

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 14 marca 2013 r.(*)

Wspólna polityka rolna – Rozporządzenie (WE) nr 73/2009 – Artykuł 7 ust. 1 i 2 – Modułacja płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom – Dodatkowe zmniejszenie kwot płatności bezpośrednich – Ważność – Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań – Zasada niedyskryminacji

W sprawie C-545/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) (Niemcy) postanowieniem z dnia 28 września 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 października 2011 r., w postępowaniu:

Agrargenossenschaft Neuzelle eG

przeciwko

Landrat des Landkreises Oder-Spree,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, J. Malenovský, U. Löhmus, M. Safjan (sprawozdawca) i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 listopada 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Agrargenossenschaft Neuzelle eG przez U. Karpensteina i C. Johanna, Rechtsanwälte,
- w imieniu rządu greckiego przez E. Leftheriotou i A. Vasilopoulou, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez E. Sitbona i Z. Kupčová, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Rossiego i B. Schimę, 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 ważności art. 7 ust. 1 i 2 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 złożony w ramach sporu między Agrargenossenschaft Neuzelle eG (zwaną dalej „Agrargenossenschaft Neuzelle”) a Landrat des Landkreises Oder-Spree (zwanym dalej „Landrat”) w przedmiocie zmniejszenia z tytułu modulacji płatności bezpośrednich, które zostały jej przyznane na rok 2009.

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003

3 Motywy 5, 21 i 22 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, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1009/2008 z dnia 9 października 2008 r. (Dz.U. L 276, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1782/2003”), miały następujące brzmienie:

„(5) W celu osiągnięcia lepszej równowagi pomiędzy narzędziami kształtowania polityki zaprojektowanymi do promowania zrównoważonego rolnictwa oraz narzędziami zaprojektowanymi do promowania rozwoju obszarów wiejskich należy wprowadzić system stopniowego zmniejszania płatności bezpośrednich o charakterze obowiązkowym na obszarze całej Wspólnoty na lata 2005–2012. Wszystkie płatności bezpośrednie, przewyższające określone kwoty, powinny być zmniejszane każdego roku o określoną wartość procentową. Powstałe stąd oszczędności powinny być wykorzystywane na potrzeby finansowania środków w ramach rozwoju obszarów wiejskich oraz powinny być rozdzielane pomiędzy państwa członkowskie przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów, które zostaną zdefiniowane. Jednakże celowym jest ustanowienie tego, aby określony procent kwot pozostawał w państwach członkowskich, w których kwoty takie zostały wygospondarowane. Do roku 2005 państwa członkowskie mogą nadal stosować fakultatywnie obecnie obowiązującą modulację na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 z dnia 17 maja 1999 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej [...].

[...]

(21) Systemy wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej przewidują bezpośrednie wsparcie dochodowe mające na celu, w szczególności, zapewnienie odpowiedniego standardu życia dla społeczności rolniczej. Cel ten jest ściśle związany z zachowaniem obszarów wiejskich. Aby przeciwdziałać niewłaściwemu rozdysponowaniu środków wspólnotowych, nie należy przekazywać płatności wspierających rolnikom, którzy sztucznie stworzyli warunki niezbędne do uzyskania takich płatności.

(22) Wspólne systemy wsparcia muszą być, w razie konieczności w krótkim okresie czasu, dostosowywane do rozwoju sytuacji. Beneficjenci nie mogą zatem zakładać niezmienności warunków uzyskania wsparcia i powinni być przygotowani na ewentualny przegląd systemów w świetle rozwoju sytuacji na rynku”.

4 Artykuł 10 rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Modulacja”, przewidywał w ust. 1 i 2:

„1. Wszystkie kwoty płatności bezpośrednich przyznawanych w danym roku kalendarzowym rolnikowi w danym państwie członkowskim są zmniejszane w każdym roku do 2012 r. o następujące wielkości procentowe:

[...]

– 2009: 5%,

– 2010: 5%,

– 2011: 5%,

– 2012: 5%.

2. Kwoty wynikające z zastosowania zmniejszeń przewidzianych w ust. 1, po odliczeniu całkowitych kwot określonych w załączniku II, są dostępne jako dodatkowe wsparcie wspólnotowe dla środków w ramach programowania rozwoju obszarów wiejskich finansowanego w ramach Sekcji Gwarancji EFOGR [Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej] zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1257/1999”.

