

Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-365/19 – 1

Sprawa C – 365/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

8 maja 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgericht Schwerin (Niemcy)

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

16 kwietnia 2019 r.

Strona skarżąca:

FD

Druga strona postępowania:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg

[...]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

POSTANOWIENIE

W postępowaniu sądowoadministracyjnym

FD,

[...] Langenhagen [...]

[...]

- strony skarżącej -

przeciwko

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (państwowy urząd ds. rolnictwa i środowiska naturalnego Środkowej Meklemburgii),

[...] Rostock

- drugiej stronie postępowania -

w przedmiocie

subsydiów, pomocy dostosowawczej, premii za odłogowanie [Or. 2]

Verwaltungsgericht Schwerin (sądu administracyjnego w Schwerin) (czwarta izba) [...] w dniu

16 kwietnia 2019 r.

[...]

[...] [skład orzekający][...] postanowił:

Postępowanie zostaje zawieszone i kieruje się do Trybunału Sprawiedliwości UE, zgodnie z art. 267 TFUE, następujące pytanie prejudycjalne:

Czy art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 – ewentualnie w związku z art. 28 ust. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014 – stanowi podstawę dla roszczenia o przydzielenie młodemu rolnikowi uprawnień do płatności na rok składania wniosków 2016 także wtedy, gdy na podstawie art. 24 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 przyznano temu rolnikowi już uprzednio nieodpłatnie uprawnienia do płatności z pułapu krajowego na rok 2015 zgodnie z powierzchnią jego gospodarstwa w tamtym czasie?

Uzasadnienie

I.

1. Skarżąca wnosi, z jednej strony, o przydzielenie uprawnień do płatności na rok składania wniosków 2016, oraz, z drugiej strony, przy uwzględnieniu tych uprawnień do płatności, o przyznanie (dalszych) płatności bezpośrednich na rok składania wniosków 2016.

2. Skarżąca prowadzi gospodarstwo rolne. Jest młodym rolnikiem w rozumieniu art. 50 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013. Na jej wniosek zostało jej przydzielone bezpłatnie na rok składania wniosków 2015 od drugiej strony postępowania 32,17 uprawnień do płatności z pułapu regionalnego na podstawie art. 24 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 r., z uwzględnieniem powierzchni jej gospodarstwa w tamtym czasie [**Or. 3**].
3. W dniu 12.05.2016 r. złożyła wniosek o przydzielenie jej jako młodemu rolnikowi dalszych 30,32 uprawnień do płatności, wskazując, że jej gospodarstwo osiągnęło w międzyczasie powierzchnię 62,777 ha. Druga strona postępowania odrzuciła ten wniosek decyzją z dnia 26.01.2017 r.
4. W odpowiedzi na złożony także w dniu 12.05.2016 r. wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich na rok składania wniosków 2016, a także wniosek o zwrot w ramach „dyscypliny finansowej” druga strona postępowania decyzją z dnia 31 stycznia 2017 r. przyznała skarżącej pomoc w wysokości 11 390,16 EUR. Zgodnie z decyzją, mimo że określona przez skarżącą powierzchnia jej gospodarstwa wynosi 62,4893 ha, to z uwagi na fakt, iż z przydziału na rok 2015 przysługuje jej tylko 32,17 uprawnień do płatności, te uprawnienia do płatności stanowią czynnik ograniczający przyznanie [płatności].
5. Decyzją z dnia 24.11.2017 r. wydaną w postępowaniu odwoławczym druga strona postępowania oddaliła wniesione przez skarżącą odwołania od decyzji z dnia 26.01.2017 r. i z dnia 31.01.2017 r. Zdaniem drugiej strony postępowania, pomimo posiadania przez skarżącą statusu młodego rolnika, nie można było jej przydzielić dalszych uprawnień do płatności na podstawie art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, ponieważ skarżąca otrzymała już nieodpłatnie uprawnienia do płatności z pułapu w roku 2015. Uprawnienia do płatności mogą, zgodnie z wyżej wymienionym przepisem prawa Unii w związku z § 16 a) (krajowego [tj. niemieckiego] Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (rozporządzenia wykonawczego w sprawie płatności bezpośrednich, zwanego dalej „DirektZahl-DurchfV”) zostać przydzielone dla rolnika tylko raz. Ponowne przydzielenie uprawnień do płatności z rezerwy młodym rolnikom, którzy już otrzymali uprawnienia do płatności z pułapu regionalnego w roku składania wniosków 2015, dawałoby im pierwszeństwo przed rolnikami, którzy otrzymali uprawnienia do płatności z pułapu regionalnego w 2015 r. na podstawie „normalnego przypadku” na mocy art. 24 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 i którzy nie mogli skorzystać z takiej możliwości nieodpłatnego przydzielenia dalszych uprawnień do płatności. Ponadto młodzi rolnicy, tacy jak skarżąca, byłiby w innym wypadku w lepszej sytuacji, niż młodzi rolnicy rozpoczynający działalność dopiero później [**Or. 4**], którzy również mogliby otrzymać uprawnienia do płatności tylko raz (§ 16a DirektZahlDurchfV). W przypadku braku dalszych uprawnień skarżącej do płatności, przyznanie dalszej pomocy na rok składania wniosków 2016 jest, zdaniem drugiej strony postępowania, wykluczone.

