OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO JÁNA MAZÁKA
przedstawiona w dniu 24 marca 2011 r.[1]

1. W niniejszej sprawie Fővárosi Bíróság (sąd miejski w Budapeszcie, Węgry) skierował do Trybunału kilka pytań dotyczących wykładni art. 22 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 („rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich")[2] i art. 68 rozporządzenia Komisji (WE) nr 817/2004[3]. Sprawa dotyczy producenta rolnego, który wszczął postępowanie przeciwko Mezőgazdasági és Fejlesztő és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (urzędowi ds. rolnictwa i rozwoju wsi, zwanemu dalej „Hivatal") w związku z odmową tego urzędu udzielenia mu pięcioletniej pomocy agrośrodowiskowej, po tym jak kontrola ujawniła, że informacje, które przedstawił we wniosku o pomoc, były błędne.

2. Sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy art. 22 rozporządzenia nr 1257/1999 i art. 68 rozporządzenia nr 817/2004 należy rozumieć w ten sposób, że na potrzeby kontroli dokonywanych na podstawie drugiego z wymienionych przepisów węgierski zintegrowany system identyfikacji i rejestracji bydła (Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer, zwany dalej „ENAR") stosuje się także w stosunku do pomocy agrośrodowiskowej na podstawie art. 22, której przyznawanie jest uzależnione od określonej gęstości hodowlanej, nawet gdy pomoc nie dotyczy zwierząt, a także czy ENAR może stanowić jedyny środek sprawdzenia, czy warunki kwalifikowalności do objęcia taką pomocą są spełnione. Ponadto sąd krajowy pyta, jakie obowiązki ciążą na organie krajowym w kwestii zapewniania rolnikom informacji o warunkach pomocy.

I — Wspólnotowe ramy prawne [aktualnie ramy prawne Unii Europejskiej („UE")]

3. Artykuł 66 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 817/2004 stanowią odpowiednio, że wnioski o przyznanie wsparcia na rozwój obszarów wiejskich dotyczące powierzchni lub zwierząt, które składane są oddzielnie od wniosków o pomoc na mocy art. 6 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001, wskazują wszystkie powierzchnie i zwierzęta należące

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160, s. 80), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1783/2003 z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 270, s. 70).

3 — Rozporządzenie z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz.U. L 153, s. 30).

do danego gospodarstwa, właściwe do celów kontroli wniosków w ramach danego środka, włącznie z tymi, dla których nie wnioskuje się o wsparcie, oraz że zwierzęta i działki powinny być identyfikowane zgodnie z art. 18 i 20 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 [4].

4. Artykuł 67 rozporządzenia nr 817/2004 stanowi:

„1. Wstępne wnioski o udział w systemie i kolejne wnioski o płatności są sprawdzane w sposób zapewniający rzeczywistą weryfikację i zgodność z warunkami przyznawania pomocy.

Państwa członkowskie określają odpowiednie metody i sposoby kontroli każdego środka wsparcia, a także osoby podlegające kontrolom.

4 — Odpowiednio: rozporządzenie Komisji z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz.U. L 327, s. 11) oraz rozporządzenie Rady z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1, z późniejszymi zmianami w Dz.U. L 94, s. 70).

We właściwych przypadkach państwa członkowskie wykorzystują zintegrowany system zarządzania i kontroli [»ZSZiK«] ustanowiony rozporządzeniem (EWG) nr 3508/92.

[…]”.

5. Na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1782/2003, każde państwo członkowskie powinno ustanowić zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZiK).

6. Artykuł 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 stanowi, że ZSZiK obejmuje następujące elementy: „a) skomputeryzowaną bazę danych; b) system identyfikacji działek rolnych; c) system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, o którym mowa w art. 21; d) wnioski o pomoc; e) zintegrowany system kontroli; f) jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc”.

7. Artykuł 18 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że w przypadku stosowania przepisów art. 67, 68, 69, 70 i 71 „zintegrowany system obejmuje system identyfikacji i rejestracji zwierząt ustanowiony zgodnie z dyrektywą 92/102/EWG […] oraz rozporządzeniem (WE) nr 1760/2000”.

8. Stosownie do art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, skomputeryzowana baza danych rejestruje dla każdego gospodarstwa

rolnego dane uzyskane z wniosków o pomoc i w szczególności pozwala na bezpośrednie i natychmiastowe zasięgnięcie, za pośrednictwem właściwego organu państwa członkowskiego, informacji odnoszących się do lat kalendarzowych lub gospodarczych począwszy od 2000 r. Artykuł 19 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że „państwa członkowskie mogą utworzyć zdecentralizowane bazy danych, pod warunkiem że zarówno one, jak i procedury administracyjne rejestrowania danych i dostępu do nich, są zaprojektowane w jednolity sposób na obszarze całego terytorium danego państwa członkowskiego oraz są kompatybilne między sobą w celu umożliwienia kontroli krzyżowych".

