

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 13 grudnia 2012 r.(\*)

Wspólna polityka rolna – Zintegrowany system zarządzania i kontroli – Zmniejszenia lub wykluczenia z płatności w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności – Odpowiedzialność za cudze czyny

W sprawie C-11/12

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy) postanowieniem z dnia 12 października 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 stycznia 2012 r., w postępowaniu:

**Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost**

przeciwko

**Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

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

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu rządu niderlandzkiego przez C.S. Schillemans oraz C. Wissels, działające w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez B. Burggraafa oraz H. Tserepę-Lacombe, 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. 23 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (zwaną dalej „Maatschapem”) a Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (zwanym dalej „Staatssecretaris”) w przedmiocie zmniejszenia pomocy, która została jej przyznana w ramach wspólnej polityki rolnej.

## **Ramy prawne**

*Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003*

3 Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1) w pierwotnym brzmieniu stanowił:

„W przypadku niestosowania się do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania lub zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, w wyniku działania lub jego zaniechania, które można bezpośrednio przypisać indywidualnemu rolnikowi, zmniejsza się lub anuluje, zgodnie z przepisami szczegółowymi ustanowionymi na mocy art. 7, całkowitą kwotę płatności bezpośrednich, które mają zostać przyznane w danym roku kalendarzowym, w którym doszło do wystąpienia niezgodności, po zastosowaniu art. 10 i 11”.

4 Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 146/2008 z dnia 14 lutego 2008 r. (Dz.U. L 46, s. 1) brzmiał następująco od dnia 1 kwietnia 2008 r.:

„W przypadku niezastosowania się do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania lub do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w jakimkolwiek momencie w danym roku kalendarzowym (zwanym dalej »danym rokiem kalendarzowym«) i gdy taka niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania bezpośrednio ze strony rolnika składającego wniosek o pomoc w danym roku kalendarzowym, rolnikowi temu zmniejsza się lub anuluje – zgodnie z zasadami szczegółowymi ustanowionymi na mocy art. 7 – całkowitą kwotę przyznawanych płatności bezpośrednich [...].

Akapit pierwszy ma również zastosowanie, gdy dana niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania bezpośrednio ze strony osoby, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała.

[...]

Do celów niniejszego ustępu »przekazanie« oznacza każdy rodzaj transakcji, w związku z którą grunt rolny przestaje być w dyspozycji [posiadaniu] osoby przekazującej”.

5 Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2009 r. rozporządzeniem nr 73/2009.

*Rozporządzenie nr 146/2008*

6 Motywy 2 i 3 rozporządzenia nr 146/2008 mają następujące brzmienie:

„(2) Artykuł 44 ust. 3 rozporządzenia [nr 1782/2003] nakłada na rolników obowiązek utrzymania w swojej dyspozycji [swoim posiadaniu] przez co najmniej 10 miesięcy działek odpowiadających kwalifikującemu się hektarowi. Doświadczenie pokazuje, że z wymogiem tym wiąże się ryzyko ograniczenia funkcjonowania rynku obrotu gruntami; nakłada on również znaczne obciążenie administracyjne na danych rolników i służby administracji. Jednak by uniknąć podwójnych roszczeń w odniesieniu do tego samego gruntu, niezbędne jest ustalenie, że działki powinny znajdować się w dyspozycji [posiadaniu] rolnika w określonym dniu. Państwa członkowskie powinny określić taką datę; nie powinna ona być późniejsza niż termin ustalony dla zmiany wniosku o pomoc. Tę samą zasadę należy również przyjąć wobec państw członkowskich stosujących system jednolitej płatności obszarowej.