6. W dniu 22.12.2017 r. skarżąca wniosła skargę do Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego). Skarżąca twierdzi, iż jako młody rolnik ma prawo do otrzymania dalszych 30,32 uprawnień do płatności. Wynika to, jeśli nie bezpośrednio z art. 30 ust. 4 i 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, to w każdym razie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014. Zgodnie z tym przepisem młody rolnik posiadający już uprawnienia do płatności ma roszczenie o przydzielenie takiej liczby uprawnień do płatności z rezerwy krajowej, której mu brakuje, aby mieć uprawnienia do płatności odpowiadające całej powierzchni jego gospodarstwa w hektarach kwalifikującej się do uzyskania pomocy w roku 2016. Prawodawca europejski nie przewiduje, aby uprawnienia do płatności wypłacone na podstawie art. 24 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 wyłączały roszczenia na podstawie art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 w związku z art. 28 ust. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014. W zakresie, w jakim druga strona postępowania powołuje się na przepis krajowy zawarty w § 16a DirektZahlDurchfV, przepis ten wyklucza jedynie możliwość przydzielenia uprawnień do płatności z rezerwy krajowej młodym rolnikom po raz kolejny - drugi. Nie ma to jednak znaczenia w przypadku skarżącej, gdyż przydział w 2015 r. na podstawie art. 24 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 nie został dokonany z rezerwy krajowej.
7. Biorąc pod uwagę dalsze 30,32 uprawnień do płatności, przysługujących skarżącej, kwota dochodzonego dalszego roszczenia o pomoc wynosi 9 645,01 EUR.
8. [...] [Żądanie odsetek]
9. Strona skarżąca wnosi o:
10. 1. zobowiązanie drugiej strony postępowania do przydzielenia skarżącej dalszych 30,32 uprawnień do płatności za rok 2016, przy jednoczesnym uchyleniu decyzji drugiej strony postępowania z dnia 26 stycznia 2017 r. i wydanej w postępowaniu odwoławczym jej decyzji z dnia 24 listopada 2017 r. w zakresie, w jakim stoją one na przeszkodzie takiemu zobowiązaniu [**Or. 5**] oraz
11. 2. zobowiązanie drugiej strony postępowania do przyznania skarżącej dalszych płatności bezpośrednich za 2016 r. w wysokości 9 645,01 EUR wraz z odsetkami w wysokości 0,5 % za każdy pełny miesiąc począwszy od dnia wniesienia skargi, przy jednoczesnym odpowiednim uchyleniu wydanej w postępowaniu odwoławczym decyzji drugiej strony postępowania z dnia 31 stycznia 2017 r. i jej decyzji z dnia 24 listopada 2017 r.
12. Druga strona postępowania wnosi o:
13. oddalenie skargi.
14. Druga strona postępowania podtrzymuje swoje stanowisko prawne. Błędne jest dokonywanie przez skarżącą rozróżnienia między rezerwą krajową a pułapem regionalnym, z którego nieodpłatnie otrzymała uprawnienia do płatności w 2015 r.

Zarówno rezerwa krajowa, jak i pułap regionalny stanowią zgodnie z Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (ustawą wykonawczą w sprawie płatności bezpośrednich) część pułapu krajowego dla systemu płatności podstawowej na mocy art. 22 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