9. Artykuł 16 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 [5] stanowi, że „państwa członkowskie mogą wprowadzić procedury, według których dane zawarte w skomputeryzowanej bazie danych bydła mogą zostać użyte dla celów wniosku pomocowego pod warunkiem że skomputeryzowana baza danych bydła zapewnia poziom zabezpieczenia oraz wdrożenia niezbędny do właściwego zarządzania rozpatrywanymi programami pomocowymi. Takie procedury mogą składać się z systemu, zgodnie z którym rolnik może ubiegać się o przyznanie pomocy w odniesieniu do wszystkich zwierząt, które w terminie ustalonym przez państwo członkowskie, kwalifikują do przyznania pomocy na podstawie danych zawartych w skomputeryzowanej bazie danych bydła. W takim przypadku państwa członkowskie podejmą niezbędne środki gwarantujące, że:

a) zgodnie z warunkami stosowanymi dla rozpatrywanego programu pomocy data rozpoczęcia oraz zakończenia stosownych okresów przetrzymania będzie jasno określona i znana rolnikowi;

b) rolnik zdaje sobie sprawę, że wszystkie zwierzęta, które okażą się być nieprawidłowo zidentyfikowane lub zarejestrowane w systemie identyfikacji i rejestracji bydła będą uznane za zwierzęta, u których stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa w art. 59.

[…]".

10. Według art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 [6] system identyfikacji i rejestracji bydła obejmuje w szczególności następujące elementy: a) indywidualne paski informacyjne na uszach zwierzęcia; b) skomputeryzowane bazy danych. Według art. 5 tego rozporządzenia „Właściwe władze państw członkowskich tworzą skomputeryzowane

5 — Rozporządzenie z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. L 141, s. 18). Na podstawie art. 80 tego rozporządzenia odniesienia do rozporządzenia nr 2419/2001 będą interpretowane jako odniesienia do rozporządzenia nr 796/2004, zaś rozporządzenie nr 2419/2001 traci moc.

6 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 820/97 (Dz.U. L 204, s. 1).

bazy danych zgodnie z przepisami art. 14 i 18 dyrektywy 64/432/WE" [7].

II — Okoliczności faktyczne i pytania prejudycjalne

11. W dniu 26 listopada 2004 r. K. Nagy złożył wniosek o pomoc agrośrodowiskową w okresie pięcioletnim. Na podstawie art. 32 ust. 2 rozporządzenia 150/2004 (X.12.) (zwanego dalej „rozporządzeniem 150/2004") węgierskiego ministra ds. rolnictwa i rozwoju wsi (zwanego dalej „ministrem") przesłanką pomocy jest w przypadku pastwisk posiadanie co najmniej 0,2 sztuk bydła na jeden hektar.

12. We wniosku K. Nagy oświadczył, że ma dwanaście sztuk bydła, i odpowiednio w dniu 10 sierpnia 2005 r. oraz w dniu 6 października 2006 r. wypłacona została mu pomoc za lata 2004/2005 i 2005/2006. Jednakże kontrola na miejscu dokonana w dniu 18 października 2006 r., jak również kontrola krzyżowa dokonana za pomocą rejestru ENAR wykazały, że w chwili złożenia wniosku o pomoc K. Nagy nie posiadał dwunastu sztuk bydła zadeklarowanych we wniosku.

13. W dniu 15 grudnia 2006 r. decyzją nr 2030946187 Hivatal stwierdził, że K. Nagy nie spełnił warunków kwalifikowalności do objęcia pomocą na podstawie art. 32 ust. 2 rozporządzenia 150/2004 w zakresie, w jakim przeprowadzone kontrole nie potwierdziły, że liczba zwierząt zadeklarowanych we wniosku była prawidłowa. Wskutek tego K. Nagy został wyłączony z pięcioletniej pomocy agrośrodowiskowej i nakazano mu zwrot już wypłaconej kwoty (5230 EUR).

14. K. Nagy złożył odwołanie od tej decyzji do ministra, który jako organ II instancji utrzymał w mocy decyzję Hivatal w dniu 10 sierpnia 2007 r. na podstawie art. 32 ust. 2 rozporządzenia 150/2004. K. Nagy zaskarżył decyzję Ministerstwa do sądu krajowego, podnosząc, że w rzeczywistości w chwili złożenia wniosku dysponował liczbą zwierząt wymaganą na podstawie tego przepisu, nie wiedział jednak o ENAR i nie miał świadomości, że rejestracja w tym systemie była niezbędna dla uzyskania pomocy. Nie udzielono mu żadnej informacji w tym względzie.

15. W tej sytuacji sąd krajowy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 22 rozporządzenia nr 1257/1999 i art. 68 rozporządzenia nr 817/2004

7 — Dyrektywa Rady z dnia 26 czerwca 1964 r. w sprawie problemów zdrowotnych zwierząt wpływających na handel wewnątrzwspólnotowy bydłem i trzodą chlewną (Dz.U. 121 z 29.7.1964, s. 1977).

należy interpretować w ten sposób, że w przypadku specjalnych programów pomocy agrośrodowiskowych dla pastwisk, o których mowa w pierwszym z wymienionych artykułów, kontrola danych zawartych w bazie danych ENAR [zintegrowany system identyfikacji i rejestracji] zgodnie z art. 68 rozporządzenia nr 817/2004 powinna rozciągać się na dopłaty obszarowe, które wiążą się z przesłanką gęstości hodowlanej?

