo zastosowanie do rolnika, który – jak w postępowaniu przed sądem krajowym – nie aktywował wszystkich uprawnień z tytułu odłogowania, jednocześnie aktywując uprawnienia do płatności o wartości bazowej trwałego pastwiska, podczas gdy nie posiadał liczby hektarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania wystarczającej, aby powoływać się na jego wszystkie uprawnienia z tytułu odłogowania.

48 Jak zaznacza sąd krajowy, należy jednak stwierdzić, że brzmienie art. 50 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 796/2004 nie jest jednoznaczne. Niezrozumiałość tego przepisu spowodowana jest w szczególności tym, że miejsce, w jakim znajduje się w jego ramach przymiotnik „odpowiadający", wprowadza pewną niejasność w odniesieniu do obszaru kwalifikowanego jako taki.

49 Prawodawca Unii uznał zresztą niejednoznaczny charakter tego przepisu, przyjmując rozporządzenie nr 2025/2006.

50 Motyw 5 rozporządzenia nr 2025/2006 po przypomnieniu, że zgodnie z art. 54 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 o uprawnienia z tytułu odłogowania należy ubiegać się przed innymi uprawnieniami, stanowi, że „aby zapewnić równe traktowanie rolników, którzy nie dysponują jeszcze pełnym odłogowanym obszarem niezbędnym do ubiegania się o całość dopłat z tytułu odłogowania [do aktywowania wszystkich uprawnień z tytułu odłogowania], należy wyjaśnić przepisy ustanowione w art. 50 ust. 4 rozporządzenia […] nr 796/2004". W tym celu brzmienie art. 50. ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 796/2004 zostało zastąpione następującym tekstem:

„a) jeżeli rolnik nie zadeklaruje całego obszaru znajdującego się w jego dyspozycji w celu aktywowania uprawnień […] z tytułu odłogowania, ale jednocześnie zadeklaruje obszar w celu aktywacji innych uprawnień, obszar odpowiadający obszarowi niezadeklarowanemu jako odłogowany traktuje się jako obszar zadeklarowany w tym celu;".

51 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada pewności prawa wymaga, aby dane uregulowanie Unii umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada. Jednostki powinny bowiem mieć możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań (zob. w szczególności wyroki: z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie C-582/08 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-212*, pkt 49; z dnia 11 listopada 2010 r. w sprawie C-152/09 Grootes, Zb.Orz. s. I-11285, pkt 43).

52 W związku z powyższym i biorąc pod uwagę względy, o których mowa w pkt 38 niniejszego wyroku, należy odstąpić od stosowania sankcji przewidzianej w art. 51 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 w okolicznościach takich jak te opisane w pkt 47 niniejszego wyroku.

53 Z powyższych rozważań wynika, że wykładni art. 51 rozporządzenia nr 796/2004 w związku z art. 50 ust. 4 tego rozporządzenia należy dokonywać w ten sposób, iż w świetle zasady pewności prawa sankcja przewidziana w art. 51 ust. 1 nie ma zastosowania do rolnika, który bez aktywowania wszystkich uprawnień z tytułu odłogowania z uwagi na okoliczność, iż nie posiadał wystarczającej liczby hektarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania, aktywował uprawnienia do płatności o wartości bazowej trwałego pastwiska.

W przedmiocie kosztów

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

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

1) Wykładni art. 54 ust. 6 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, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 319/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. (Dz.U. L 58, s. 32), należy dokonywać w ten sposób, iż rolnik może wnioskować o pomoc z tytułu posiadanych uprawnień do płatności, w tym do płatności związanych z obszarami niekwalifikującymi się do uprawnień z tytułu odłogowania, jedynie jeśli uprzednio aktywował swoje wszystkie uprawnienia z tytułu odłogowania.

2) **Wykładni art. 51 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 nr 1782/2003 zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 659/2006 z dnia 27 kwietnia 2006 r. w związku z art. 50 ust. 4 tego rozporządzenia należy dokonywać w ten sposób, iż w świetle zasady pewności prawa sankcja przewidziana w art. 51 ust. 1 nie ma zastosowania do rolnika, który bez aktywowania wszystkich uprawnień z tytułu odłogowania z uwagi na okoliczność, iż nie posiadał wystarczającej liczby hektarów kwalifikujących się do uprawnień z tytułu odłogowania, aktywował uprawnienia do płatności o wartości bazowej trwałego pastwiska.**

Podpisy