5 Artykuł 30 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Przeгляд”, stanowił:

„Systemy wsparcia wyszczególnione w załączniku I stosuje się bez uszczerbku dla ewentualnego przeglądu, który może zostać przeprowadzony w każdym momencie w świetle rozwoju sytuacji na rynku oraz sytuacji budżetowej”.

6 W tym względzie załącznik I do tego rozporządzenia zawierał „[w]ykaz płatności bezpośrednich, o których mowa w art. 1”.

Rozporządzenie nr 73/2009

7 Rozporządzenie nr 73/2009 r., które zgodnie z art. 149 stosuje się od dnia 1 stycznia 2009 r., uchyliło rozporządzenie nr 1782/2003 na warunkach przewidzianych w art. 146 i ustanowiło nowy system obowiązkowej modulacji.

8 W tym względzie motywy 8–11 tego rozporządzenia informują:

„(8) W celu osiągnięcia lepszej równowagi między instrumentami polityki mającymi na celu promowanie zrównoważonego rolnictwa oraz instrumentami mającymi na celu promowanie rozwoju obszarów wiejskich, na mocy rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 wprowadzono system obowiązkowego stopniowego zmniejszania płatności bezpośrednich (»modulacji«). Należy utrzymać ten system i objąć nim wyłączenie płatności do wysokości 5000 EUR.

(9) Oszczędności uzyskane dzięki modulacji wykorzystuje się w celu finansowania środków w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. Od momentu przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 sektor rolniczy stanął w obliczu wielu nowych i trudnych wyzwań, takich jak zmiany klimatu i wzrastające znaczenie bioenergii, jak również konieczność poprawy gospodarki wodnej i skuteczniejsza ochrona różnorodności biologicznej. W świetle kwestii zmian klimatu Wspólnota, będąca stroną protokołu z Kioto [...], została wezwana do dostosowania swojej polityki. Ponadto w następstwie poważnych problemów związanych z niedoborem wody i suszami Rada w swoich konkluzjach z dnia 30 października 2007 r. w sprawie niedoboru wody i susz stwierdziła, że kwestie gospodarki wodnej w rolnictwie powinny pozostać przedmiotem uwagi. Ponadto w swoich konkluzjach z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie zatrzymania procesu utraty różnorodności biologicznej Rada podkreśliła, że zachowanie różnorodności biologicznej pozostaje głównym wyzwaniem i niezależnie od znacznych postępów, jakich już dokonano, osiągnięcie wyznaczonego przez Wspólnotę celu na 2010 rok w zakresie różnorodności biologicznej będzie wymagało podjęcia dodatkowych starań. Ponadto, zważywszy, że innowacje mogą szczególnie przyczynić się do rozwoju nowych technologii, produktów i procesów, powinny one wzmocnić starania na rzecz sprostania tym nowym wyzwaniom. Wygaśnięcie systemu kwot mlecznych w 2015 roku zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiając[ym] wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych [...] będzie wymagało od rolników prowadzących gospodarstwa mleczarskie szczególnych wysiłków, aby dostosować się do zmieniających się warunków, w szczególności w regionach o mniej korzystnych warunkach gospodarowania. Właściwe zatem jest określenie tej szczególnej sytuacji również jako nowego wyzwania, któremu państwa członkowskie powinny móc sprostać, aby zapewnić sektorowi mleczarskiemu »miękkie lądowanie«.

(10) Wspólnota uznaje potrzebę podjęcia nowych wyzwań w ramach swojej strategii politycznej. W dziedzinie rolnictwa stosownym narzędziem służącym podjęciu wyzwań są programy rozwoju obszarów wiejskich przyjęte na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr

1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) [...]. Należy udostępnić dodatkowe fundusze, aby umożliwić państwom członkowskim zmianę programów rozwoju obszarów wiejskich, bez konieczności ograniczenia obecnie prowadzonych działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w innych dziedzinach. Perspektywa finansowa na lata 2007–2013 nie przewiduje jednak środków finansowych mających na celu niezbędne wzmocnienie wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. W tych okolicznościach należy pozyskiwać dużą część potrzebnych środków finansowych przez stopniowe zwiększanie redukcji płatności bezpośrednich za pomocą modulacji.