2) Czy wyżej wymienione przepisy należy interpretować w ten sposób, że również wtedy należy przeprowadzać kontrolę krzyżową zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli [ZSZiK], w przypadkach gdy przesłanką dopłat jest gęstość hodowlana, aczkolwiek nie chodzi o premię hodowlaną?

3) Czy przepisy te można interpretować w ten sposób, że przy ocenie dopłat obszarowych właściwy organ może lub powinien kontrolować niezależnie od ENAR rzeczywiste spełnienie przesłanek wypłaty?

4) Wychodząc od wykładni ww. przepisów, jaki obowiązek kontroli oznacza dla właściwych organów wymóg kontroli krzyżowej i kontroli, o którym mowa w przywołanych przepisach wspólnotowych? Czy kontrolę można ograniczyć do oceny danych zawartych w ENAR?

5) Czy rzeczone przepisy nakładają na organ krajowy obowiązek informowania o przesłankach otrzymania dopłat (jak np. informacji o rejestracji w ENAR)? Jeżeli tak, to w jaki sposób i w jakim zakresie?".

16. Pisemne uwagi przedstawione zostały przez K. Nagya, rząd węgierski i Komisję.

III — Ocena

A — *Pytania 1 i 2*

17. W pytaniach 1 i 2, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy zasadniczo zmierza do ustalenia, czy art. 22 rozporządzenia

nr 1257/1999 w związku z art. 68 rozporządzenia nr 817/2004 należy interpretować w ten sposób, że zezwala on właściwym organom na dokonywanie kontroli krzyżowych na potrzeby przyznawania pomocy w świetle drugiego z wymienionych przepisów oraz na podstawie przesłanki dotyczącej określonej gęstości hodowlanej, w oparciu o ZSZiK, a w szczególności w oparciu o dane zarejestrowane w krajowym systemie identyfikacji i rejestracji, takim jak ENAR.

18. K. Nagy podnosi, że rejestr ENAR nie pozostaje w związku z płatnościami obszarowymi uzależnionymi od przesłanki dotyczącej określonej gęstości hodowlanej, ponieważ pomoc ta nie jest pomocą dotyczącą zwierząt, a przede wszystkim ponieważ cel będący podstawą przyznawania płatności obszarowych różni się od celu uzasadniającego płatności dotyczące zwierząt.

19. Rząd węgierski i Komisja twierdzą zasadniczo, że kontrole krzyżowe przeprowadzane przy użyciu ZSZiK oraz w szczególności kontrole przeprowadzane przy użyciu danych z rejestru ENAR powinny także być przeprowadzane w sytuacji, gdy pomoc jest uzależniona od przesłanki dotyczącej określonej gęstości hodowlanej, nawet jeżeli pomoc nie jest pomocą dotyczącą zwierząt.

20. Rząd węgierski argumentuje, że art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 nie czyni obowiązkowym stosowania systemów identyfikacji i rejestracji — czyni je obowiązkowymi tylko w przypadku niektórych określonych rodzajów pomocy, przy czym przedmiotowa pomoc nie należy do tych rodzajów. Z drugiej strony rozporządzenie nr 817/2004 przemawia za tym, aby ENAR był stosowany nawet w tego rodzaju przypadkach. Według rządu węgierskiego z powyższego wynika, że konieczne jest stosowanie ZSZiK — a raczej niektórych jego elementów, włączywszy w to krajowy Zintegrowany System Identyfikacji i Rejestracji bydła, taki jak ENAR — kiedykolwiek jest to możliwe.

21. Komisja podnosi, że w zakresie, w jakim art. 68 rozporządzenia nr 817/2004 stanowi, iż kontrole administracyjne są wyczerpujące, przepis ten stosuje się także do gęstości hodowlanej. W rezultacie właściwe jest stosowanie przepisów dotyczących ZSZiK, a w szczególności przepisów dotyczących krajowych zintegrowanych systemów identyfikacji i rejestracji bydła takich jak ENAR, do pomocy przyznawanej na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 1257/1999, która nie dotyczy zwierząt.