(3) W konsekwencji ograniczenia do jednego dnia okresu, w którym w dyspozycji [posiadaniu] rolnika powinny pozostawać działki odpowiadające kwalifikującemu się hektarowi, zarówno w przypadku systemu płatności jednolitej, jak i systemu jednolitej płatności obszarowej, należy sprecyzować zasady odpowiedzialności dotyczące wzajemnej zgodności, w szczególności te odnoszące się do przekazywania gruntu w danym roku kalendarzowym. Powinno być jasne, że rolnik składający wniosek o pomoc powinien ponosić odpowiedzialność wobec właściwego organu za niespełnienie wymogów wzajemnej zgodności w danym roku kalendarzowym w przypadku całości gruntów, których dotyczy wnioski o pomoc. Powyższe nie powinno jednak uniemożliwiać wykonywania uzgodnień prywatnoprawnych w stosunkach pomiędzy danym rolnikiem a osobą, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała”.

#### *Rozporządzenie (WE) nr 796/2004*

7 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności [wzajemnej zgodności], modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu nr 1782/2003 oraz wdrażania zasady współzależności [wzajemnej zgodności], przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008 (Dz.U. L 141, s. 18), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1266/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. (Dz.U. L 338, s. 34) dotyczy szczegółowych zasad wdrażania kar w przypadku nieprzestrzegania przepisów związanych z zasadą wzajemnej zgodności.

8 Zgodnie z motywami 56 i 57 tego rozporządzenia:

„(56) System zmniejszenia płatności oraz wykluczeń z płatności przewidziany w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003 odnośnie do warunków wzajemnej zgodności ma jednak inny cel, mianowicie, działać jako motywacja dla rolników do przestrzegania istniejącego ustawodawstwa w różnych obszarach wzajemnej zgodności.

(57) System zmniejszenia płatności oraz wykluczeń powinien być ustanowiony z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, a w przypadku kryteriów kwalifikowalności, specjalnych problemów związanych z działaniami siły wyższej oraz w przypadku wyjątkowych oraz naturalnych okoliczności. W przypadku warunków wzajemnej zgodności zmniejszenia płatności oraz wykluczenia mogą być stosowane w przypadku zaniedbania [niedbalstwa] rolnika lub jego celowych [umyślnych] działań. Zmniejszenia płatności oraz wykluczenia z płatności powinny być oceniane na podstawie wagi popełnionej nieprawidłowości i powinny uwzględniać całkowite wykluczenie na określony czas z jednego lub więcej programów pomocy. W odniesieniu do kryteriów kwalifikowalności potrącenia [zmniejszenia] oraz wyłączenia [wykluczenia] powinny uwzględniać szczegóły różnych programów pomocy”.

#### *Rozporządzenie nr 73/2009*

9 W motywie 3 rozporządzenia nr 73/2009 wskazano:

„Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanowiło zasadę, że rolnicy, którzy nie spełniają niektórych wymogów dotyczących zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, ochrony środowiska oraz dobrostanu zwierząt otrzymują zmniejszone płatności bezpośrednie lub podlegają wykluczeniu z płatności. Ten system wzajemnej zgodności stanowi nieodłączną część wspólnotowego wsparcia w postaci płatności bezpośrednich i dlatego powinien zostać zachowany. Doświadczenie pokazało jednak, że niektóre wymogi objęte zasadą wzajemnej zgodności nie są dostatecznie związane z działalnością rolniczą czy gruntami rolnymi lub dotyczą bardziej organów krajowych niż rolników. Dlatego właściwe jest dostosowanie zakresu [stosowania] zasady wzajemnej zgodności”.

10 Artykuł 23 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009, zatytułowany „Zmniejszenia lub wykluczenia z płatności w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności”, brzmi następująco:

„W przypadku niezastosowania się do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania lub zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w jakimkolwiek momencie w ciągu danego roku kalendarzowego (zwanego dalej »danym rokiem kalendarzowym«) i gdy taka niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać rolnikowi składającemu wniosek o pomoc w danym roku kalendarzowym, całkowitą kwotę płatności bezpośrednich, które zostały lub mają zostać przyznane temu rolnikowi [...], zmniejsza się lub wyklucza zgodnie z zasadami szczegółowymi określonymi w art. 24.

Akapit pierwszy ma również zastosowanie, gdy dana niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać osobie, której przekazano grunt rolny lub która takiego przekazania dokonała.

