WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 22 października 2009 r.*

W sprawie C-449/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy) postanowieniem z dnia 8 października 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 października 2008 r., w postępowaniu:

G. Elbertsen

przeciwko

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Levits, prezes izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, A. Borg Barthet (sprawozdawca) i M. Ilešič, sędziowie,

* Język postępowania: niederlandzki.

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz M. de Mol, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez F. Clotuche-Duvieusart oraz B. Burggraafa, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 42 ust. 4 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 i 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 oraz (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między M. Elbertsenem a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrem do spraw rolnictwa, środowiska i jakości żywności, zwanym dalej „ministrem") w przedmiocie przyznania uprawnienia do płatności jednolitej z rezerwy krajowej.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Rozporządzenie nr 1782/2003

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

4 Rozporządzenie to 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 Artykuł 33 rozporządzenia nr 1782/2003 wylicza sytuacje, w których rolnicy mogą korzystać z systemu płatności jednolitych. Stanowi on w szczególności:

„Wymogi

1. Rolnicy mają dostęp do systemu płatności jednolitych, jeżeli:

a) przyznano im płatność w okresie referencyjnym, o którym mowa w art. 38, na mocy co najmniej jednego z systemów wsparcia, o których mowa w załączniku VI;

[…]”.

6 Artykuł 37 ust. 1 tego 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”.

7 Okres referencyjny, o którym mowa w art. 33 ust. 1 i art. 37 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, jest zdefiniowany w art. 38 tego rozporządzenia. Obejmuje on lata kalendarzowe 2000–2002.

8 Zgodnie z art. 42 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 1782/2003:

„1. Państwa członkowskie, po ewentualnym dokonaniu zmniejszenia na mocy art. 41 ust. 2, stosują liniowe procentowe zmniejszenie kwot referencyjnych w celu utworzenia rezerwy krajowej. Zmniejszenie takie nie może być wyższe niż 3%.

[…]

4. Państwa członkowskie wykorzystują rezerwę krajową w celu ustanowienia, zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji, kwot referencyjnych dla rolników znajdujących się w specyficznej sytuacji, która zostanie zdefiniowana przez Komisję zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2".

Rozporządzenie (WE) nr 795/2004

9 Zgodnie z brzmieniem motywu dziewiątego 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. L 141, s. 1), po zmianach wprowadzonych rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1974/2004 z dnia 29 października 2004 r. (Dz.U. L 345, s. 85, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 795/2004"):

„W celu ułatwienia zarządzania rezerwą krajową należy zapewnić możliwość zarządzania rezerwą krajową na poziomie regionalnym z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 42 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, w przypadku gdy jest to odpowiednie, oraz art. 42 ust. 4 tego rozporządzenia, w przypadku gdy państwa członkowskie zobowiązane są do przyznawania uprawnień do płatności".

10 Motyw trzynasty rozporządzenia nr 795/2004 stanowi:

„Artykuł 42 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 zezwala Komisji na zdefiniowanie specyficznych sytuacji, w których dopuszczalne jest określanie kwot referencyjnych dla określonych rolników, którzy znaleźli się w sytuacjach, które uniemożliwiły im, w całości lub w części otrzymanie płatności bezpośrednich w okresie

referencyjnym. A zatem należy wymienić takie specyficzne sytuacje poprzez ustanowienie zasad w celu uniknięcia kumulacji korzyści z innego przyznania temu samemu rolnikowi uprawnień do płatności, pozostawiając Komisji możliwość dodawania kolejnych przypadków, stosownie do przypadku. Ponadto państwom członkowskim należy zapewnić elastyczność w określaniu kwoty referencyjnej, która ma być przyznawana".

11 Zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 795/2004:

„Do celów art. 42 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 rolnicy »znajdujący się w specyficznej sytuacji« oznacza[ją] rolników, o których mowa w art. 19 do 23 niniejszego rozporządzenia".

12 Artykuł 21 ust. 1 rozporządzenia nr 795/2004 stanowi:

„Rolnik, który dokonał inwestycji w celu zwiększenia swojej zdolności produkcyjnej lub nabył grunty zgodnie z warunkami określonymi w ust. 2 do 6, najpóźniej do dnia 15 maja 2004 r., otrzymuje uprawnienia do płatności obliczone przez podzielenie kwoty referencyjnej zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku i zniekształceń konkurencji, przez liczbę hektarów nie większą niż liczba hektarów, którą nabył".