22. W pierwszym rzędzie należy przypomnieć, że Unia Europejska wprowadziła ZSZiK w 1992 r. [8] w celu poprawy efektywności dokonywania płatności bezpośrednich na

8 — Zobacz rozporządzenie Rady (EWG) nr 3508/92 z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiające zintegrowany system zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy (Dz.U. L 355, s. 1). Rozporządzenie to zostało uchylone przez rozporządzenie nr 1782/2003, które stanowiło, że poprzednie rozporządzenie będzie w dalszym ciągu stosować się do wniosków o płatności bezpośrednie w odniesieniu do lat kalendarzowych poprzedzających rok 2005.

rzecz rolników na podstawie WPR [9]. W szczególności państwa członkowskie musiały wprowadzić rejestry elektroniczne rejestrujące w odniesieniu do każdej odnośnej działki gruntu rolnego objętej wnioskiem wszelkie informacje wymagane do kontroli krzyżowej wniosków, z uwzględnieniem tożsamości właściciela, daty ustanowienia uprawnień, daty ostatniego wykorzystania, pochodzenia i rodzaju uprawnienia, jak również położenia gruntu oraz dokładnych pomiarów. Jednakże ZSZiK nie utrwala informacji dotyczących posiadania lub własności gruntu, ponieważ jest narzędziem zarządczym przeznaczonym do ułatwiania wypłat pomocy dla rolników. Według Trybunału Obrachunkowego „system ZSZiK, jeśli jest prawidłowo stosowany, stanowi skuteczny system kontroli ograniczający ryzyko błędów lub nieprawidłowych wydatków" [10].

23. W szczególności w odniesieniu do sprawy toczącej się przed sądem krajowym z akt sprawy wynika, że rząd węgierski w istocie podporządkował się zaleceniom Komisji zawartym w piśmie z dnia 7 lutego 2006 r. i dotyczącym wyników kontroli przeprowadzonej w dniach 17–21 października 2005 r. w związku z rozliczeniem rachunków wydatków na rozwój wsi finansowanych lub współfinansowanych przez EFOGR i SAPARD [11]. W tychże zaleceniach Komisja ponaglała władze węgierskie do „uwzględnienia w bazach danych związanych ze zwierzętami kontroli krzyżowych w zakresie zwierząt zadeklarowanych, w interesie przestrzegania stosownych przepisów, w odniesieniu do każdego środka uzależnionego od przesłanki kwalifikowalności gęstości hodowlanej". Z tego względu władze węgierskie przeprowadziły retroaktywne kontrole krzyżowe dotyczące pierwszego okresu programów agrośrodowiskowych (2004/2005) — w tym kontrolę krzyżową sprawy K. Nagya — i zdecydowały o przeprowadzeniu kontroli krzyżowych z systemem ENAR we wszystkich przyszłych przypadkach, począwszy od przypadków dotyczących drugiego okresu.

24. Przechodząc do przedmiotowych regulacji, chciałbym wskazać, że według treści art. 22 akapit drugi tiret trzecie rozporządzenia nr 1257/1999 wsparcie agrośrodowiskowe

9 — Dla objaśnienia, w roku 2005, rolnicy złożyli 5 280 068 wniosków (o pomoc opierającą się na zadeklarowanym obszarze). Jednakże elementy podlegające kontroli są prostsze i mogą być kontrolowane efektywnie przy użyciu baz danych uzupełnianych przez ograniczoną próbkę kontroli na miejscu. Z tego względu Rada postanowiła stworzyć ZSZiK w 1992 r. Okazuje się, że 100% wniosków musi być kontrolowanych przez kontrole administracyjne, a jedynie 7% wniosków było sprawdzanych na miejscu (minimum wynosiło 5%). Zobacz Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, *IACS: A successful risk management system*, Komisja Europejska 2007 (dostępny na stronie internetowej http://ec.europa.eu/budget/library/documents/implement_control/conf_risk_1007/iacs_risk_en.pdf).

10 — Ibidem, s. 5.

11 — Specjalny Program Akcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (SAPARD) pomaga krajom ubiegającym się o członkostwo w Unii Europejskiej przygotować się do WPR i innych środków dotyczących struktury agrarnej i rozwoju wsi.

ma promować w szczególności „zachowanie środowisk rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej, które są zagrożone".

25. Artykuł 37 ust. 4 rozporządzenia nr 1257/1999 stanowi, że państwa członkowskie mogą ustanowić dalsze lub bardziej restrykcyjne warunki przyznawania wsparcia Unii na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, pod warunkiem jednak że warunki te będą zgodne z celami i wymaganiami ustanowionymi w tym rozporządzeniu.

26. W niniejszej sprawie węgierski plan rozwoju wsi, który został zatwierdzony przez Komisję [12], jako przesłankę prawa do pomocy wprowadził wymóg posiadania w przypadku pastwisk co najmniej 0,2 sztuk bydła na jeden hektar — w celu zachowania pastwisk bogatych we florę i faunę.

27. Można zatem stwierdzić, że ten warunek jest z kolei zgodny z warunkiem ustanowionym w art. 37 ust. 4 rozporządzenia nr 1257/1999.

28. Rząd węgierski słusznie wspomniał, że art. 68 rozporządzenia nr 817/2004 w sposób niedwuznaczny stanowi, że kontrole administracyjne powinny być wyczerpujące i obejmować kontrole krzyżowe, kiedykolwiek jest to wskazane, „m.in. względem danych z [ZSZiK]" (w wersji niemieckiej „unter anderem in allen geeigneten Fällen" oraz w wersji francuskiej „entre autres, dans tous les cas appropriés").