Do celów niniejszego ustępu »przekazanie« oznacza każdy rodzaj transakcji, w wyniku której grunt rolny przestaje być w posiadaniu osoby przekazującej.

Od roku 2010, w drodze odstępstwa od akapitu drugiego, w przypadku gdy osoba, której można bezpośrednio przypisać odpowiedzialność za działanie lub zaniechanie, przedłożyła wniosek o pomoc w danym roku kalendarzowym, zmniejszenie lub wykluczenie stosowane są do całkowitych kwot płatności bezpośrednich, które zostały lub mają zostać przyznane tej osobie”.

11 Artykuł 24 tego rozporządzenia, zatytułowany „Szczegółowe zasady dotyczące zmniejszeń lub wykluczeń w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności”, stanowi:

„1. Szczegółowe zasady dotyczące zmniejszeń i wykluczeń, o których mowa w art. 23, ustanawia się zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 141 ust. 2. W tym kontekście uwzględnia się rozmiar, zasięg, trwałość i powtarzanie się stwierdzonej niezgodności, jak również kryteria określone w ust. 2, 3 i 4 niniejszego artykułu.

2. W przypadku zaniedbania [niedbalstwa] wielkość procentowa zmniejszenia nie przekracza 5%, a w przypadku powtarzających się niezgodności – 15%.

[...]

3. W przypadku umyślnej niezgodności wielkość procentowa zmniejszenia wynosi co do zasady nie mniej niż 20%, a nawet może prowadzić do całkowitego wykluczenia z jednego lub kilku systemów pomocy i obowiązywać przez jeden rok kalendarzowy lub przez większą ilość lat.

[...]”.

## **Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne**

12 Spółka cywilna L. Oosthoek en J. P. Groen (zwana dalej „Oosthoekiem/Groenem”) wydzierżawiła działkę gruntu rolnego Maatschapowi, aby umożliwić mu prowadzenie na tej działce uprawy cebuli. Dzierżawa zawierała warunek umożliwiający Oosthoekowi/Groenowi dalsze oranie tego gruntu i jego kilkakrotne nawożenie. Strony uzgodniły, że dzierżawa rozpocznie się z dniem 1 stycznia 2009 r., natomiast faktyczne korzystanie z tego gruntu przez dzierżawcę, Maatschap, nastąpi po zaoraniu.

13 Oosthoek/Groen faktycznie rozrzucił nawóz na działce będącej przedmiotem postępowania, natomiast orki nie przeprowadzono w sposób zgodny z przepisami krajowymi przewidującymi wykorzystanie nawozu o niskiej emisji. W związku z tym nałożono karę na Oosthoek/Groena.

14 Na początku marca 2009 r. Maatschap objął ten grunt w posiadanie i złożył wniosek o płatności bezpośrednie za rok 2009, w szczególności w odniesieniu do działki będącej przedmiotem postępowania. Według postanowienia odsyłającego dowiedział się on o naruszeniu popełnionym przez Oosthoek/Groena dopiero w drodze pisma Staatssecretaris z dnia 23 listopada 2009 r., informującym o możliwym zmniejszeniu płatności bezpośrednich z powodu naruszenia przepisów krajowych wynikającego z niewykorzystania nawozu w sposób pozwalający na niską emisję.

15 W drodze decyzji z dnia 3 marca 2010 r. Staatssecretaris zastosował wobec Maatschapu zmniejszenie płatności bezpośrednich o 20% za naruszenie podstawowych wymogów w zakresie rolnictwa z powodu wspomnianego naruszenia. Pismem z dnia 8 marca 2010 r. Maatschap wniósł odwołanie od tej decyzji. Decyzją z dnia 1 kwietnia 2010 r. Staatssecretaris uznał to odwołanie za bezzasadne. Maatschap wniósł zatem skargę na tę decyzję do sądu odsyłającego.