Uregulowania krajowe

13 Artykuł 16 Regeling GLB-inkomenssteun 2006 r. (rozporządzenia dotyczącego wspólnej polityki rolnej w sprawie wsparcia dochodowego na rok 2006 r., zwanego dalej „Regeling") stanowi między innymi:

„1. W zakresie przyznania uprawnień do płatności z rezerwy krajowej mogą zostać uwzględnione wyłącznie następujące osoby:

[…]

c) rolnicy, którzy zgodnie z art. 21 rozporządzenia nr 795/2004 dokonali inwestycji w celu zwiększenia swojej zdolności produkcyjnej lub nabyli grunty, jeśli minister uzna za udowodnione, że zgodnie z art. 21 rozporządzenia nr 795/2004 najpóźniej do dnia 15 maja 2004 r.:

— dokonali inwestycji w celu zwiększenia powierzchni obór lub dzierżawili je na co najmniej sześć lat;

— nabyli grunty lub dzierżawili je na co najmniej sześć lat;

— nabyli zwierzęta, w odniesieniu do których może zostać dokonana wymieniona w załączniku VI do rozporządzenia nr 1782/2003 płatność bezpośrednia;

[…]

d) rolnicy, którzy zgodnie z art. 22 rozporządzenia nr 795/2004 dzierżawili lub nabyli grunty, jeśli minister uzna za udowodnione, że dzierżawili lub nabyli te grunty najpóźniej do dnia 15 maja 2004 r.;

[…]

2. Rolnicy w rozumieniu ust. 1 lit. b)–d) mogą uzyskać uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej tylko wtedy, jeśli:

a) wskutek dokonania inwestycji w celu zwiększenia swojej zdolności produkcyjnej lub nabycia własności, lub nabycia lub dzierżawy kwalifikujących się gruntów w rozumieniu art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 w następnym roku kalendarzowym dysponują zwiększoną:

i) powierzchnią obór,

ii) liczbą zwierząt, w odniesieniu do których może zostać dokonana wymieniona w załączniku VI do rozporządzenia nr 1782/2003 płatność bezpośrednia;

[…]

niż wynika to ze zdolności produkcyjnej lub gruntów w okresie referencyjnym;

b) na podstawie odpowiednich obliczeń zgodnie z art. 17 otrzymali, ze względu na dodatkowe zdolności produkcyjne lub grunty, wyższe płatności bezpośrednie; a

c) ta dodatkowa zdolność produkcyjna lub grunty nie uzasadniają jeszcze prawa do przyznania uprawnień do płatności lub kwoty referencyjnej na podstawie okresu referencyjnego.

3. Wniosek o określenie uprawnień do płatności z rezerwy krajowej należy złożyć zgodnie z art. 11".

14 Zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 Regeling:

„1. Dodatkowe kwoty referencyjne oblicza się w odniesieniu do rolników w rozumieniu art. 16 ust. 2 w następujący sposób:

a) zwiększenie dokonanych zgodnie z systemami wsparcia, o których mowa w załączniku VI do rozporządzenia nr 1782/2003, płatności bezpośrednich w porównaniu do okresu referencyjnego w następstwie inwestycji służących zwiększeniu danych zdolności produkcyjnych, nabyciu własności, nabyciu lub dzierżawie gruntów w następnym roku jest obliczane zgodnie z metodą opisaną w załączniku VII do rozporządzenia nr 1782/2003;

b) wynik obliczenia, o którym mowa w lit. a), jest obniżany o kwotę 500 EUR, która jest rozdzielana proporcjonalnie między kwoty dodatkowe uzyskane zgodnie z systemami wsparcia, o których mowa w lit. a);

c) dodatkowe kwoty obliczone zgodnie z lit. b) są mnożone przez stawkę procentową, którą określi minister. Stawka ta zostaje podana do wiadomości w formie zarządzenia ogłoszonego w Staatscourant [niderlandzkim dzienniku ustaw].