15. Artykuł 30 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 ma na celu zapewnienie możliwości przydzielenia uprawnień do płatności rolnikom, którzy nie spełnili warunku określonego w art. 24 tego rozporządzenia w 2015 r., w tym określonych w tym przepisie wymogów dotyczących roku 2013. Bez uprawnienia na mocy art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 młodzi rolnicy i rolnicy rozpoczynający działalność mogliby zazwyczaj jedynie nabyć uprawnienia do płatności w zamian za zapłatę. Zgodnie z motywem 24 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 rezerwa krajowa powinna być wykorzystywana, na zasadzie priorytetu, do celów ułatwienia młodym rolnikom i rolnikom rozpoczynającym działalność uczestnictwa w systemie. Nie ma jednak potrzeby takiego ułatwienia dla rolników, którzy już otrzymali uprawnienia do płatności z pułapu regionalnego, ponieważ mieli już oni zapewniony udział w jak najprostszy możliwy sposób, a mianowicie poprzez przydzielenie uprawnień do płatności nieodpłatnie [Or. 6]. Ułatwienie to nie stanowi również uprzywilejowanego traktowania, gdyż umożliwia jedynie, tak jak w przypadku „doświadczonych” rolników, uczestnictwo w systemie w 2015 r. zgodnie z art. 24 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, poprzez przydzielenie uprawnień do płatności zamiast konieczności ich (odpłatnego) nabycia. Jednakże na mocy art. 24 rolnik otrzymuje uprawnienia do płatności tylko raz (w 2015 r.). Tak więc, jeżeli młody rolnik mógłby złożyć wniosek o przydzielenie uprawnień do płatności każdego roku, dopóki posiada on status młodego rolnika, stanowiłoby to preferencyjne traktowanie w stosunku do innych rolników. A to powinno być wykluczone na mocy § 16a DirektZahlDurchfV.
16. Zgodnie z art. 30 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 państwa członkowskie są zobowiązane do przydzielania uprawnień do płatności ze swoich rezerw krajowych lub regionalnych zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń rynku i konkurencji. Grupą, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie równego traktowania, są wszyscy rolnicy, którym można przydzielić uprawnienia do płatności, czy to na podstawie art. 24 czy art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.
17. Błędne jest stanowisko skarżącej w zakresie, w jakim wskazuje ona art. 28 ust. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014 jako podstawę roszczenia. Przepis ten nie ustanawia roszczenia, lecz jedynie określa zasady obliczania liczby i wartości uprawnień do płatności podlegających przydziałowi w ten sposób, jak wynika to z motywu 29 tego rozporządzenia. Przeciwnie stanowisku skarżącej przemawia także to, iż Komisja zgodnie z delegacją do przyjmowania aktów zawartą w art. 35 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 1307/2013 nie jest uprawniona do ustalania podstawy roszczenia wykraczającej poza rozporządzenie (UE) 1307/2013.

II.

18. [...] [kwestie proceduralne]
19. Spór budzi wątpliwości co do wykładni przepisów rozporządzenia (UE) 1307/2013 i rozporządzenia delegowanego (UE) 639/2014, które mają decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia [**Or. 7**] sporu zawisłego przed Verwaltungsgericht Schwerin:
20. 1. Zdaniem sądu odsyłającego z brzmienia art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 nie wynika, że przepis ten bezpośrednio ustanawia roszczenie do przydzielenia uprawnień do płatności na rzecz (m. in.) młodych rolników. Jeżeli znalazło się tam sformułowanie, że „Państwa członkowskie wykorzystują swoje rezerwy krajowe lub regionalne, aby przydzielać uprawnienia do płatności na zasadzie priorytetu młodym rolnikom [...]”, nie oznacza to, w porównaniu z przepisem art. 24 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 („Uprawnienia do płatności przydziela się rolnikom [...]”), że sam przepis ustanawia już roszczenie, prawnie egzekwowalne subiektywne prawo dla każdego młodego rolnika. Przepis ten wskazuje jedynie państwom członkowskim, na co rezerwa ma być wykorzystywana na zasadzie priorytetu, ustalając tym samym wytyczne.
21. Interpretację taką wzmacnia postanowienie ust. 4 tego przepisu, który stanowi, że rezerwa ma być wykorzystana do przydzielania uprawnień do płatności „zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć zakłóceń rynku i konkurencji”. Z przepisu tego wynika, że również w tym względzie uregulowane są jedynie wymogi dla systemu dystrybucji opartego o przepisy prawa krajowego. Gdyby art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 ustanawiał już ostatecznie roszczenie na podstawie prawa Unii, w jaki sposób państwo członkowskie mogłoby wówczas jeszcze uwzględnić wymogi określone w ust. 4 tego przepisu?
22. Artykuł 30 ust. 10 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, który przyznaje państwom członkowskim prawo wyboru przy realizacji celów określonych w art. 30 ust. 6 rozporządzenia (przydzielenie nowych uprawnień albo zwiększanie wartości jednostkowej wszystkich istniejących uprawnień), również przemawia przeciwko bezpośredniemu ustanowieniu roszczenia.
23. Wreszcie, nic innego nie wynika również z art. 50 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013. „Roczna płatność młodym rolnikom” uregulowana w ust. 1 tego przepisu nie odnosi się [**Or. 8**] do spornej w niniejszym postępowaniu kwestii przydzielenia uprawnień do płatności. Zgodnie z ust. 4 tego przepisu, ta płatność dla młodych rolników zakłada raczej aktywację (istniejących, przyznanych) uprawnień do płatności przypadających na grunty rolne dostępne dla młodego rolnika w danym roku gospodarczym. Ta płatność roczna jest specjalną płatnością wypłacaną przez określony czas, co w prawie niemieckim zostało bardziej szczegółowo uregulowane w § 19 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (ustawy o wdrożeniu płatności bezpośrednich).