(11) Charakterystyczną cechą dystrybucji środków bezpośredniego wsparcia dochodów wśród rolników jest przydzielenie znacznej części płatności stosunkowo małej liczbie dużych beneficjentów. Wiadomym jest, że więksi beneficjenci nie wymagają takiego samego poziomu jednolitego wsparcia, aby osiągnąć cel skutecznego wsparcia dochodów. Ponadto ze względu na możliwości dostosowania większym beneficjentom łatwiej jest zarządzać niższym poziomem jednolitego wsparcia. Sprawiedliwe jest zatem oczekiwanie, aby rolnicy otrzymujący duże kwoty wsparcia w sposób szczególnie przyczyniali się do finansowania środków rozwoju obszarów wiejskich skierowanych na nowe wyzwania. Właściwe jest zatem ustanowienie mechanizmu umożliwiającego zwiększenie redukcji wyższych płatności i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób wpływów do podjęcia nowych wyzwań w ramach rozwoju obszarów wiejskich”.

9 Zgodnie z art. 1 rozporządzenie nr 73/2009 ustanawia „wspólne zasady dotyczące płatności bezpośrednich”.

10 Artykuł 2 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia mają zastosowanie następujące definicje:

a) »rolnik« oznacza osobę fizyczną lub prawną lub grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 [WE], oraz która prowadzi działalność rolniczą;

[...]

d) »płatność bezpośrednia« oznacza płatność przyznawaną bezpośrednio rolnikom w ramach systemu wsparcia wymienionego w załączniku I;

[...]

h) »powierzchnia użytków rolnych« oznacza każdą powierzchnię zajmowaną przez grunty orne, trwałe użytki zielone lub uprawy trwałe».

11 Artykuł 7 tego rozporządzenia, zatytułowany „Modulacja”, przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. Wszelkie płatności bezpośrednie, których kwota przewyższa 5000 EUR, które mają być przyznawane rolnikowi w danym roku kalendarzowym, zmniejsza się w każdym roku do 2012 r. o następujące wielkości procentowe:

a) w 2009 r.: o 7%;

b) w 2010 r.: o 8%;

c) w 2011 r.: o 9%;

d) w 2012 r.: o 10%.

2. Zmniejszenia przewidziane w ust. 1 zwiększa się o cztery punkty procentowe w przypadku kwot wyższych niż 300 000 EUR”.

12 Artykuł 9 rozporządzenia nr 73/2009 r., zatytułowany „Kwoty wynikające ze stosowania modulacji”, stanowi w ust. 1:

„Kwoty wynikające z zastosowania zmniejszeń przewidzianych w art. 7 niniejszego rozporządzenia w którymkolwiek z państw członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie udostępnia się w ramach dodatkowego wsparcia wspólnotowego w zakresie programowania rozwoju obszarów wiejskich finansowanego przez EFRROW, jak określono w rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005, zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

13 Z postanowienia odsyłającego wynika, że Agrargenossenschaft Neuzelle zgodnie z jej informacjami jest spółdzielnią rolniczą prawa niemieckiego, prowadzącą działalność w zakresie uprawy roli oraz produkcji zwierzęcej. Liczy ona 119 członków i zatrudnia 123 pracowników.

14 Na wniosek złożony przez tę spółdzielnię w dniu 12 maja 2009 r. Landrat, decyzją z dnia 26 listopada 2009 r., przyznał jej kwotę 1 461 037,51 EUR w ramach systemu płatności jednolitej na 2009 r. jako rolnikowi w rozumieniu art. 2 lit. a) rozporządzenia nr 73/2009. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym Landrat, mając na uwadze uwzględnioną powierzchnię i średnią wartość uprawnień do płatności wynikającą z art. 7 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia, obniżył o 166 701,26 EUR kwotę ustaloną tymczasowo w wysokości 1 627 738,77 EUR.