2. W drodze odstępstwa od ust. 1 i art. 16 ust. 2 na wniosek rolnika do celu obliczenia dodatkowej kwoty referencyjnej, będzie uwzględniany drugi rok następujący po dokonaniu inwestycji służących zwiększeniu zdolności produkcyjnych lub nabyciu własności, nabyciu lub dzierżawie gruntów, najpóźniej jednak rok 2005, jeśli minister uzna za udowodnione, że rolnik w pierwszym roku nie mógł w pełni wykorzystać danych zdolności produkcyjnych lub gruntów.

[…]".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

15 G. Elbertsen, niderlandzki rolnik, posiadał w swym gospodarstwie w 2000 r. cztery owce, w 2001 r. — trzy i w 2002 r. — jedenaście. Nie uzyskał on w odniesieniu do tego okresu żadnych płatności bezpośrednich.

16 W dniu 20 grudnia 2002 r. uzyskał on dzierżawę wieczystą pastwiska o powierzchni 1,29 ha, a w roku następnym przebudował on na oborę budynek wykorzystywany uprzednio jako skład.

17 W latach 2003–2005 G. Elbertsen posiadał 20 owiec, w odniesieniu do których otrzymywał premie za owce maciory w łącznej wysokości 440,40 EUR rocznie.

18 We wniosku z dnia 6 września 2005 r. G. Elbertsen wskazał, że z powodu dokonania inwestycji w celu zwiększenia powierzchni obór, liczby owiec macior i gruntów chce on zostać uwzględniony w ramach uprawnień do płatności z rezerwy krajowej.

19 Pismem z dnia 13 października 2006 r. minister powiadomił G. Elbertsena, że wprawdzie ze względu na poczynione inwestycje spełnia on warunki do uzyskania uprawnień do płatności z rezerwy krajowej, jednak wyliczone dodatkowe płatności bezpośrednie nie przekraczają określonego w Regeling pułapu 500 EUR, tak iż nie można mu przyznać uprawnień do płatności z rezerwy krajowej.

20 Decyzją z dnia 15 grudnia 2006 r. minister określił przysługujące G. Elbertsenowi uprawnienia do płatności jako kwotę 0,00 EUR.

21 G. Elbertsen wniósł odwołanie od tej decyzji, a minister w decyzji z dnia 24 kwietnia 2007 r. potwierdził swą wcześniejszą decyzję o nieprzyznaniu G. Elbertsenowi żadnych uprawnień do płatności z rezerwy krajowej.

22 Pismem z dnia 1 maja 2007 r. G. Elbertsen wniósł do College van Beroep voor het bedrijfsleven skargę na decyzję z dnia 24 kwietnia 2007 r.

23 W skardze tej podnosi on, że przepis krajowy, na podstawie którego stosowany jest próg w wysokości 500 EUR skutkuje nierównym traktowaniem na niekorzyść rolników mających małe gospodarstwa, a zatem, że jest on sprzeczny z art. 42 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz art. 21 rozporządzenia nr 795/2004. Twierdzi on ponadto, że w momencie poczynienia przezeń inwestycji nie było jeszcze mowy o żadnym pułapie, a zatem art. 17 ust. 1 lit. b) Regeling jest sprzeczny z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Wreszcie G. Elbertsen twierdzi, że rozporządzenie nr 795/2004 przyznaje mu uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej i stoi na przeszkodzie temu, aby zastosowanie ustanowionej przez państwo członkowskie do określenia kwoty referencyjnej metody obliczeniowej skutkowało całkowitym odebraniem mu takiego uprawnienia do płatności.

24 Uznając, że rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu jest uzależnione od wykładni mających zastosowanie przepisów wspólnotowych, College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 42 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 […] należy interpretować w ten sposób, że pozostawia on państwom członkowskim zakres swobodnego uznania co do określenia kwoty referencyjnej w wysokości 0 EUR i co do nieprzyznania rolnikowi, który znajduje się w specyficznej sytuacji w rozumieniu art. 21 rozporządzenia […] nr 795/2004 r. […] uprawnień do płatności z rezerwy krajowej?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na to pytanie: czy prawo wspólnotowe sprzeciwia się stosowaniu przepisu takiego jak art. 17 ust. 1 lit. b) Regeling […], zgodnie z którym od kwoty, o którą zwiększone zostaną dodatkowe płatności w następstwie inwestycji zwiększającej zdolności produkcyjne lub

nabycia gruntów, odliczana jest kwota 500 EUR przed określeniem kwoty referencyjnej, na podstawie której przyznawane są uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

