



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 17 stycznia 2013 r.¹

Sprawa C-117/10

**Komisja Europejska
przeciwko**

Radzie Unii Europejskiej

Pomoc państwa — Kompetencja Rady — Artykuł 88 ust. 2 akapit trzeci WE — Istniejące systemy pomocy — Propozycja stosownych środków — Skutki — Rozporządzenie nr 659/1999 — Pomoc na inwestycje w zakup gruntów rolnych w Polsce

1. W ramach skargi będącej przedmiotem niniejszego postępowania Komisja zwraca się do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2010/10/WE z dnia 20 listopada 2009 r. w sprawie przyznania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej pomocy państwa na zakup nieruchomości rolnych w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”)².
2. W trzech innych skargach wniesionych równolegle Komisja zaskarżyła decyzje Rady dotyczące tego samego rodzaju pomocy przyznanej przez Republikę Litewską (sprawa C-111/10), Republikę Łotewską (sprawa C-118/10) i Republikę Węgierską (sprawa C-121/10).
3. Wszystkie skargi dotyczą tego samego delikatnego problemu: czy sformułowana przez Komisję w ramach stałego badania systemów pomocy istniejących w państwach członkowskich, przeprowadzanego zgodnie z postanowieniami art. 88 ust. 1 WE (lub art. 108 ust. 1 TFUE w sprawach C-111/10, C-118/10 i C-121/10), propozycja stosownych środków stanowi ostateczne stanowisko tej instytucji w sprawie zgodności spornego systemu ze wspólnym rynkiem, mogące zablokować wykonanie przez Radę kompetencji przyznanej jej w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE (lub w art. 108 ust. 1 TFUE) do zatwierdzenia pomocy na zasadzie odstępstwa od art. 87 WE (lub art. 107 TFUE) i innych postanowień mających zastosowanie, w przypadku gdy wyjątkowe okoliczności uzasadniają taką decyzję?

I – Ramy prawne

4. Mimo iż zaskarżona decyzja została opublikowana po wejściu w życie traktatu z Lizbony, to jednak została wydana na podstawie postanowień traktatu WE. W niniejszej opinii należy zatem odnieść się do postanowień traktatu WE.

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Dz.U. 2010, L 4, s. 89.

5. Artykuł 88 ust. 1 WE stanowi:

„Komisja we współpracy z państwami członkowskimi stale bada systemy pomocy istniejące w tych państwach. Proponuje im stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

6. Akapity trzeci i czwarty ust. 2 tego artykułu stanowią, co następuje:

„Na wniosek państwa członkowskiego Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zdecydować, że pomoc, którą to państwo przyznaje lub zamierza przyznać, jest uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, na zasadzie odstępstwa od postanowień artykułu 87 lub rozporządzeń przewidzianych w artykule 89, jeśli wyjątkowe okoliczności uzasadniają taką decyzję. Jeśli w odniesieniu do danej pomocy Komisja wszczęła procedurę przewidzianą w pierwszym akapicie niniejszego ustępu, wystąpienie zainteresowanego państwa z wnioskiem skierowanym do Rady powoduje zawieszenie tej procedury do czasu zajęcia stanowiska przez Radę.

Jeśli jednak Rada nie zajmie stanowiska w terminie trzech miesięcy od wystąpienia z wnioskiem, Komisja wydaje decyzję w sprawie”.

7. Rozdział 4 załącznika IV do aktu dotyczącego przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (zwanego dalej „aktem przystąpienia z 2003 r.”)³ w części dotyczącej warunków zastosowania reguł konkurencji traktatu WE stanowi:

„Bez uszczerbku dla procedur dotyczących istniejącej pomocy określonych w artykule 88 traktatu WE systemy pomocy i pomoc indywidualną przyznawaną w odniesieniu do działalności związanej z produkcją, przetwarzaniem lub wprowadzaniem na rynek produktów wymienionych w załączniku I do traktatu WE, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i produktów pochodnych, stosowane w nowych państwach członkowskich przed dniem przystąpienia i nadal stosowane po tym dniu, uznaje się za pomoc istniejącą w rozumieniu artykułu 88 ustęp 1 [WE], pod warunkiem że spełnione są następujące warunki:

— o środkach pomocowych Komisja jest powiadomiona w ciągu czterech miesięcy od dnia przystąpienia. Powiadomienie to zawiera informację na temat podstaw prawnych w odniesieniu do każdego ze środków [...]. Komisja publikuje wykaz tych pomocy.