15 Decyzją z dnia 25 lutego 2010 r. Landrat oddalił wniesione przez Agrargenossenschaft Neuzelle odwołanie od wspomnianej decyzji o obniżeniu jej uprawnień, które było skierowane wyłącznie przeciwko zastosowaniu art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 73/2009.

16 W dniu 22 marca 2010 r. Agrargenossenschaft Neuzelle wniosła skargę do Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), żądając wypłaty dodatkowej kwoty 85 564,33 EUR z tytułu systemu płatności jednolitej za rok 2009.

17 Zdaniem sądu odsyłającego rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu głównym zależy w pierwszej kolejności od odpowiedzi na pytanie, czy art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 jest ważny w świetle zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w zakresie, w jakim przewiduje na lata 2009–2012 wyższe wartości procentowe zmniejszenia płatności bezpośrednich niż te, które były przewidziane w art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003.

18 Rozstrzygnięcie to ma zależeć w drugiej kolejności od ważności art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 w świetle zasady niedyskryminacji ustanowionej w art. 40 ust. 2 akapit drugi TFUE, zgodnie z którym wspólna organizacja rynków rolnych wyklucza wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami wewnątrz Unii Europejskiej.

19 Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 z jednej strony może bowiem wprowadzać nieuzasadnioną różnicę w traktowaniu między rolnikami, którzy uprawiają dużą powierzchnię użytków rolnych, a rolnikami uprawiającymi małą powierzchnię. Z drugiej strony przepis ten karze rolników prowadzących działalność w kooperacji z innymi rolnikami, jak to ma miejsce w ramach spółdzielni rolniczych prawa niemieckiego, które stanowią „grupę” w rozumieniu art. 2 lit. a) wspomnianego rozporządzenia, w przeciwieństwie do rolników, którzy kooperują, nie korzystając ze struktur zrzeszeniowych, na podstawie umów o mniejszym zakresie, osiągając przy tym ekonomicznie porównywalne efekty synergiczne. Spółdzielnie te łatwiej

bowiem osiągają kwotę płatności bezpośrednich przewidzianą we wspomnianym art. 7 ust. 2, od której zwiększane są wartości procentowe zmniejszeń.

20 Ponadto prawodawca Unii wyłączył z zakresu stosowania art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 groupements agricoles d'exploitation en commun prawa francuskiego (grupy rolne wspólnego gospodarowania, zwane dalej „GAEC”). W tym względzie, jak zaznacza Agrargenossenschaft Neuzelle w uwagach pisemnych, na etapie przyjmowania tego rozporządzenia w protokole Rady ujęte zostało „[o]świadczenie Komisji dotyczące stosowania modulacji i dyscypliny finansowej wobec [GAEC] (art. 12 »Dodatkowa kwota pomocy« rozporządzenia [...] nr 1782/2003)” (dokument Rady 5263/09 ADD 1 z dnia 15 stycznia 2009 r.), sformułowane następująco:

„Komisja przypomina ponownie zasady leżące u podstaw oświadczenia, jakie złożyła przy okazji przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, w którym uznaje, że wszystkie gospodarstwa będące częścią GAEC [...] określonego we francuskim »Code rural« są uznawane za pojedynczego rolnika do celów stosowania dodatkowej kwoty pomocy przekazywanej w przypadku modulacji i franszyzy w kontekście mechanizmu dyscypliny finansowej”.

21 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 7 ust. 1 rozporządzenia [...] nr 73/2009 [...] jest ważny w zakresie, w jakim przewiduje zmniejszenie płatności bezpośrednich w latach 2009–2012 o wielkość procentową przekraczającą 5%?

2) Czy art. 7 ust. 2 rozporządzenia [...] nr 73/2009 [...] jest ważny?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

22 W pierwszym pytaniu sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 jest ważny w świetle zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w zakresie, w jakim przewiduje na lata 2009–2012 dodatkowe zmniejszenie płatności bezpośrednich względem kwot ustalonych w art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003.

23 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań zalicza się do podstawowych zasad Unii (zob. wyroki: z dnia 5 maja 1981 r. w sprawie 112/80 Dürbeck, Rec. s. 1095, pkt 48; z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie C-369/09 P ISD Polska i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2011, pkt 122; a także z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie C-335/09 P Polska przeciwko Komisji, pkt 180).

