

Sprawa C-361/19

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

3 maja 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

23 kwietnia 2019 r.

Strona skarżąca:

De Ruiter vof

Strona przeciwna:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Przedmiot postępowania głównego

Strona skarżąca odwołuje się od decyzji strony przeciwnej, na mocy której na podstawie Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (rozporządzenia wykonawczego w sprawie płatności bezpośrednich w ramach WPR, zwanego dalej „Uitvoeringsregeling”) ustalono karę w związku z nieprzestrzeganiem przez stronę skarżącą zasady wzajemnej zgodności polegającą na zmniejszeniu o 5 % płatności bezpośrednich, które miały jej zostać przyznane za rok 2016. Zmniejszenie płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności jest karą administracyjną, którą nakłada się na podstawie przepisów prawa UE będących przedmiotem niniejszego pytania prejudycjalnego.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek na podstawie art. 267 TFUE.

Pytani[e] prejudycjalne w istocie podnos[i] kwestię ważności art. 99 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 oraz art. 73 ust. 4 lit. a) rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 809/2014 w zakresie, w jakim przepisy te stanowią, iż rok stwierdzenia [niezgodności] ma decydujące znaczenie dla określenia roku, w odniesieniu do którego oblicza się wysokość zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności – w szczególności w sytuacji takiej, jak ta będąca przedmiotem postępowania głównego, w której rok wystąpienia takiej niezgodności nie jest tożsamy z rokiem jej stwierdzenia.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 99 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz art. 73 ust. 4 lit. a) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności są ważne w zakresie, w jakim stanowią, iż rok stwierdzenia niezgodności ma decydujące znaczenie dla określenia roku, w odniesieniu do którego oblicza się wysokość zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności, w sytuacji gdy rok wystąpienia takiej niezgodności nie jest tożsamy z rokiem jej stwierdzenia?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuły 91, 92 i 99 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej

Artykuł 39 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności

Artykuły 73 i 74 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności

Przywołane przepisy prawa krajowego

Artykuł 4.8 Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (rozporządzenia wykonawczego w sprawie płatności bezpośrednich w ramach WPR, dalej „Uitvoeringsregeling”)

Artykuł 3.1 Regeling houders van dieren (rozporządzenia w sprawie hodowców zwierząt)

Artykuł 2.36 Besluit houders van dieren (decyzji w sprawie hodowców zwierząt)

Streszczenie stanu faktycznego i postępowania

- 1 W następstwie badań przedubojowych bydła przeprowadzonych dnia 3 grudnia 2015 r. przez lekarza weterynarii w zakładzie strony skarżącej oraz wynikającej z nich kontroli przeprowadzonej przez Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Niderlandzki Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i Produktów Konsumpcyjnych, w skrócie „NVWA”) sporządzono dwa sprawozdania obejmujące ustalenia dotyczące zakładu strony skarżącej. W sprawozdaniach tych strona przeciwna znalazła podstawy do nałożenia – na podstawie Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (rozporządzenia wykonawczego w sprawie płatności bezpośrednich w ramach WPR, dalej „Uitvoeringsregeling”) – kary administracyjnej w postaci zmniejszenia o 5 % płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności. Zmniejszenie płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności to kara administracyjna za niestosowanie się przez gospodarstwa do wymogów określonych w przepisach prawa UE, których spełnienie jest warunkiem otrzymania pomocy (płatności bezpośrednich).
- 2 Podstawą do nałożenia kary w postaci zmniejszenia płatności było początkowo pięć przypadków niezgodności, z których ostatecznie utrzymano trzy: dwa w obszarze zdrowia zwierząt i jeden w obszarze dobrostanu zwierząt. Wysokość zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności strona przeciwna obliczyła w odniesieniu do płatności bezpośrednich za rok 2016.
- 3 Decyzją z dnia 16 lutego 2017 r. (dalej „decyzja pierwotna”) strona przeciwna ustaliła zmniejszenie płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności o 5 %. Decyzją z dnia 30 czerwca 2017 r. (dalej „zaskarżona decyzja”) strona przeciwna oddaliła jako bezzasadny środek zaskarżenia wniesiony przez stronę skarżącą. Następnie strona skarżąca odwołała się od zaskarżonej decyzji do sądu odsyłającego.