Powyższe środki pomocowe uznaje się za »istniejącą« pomoc w rozumieniu artykułu 88 ustęp 1 [WE] do końca trzeciego roku od dnia przystąpienia.

Nowe państwa członkowskie, o ile to konieczne, zmieniają te środki pomocowe, w celu spełnienia wytycznych stosowanych przez Komisję, najpóźniej przed końcem trzeciego roku po dniu przystąpienia. Po tym terminie każda pomoc, która jest niezgodna z tymi wytycznymi, będzie uznana za nową pomoc”.

3 — Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.U. L 236, s. 33, w szczególności s. 798.

8. Zgodnie z art. 1 lit. b) i c) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 Rady z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE⁴ (obecnie art. 88 WE), zmienionego aktem przystąpienia z 2003 r., do celów rozporządzenia:

„b) »istniejąca pomoc« oznacza:

- i) bez uszczerbku dla [...] załącznika IV, punkt 3, oraz dodatku do tego załącznika do aktu przystąpienia [Polski] [...], wszelk[ą] pomoc istniejąc[ą] przed wejściem w życie traktatu w poszczególnych państwach członkowskich, to znaczy programy [systemy] pomocy, jak również pomoc indywidualna, zastosowane przed i nadal stosowane po wejściu w życie traktatu [przed wejściem w życie traktatu i nadal stosowane po jego wejściu w życie];
- ii) pomoc dozwoloną, czyli takie programy [systemy] pomocowe i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę;

[...]

c) »nowa pomoc« oznacza każdą pomoc, czyli programy [systemy] pomocowe i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy;

[...]”.

9. Artykuły 17–19, zamieszczone w rozdziale V rozporządzenia nr 659/1999, określają procedurę dotyczącą istniejących pomocy. Artykuł 17, „Współpraca na podstawie art. [88 ust. 1 WE]”, w ust. 2 stanowi, co następuje:

„W przypadku gdy Komisja uważa, że istniejący program [system] pomocowy nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, informuje zainteresowane państwo członkowskie o opinii wstępnej i umożliwia zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienie uwag w terminie jednego miesiąca [...]”.

10. Następnie art. 18, zatytułowany „Propozycja właściwych [stosownych] środków”, przewiduje:

„W przypadku gdy w świetle informacji przedłożonych przez państwo członkowskie na podstawie art. 17 Komisja stwierdza, że istniejący program [system] pomocowy nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, Komisja wydaje skierowane do zainteresowanego państwa członkowskiego zalecenie zawierające propozycję właściwych [stosownych] środków. Zalecenie może w szczególności zawierać propozycję:

- a) rzeczowej zmiany programu [systemu] pomocowego lub
- b) wprowadzenia wymogów proceduralnych, lub
- c) wycofania programu [systemu] pomocowego”.

4 — Dz.U. L 83, s. 1.

11. Wreszcie art. 19 rozporządzenia nr 659/1999 określa w ust. 1 i 2 skutki prawne propozycji stosownych środków w następujący sposób:

„1. W przypadku gdy zainteresowane państwo członkowskie podejmuje proponowane środki i informuje o tym Komisję, Komisja stwierdza to ustalenie i informuje o tym państwo członkowskie. Państwo członkowskie staje się związane zgodą na wprowadzenie w życie właściwych [stosownych] środków.

2. W przypadku gdy zainteresowane państwo członkowskie nie przyjmuje proponowanych środków, a Komisja po uwzględnieniu argumentów zainteresowanego państwa członkowskiego nadal uważa, że środki te są konieczne, wszczyna postępowanie na podstawie art. 4 ust. 4^[5]. Artykuły 6, 7 i 9 stosuje się *mutatis mutandis*”.

12. Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym (zwane dalej „wytycznymi dla rolnictwa z roku 2000”)⁶, które wygasły w dniu 31 grudnia 2006 r., w pkt 4.1.1.5 tiret czwarte zaliczały zakup nieruchomości do wydatków kwalifikowanych do pomocy na inwestycje w gospodarstwa rolne.

13. Punkt 29 wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013 (zwanymi dalej „wytycznymi dla rolnictwa na lata 2007–2013”)⁷, które zastąpiły wytyczne dla rolnictwa z roku 2000⁸ od dnia 1 stycznia 2007 r., stanowi:

„Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych uznaje się za zgodną z postanowieniami art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu, jeżeli spełnia wszystkie warunki ustanowione w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1857/2006”⁹.