24 Prawo do powoływania się na wspomnianą zasadę przysługuje każdemu podmiotowi, w którym instytucja Unii wzbudziła uzasadnione oczekiwania [zob. podobnie wyrok z dnia 11 marca 1987 r. w sprawie 265/85 Van den Bergh en Jurgens i Van Dijk Food Products (Lopik) przeciwko EWG, Rec. s. I-1155, pkt 44; ww. wyrok w sprawie ISD Polska i in. przeciwko Komisji, pkt 123; a także wyrok z dnia 22 września 2011 r. w sprawie C-426/10 P Bell & Ross przeciwko OHIM, Zb.Orz. s. I-8849, pkt 56].

25 Takimi zapewnieniami są, niezależnie od formy, w jakiej są one przekazywane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Natomiast nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu administracja nie udzieliła precyzyjnych zapewnień (wyrok z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-221/09 AJD Tuna, Zb.Orz. s. I-1655, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 Podobnie, jeżeli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć wydanie przepisów wspólnotowych mogących wpłynąć na jego interesy, to nie może powoływać się na tę zasadę w razie wydania takich przepisów [zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Van den Bergh en Jurgens i Van Dijk Food Products (Lopik) przeciwko EWG, pkt 44; a także w sprawie AJD Tuna, pkt 73].

27 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 przewidywał, iż z tytułu modulacji kwoty płatności bezpośrednich przyznawane w danym roku kalendarzowym rolnikowi w danym państwie członkowskim miały być corocznie w latach 2009–2012 zmniejszane o 5%.

28 Jak wskazywał ust. 2 wspomnianego art. 10, kwoty wynikające z zastosowania tych zmniejszeń należało przeznaczyć na dodatkowe wsparcie wspólnotowe dla środków w ramach programowania rozwoju obszarów wiejskich.

29 Tymczasem na podstawie rozporządzenia nr 73/2009, które uchyliło i zastąpiło rozporządzenie nr 1782/2003, kwoty płatności bezpośrednich przewyższające 5000 EUR, przyznawane rolnikowi w danym roku kalendarzowym, zostały zmniejszone dodatkowo w porównaniu do wartości procentowych przewidzianych w art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr

1782/2003. Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 kwoty miały być bowiem zmniejszone o 7% w 2009 r., o 8% w 2010 r., o 9% w 2011 r. i o 10% w 2012 r.

30 Chociaż art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 zawierał wartości procentowe zmniejszenia płatności bezpośrednich w latach 2009–2012 niższe od przewidzianych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009, rolnicy w Unii nie mogą jednak powoływać się na naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

31 Artykuł 30 rozporządzenia nr 1782/2003 przewidywał bowiem, że systemy wsparcia wyszczególnione w załączniku I do tego rozporządzenia „stosuje się bez uszczerbku dla ewentualnego przeglądu, który może zostać przeprowadzony w każdym momencie w świetle rozwoju sytuacji na rynku oraz sytuacji budżetowej”.

32 Podobnie w motywie 22 wspomnianego rozporządzenia była mowa o tym, że „[s]ystemy wsparcia muszą być, w razie konieczności w krótkim okresie czasu, dostosowywane do rozwoju sytuacji” i że „[b]eneficjenci nie mogą zatem zakładać niezmienności warunków uzyskania wsparcia i powinni być przygotowani na ewentualny przegląd systemów w świetle rozwoju sytuacji na rynku”.

33 Rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy był zatem w stanie przewidzieć, że płatności bezpośrednie z tytułu systemów wsparcia dochodów mogą zostać zmniejszone w następstwie przeglądu w świetle rozwoju sytuacji na rynku oraz sytuacji budżetowej.

34 W tym względzie rozporządzenie nr 73/2009 wprowadziło dodatkowe zmniejszenie płatności bezpośrednich z powodów przedstawionych w motywach 9 i 10 tego rozporządzenia, w szczególności ze względu na fakt, iż zgodnie z tym ostatnim motywem „[p]erspektywa finansowa na lata 2007–2013 nie przewiduje jednak środków finansowych mających na celu niezbędne wzmocnienie wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich” i że „[w] tych okolicznościach należy pozyskiwać dużą część potrzebnych środków finansowych przez stopniowe zwiększanie redukcji płatności bezpośrednich za pomocą modulacji”.