25 W swym pierwszym pytaniu sąd odsyłający podnosi w istocie kwestię, czy wykładni art. 42 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003 należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten pozostawia państwom członkowskim zakres swobodnego uznania pozwalający na określenie kwoty referencyjnej w wysokości 0 EUR i nieprzyznanie rolnikowi, który znajduje się w specyficznej sytuacji, takiej jak określona w art. 21 rozporządzenia nr 795/2004, żadnych uprawnień do płatności z rezerwy krajowej.

Uwagi przedłożone Trybunałowi

26 W swych przedłożonych na piśmie uwagach rządy niderlandzki i niemiecki oraz Komisja twierdzą, że art. 42 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003 w związku z art. 21 rozporządzenia nr 795/2004 pozostawia państwom członkowskim taki zakres swobodnego uznania, jeśli ta kwota referencyjna jest ustalana na podstawie obiektywnych kryteriów, a zatem nie narusza to zasady równego traktowania rolników i nie zakłóca rynku oraz nie zniekształca konkurencji.

Odpowiedź Trybunału

27 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach systemu płatności jednolitych państwa członkowskie są zgodnie z art. 42 rozporządzenia nr 1782/2003 zobowiązane do utworzenia rezerwy krajowej w celu uwzględnienia specyficznych sytuacji. Zgodnie z art. 42 ust. 4 państwa członkowskie wykorzystują rezerwę krajową w celu ustanowienia, zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia konkurencji, kwot referencyjnych dla rolników znajdujących się w specyficznej sytuacji.

28 W tym względzie należy podnieść, że wbrew brzmieniu art. 42 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 1782/2003, który wyraźnie pozostawia państwu członkowskiemu możliwość bądź wykorzystywania rezerwy krajowej w określonych w tych przepisach sytuacjach, bądź rezygnacji z jej wykorzystywania, art. 42 ust. 4 zobowiązuje państwa członkowskie do ustalenia kwot referencyjnych dla rolników, którzy znajdują się w specyficznej sytuacji. Ma to w szczególności miejsce w przypadku rolników, którzy dokonali inwestycji w celu zwiększenia swojej zdolności produkcyjnej lub nabyli grunty najpóźniej w dniu 15 maja 2004 r.

29 Należy jednak stwierdzić, że ani art. 42 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003, ani art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 795/2004 nie wykluczają a priori możliwości ustalenia przez państwo członkowskie kwoty referencyjnej w wysokości 0 EUR.

30 Zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 795/2004 przyznawane określonym w tym przepisie rolnikom uprawnienia do płatności są obliczane na podstawie ustalonych przez dane państwo członkowskie kwot referencyjnych. Wynika z tego, że ustawodawstwo krajowe, choćby nie podważało prawa do ustalenia kwoty referencyjnej, może jednak skutkować tym, że wynik obliczenia uprawnień do płatności będzie w pewnych przypadkach równał się kwocie 0 EUR.

31 Okoliczność ta jednak nie może zostać uznana za sprzeczną z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 795/2004, którego dokonana w świetle motywu dziewiątego tego rozporządzenia wykładnia zobowiązuje państwa członkowskie do przyznania danym rolnikom, w ramach art. 42 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003, uprawnień do płatności.

32 Jak bowiem wyraźnie wynika z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 795/2004 oraz art. 42 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003, państwa członkowskie korzystają przy określaniu kwoty referencyjnej, która ma być przyznawana, z pewnej elastyczności.

33 Nie ulega jednak wątpliwości, że te państwa członkowskie powinny, zgodnie z tymi przepisami, opierać się na obiektywnych kryteriach, nie naruszać zasady równego traktowania rolników i nie zakłócać rynku oraz nie zniekształcać konkurencji.