14. Artykuł 4 ust. 1 i 8 rozporządzenia nr 1857/2006, do którego odsyła ww. pkt 29 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, stanowi, co następuje:

„1. Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych w ramach Wspólnoty w zakresie produkcji pierwotnej produktów rolnych jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu i nie podlega obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 88 ust. 3 traktatu, jeśli spełnia warunki przedstawione w ust. 2–10 niniejszego artykułu.

[...]

8. Pomoc może być przyznawana na zakup gruntów poza gruntami przeznaczonymi na cele budowlane w cenie nieprzekraczającej 10% wydatków kwalifikowanych inwestycji”.

15. Zgodnie z postanowieniami pkt 195 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, umieszczonego w rozdziale VIII.E, „Istniejące środki pomocy państwa zgodnie z aktem przystąpienia z 2003 r.”:

„W celu oceny programów [systemu] pomocy i pomocy indywidualnej, uznawanych za istniejącą pomoc zgodnie z pkt 4 rozdziału IV załącznika IV do aktu przystąpienia z 2003 r. wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym mające zastosowanie dnia 31 grudnia 2006 r. będą obowiązywały do dnia 31 grudnia 2007 r., bez uszczerbku dla przepisów pkt 196, pod warunkiem że pomoc ta zostanie dostosowana do tych wytycznych najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2007 r.”.

5 — Jest to formalna procedura dochodzeniowa na podstawie art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE.

6 — Dz.U. C 28, s. 2.

7 — Dz.U. 2006, C 319, s. 1.

8 — Zobacz pkt 194 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013.

9 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.U. L 358, s. 3).

16. Punkty 196–198 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, które znajdują się w rozdziale VIII.F, „Wnioski dotyczące właściwych [stosownych] środków”, mają następujące brzmienie:

„(196)

Zgodnie z art. 88 ust. 1 [WE] Komisja przedstawia państwom członkowskim wnioski dotyczące zmian w ich obecnych programach [systemach] pomocy w celu dostosowania ich do niniejszych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2007 r., z wyjątkiem istniejących programów [systemów] pomocy dotyczących [...] inwestycji związanych z zakupem gruntów w gospodarstwach rolnych, które należy dostosować do niniejszych wytycznych do dnia 31 grudnia 2009 r.

(197) Państwa członkowskie wzywa się do pisemnego potwierdzenia przyjęcia niniejszych wniosków w sprawie właściwych [stosownych] środków najpóźniej do dnia 28 lutego 2007 r.

(198) Jeżeli w tym terminie państwo członkowskie nie potwierdzi zgody na piśmie, Komisja zastosuje art. 19 ust. 2 rozporządzenia (WE) 659/1999 oraz, w razie potrzeby, zainicjuje postępowanie przewidziane w tym artykule”.

17. W komunikacie opublikowanym w Dzienniku Urzędowym z dnia 15 marca 2008 r.¹⁰ na mocy art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja przyjęła do wiadomości „wyraźną i bezwarunkową zgodę” Polski na przyjęcie zaproponowanych stosownych środków zawartych w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, wyrażoną pisemnie przez władze polskie Komisji w dniu 26 lutego 2007 r.

II – Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

18. Zgodnie z procedurą określoną w rozdziale 4 załącznika IV do traktatu o przystąpieniu z 2003 r., o której mowa w pkt 7 powyżej, w roku 2004 Polska powiadomiła Komisję o środkach, wobec których chciała, żeby zostały uznane za istniejącą pomoc w rozumieniu art. 88 ust. 1 WE do końca trzeciego roku po przystąpieniu. Były to między innymi następujące środki: „Dotacje do odsetek kredytowych w ramach pozostających linii kredytowych” i „Sprzedaż mienia zasobu własności rolnej skarbu państwa przy rozłożeniu na raty ceny sprzedaży z zastosowaniem preferencyjnego oprocentowania”¹¹.

19. W piśmie z dnia 30 maja 2005 r. Komisja wezwała państwa członkowskie do złożenia propozycji uproszczenia zasad dotyczących pomocy państwa w sektorze rolnym. W piśmie z czerwca 2006 r., wypowiadając się na temat projektu nowych wytycznych przesłanych przez Komisję w dniu 19 maja 2006 r., rząd polski zwrócił się do Komisji o utrzymanie pomocy na inwestycje w zakup gruntów rolnych. W piśmie z dnia 3 listopada 2006 r. rząd polski zwrócił się do Komisji o zmianę projektu rozporządzenia nr 1857/2006 poprzez uchylenie jego art. 4 ust. 8 i zaliczenie zakupu terenów rolnych do wydatków kwalifikowanych do pomocy inwestycyjnych wymienionych w art. 4 ust. 4. Ta sama propozycja została złożona przez Polskę na spotkaniu Komisji i państw członkowskich w dniu 25 października 2006 r.