35 Ponadto sąd odsyłający przywołuje prace poprzedzające przyjęcie rozporządzenia nr 1782/2003. Przypomina, że propozycja rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego systemy wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych, przedstawiona przez Komisję w dniu 21 stycznia 2003 r. [COM(2003) 23 wersja ostateczna, zwana dalej „propozycją rozporządzenia”], zawierała art. 10 ust. 2, zgodnie z którym wielkości procentowe określone w art. 10 ust. 1 mogły „być zmienione zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 82 ust. 2”.

36 Niemniej ze wspomnianego art. 82 ust. 2 propozycji rozporządzenia wynika, że uprawnienia wykonawcze do dokonania zmiany wielkości procentowych zmniejszenia kwot płatności bezpośrednich zostałyby przyznane Komisji.

37 Otóż, jak zaznaczyła Komisja w uwagach pisemnych, brak przejęcia art. 10 ust. 2 propozycji rozporządzenia do rozporządzenia nr 1782/2003 można interpretować w ten sposób, że Rada zastrzegła dla siebie samej prawo zmiany na podstawie art. 30 tego rozporządzenia wspomnianych wielkości procentowych, nie delegując na Komisję uprawnienia do dokonywania takiej zmiany.

38 W konsekwencji, jak słusznie podnoszą rząd grecki, Rada i Komisja w swoich uwagach pisemnych, rolnicy w Unii nie mogą powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do utrzymania w latach 2009–2012 wielkości procentowych zmniejszeń płatności bezpośrednich ustalonych w art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003.

39 Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że jego badanie nie wykazało niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 w świetle zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W przedmiocie pytania drugiego

40 W pytaniu drugim sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009, który stanowi, że zmniejszenia przewidziane w ust. 1 zwiększa się o cztery punkty procentowe w przypadku kwot wyższych niż 300 000 EUR, jest ważny w świetle zasady niedyskryminacji, przy czym to, czy mamy do czynienia z dyskryminacją, należy oceniać na podstawie, z jednej strony, wielkości danych gospodarstw, a z drugiej strony formy prawnej, w której prowadzona jest działalność rolnicza.

41 Należy przypomnieć na wstępie, że zasada niedyskryminacji należy do ogólnych zasad prawa Unii i znajduje swój wyraz w dziedzinie rolnictwa w art. 40 ust. 2 akapit drugi TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-535/03 Unitymark i North Sea Fishermen's Organisation, Zb.Orz. s. I-2689, pkt 53; a także z dnia 2 września 2010 r. w sprawie C-453/08 Karanikolas i in., Zb.Orz. s. I-7895, pkt 49).

42 Zasada ta wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to

obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-313/04 Franz Egenberger, Zb.Orz. s. I-6331, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Co do zakresu kontroli poszanowania tej zasady, należy przypomnieć, że prawodawca Unii dysponuje w dziedzinie wspólnej polityki rolnej szerokim zakresem uznania, który koresponduje z odpowiedzialnością polityczną przyznaną mu w art. 40–43 TFUE. W konsekwencji kontrola sądu winna ograniczać się do oceny, czy dany środek nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nie stanowi nadużycia władzy lub też czy dany organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu uznania (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie AJD Tuna, pkt 80).

44 Zadaniem Trybunału jest zatem zweryfikowanie, po pierwsze, czy różnica w traktowaniu rolników w zależności od wielkości uprawianej powierzchni użytków rolnych, przewidziana w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009, może być uzasadniona obiektywnymi względami, które nie są rażąco niewłaściwe (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Polska przeciwko Komisji, pkt 128).

45 W tym kontekście należy przypomnieć, że w motywie 11 rozporządzenia nr 73/2009 Rada uzasadniła dodatkowe zmniejszenia przewidziane we wspomnianym art. 7 ust. 2, stwierdzając, że więksi beneficjenci nie wymagają takiego samego poziomu jednolitego wsparcia, aby osiągnąć cel skutecznego wsparcia dochodów, i że ze względu na możliwości dostosowania jest im łatwiej zarządzać niższym poziomem wsparcia. Zdaniem tej instytucji jest zatem sprawiedliwe oczekiwanie, aby rolnicy otrzymujący duże kwoty wsparcia w sposób szczególny przyczyniali się do finansowania środków rozwoju obszarów wiejskich skierowanych na nowe wyzwania.