34 Na pierwsze pytanie należy zatem udzielić odpowiedzi, że wykładni art. 42 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003 należy dokonywać w taki sposób, iż przepis ten pozostawia państwom członkowskim zakres swobodnego uznania pozwalający na określenie kwoty referencyjnej w wysokości 0 EUR i nieprzyznanie rolnikowi, który znajduje się w specyficznej sytuacji, takiej jak określona w art. 21 rozporządzenia nr 795/2004, żadnych uprawnień do płatności z rezerwy krajowej, jeśli ta kwota referencyjna jest ustalana na podstawie obiektywnych kryteriów, nie narusza zasady równego traktowania rolników i nie zakłóca rynku oraz nie zniekształca konkurencji.

W przedmiocie pytania drugiego

35 W swym drugim pytaniu sąd odsyłający podnosi w istocie kwestię, czy prawo wspólnotowe sprzeciwia się stosowaniu przepisu krajowego, zgodnie z którym od kwoty, o którą zwiększone zostaną dodatkowe płatności przyznawane w następstwie dokonania inwestycji zwiększającej zdolności produkcyjne lub nabycia gruntów, odliczana jest, przed określeniem kwoty referencyjnej, na podstawie której przyznawane są uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej, kwota 500 EUR.

Uwagi przedłożone Trybunałowi

36 Rządy niderlandzki i niemiecki oraz Komisja stoją na stanowisku, że przepis taki nie jest sprzeczny z prawem wspólnotowym.

Odpowiedź Trybunału

37 Na wstępie należy przypomnieć, że przy wykonywaniu przepisów wspólnotowych państwa członkowskie są zobowiązane nie tylko do zastosowania się do przepisów danego rozporządzenia, lecz także do poszanowania ogólnych zasad prawa wspólnotowego, takich jak zasady równości traktowania, ochrony uzasadnionych oczekiwań i proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-241/07 JK Otsa Talu, Zb.Orz. s. I-4323, pkt 46).

38 Artykuł 42 ust. 4 rozporządzenia nr 1782/2003 ustanawia wymóg, aby kwoty referencyjne dla rolników, którzy znajdują się w specyficznej sytuacji, były ustalane na podstawie obiektywnych kryteriów i w taki sposób, aby zapewnić równość traktowania rolników i zapobiec zakłóceniom rynku oraz zniekształceniu konkurencji.

39 Artykuł 17 ust. 1 Regeling stanowi, że kwoty referencyjne są obliczane na podstawie zwiększenia, wskutek dokonania inwestycji służących zwiększeniu zdolności produkcyjnych, nabyciu własności, nabyciu lub dzierżawie gruntów, kwoty uzyskanych płatności bezpośrednich. Kwota ta jest następnie zmniejszana o 500 EUR, która to z kolei suma jest rozdzielana proporcjonalnie między kwoty dodatkowe, zanim zostaną one pomnożone przez stawkę procentową, którą określi minister. Obliczona w ten sposób kwota referencyjna stanowi podstawę, w oparciu o którą ustala się wartość uprawnień do płatności, które należy przyznać lub zwiększyć.

40 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że będący przedmiotem zawisłego przed sądem krajowym sporu przepis, zgodnie z którym zmniejszenie o 500 EUR przy obliczaniu kwoty referencyjnej ma zastosowanie do wszystkich rolników chcących skorzystać z rezerwy krajowej, jest przepisem o charakterze ogólnym, który opiera się na obiektywnych kryteriach i nie narusza zasady równości traktowania ani też nie pociąga za sobą zakłóceń rynku czy zniekształcenia konkurencji.

41 W odniesieniu w szczególności do zasady równości traktowania przypomnieć należy, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zasada ta wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób i by odmienne sytuacje nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie odmienne traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-313/04 Franz Egenberger, Zb.Orz. s. I-6331, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 W niniejszym przypadku w porównywalnej sytuacji znajdują się wszyscy rolnicy, którzy chcą skorzystać z rezerwy krajowej. Bez znaczenia w tym względzie jest okoliczność, że zmniejszenie o kwotę 500 EUR w przypadku małego gospodarstwa może mieć skutki idące dalej, niż ma to miejsce w przypadku dużego gospodarstwa. Jeśli natomiast nie spełniają oni warunków przyznania uprawnień do płatności jednolitej, rolnicy chcący skorzystać z rezerwy krajowej nie znajdują się w sytuacji porównywalnej do tej, w której znajdują się rolnicy, którzy skorzystali z prawidłowej płatności.