29. Ponadto kwestia ta została podkreślona w motywie 38 preambuły do rozporządzenia nr 817/2004, który stanowi, że „przepisy administracyjne powinny pozwolić na lepsze zarządzanie, monitorowanie i kontrolę wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich" oraz że „w celu uproszczenia, tam gdzie jest to możliwe, powinien być stosowany [ZSZiK] przewidziany w […] rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003".

30. Z powyższego wynika, że art. 68 rozporządzenia nr 817/2004 dotyczy także przesłanki gęstości hodowlanej w zakresie, w jakim jest to przesłanka prawna wprowadzona przez Węgry. Z tego względu w odniesieniu do tej przesłanki właściwe jest stosowanie przepisów odnoszących się do pomocy dotyczącej zwierząt.

31. W tym względzie art. 66 ust. 4 rozporządzenia nr 817/2004 stanowi, że zwierzęta

12 — W dniu 26 sierpnia 2004 r., decyzją C(2004) 3235, Komisja zatwierdziła węgierski plan rozwoju wsi. Na podstawie art. 44 ust. 2 rozporządzenia nr 1257/1999, Komisja ocenia zaproponowane plany, aby ustalić, czy są one zgodne z tym rozporządzeniem.

i działki powinny być identyfikowane zgodnie z art. 18 i 20 rozporządzenia nr 1782/2003.

32. Z tego względu, ponieważ ustawodawstwo krajowe wymaga określonej gęstości hodowlanej jako przesłanki przedmiotowej pomocy, jest możliwe i właściwe, aby właściwy organ przeprowadził kontrolę krzyżową danych przedstawionych we wniosku pomocowym i w ten sposób weryfikował spełnianie przesłanki gęstości hodowlanej na podstawie ZSZiK [13] i ENAR, będącego zintegrowanym systemem identyfikacji i rejestracji bydła ustanowionym stosownie do rozporządzenia nr 1760/2000, o którym mowa w art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003. Innymi słowy, ze strony właściwego organu stosowne jest skontrolowanie, czy rejestr ENAR potwierdza liczbę zwierząt zadeklarowanych we wniosku pomocowym.

B — *Pytania 3 i 4*

33. W pytaniach 3 i 4, które należy rozważyć łącznie, sąd krajowy zasadniczo dąży do ustalenia, czy na potrzeby kontroli kwalifikowalności do uzyskania pomocy agrośrodowiskowej na podstawie art. 22 rozporządzenia nr 1257/1999 przepis ten w związku z art. 68 rozporządzenia nr 817/2004 umożliwia właściwym organom jedynie sprawdzanie danych w krajowym zintegrowanym systemie identyfikacji i rejestracji bydła (takim jak ENAR), czy też przeciwnie, przepisy te wymagają od właściwych organów przeprowadzenia innych kontroli. Jeżeli należy dokonać innych kontroli, sąd krajowy chciałby ustalić ich charakter.

34. W tym zakresie K. Nagy twierdzi, że w chwili składania wniosku spełniał wszelkie znajdujące zastosowanie warunki oraz że prawodawstwo Unii nie mogło mieć na celu w przypadku płatności obszarowych uczynienia rejestru ENAR jedynym środkiem potwierdzenia liczby sztuk bydła występujących w jego gospodarstwie.

35. Jednakże wspólnie z rządem węgierskim i Komisją uważam, że właściwe organy mogą w przypadkach, w których jest to uzasadnione, opierać się wyłącznie na danych ujawnionych w wyniku kontroli krzyżowej przeprowadzonej na podstawie rejestru ENAR.

36. Z akt wynika, że K. Nagy jest „hodowcą zwierząt" w rozumieniu art. 2 lit. q) rozporządzenia nr 2419/2001. Na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 1760/2000 każdy hodowca

13 — Zobacz art. 18 rozporządzenia nr 1782/2003.

zwierząt powinien informować właściwe organy o liczbie zwierząt występujących w jego gospodarstwie [14].

37. Ponadto w art. 67 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 817/2004 — a zatem także w art. 66 ust. 1 i 4 tego rozporządzenia — znajduje się odniesienie do ZSZiK, który przeznaczony jest m.in. do identyfikacji zwierząt występujących w gospodarstwie. System ten funkcjonuje w szczególności za pomocą skomputeryzowanej bazy danych i nawiązuje m.in. do systemu identyfikacji i rejestracji bydła ustanowionego zgodnie z rozporządzeniem nr 1760/2000.

38. W tym względzie Trybunał w wyroku w sprawie Maatschap Schonewille-Prins podkreślił [15], że przyznanie premii za ubój jest uzależnione od przestrzegania przez hodowców odnośnych zwierząt właściwych wymogów unijnych dotyczących identyfikacji i rejestracji bydła.