16 Sąd odsyłający uważa, że Oosthoek/Groena należy uznać za osobę, która dokonała przekazania gruntu w rozumieniu art. 23 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009. W związku z tym płatności bezpośrednie, jakie mają być wypłacone Maatschapowi, należałoby zmniejszyć lub wykluczyć go z nich ze względu na naruszenie podstawowych wymogów w zakresie rolnictwa, które spowodował Oosthoek/Groen. Sąd ten uznaje, że oświadczenia złożone przez osoby kierujące tą spółką ogólnej służbie kontroli uzasadniają stwierdzenie, że doszło do umyślnego naruszenia tych wymogów ze strony tej spółki.

17 Nie stwierdziwszy winy umyślnej ze strony Maatschapu w naruszeniu popełnionym przez Oosthoek/Groena, sąd odsyłający ma jednakże wątpliwości dotyczące możliwości zastosowania zmniejszenia płatności bezpośrednich za umyślne naruszenie podstawowych wymogów w zakresie rolnictwa wobec Maatschapu, który nie spowodował naruszenia.

18 Zaznacza on w szczególności, iż zgodnie z motywami 56 i 57 rozporządzenia nr 796/2004 system zmniejszeń i wykluczeń ma na celu zachęcenie rolników do przestrzegania obowiązujących przepisów w różnych obszarach wzajemnej zgodności i że system ten ustanowiono z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Z jednej strony zatem zmniejszenia i wykluczenia mogą być stosowane tylko w przypadku niedbalstwa rolnika lub jego umyślnego działania, a z drugiej strony powinny być oceniane na podstawie wagi popełnionej nieprawidłowości.

19 Zdaniem sądu odsyłającego istnieją dwa możliwe sposoby wykładni art. 23 rozporządzenia nr 73/2009, a mianowicie albo winę umyślną Oosthoek/Groena należy bezpośrednio przypisać Maatschapowi, albo temu ostatniemu należy przypisać tylko samo naruszenie podstawowych wymogów w zakresie rolnictwa.

20 W tych okolicznościach College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 23 ust. 1 rozporządzenia [...] nr 73/2009 należy interpretować w ten sposób, że rolnikowi, który złożył wniosek o pomoc, płatności są zmniejszane lub jest z nich wykluczony w taki sam sposób, w jaki zmniejszenie lub wykluczenie zostałyby zastosowane w związku ze stwierdzonym naruszeniem wobec faktycznego sprawcy naruszenia, któremu przekazano grunt lub który takiego przekazania dokonał, gdyby on sam złożył wniosek? Albo czy przepis ten oznacza jedynie, że stwierdzoną niezgodność należy przypisać tej osobie, która złożyła wniosek o pomoc, ale rozstrzygając o wysokości zmniejszenia albo o wykluczeniu, należy jeszcze ustalić stopień niedbalstwa, zawinienia lub winy umyślnej samego rolnika?”.

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

21 Sąd odsyłający w przedłożonym pytaniu dąży zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 należy dokonywać w ten sposób, że nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności przez osobę, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała, prowadzące do zmniejszenia całkowitej kwoty płatności bezpośrednich lub wykluczenia z nich, należy w całości przypisać rolnikowi składającemu wniosek o pomoc.

22 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 23 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje zmniejszenie całkowitej kwoty płatności bezpośrednich, które zostały lub mają zostać przyznane rolnikowi składającemu wniosek o pomoc, w wypadku niezastosowania się do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania lub zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w jakimkolwiek momencie w ciągu danego roku kalendarzowego, w którym złożono wniosek o pomoc.



23 Zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit drugi wspomnianego rozporządzenia zmniejszenie całkowitej kwoty płatności bezpośrednich przewidziano również, gdy dana niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać osobie, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała.

24 Brzmienie tego przepisu jest jasne w odniesieniu do przypisania naruszenia rolnikowi składającemu wniosek o pomoc w sytuacji nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności przez osobę, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała. Jednakże w rozporządzeniu nr 73/2009 nie sprecyzowano, czy skutki stwierdzenia wystąpienia elementu umyślności, który należy przypisać osobie, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała, należy również przypisać temu rolnikowi.