Podstawowe argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Stwierdzono dwie niezgodności (pierwszą i drugą) w obszarze zdrowia zwierząt, a mianowicie nieprawidłowe rejestrowanie stosowania weterynaryjnych produktów leczniczych oraz niedochowanie okresu karencji po zastosowaniu weterynaryjnego produktu leczniczego. Oprócz tego stwierdzono niezgodność w obszarze dobrostanu zwierząt (trzecią), a mianowicie brak suchego i czystego legowiska dla cieląt. Drugą z niezgodności sąd odsyłający pomija w postanowieniu odsyłającym oraz w uzasadnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 5 Z uwagi na to, że według sądu odsyłającego faktem niezaprzeczalnym jest, iż wspomniane niezgodności mogły stanowić podstawę do nałożenia kary administracyjnej w postaci zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności, należało jeszcze jedynie udzielić odpowiedzi na pytanie o to, na jakiej podstawie należałoby obliczyć jego wysokość.
- 6 W kwestii obliczenia wysokości zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności strona skarżąca podnosi, iż strona przeciwna niesłusznie ustaliła ją na 5 % płatności bezpośrednich, które miały jej zostać przyznane za rok 2016. Argument ten stał się podstawą wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Streszczenie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 7 Pierwsza niezgodność miała miejsce w 2015 r., natomiast zarówno trzecia niezgodność, jak i stwierdzenie obu niezgodności miały miejsce w 2016 r. W przypadku pierwszej niezgodności rok wystąpienia niezgodności oraz rok jej stwierdzenia nie pokrywają się zatem.
- 8 Zarówno dla pierwszej, jak i dla trzeciej niezgodności związanej z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności strona przeciwna ustaliła – na podstawie art. 39 ust. 1 rozporządzenia nr 640/2014 – zmniejszenie w wysokości 3 %. Z racji tego, że owe dwie niezgodności związane z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności stwierdzono w tym samym roku (tj. w roku 2016), jak również z racji tego, że dotyczą one różnych obszarów zasady wzajemnej zgodności (tj. obszaru zdrowia zwierząt oraz obszaru dobrostanu zwierząt), strona przeciwna zsumowała dwie wynikające z nich wartości procentowe zmniejszenia i ustaliła ich łączną wysokość na wynoszące 5 % maksimum, o którym mowa w art. 74 rozporządzenia nr 809/2014.
- 9 Dokonując obliczenia wysokości zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności strona przeciwna odniosła się do kwoty płatności bezpośrednich za rok, w którym stwierdzono niezgodności, zgodnie z treścią art. 99 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz w art. 73 ust. 4

lit. a) rozporządzenia nr 809/2014. Treść przywołanych przepisów – także w wersjach językowych francuskiej i angielskiej – jest jasna: wysokość zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności oblicza się w odniesieniu do płatności za rok, w którym stwierdzono niezgodności.

- 10 Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości co do ważności art. 99 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 73 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 809/2014 w zakresie, w jakim przepisy te stanowią, iż rok stwierdzenia niezgodności ma decydujące znaczenie dla określenia roku, w odniesieniu do którego oblicza się wysokość zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności, w sytuacji gdy rok wystąpienia takiej niezgodności nie jest tożsamy z rokiem jej stwierdzenia. Znajduje ku temu powody w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-239/17 (Teglgaard i Fløjstrupgård (ECLI:EU:C:2018:597), pkt. 34 – 59).
- 11 Sąd odsyłający jest świadomy tego, iż wyrok w sprawie Teglgaard i Fløjstrupgård dotyczy rozporządzeń poprzedzających te, które mają zastosowanie w niniejszej sprawie, a zatem innych rozporządzeń, jak i tego, że istniały rozbieżności pomiędzy wersjami językowymi tych rozporządzeń oraz tego, że przedmiotem rozważań jest interpretacja tych rozporządzeń, a w szczególności kwestia tego, czy obniżki płatności bezpośrednich w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności powinno obliczać się na podstawie płatności, które zostały lub które mają zostać przyznane za rok wystąpienia niezgodności, czy też za rok jej stwierdzenia. Niemniej jednak przesłanki, w oparciu o które Trybunał Sprawiedliwości doszedł we wspomnianej sprawie do wniosku, iż obniżki płatności bezpośrednich w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności powinno obliczać się na podstawie płatności, które zostały lub które mają zostać przyznane za rok wystąpienia niezgodności, mogłyby prowadzić do tego, że wybór prawodawcy unijnego, aby w rozporządzeniach mających zastosowanie w niniejszej sprawie za punkt wyjścia obrać rok stwierdzenia niezgodności, byłby sprzeczny z zasadami równego traktowania, proporcjonalności i pewności prawa, w sytuacji gdy rok wystąpienia niezgodności związanej z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności nie byłby tożsamy z rokiem jej stwierdzenia. Trybunał Sprawiedliwości orzeka bowiem, iż uwzględnienie roku stwierdzenia niezgodności związanej z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności w celu obliczenia obniżki płatności bezpośrednich niesie za sobą ryzyko: że kwota płatności do której stosuje się obniżkę, będzie zdecydowanie wyższa niż kwota płatności w roku, w którym wystąpiła niezgodność związana z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności lub, przeciwnie – że zastosowana obniżka będzie zdecydowanie niższa w przypadku zmniejszenia się kwoty płatności bezpośrednich między rokiem, w którym wystąpiła niezgodność a rokiem, w którym została ona stwierdzona; że nie zawsze będzie można zapewnić związek między zachowaniem rolnika a wynikającymi z niego obniżką bądź cofnięciem oraz że danemu rolnikowi trudno będzie przewidzieć konsekwencje finansowe, jakie będzie musiał ponieść (zob. pkt 47 i nast. oraz opinię rzecznik generalnej Sharpston z dnia 17 maja 2018 r., ECLI:EU:C:2018:328, w szczególności pkt 87 – 101).