39. W kwestii systemu identyfikacji i rejestracji art. 16 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 796/2004 stanowi — jak słusznie wspomniała Komisja — że pod pewnymi warunkami państwa członkowskie mogą określić wnioski pomocowe, w stosunku do których możliwe jest korzystanie z danych zawartych w skomputeryzowanej bazie danych bydła, jak również przesłanki, zgodnie z którymi wnioski mogą być uwzględniane w odniesieniu do zwierząt, które według skomputeryzowanej bazy danych, kwalifikowały się do objęcia pomocą w dacie określonej przez państwo członkowskie. Dodatkowo art. 57 ust. 4 lit. b) tego rozporządzenia stanowi, że w przypadku gdy stwierdzone nieprawidłowości dotyczą niepoprawnych wpisów w ewidencji, należy przeprowadzić drugą kontrolę w celu ustalenia, czy występowanie danych zwierząt powinno być uznane za „niezatwierdzone". We wszystkich pozostałych przypadkach pierwsze ustalenie uznaje się za ważne, tj. włączywszy w to przypadki, w których brak jakichkolwiek danych.

40. Można dodać, że w związku z systemem identyfikacji i rejestracji zwierząt w sprawozdaniu specjalnym nr 6/2004 Trybunału Obrachunkowego wspomniano, że zintegrowany system identyfikacji i rejestracji bydła został wprowadzony w 1992 r. ściśle w celu zapobiegania nieuzasadnionym płatnościom; system ten stał się ważnym elementem ZSZiK; odgrywa on ważną rolę w systemie kontroli administracyjnej pomocy dla rozwoju wsi. Sprawozdanie specjalne 6/2004 stwierdza, że praktyczne funkcjonowanie i finalna wiarygodność bazy danych są uzależnione od hodowców zwierząt, którzy powinni wspierać bazę danych w wyczerpujący sposób

14 — W wyroku z dnia 24 maja 2007 r. w sprawie C-45/05 Maatschap Schonewille-Prins, Zb.Orz. s. I-3997, pkt 36, Trybunał zauważył, że „należy podkreślić, że przepis ten ma charakter bezwzględnie wiążący, opisując w sposób szczegółowy zakres obowiązku zgłoszenia spoczywającego na posiadaczach zwierząt oraz definiując precyzyjnie termin im wyznaczony na jego spełnienie".

15 — Wyżej wymieniony w przypisie 14, pkt 48.

i zapewniać jej niezwłoczną aktualizację [16]. Według tego raportu skomputeryzowany rejestr bydła — centralny element systemu identyfikacji i rejestracji — jest wykorzystywany w zogniskowany sposób w celu orzekania o zasadności wniosków pomocowych.

41. Przedmiotowe przepisy rozporządzenia nr 817/2004, o wykładnię których wnosi sąd krajowy, potwierdzają ważną rolę pełnioną przez rejestr ENAR w kontroli administracyjnej wsparcia dla rozwoju wsi. Jak wspomniano powyżej, motyw 38 tego rozporządzenia podkreśla, że „Przepisy administracyjne powinny pozwolić na lepsze zarządzanie, monitorowanie i kontrolę wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich" oraz że „tam gdzie jest to możliwe, powinno być stosowane [ZSZiK] […]".

42. Artykuł 67 rozporządzenia nr 817/2004 stanowi, że wstępne wnioski o udział w systemie i kolejne wnioski o płatności są sprawdzane w sposób zapewniający rzeczywistą weryfikację i zgodność z warunkami przyznawania pomocy. Według art. 68, „kontrole administracyjne są wyczerpujące i obejmują kontrole przekrojowe, tam gdzie stosowne, między innymi z danymi pochodzącymi ze [ZSZiK]. Odnoszą się do powierzchni i zwierząt objętych danym środkiem wsparcia w celu uniknięcia wszelkich nieuzasadnionych płatności pomocy finansowej. […]".

43. Jak zauważył prawidłowo rząd węgierski, z powyższego wynika, że dane w rejestrze ENAR powinny być nie tylko wiarygodne, ale także pełne dla potrzeb oceny, czy spełnione zostały przesłanki stanowiące o kwalifikowalności do uzyskania pomocy. Istotnie, w wyroku w sprawie Maatschap Schonewille-Prins Trybunał podkreślił, że „system identyfikacji i rejestracji bydła musi być zawsze absolutnie skuteczny i niezawodny, w szczególności umożliwiając właściwym władzom w razie epizootii zlokalizowanie pochodzenia zwierzęcia w jak najkrótszym czasie oraz bezzwłoczne podjęcie działań niezbędnych w celu uniknięcia wszelkiego ryzyka dla zdrowia publicznego" [17].

44. Jest zatem możliwe, aby zgodzić się z argumentem, że rejestr ENAR jako element złożonego systemu poświadcza spełnianie warunków kwalifikowalności zarówno w odniesieniu do liczby sztuk bydła, jak i gęstości hodowlanej. W konsekwencji wydaje się, że Hivatal — w chwili ustalenia wyłącznie

16 — Sprawozdanie specjalne nr 6/2004 Trybunału Obrachunkowego dotyczące stworzenia Systemu Identyfikacji i Rejestracji Bydła (SIRB) w Unii Europejskiej, wraz z odpowiedziami Komisji (zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE) (Dz.U. C 29, s. 1), pkt 57.