43 Należy ponadto podnieść, że zasada proporcjonalności, zgodnie z którą zamierzony cel powinien być realizowany w jak najmniej dolegliwy sposób, nie jest sprzeczna z takim jak ten będący przedmiotem zawisłego przed sądem krajowym sporu przepisem mającym na celu uniknięcie sytuacji, w której wprowadzenie w życie systemu płatności będzie skutkować ustalaniem kwot referencyjnych, które będą niewielkie i nieproporcjonalne w stosunku do poniesionych przez państwo członkowskie nakładów administracyjnych (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-16/89 Spronk, Rec. s. I-3185, pkt 28).

44 Pewne przepisy wspólnotowe same pozostawiają państwom członkowskim pewną swobodę umożliwiającą im stosowanie pułapu, poniżej którego wnioski o przyznanie pomocy są odrzucane. Przykładowo można wymienić przyznane państwom członkowskim w art. 12 ust. 6 rozporządzenia nr 795/2004 uprawnienie do określenia minimalnej powierzchni gospodarstwa, dla którego możliwe jest ubieganie się o określenie uprawnień do płatności, przy czym ta powierzchnia nie może przekraczać 0,3 ha. Ponadto zgodnie z art. 70 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. L 141, s. 18), państwa członkowskie mogą postanowić o nieprzyznawaniu żadnej pomocy, jeśli jej kwota przypadająca na jeden wniosek pomocowy nie przekracza 100 EUR. Wreszcie art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2529/2001 z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mięsa baraniego i koziego (Dz.U. L 341, s. 3) pozostawia państwom członkowskim pewną swobodę, umożliwiającą im ustalenie minimalnej liczby zwierząt, w odniesieniu do której może zostać złożony wniosek o przyznanie premii, w zakresie od dziesięciu do pięćdziesięciu sztuk.

45 Co do zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań należy przypomnieć, iż w dziedzinie wspólnej polityki rolnej przedsiębiorcy nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach swobodnego uznania władz krajowych (zob. ww. wyrok w sprawie JK Otsa Talu, pkt 51). Wynika z tego, że dokonywanie inwestycji w zdolności produkcyjne lub nabywanie gruntów nie umożliwia danemu podmiotowi gospodarczemu powoływania się na jakiekolwiek opierające się na tych inwestycjach uzasadnione oczekiwania, aby móc żądać przyznania kwoty referencyjnej właśnie ze względu na te inwestycje (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Spronk, pkt 29).

46 Biorąc pod uwagę powyższe, na pytanie drugie należy zatem udzielić odpowiedzi, że prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się stosowaniu przepisu krajowego, zgodnie z którym od kwoty, o którą zwiększone zostaną dodatkowe płatności przyznawane w następstwie inwestycji zwiększającej zdolności produkcyjne lub nabycia gruntów, odliczana jest, przed określeniem kwoty referencyjnej, na podstawie której przyznawane są uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej, kwota 500 EUR.

W przedmiocie kosztów

47 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 (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Wykładni art. 42 ust. 4 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 należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten pozostawia państwom członkowskim zakres swobodnego uznania pozwalający na określenie kwoty referencyjnej w wysokości 0 EUR i nieprzyznanie rolnikowi, który znajduje się w specyficznej sytuacji, takiej jak określona w art. 21 rozporządzenia Komisji (WE) nr 795/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu płatności jednolitych określonego w rozporządzeniu nr 1782/2003 po zmianach wprowadzonych rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1974/2004 z dnia 29 października 2004 r., żadnych uprawnień do płatności z rezerwy krajowej, jeśli ta kwota referencyjna jest ustalana na podstawie obiektywnych kryteriów, nie narusza zasady równego traktowania rolników i nie zakłóca rynku oraz nie zniekształca konkurencji.**

2) **Prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się stosowaniu przepisu krajowego, zgodnie z którym od kwoty, o którą zwiększone zostaną dodatkowe płatności przyznawane w następstwie inwestycji zwiększającej zdolności produkcyjne lub nabycia gruntów, odliczana jest, przed określeniem kwoty referencyjnej, na podstawie której przyznawane są uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej, kwota 500 EUR.**

Podpisy