24. 2. Z kolei brzmienie art. 28 ust. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014 jednoznacznie wskazuje na coś przeciwnego. Jeżeli młody rolnik, który posiada już uprawnienia do płatności (tak jak skarżąca), ubiega się zgodnie z tym przepisem o dalsze uprawnienia do płatności z rezerwy krajowej lub regionalnej, „otrzymuje on liczbę uprawnień do płatności równą liczbie kwalifikujących się hektarów, które posiada [...] i w odniesieniu do których nie posiada żadnych uprawnień do płatności (własnych ani dzierżawionych)”.
25. Zgodna z brzmieniem – nawet jeśli przy rozpatrzeniu również oddzielnym jest to mniej oczywiste – wydaje się jednak również wykładnia drugiej strony postępowania, zgodnie z którą przepis ten oznacza jedynie ograniczenie zakresu ewentualnych uprawnień do płatności, które mają zostać przydzielone, a mianowicie oznacza, że aktualna powierzchnia gospodarstwa rolnego określa górną granicę dodatkowego przydziału uprawnień do płatności, lecz nie ustanawia bezpośredniego roszczenia do przydziału na podstawie prawa Unii.
26. W opinii sądu odsyłającego tę ostatnią interpretację potwierdza fakt, że art. 35 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 upoważnia jedynie prawodawcę uchwalającego rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014 do przyjmowania „przepisów odnoszących się do ustanawiania i obliczania wartości i liczby uprawnień do płatności otrzymanych z rezerwy krajowej lub rezerw regionalnych”. O ile art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 sam w sobie nie ustanawia takiego roszczenia, co sąd odsyłający uważa za prawidłową interpretację (zob. powyżej), o tyle ten zawierający upoważnienie przepis podaje w wątpliwość, czy prawodawca uchwalający rozporządzenie delegowane może ustanowić takie roszczenie, ponieważ **[Or. 9]** może on działać praktycznie jedynie w ramach rozporządzenia upoważniającego Parlamentu Europejskiego i Rady.
27. W świetle powyższego, sąd odsyłający skłania się do tego, by uznać, że wyżej wymienione przepisy prawa Unii nie ustanawiają żadnej „podstawy roszczeń”, żadnego „subiektywnego prawa” do przydzielenia dalszych uprawnień do płatności dla młodego rolnika. Takie roszczenia mogłyby wówczas wynikać jedynie z praktyki dystrybucji państwa członkowskiego w oparciu o zasadę równości i samoograniczenia, o ile - tak jak w Niemczech - nie doszło do wyraźnego normatywnego ukształtowania roszczeń. Brak jest jakichkolwiek argumentów lub wskazówek co do praktyki dystrybucji na rzecz młodych rolników, która byłaby wiążąca dla drugiej strony postępowania w tym zakresie – oprócz zasady równości.
28. 3. O ile uznać, iż z art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, w danym wypadku w związku z art. 28 ust. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014, wynika bezpośrednio ostateczne roszczenie o przydzielenie uprawnień do płatności z rezerwy krajowej lub regionalnej dla młodego rolnika, stawiałoby to pod znakiem zapytania sposób, w jaki państwo członkowskie powinno zrealizować nałożone na nie na podstawie art. 30 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 zadanie, tj. zapewnić równe traktowanie rolników oraz unikanie zakłóceń rynku i konkurencji przy przydzielaniu uprawnień do płatności.

29. Odsyła się w tym zakresie do przykładów podanych przez drugą stronę postępowania.
30. Ponadto młody rolnik mógłby, zgodnie z prawem Unii – dopóki posiada status młodego rolnika – domagać się wielokrotnego przydzielenia dalszych uprawnień do płatności z rezerwy, jeżeli powierzchnia jego użytków rolnych odpowiednio wzrośnie w ciągu kilku lat. Krajowy przepis § 16a DirektZahlDurchfV byłby wówczas sprzeczny z prawem Unii i z pewnością – jak uważa druga strona postępowania – nie miałby wcale zastosowania do przypadków, w których młodemu rolnikowi przydzielono uprawnienia do płatności na podstawie art. 24 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 w 2015 r., choć nie otrzymał ich na podstawie art. 30 ust. 6 **[Or. 10]**
31. W związku z powyższym, na podstawie art. 267 TFUE, postanawia się wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następującego pytania:
32. **Czy art. 30 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 - w danym wypadku w związku z art. 28 ust. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014 – stanowi podstawę dla roszczenia o przydzielenie młodemu rolnikowi uprawnień do płatności na rok składania wniosków 2016 także wtedy, gdy na podstawie art. 24 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 przydzielono temu rolnikowi już uprzednio bezpłatnie uprawnienia do płatności z pułapu krajowego na rok 2015 zgodnie z powierzchnią jego gospodarstwa w tamtym czasie?**
33. [...] [kwestie proceduralne]
[...]