25 W tym względzie rozporządzenie nr 796/2004 stanowi, że zakres zmniejszenia mający zastosowanie w wypadku niedbalstwa rolnika wynosi od 1% do 15%. Natomiast jeżeli zmniejszenia dokonuje się w następstwie umyślnego działania rolnika, zakres ten wynosi zasadniczo od 20% do 100%.

26 W tym kontekście należy zaznaczyć, że samo brzmienie art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 nie pozwala udzielić odpowiedzi na pytanie zadane przez sąd odsyłający.

27 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-150/10 Beneo-Orafti, Zb.Orz. s. I-6843, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 W pierwszej kolejności należy zaś przypomnieć, że „zasada dziesięciu miesięcy” zawarta w art. 44 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003, zgodnie z którą, aby móc złożyć wniosek o pomoc, rolnicy byli zobowiązani do tego, by działki odpowiadające ich kwalifikującemu się hektarowi pozostawały w ich posiadaniu przez okres co najmniej 10 miesięcy, została skrócona do jednego dnia rozporządzeniem nr 146/2008. Wystarczy zatem, by rolnik posiadał działkę w dniu odniesienia, aby otrzymać płatność bezpośrednią za rok, w którym złożono wniosek o pomoc.

29 Jak wynika z motywu 2 rozporządzenia nr 146/2008, celem tego uproszczenia zasad kwalifikowalności było zmniejszenie obciążenia administracyjnego zarówno w odniesieniu do danych rolników, jak i służb administracji.

30 Z powyższego wynika również, że dana działka może łatwiej stanowić przedmiot wielu przekazania w danym roku kalendarzowym, co może zwiększać prawdopodobieństwo, iż rolnik składający wniosek o pomoc nie zorał sam gruntu.

31 W drugiej kolejności odstępnie od „zasady dziesięciu miesięcy” spowodowało zmianę art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 w drodze rozporządzenia nr 146/2008, który został przejęty przez art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009, ustanawiający odpowiedzialność rolnika w wypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, poprzez dodanie, że rolnik składający wniosek o pomoc dotyczący danej działki, w wypadku jej przekazania pozostaje odpowiedzialny z tego tytułu przez cały rok, na który złożono wniosek o pomoc.

32 Należy zatem stwierdzić, że art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 nie dokonuje rozróżnienia pomiędzy wypadkami nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności spowodowanymi, z jednej strony niedbalstwem, a z drugiej strony umyślnym działaniem osoby, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała. Nie można zatem wykluczyć przypisania składającemu wniosek rolnikowi konsekwencji czynu popełnionego przez osobę, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała.

33 W związku z powyższymi rozważaniami wykładni art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 należy dokonywać, uwzględniając rozwój wyżej przywołanych przepisów.

34 Z motywu 2 rozporządzenia nr 146/2008 wynika, że uproszczenie dostępu do płatności bezpośrednich umożliwia rolnikom łatwiejsze skorzystanie z pomocy w dziedzinie rolnictwa. Ponadto w motywie 3 rozporządzenia nr 73/2009 przypomniano, że przyznanie pomocy uzależnione jest od spełnienia wymogu, by beneficjent przestrzegał przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności.

35 W związku z powyższym sankcja mająca zastosowanie w wypadku nieprzestrzegania owych przepisów stanowi specyficzny instrument administracyjny, będący integralną częścią systemu pomocy w dziedzinie rolnictwa i służący do zapewnienia przestrzegania tych przepisów.

36 W tym względzie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że naruszone normy skierowane są wyłącznie do tych podmiotów gospodarczych, które całkowicie dobrowolnie zdecydowały się na skorzystanie z systemu pomocy w dziedzinie rolnictwa (zob. wyroki: z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 Maizena i in., Rec. s. 4587, pkt 13; z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5383, pkt 26; z dnia 11 lipca 2002 r.

w sprawie C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. s. I-6453, pkt 41; a także z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie C-489/10 Bonda, pkt 30).