20. W piśmie z dnia 21 kwietnia 2009 r. władze polskie zwróciły się do Komisji o zmianę pkt 196 wytycznych na lata 2007–2013. Komisja odpowiedziała w dniu 15 maja 2009 r., przypominając, że możliwość utrzymania istniejących systemów pomocy na inwestycje w zakup gruntów rolnych została wprowadzona w wytycznych na zasadzie wyjątku, aby spełnić wymagania stawiane przez niektóre państwa członkowskie, w tym przez Polskę, i że dalsze przedłużenie tego odstępstwa nie wydaje się możliwe.

¹⁰ — Dz.U. C 70, s. 11.

¹¹ — Dz.U. C 147 z dnia 17 czerwca 2005 r., s. 2. W odniesieniu do Polski nazwy rozpatrywanych systemów są zawarte w pkt 2 i 5.

21. W piśmie z dnia 12 czerwca 2009 r. skierowanym do prezydencji Unii władze polskie zwróciły się o zezwolenie na pomoc na zakup gruntów rolnych w Polsce na zasadzie wyjątku na okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. zgodnie z art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Taki sam wniosek został wysłany w dniu 28 września 2009 r. do Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa. Zarówno na spotkaniach przygotowawczych Specjalnego Komitetu ds. Rolnictwa, jak i w trakcie spotkań z przedstawicielami polskiego rządu Komisja wielokrotnie wyrażała swój sprzeciw odnośnie do wnioskowanego środka i zaproponowała alternatywne rozwiązania.

22. W dniu 20 listopada 2009 r. Rada przyjęła jednogłośnie zaskarżoną decyzję (przy czym siedem delegacji wstrzymało się od głosu). Artykuł 1 decyzji stanowi:

„Uznaje się, że nadzwyczajna pomoc władz polskich przeznaczona na kredyty na zakup nieruchomości rolnych, która wyniesie maksymalnie 400 mln PLN i zostanie przyznana w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., jest zgodna ze wspólnym rynkiem”.

23. Pomoc uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem jest opisana w motywach 9 i 10 zaskarżonej decyzji w następujący sposób:

- „(9) Pomoc państwa, która ma zostać przyznana, wynosi 400 mln PLN i powinna umożliwić w latach 2010–2013 sprzedaż ok. 600 tys. ha ziemi rolnej na utworzenie lub powiększenie gospodarstw rolnych spełniających kryteria gospodarstwa rodzinnego, tj. do 300 ha. Program [System] powinien umożliwić utworzenie około 24 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni nie mniejszej niż średnia w danym województwie. Średnia kwota pomocy na jedno gospodarstwo powinna wynosić około 4 500 euro. Cena kwalifikujących się nieruchomości rolnych nie powinna przekroczyć średniej ceny rynkowej w danym województwie. Jeśli chodzi o nieruchomości będące własnością Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, należy zastosować procedurę przetargową.
- (10) Pomoc zostanie przyznana w formie dopłat do odsetek od kredytów, tj. pokrywana będzie różnica między roczną stopą procentową stosowaną przez bank, która wynosi 150% stopy redyskonta weksli Narodowego Banku Polskiego, a faktycznymi odsetkami, które płaci kredytobiorca i które wynoszą co najmniej 2%”.

III – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

24. W piśmie, które złożono w sekretariacie Trybunału w dniu 3 marca 2010 r., Komisja wniosła skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania. Postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2010 r. Republika Węgierska, Republika Litewska i Rzeczpospolita Polska zostały dopuszczone do postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

25. Komisja zwraca się do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i obciążenie Rady kosztami postępowania. Rada zwraca się do Trybunału o oddalenie skargi jako bezzasadnej i obciążenie Komisji kosztami postępowania. Węgry, Polska i Litwa zwracają się do Trybunału o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Polska popiera żądania Rady również w odniesieniu do obciążenia Komisji kosztami postępowania.

IV – W przedmiocie skargi

26. Komisja podnosi cztery zarzuty na poparcie swojej skargi, oparte, odpowiednio, na braku kompetencji Rady do wydania zaskarżonej decyzji, nadużyciu władzy, naruszeniu zasady lojalnej współpracy między instytucjami i oczywistym błędzie w ocenie. Przed przystąpieniem do rozpatrzenia tych zarzutów należy pokrótce przypomnieć orzecznictwo Trybunału dotyczące roli Komisji i Rady w procedurze kontroli pomocy państwa.