46 W ramach kontroli sprawowanej przez Trybunał w warunkach wskazanych w pkt 43 i 44 niniejszego wyroku względy te nie wydają się rażąco niewłaściwe. Rada mogła bowiem uznać, że więksi beneficjenci, ze względu na ich specyficzne cechy, znajdują się w sytuacji odmiennej od sytuacji innych rolników, a to pozwala traktować ich odmiennie w zakresie modulacji płatności bezpośrednich.

47 Ponadto w ramach takiej kontroli zadaniem Trybunału nie jest szczegółowe badanie argumentów zawartych w postanowieniu odsyłającym. Dotyczy to w szczególności wyższej liczby pracowników podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na hektar, zatrudnianych z reguły przez większych beneficjentów, z tego powodu, że ci ostatni zazwyczaj zatrudniają personel na stałe, jak też limitów regresji kosztów dużych gospodarstw lub specyfiki struktur gospodarstw rolnych w krajach związkowych dawnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Nawet przy założeniu, że okoliczności te są prawdziwe, stanowią one tylko jedno pośród innych elementów oceny całościowej, której przeprowadzenie było

obowiązkiem Rady jako prawodawcy Unii, przy czym Trybunał nie może zastąpić oceny takich elementów dokonanej przez rzeczony prawodawcę własną oceną.

48 Po drugie, co się tyczy formy prawnej prowadzenia działalności rolniczej, sąd odsyłający podkreśla, że spółdzielnie rolnicze prawa niemieckiego stanowią „grupy” w rozumieniu art. 2 lit. a) rozporządzenia nr 73/2009, w przeciwieństwie do rolników, którzy łączą się na podstawie umów mniej wiążących pod względem prawnym. Ponadto prawodawca Unii wyłączył GAEC z zakresu zastosowania art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009.

49 W tym względzie należy zaznaczyć, że art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 nie czyni rozróżnienia według formy prawnej prowadzenia działalności rolniczej.

50 Co się tyczy art. 2 lit. a) rozporządzenia nr 73/2009, obejmuje on każdą „grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego”. W konsekwencji, jeżeli rolnicy wykonują swoją działalność w ramach takiej „grupy”, należy postrzegać ich jako jednego „rolnika” w rozumieniu rozporządzenia nr 73/2009.

51 Odnosząc się konkretnie do GAEC, wystarczy stwierdzić, że ani art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009, ani żaden inny przepis tego rozporządzenia nie wymieniają takich grup prawa francuskiego. Sytuacja tych ostatnich jest jedynie wspomniana w przytoczonym w pkt 20 niniejszego wyroku oświadczeniu Komisji ujętym w protokole Rady na etapie przyjmowania rozporządzenia nr 73/2009. W oświadczeniu tym Komisja przypomniała, że jej zdaniem w kontekście mechanizmu dyscypliny finansowej wszystkie gospodarstwa będące częścią GAEC są uznawane za pojedynczego rolnika do celów stosowania dodatkowej kwoty pomocy przekazywanej w przypadku modulacji.

52 Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, oświadczenie takie nie może być brane pod uwagę przy wykładni przepisu prawa pochodnego, jeżeli – tak jak w niniejszej sprawie – jego treść nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w tekście danego przepisu i w konsekwencji oświadczenie to nie ma znaczenia prawnego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-292/89 Antonissen, Rec. s. I-745, pkt 18; z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-149/11 Leno Merken, pkt 46).

53 Uwzględniając całość powyższych rozważań, na pytanie drugie należy odpowiedzieć w ten sposób, że jego badanie nie wykazało niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 w świetle zasady niedyskryminacji.

W przedmiocie kosztów

54 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Badanie pytania pierwszego nie wykazało niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 7 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, w świetle zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.**

- 2) Badanie pytania drugiego nie wykazało niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 w świetle zasady niedyskryminacji.**

Podpisy

* Język postępowania: niemiecki.