37 Z powyższego wynika, że rolnik, który otrzymuje pomoc, nawet jeżeli faktycznie nie korzysta przez cały rok kalendarzowy z działki, w odniesieniu do której złożył wniosek o płatność bezpośrednią, powinien ponosić ryzyko przypisania skutków nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności na tej działce spowodowanego zarówno niedbalstwem, jak i umyślnym działaniem osoby, której przekazano ową działkę lub która takiego przekazania dokonała, mogące pociągnąć za sobą zmniejszenie całkowitej kwoty płatności bezpośrednich lub wykluczenie z nich. Rolnik ten może zatem zostać uznany za będącego odpowiedzialnym za naruszenie popełnione przez osobę, której przekazano dany grunt lub która takiego przekazania dokonała, w tym za skutki działań umyślnych.

38 Jednakże motyw 57 rozporządzenia nr 796/2004 wskazuje, że zmniejszenia całkowitej kwoty płatności bezpośrednich i wykluczenia z nich powinny być ustanawiane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Należy zatem zbadać, czy rozwiązanie przyjęte w poprzednim punkcie uwzględnia tę zasadę.

39 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności, która zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by środki wynikające z zastosowania przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. wyrok z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie C-59/11 Association Kokopelli, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Z pkt 34–37 niniejszego wyroku wynika, że odpowiedzialność rolnika, składającego wniosek o pomoc z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności spowodowanego zarówno niedbalstwem, jak i umyślnym działaniem osoby, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała, umożliwia realizację celu będącego podstawą systemu zmniejszeń całkowitej kwoty płatności bezpośrednich lub wykluczenia z nich, wskazanego w motywie 3 rozporządzenia nr 73/2009, a mianowicie włączenia do wspólnych organizacji rynków podstawowych norm z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt a także dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

41 W odniesieniu do kwestii, czy taka odpowiedzialność rolnika składającego wniosek o pomoc wykracza poza to co konieczne dla osiągnięcia tego celu, należy zaznaczyć, że rolnik, który otrzymuje pomoc, pozostaje wyłącznie odpowiedzialny wobec administracji. Jednakże, jak słusznie twierdzą rząd niderlandzki i Komisja Europejska, nic nie stoi na przeszkodzie, aby strony umowy przekazania gruntu uzgodniły między sobą bardziej szczegółowe postanowienia dotyczące ryzyka finansowego takiej umowy, w tym ryzyka ewentualnego zmniejszenia lub wykluczenia z subwencji rolnych. Poza tym nawet w braku takiego

postanowienia umownego nie można z góry wykluczyć skorzystania z mechanizmów prawa cywilnego pozwalających chronić interesy rolnika składającego wniosek o pomoc.

42 W związku z powyższym przypisanie w całości naruszenia popełnionego przez osobę, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała, rolnikowi składającemu wniosek o pomoc dotyczący działki, odnośnie do której stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, nie wykracza poza to co konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu.

43 Ponadto należy zauważyć, że jeżeli rolnik, który popełnił naruszenie, lub rolnik, który był w posiadaniu danej działki w dniu odniesienia, nie złoży wniosku o pomoc, nie zostanie nałożona żadna kara. System zmniejszeń całkowitej kwoty płatności bezpośrednich i wykluczania z nich stanowi bowiem środek administracyjny powiązany z motywacją w formie płatności bezpośrednich.

44 Na zadane przez sąd odsyłający pytanie należy zatem odpowiedzieć, iż wykładni art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 należy dokonywać w ten sposób, że nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności przez osobę, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała, prowadzące do zmniejszenia całkowitej kwoty płatności bezpośrednich lub wykluczenia z nich, należy w całości przypisać rolnikowi składającemu wniosek o pomoc.

### **W przedmiocie kosztów**

45 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

**Wykładni art. 23 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 należy dokonywać w ten sposób, że nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności przez osobę, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała,**

**prowadzące do zmniejszenia całkowitej kwoty płatności bezpośrednich lub wykluczenia z nich, należy w całości przypisać rolnikowi składającemu wniosek o pomoc.**

Podpisy

\* Język postępowania: niderlandzki.