A – Orzecznictwo Trybunału dotyczące roli Komisji i Rady w procedurze kontroli pomocy państwa

27. Pierwsze orzeczenie Trybunału dotyczące zakresu art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE zostało wydane w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez Komisję wobec dwóch decyzji, w których Rada zatwierdziła pomoc na destylację niektórych win we Włoszech i we Francji¹². Dla niniejszego postępowania istotny jest fakt, że w powyższym wyroku Trybunał pośrednio potwierdził kompetencję Rady określoną w ww. postanowieniu traktatu, w przypadku gdy w ramach decyzji o wszczęciu procedury, o której mowa w art. 88 ust. 2 WE, Komisja stwierdziła niezgodność pomocy następnie zatwierdzonej przez Radę.

28. W przypadku niezgodności między zdaniem Komisji i Rady w sprawie zgodności pomocy będącej przedmiotem sporu stanowisko Trybunału jest doprecyzowane w dwóch kolejnych wyrokach.

29. W sprawie, w której Trybunał, orzekając w pełnym składzie, wydał pierwszy z tych wyroków w dniu 29 czerwca 2004 r.¹³, po zakończeniu procedury określonej w art. 88 ust. 2 WE Komisja stwierdziła, że niektóre środki wprowadzone przez Republikę Portugalską w sektorze hodowli trzody chlewnej są niezgodne ze wspólnym rynkiem, i nakazała odzyskanie tych środków. Następnie na wniosek Portugalii Rada wydała decyzję na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, w której stwierdziła zgodność ze wspólnym rynkiem pomocy dla portugalskich hodowców trzody chlewnej zobowiązanych do jej zwrotu. Komisja zakwestionowała kompetencję Rady do wydania takiej decyzji, która jej zdaniem była równoznaczna z zezwoleniem na pomoc uznaną wcześniej przez Komisję za niezgodną ze wspólnym rynkiem. W wyroku Trybunał stwierdził w szczególności, że art. 88 WE przyznaje Komisji główną rolę w podejmowaniu decyzji w sprawie zgodności pomocy państwowych ze wspólnym rynkiem zarówno w odniesieniu do istniejących systemów pomocowych, jak i do wyrażania zgody na wprowadzaną pomoc. Następnie Trybunał zauważył, iż z brzmienia art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE wynika, że „postanowienie to dotyczy przypadku wyjątkowego i szczególnego”¹⁴ oraz że uprawnienie przyznane Radzie „wykazuje [...] cechy wyjątku”¹⁵. Zdaniem Trybunału z powyższego wynika, że „od momentu przyjęcia przez Komisję decyzji stwierdzającej niezgodność pomocy ze wspólnym rynkiem Rada nie może blokować skuteczności tej decyzji poprzez samodzielne uznanie pomocy za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE”¹⁶. Trybunał stwierdził następnie, że „Rada nie może również pozbawić takiej decyzji skuteczności poprzez uznanie za zgodną ze wspólnym rynkiem, na mocy powyższego przepisu, pomocy mającej na celu zrekompensowanie beneficjentom pomocy [...] uznanej przez Komisję za niezgodną ze wspólnym rynkiem zwrotów, do których są oni zobowiązani na podstawie tej decyzji”. Trybunał uznał taką interpretację za zgodną z zasadą pewności prawa, ponieważ „pozwala uniknąć sytuacji, w której ta

12 — Wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-881. Wcześniej zagadnienie to było rozpatrywane przez rzecznika generalnego H. Mayrasa w opinii przedstawionej w sprawie 70/72, w której wyrok został wydany w dniu 12 lipca 1973 r., Rec. s. 834.

13 — Wyrok w sprawie C-110/02 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-6333.

14 — Punkt 30; zob. podobnie obiter dictum wyroku z dnia 12 października 1978 r. w sprawie 156/77 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 1881.

15 — Punkt 31.

16 — Punkt 44.

sama pomoc państwa stanowi przedmiot sprzecznych decyzji przyjętych sukcesywnie przez Komisję i Radę” oraz uniknąć możliwości ponownego podważenia „ostatecznego charakteru decyzji administracyjnej, który nabyła ona wskutek upływu rozsądnego terminu do wniesienia odwołania lub wyczerpania środków odwoławczych”¹⁷.