- 12 Powołując się na wyrok z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 [Foto-Frost (ECLI:EU:C:1987:452)], sąd odsyłający stwierdza, że mając na względzie wspomniane wątpliwości co do ważności odpowiednich przepisów prawa Unii, zgodnie z art. 267 TFUE zobowiązany jest zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 13 Jeśli Trybunał Sprawiedliwości stwierdziłby nieważność art. 99 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 73 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 809/2014 w zakresie, w jakim przepisy te stanowią, iż rok stwierdzenia niezgodności ma decydujące znaczenie dla określenia roku, w odniesieniu do którego oblicza się wysokość zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności, w sytuacji gdy rok wystąpienia takiej niezgodności nie jest tożsamy z rokiem jej stwierdzenia, wówczas dla [zaskarżonej] w niniejszej sprawie decyzji zdawałoby się to oznaczać, iż nałożone na jej mocy - a wynikające z nieprzestrzegania zasady wzajemnej zgodności - zmniejszenie o 5 % płatności bezpośrednich, które miały zostać przyznane stronie skarżącej za rok 2016, zostało niesłusznie ustalone także i w oparciu o pierwszą, mającą miejsce w 2015 r. niezgodność związaną z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności. Jeśliby opierać się *wyłącznie* o trzecią, mającą miejsce w 2016 r. niezgodność związaną z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności, wówczas należałoby ustalić wysokość zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności na 3 % kwoty płatności bezpośrednich, które miały zostać przyznane stronie skarżącej za rok 2016.
- 14 Powstaje zatem pytanie, czy w prawie Unii istnieje jednak jakaś podstawa do nałożenia kary administracyjnej w postaci zmniejszenia płatności w związku z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności, w sytuacji gdy rok wystąpienia takiej niezgodności nie jest tożsamy z rokiem jej stwierdzenia niezgodności, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie w przypadku pierwszej, mającej miejsce w 2015 r. niezgodności związanej z nieprzestrzeganiem zasady wzajemnej zgodności. Chociaż kwestia ta nie jest przedmiotem niniejszego sporu – [zaskarżona] decyzja dotyczy bowiem jedynie zmniejszenia płatności bezpośrednich w 2016 r. – to zdaniem sądu odsyłającego wymaga ona rozstrzygnięcia w ramach udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne. Brak takiej podstawy podważałby bowiem cel rozporządzenia nr 1306/2013 w zakresie przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, o którym mowa w motywach 53 i 54 preambuły do tegoż rozporządzenia, wiążących płatność pełnej kwoty płatności bezpośrednich z przestrzeganiem przepisów dotyczących gospodarowania gruntami, produkcji rolnej oraz działalności rolniczej. Celem tychże przepisów jest włączenie we wspólną politykę rolną podstawowych norm w zakresie ochrony środowiska, zmiany klimatu, utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin oraz dobrostanu zwierząt (por. przytoczony wyżej wyrok w sprawie Teglgaard i Fløjstrupgård, pkt 40).