17 — Wyżej wymieniony w przypisie 14, pkt 41.

na podstawie ENAR, że K. Nagy nie posiadał liczby sztuk bydła zadeklarowanej we wniosku pomocowym — był rzeczywiście uprawniony, aby nie uciekać się do innych środków dowodowych.

45. Z powyższych rozważań wynika, że na podstawie art. 16 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 796/2004 właściwe organy mogą, zamierzając odmówić pomocy, oprzeć się wyłącznie na danych wynikających z kontroli krzyżowych względem rejestru ENAR, pod warunkiem że organy te wypełniły swój obowiązek udzielenia informacji w tym przedmiocie w trakcie postępowania.

C — *Pytanie 5*

46. W pytaniu 5 sąd krajowy pyta, czy art. 22 rozporządzenia nr 1257/1999 w związku z art. 68 rozporządzenia nr 817/2004 nakłada na władze krajowe obowiązek zapewnienia informacji dotyczących przesłanek pomocy agrośrodowiskowej na podstawie art. 22. W przypadku istnienia takiego obowiązku sąd krajowy zmierza do ustalenia charakteru i zakresu tego obowiązku.

47. K. Nagy twierdzi, że w czasie składania jego wniosku pomocowego nie był świadomy faktu, iż powinien rejestrować w ENAR liczbę sztuk bydła występujących w jego gospodarstwie. Ponadto nikt nie zasygnalizował mu — zarówno ustnie lub na piśmie, w drodze powiadomienia, informacji, uwagi lub instrukcji — że formalność taka była wymagana oraz że była ona w istocie podstawową przesłanką pomocy, o którą się ubiegał.

48. Rząd węgierski podnosi, że ani rozporządzenie nr 1257/1999, ani też rozporządzenie nr 817/2004 nie stanowi podstawy dla wniosku, że władze krajowe są obarczone obowiązkiem udzielenia konkretnej informacji wykraczającym ponad obowiązek umożliwienia potencjalnym wnioskodawcom zapoznania się z przepisami prawnymi dotyczącymi przedmiotowej pomocy przez zapewnienie ich publikacji. Ponadto rząd węgierski uważa, że poza ogólnymi informacjami zapewnianymi w komunikatach, dokumentach i poradnikach dotyczących wniosków pomocowych rolnicy mogą uzyskiwać informacje, zwracając się do właściwych organów.

49. Komisja zasadniczo twierdzi, że według art. 16 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 796/2004 do sądu krajowego należy ocena, czy dane państwo członkowskie powzięło wymagane środki.

50. Moim zdaniem w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie 5 w pierwszym rzędzie niezbędne jest przypomnienie, że na gruncie praw podstawowych jest niezbędne — przez wzgląd na wejście w życie Traktatu Lizbońskiego — wzięcie pod uwagę Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą"), która według art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE ma „taką samą moc prawną jak Traktaty".

51. System prawny Unii niezaprzeczalnie dąży do zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania jako ogólnej zasady prawa. Zasada ta została zagwarantowana także w art. 20 Karty. Nie może być zatem wątpliwości, że cel przestrzegania zasady równego traktowania jest zgodny z prawem Unii.

52. W niniejszej sprawie powyższy art. 20 znajduje zastosowanie na podstawie art. 51 ust. 1 Karty, ponieważ dane państwo członkowskie dokonuje transpozycji prawa Unii.

53. Idąc dalej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z zasady równego traktowania względnie z zakazu dyskryminacji wynika to, że porównywalne sytuacje nie powinny być traktowane odmiennie, a różne sytuacje nie mogą być traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione [18].

54. Jest prawdą, że w bieżącej sprawie rozporządzenia nr 1257/1999 i nr 817/2004 nie zajmują się kwestią, czy po stronie organów krajowych istnieje szczególny obowiązek zapewniania informacji dotyczących warunków kwalifikowalności do uzyskania pomocy agrośrodowiskowej, a zatem wydawałoby się, że argumenty obronne K. Nagya są nieuzasadnione.

55. Jednakże na gruncie systemu — lub raczej podsystemu — wniosków pomocowych w kontekście WPR jest w istocie możliwe zidentyfikowanie takiego obowiązku.

56. Artykuł 16 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 796/2004 stanowi, że władze krajowe mogą, zgodnie ze znajdującymi zastosowanie procedurami, oprzeć się wyłącznie na skomputeryzowanej bazie bydła, z zastrzeżeniem określonych warunków (zob. pkt 9 powyżej).

57. Jakkolwiek obowiązek informowania nie jest bezpośrednio związany ze sprawą K. Nagya, to jest on bez wątpienia istotny

18 — Zobacz m.in. wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical, Zb.Orz. s. I-7027, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo.

dla rolników ubiegających się o pomoc w ten sam sposób, w jaki uczynił to K. Nagy. Wynika z tego, że w zasadzie w ramach systemu udzielania pomocy właściwe organy są obarczone obowiązkiem informowania wnioskodawców oraz potencjalnych wnioskodawców.