30. W wyroku z dnia 22 czerwca 2006 r.¹⁸ Trybunał potwierdził te zasady. W tym przypadku zaskarżona została decyzja, w której Rada zezwoliła Królestwu Belgii na udzielenie centrów koordynacyjnym pewnych ulg podatkowych. Przepisy podatkowe dotyczące tych centrów były przedmiotem różnych oświadczeń Komisji, w tym decyzji o niezgodności ze wspólnym rynkiem wydanej w lutym 2003 r. po zakończeniu procedury, o której mowa w art. 88 ust. 2 WE. W kwietniu tego samego roku rząd belgijski powiadomił Komisję o wprowadzeniu pewnych zmian w ustawie wprowadzającej centra koordynacyjne, wobec których została wszczęta nowa formalna procedura dochodzeniowa. Jednocześnie Belgia zwróciła się do Rady, która w dniu 16 lipca 2003 r. na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE wydała decyzję przedłużającą stosowanie spornych przepisów podatkowych wyłącznie wobec niektórych centrów koordynacyjnych. Po przypomnieniu ww. wyroku z dnia 29 czerwca 2004 r. Trybunał stwierdził, że środki zatwierdzone przez Radę były zbieżne ze środkami uznanymi przez Komisję za niezgodne ze wspólnym rynkiem w decyzji z lutego 2003 r. Odrzucając argumenty Rady, która twierdziła, że środki te stanowią nową pomoc wprowadzoną przez nowe przepisy i dotyczącą niewielkiej liczby łatwo rozpoznawalnych ośrodków koordynacyjnych, Trybunał stwierdził nieważność decyzji z powodu braku kompetencji.

31. Z powyższych wyroków wynika, że po pierwsze, kryterium, na podstawie którego dokonywany jest podział kompetencji przyznanych Komisji i Radzie w art. 88 ust. 2 WE, opiera się na *zasadzie pierwszeństwa* „w taki sposób, że jeśli raz jedna z instytucji wydała decyzję co do zgodności danej pomocy, to druga instytucja została przez to pozbawiona prawa do decydowania o tej pomocy”¹⁹. Po drugie, w obecnym stanie orzecznictwa tylko *ostateczne stanowisko* instytucji, która podejmuje działania jako pierwsza, może być uznane za blokujące kompetencję drugiej instytucji.

B – W przedmiocie pierwszego zarzutu skargi, dotyczącego braku kompetencji Rady

32. W pierwszym zarzucie skargi, opartym na braku kompetencji Rady, Komisja podnosi dwa argumenty. Po pierwsze, twierdzi ona, że zaskarżona decyzja została wydana po upływie trzech miesięcy przewidzianych w art. 88 ust. 2 akapit czwarty WE. Po drugie, Komisja podważa kompetencję Rady do podejmowania działań na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE w okolicznościach niniejszej sprawy. Chociaż drugi argument dotyczy problemu, który z logicznego punktu widzenia powinien poprzedzać problem zawarty w pierwszym argumencie, to jednak dla ułatwienia zastosuję w mojej analizie kolejność przyjętą przez Komisję w jej pismach procesowych.

1. W przedmiocie pierwszej części pierwszego zarzutu, dotyczącej naruszenia terminu określonego w art. 88 ust. 2 akapit czwarty WE

33. Komisja uważa, że Rada jest zobowiązana do wykonania uprawnienia przyznanego jej w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE w terminie trzech miesięcy od momentu złożenia wniosku przez zainteresowane państwo członkowskie. Termin ten, który ma uzasadnienie w wyjątkowym charakterze kompetencji przyznanej Radzie, jest wyraźnie przewidziany w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. W niniejszym przypadku wniosek Polski został złożony w piśmie z dnia 12 czerwca 2009 r., a zatem zaskarżona decyzja z dnia 20 listopada 2009 r. została wydana po upływie powyższego terminu. Rada

17 — Punkt 35.

18 — Sprawa C-399/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5629.

19 — Wyżej wymieniona opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa przedstawiona w sprawie C-110/02, w której wyrok został wydany w dniu 29 czerwca 2004 r., pkt 20.

twierdzi, że Komisja błędnie interpretuje art. 88 ust. 2 WE i że z brzmienia akapitu trzeciego w związku z akapitem czwartym tego przepisu wynika, iż okres trzech miesięcy stosuje się wyłącznie w przypadku, gdy wniosek państwa członkowskiego został złożony po wszczęciu przez Komisję postępowania na podstawie art. 88 ust. 2 akapit drugi WE.

34. Osobiście uważam, że sugerowana przez Radę interpretacja art. 88 ust. 2 akapity trzeci i czwarty WE jest prawidłowa. O ile prawdą jest, że wprowadzenie trzymiesięcznego terminu w osobnym akapicie tego artykułu może skłaniać do wniosku, że powyższe ograniczenie czasowe ma charakter ogólny, o tyle jednak wydaje mi się, iż jednolitość terminologiczna między drugim zdaniem akapitu trzeciego i akapitem czwartym („[...] wystąpienie zainteresowanego państwa z wnioskiem skierowanym do Rady powoduje zawieszenie tej procedury do czasu *zajęcia stanowiska* przez Radę” i „[...]jednakże jeśli Rada *nie zajmie stanowiska*”) ²⁰, jak również sformułowanie ostatniego członu zdania akapitu czwartego („[...] Komisja wydaje decyzję w sprawie”), który raczej zakłada istnienie wszczętej już procedury, są dowodami przemawiającymi na korzyść interpretacji zaproponowanej przez Radę ²¹. Zgodnie z powyższą interpretacją wprowadzenie ograniczenia czasowego na wykonanie kompetencji przyznanej Radzie w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE stanowi integralną część systemu ustanowionego przez prawodawcę w celu uniknięcia ewentualnego konfliktu decyzji, w przypadku gdy wniosek państwa członkowskiego zostanie złożony po wszczęciu procedury na mocy art. 88 ust. 2 akapit drugi WE. W tym kontekście wprowadzenie stosunkowo krótkiego terminu ma na celu zrównoważenie obowiązku zawieszenia postępowania ciężącego na Komisji poprzez umożliwienie jej szybkiej reakcji w przypadku niepodejmowania działań przez Radę.

35. Zaproponowana interpretacja, którą zresztą pośrednio potwierdza orzecznictwo Trybunału ²², pozostawia otwartą kwestię wszelkich ograniczeń czasowych, jakie mogą mieć zastosowanie do wykonywania przez Radę spornej kompetencji w przypadkach innych niż właśnie rozpatrywany. W związku z tym uzasadnione jest pytanie dotyczące ewentualnego zastosowania przez analogię trzymiesięcznego terminu przewidzianego w art. 88 ust. 2 akapit czwarty WE, w przypadku gdy Komisja zamierza wszcząć procedurę określoną w art. 88 ust. 2 akapit drugi WE *po* tym, jak państwo członkowskie złoży wniosek zgodnie z akapitem trzecim, a dany środek pomocowy jest jeszcze rozpatrywany przez Radę ²³. Nie dotyczy to jednak w sposób jednoznaczny niniejszej sprawy.

36. Należy jednak uznać, że wykonanie kompetencji przez Radę podlega rozsądnemu terminowi zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii. Niezależnie od jakichkolwiek innych względów i w świetle wszystkich okoliczności niniejszej sprawy nie uważam, że termin trwający około pięciu miesięcy może być uznany za nierozsądny, nawet biorąc pod uwagę wyjątkowy charakter interwencji Rady.

37. W związku z powyższym należy moim zdaniem oddalić pierwszą część zarzutu Komisji.

38. Tytułem ewentualnym, jeżeli Trybunał uzna, że w danym przypadku zastosowanie ma trzymiesięczny termin przewidziany w art. 88 ust. 2 akapit czwarty WE, Rada podnosi, że wypowiedziała się w tym terminie. Rada, której argumenty popiera rząd polski, twierdzi, że wniosek został prawidłowo złożony przez Polskę dopiero w dniu 28 września 2009 r. W tym dniu władze polskie przesłały pismo do Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa. Zawarty w tym piśmie wniosek do Rady o podjęcie działań na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE zastąpił wniosek o tej samej treści

20 — Wyróżnienie moje.

21 — Przemawia za tym również wykorzystanie w większości wersji językowych traktatu spójnika „jednakże” na początku akapitu czwartego art. 88 ust. 2 WE.

22 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 33.

23 — Takie zastosowanie zakłada, że – pomimo złożenia wniosku przez Radę – Komisja jest jednak uprawniona do wydania decyzji w sprawie wszczęcia formalnej procedury dochodzeniowej, która zostałaby w każdym razie zawieszona na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. W takim przypadku bieg terminu określonego w akapicie czwartym rozpocząłby się od daty wszczęcia postępowania, która jest zbieżna z datą zawieszenia.

wyrażony w piśmie z dnia 12 czerwca 2009 r., który został wycofany po wymianie korespondencji między Radą a władzami polskimi. Z tego względu Rada nie była w stanie zająć stanowiska w przedmiocie pisma z dnia 12 czerwca 2009 r., które nie zostało rozprawdane ani uwzględnione w porządku obrad posiedzenia Rady lub zebrania jednego z jej organów przygotowawczych.