58. Z tego względu K. Nagy także powinien zostać należycie poinformowany.

59. Jeżeliby przyjąć w postępowaniu przed sądem krajowym, że okoliczność, iż obowiązek poinformowania nie został wypełniony, nie ma konsekwencji prawnych, oznaczałoby to, że stworzono co najmniej dwie kategorie wnioskodawców w ramach tego samego systemu pomocy dla rolników: (i) kategorię wnioskodawców, którzy mają prawo do informacji o skutkach prawnych w przypadku ustalenia, że zwierzęta nie zostały prawidłowo zidentyfikowane lub zarejestrowane, ponieważ znajdujące zastosowanie ustawodawstwo wyraźnie nakłada na właściwe władze obowiązek zapewniania, aby byli poinformowani, oraz (ii) kategorię wnioskodawców, którzy pomimo faktu, że znajdują się zasadniczo w tej samej sytuacji, nie posiadają tego prawa, ponieważ znajdujące zastosowanie ustawodawstwo nie zawiera wyraźnego postanowienia w tym zakresie.

60. Moim zdaniem takie zróżnicowanie skutkowałoby naruszeniem fundamentalnej zasady równości wobec prawa, której konkretną manifestacją w niniejszej sprawie jest prawo K. Nagya, jako wnioskującego o pomoc, do bycia poinformowanym o konsekwencjach prawnych braku prawidłowego zarejestrowania liczby sztuk bydła w rejestrze ENAR, podobnie jak uznaje się takie prawo w przypadku ubiegających się o pomoc na podstawie art. 16 rozporządzenia nr 796/2004. Należy dodać, że ewidentnie brakuje jakiegokolwiek faktycznego uzasadnienia dla takiego odmiennego traktowania. Jestem zdania, że takie naruszenie byłoby sprzeczne z art. 20 Karty.

61. Z wszystkich dotychczasowych rozważań wynika, że na pytanie 5 należałoby odpowiedzieć w ten sposób, że w sprawie takiej jak tocząca się przed sądem krajowym organ krajowy był zobowiązany do udzielenia ubiegającemu się o pomoc (K. Nagyowi) takich informacji, które umożliwiłyby mu nie tylko spełnienie wszelkich przesłanek uzyskania pomocy, ale także uniknięcie ujemnych konsekwencji (oddalenia wniosku o pomoc lub obowiązku zwrotu już uzyskanej pomocy) braku postępowania zgodnego z takimi informacjami.

62. Jednakże wyłącznie do sądu krajowego należy ustalenie na podstawie okoliczności faktycznych, czy informacje udostępnione K. Nagyowi przed złożeniem przez niego wniosku o udzielenie pomocy wystarczały do zapewnienia mu rzeczywistej możliwości uniknięcia odmowy wnioskowanej pomocy oraz obowiązku zwrotu już otrzymanej pomocy.

IV — Wnioski

63. W związku z tym uważam, iż na pytania prejudycjalne przedstawione przez Fővárosi Bíróság powinno się udzielić następujących odpowiedzi:

— Pytania 1 i 2: W kontekście badania wniosku o pomoc agrośrodowiskową, w przypadku gdy udzielenie pomocy jest uzależnione od spełniania przesłanki gęstości hodowlanej, pomimo że pomoc nie jest pomocą dotyczącą zwierząt, właściwe jest przeprowadzanie kontroli krzyżowych przy użyciu zintegrowanego systemu administracji i kontroli (ZSZiK) oraz krajowego zintegrowanego systemu identyfikacji i rejestracji (takiego jak ENAR).

— Pytania 3 i 4: Na podstawie art. 16 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, w związku z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającym i uchylającym niektóre rozporządzenia, z późniejszymi zmianami, oraz rozporządzeniem Komisji (WE) nr 817/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) właściwe organy krajowe mogą w sytuacjach, w których jest to stosowne, opierać się wyłącznie na danych wynikających z kontroli krzyżowych z rejestrem ENAR.

— Pytanie 5: W kwestii obowiązku zapewnienia informacji o przesłankach stanowiących o kwalifikowalności do uzyskania pomocy państwo członkowskie ma obowiązek podjęcia wszelkich stosownych środków, aby zapewnić, że:

a) zgodnie z warunkami stosowanymi dla rozpatrywanego programu pomocy data rozpoczęcia oraz zakończenia stosownych okresów przetrzymania będzie jasno określona i przekazana rolnikowi;

b) rolnik zdaje sobie sprawę, że wszystkie zwierzęta, które okażą się być nieprawidłowo zidentyfikowane lub zarejestrowane w systemie identyfikacji i rejestracji bydła, będą uznane za zwierzęta, u których stwierdzono nieprawidłowości, które to ustalenie jest obarczone konsekwencjami prawnymi.

Wyłącznie do sądu krajowego należy ustalenie na podstawie okoliczności sprawy, czy powyższe warunki zostały spełnione w zawisłej przed nim sprawie.