39. W związku z powyższym uważam, że w odniesieniu do tytułu i zawartości pisma z dnia 12 czerwca 2009 r. nie jest ani nie może być kwestionowana okoliczność, iż w rzeczywistości stanowi ono wniosek zgodnie z art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Rada nie zaprzecza, że otrzymała sporne pismo skierowane do przewodniczącego Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, do którego załączono komunikat²⁴ Stałego Przedstawicielstwa Polski przy Unii Europejskiej, mimo iż twierdzi, że otrzymała nie oryginał, lecz tylko kopię tego pisma, nie wyciągając jednak żadnych konkretnych konsekwencji²⁵. Ani Rada, ani rząd polski nie przedstawiają natomiast żadnego dowodu potwierdzającego, że wniosek zawarty w tym piśmie został wycofany przez władze polskie. W świetle takich okoliczności uważam, że należy przyjąć, iż trzymiesięczny termin, o którym mowa w art. 88 ust. 2 akapit czwarty WE – zakładając, że ma on zastosowanie w niniejszej sprawie – rozpoczyna swój bieg w dniu złożenia wniosku zawartego w piśmie z dnia 12 czerwca 2009 r., a zatem zaskarżona decyzja została wydana po upływie tego terminu. Moim zdaniem należy również odrzucić argument wysnuty przez Radę z okoliczności, że tylko wniosek z dnia 28 września 2009 r. został „rozpatrzony” zgodnie z określoną procedurą decyzyjną. W rzeczywistości ewentualne zaniechanie lub opóźnienie Rady we wszczęciu wewnętrznych procedur rozpatrywania nie ma żadnego wpływu na datę rozpoczęcia biegu terminu określonego w art. 88 ust. 2 akapit czwarty WE, który jest zbieżny z datą złożenia wniosku.

2. W przedmiocie drugiej części pierwszego zarzutu skargi, dotyczącej braku kompetencji Rady do podjęcia działań w na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE

40. W ramach tego zarzutu Komisja zasadniczo podnosi, że propozycja stosownych środków przewidziana w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, wraz z przyjęciem tej propozycji przez Polskę, stanowi „decyzję”, na podstawie której uznała ona za niezgodny ze wspólnym rynkiem system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji na cały okres obowiązywania wspomnianych wytycznych, to jest do dnia 31 grudnia 2013 r.

41. Spór prowadzony przez strony przed Trybunałem zasadniczo dotyczy czterech kwestii. Pierwsza kwestia polega na ustaleniu, czy – jak twierdzi Komisja, wbrew stanowisku Rady i państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów – system pomocy na zakup gruntów rolnych zgłoszony przez Polskę w 2004 r. utrzymał status „pomocy istniejącej” do dnia 31 grudnia 2009 r. i czy może on zatem być przedmiotem propozycji stosownych środków zawartej w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 [zob. pkt a) poniżej]. Druga kwestia dotyczy statusu systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji i w szczególności wymaga dokonania oceny, czy, jak twierdzi Komisja, system ten jest zbieżny z systemem będącym przedmiotem propozycji stosownych środków zawartej w pkt 196 wspomnianych wytycznych, czy też, jak uważa Rada popierana przez państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów, stanowi on nową i inną pomoc [zob. pkt b) poniżej]. Trzecia kwestia dotyczy skutków propozycji stosownych środków przyjętej przez zainteresowane państwo członkowskie [zob. pkt c) poniżej]. Natomiast czwarta kwestia wymaga zdefiniowania zakresu propozycji stosownych środków przewidzianego w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 i jej przyjęcia przez Polskę [patrz pkt d) poniżej].

24 — Komunikat ten jest błędnie oznaczony datą 16 lipca 2009 r.

25 — Komunikat i pismo zostały zarejestrowane w sekretariacie Rady w dniu 24 czerwca 2009 r.

a) W przedmiocie statusu systemu pomocy na zakup gruntów rolnych wprowadzonego przez Polskę do dnia 31 grudnia 2009 r.

42. Argument Komisji opiera się na założeniu, że środki wspierające inwestycje w zakup gruntów rolnych wprowadzone w Polsce przed przystąpieniem do Wspólnoty nigdy nie przestały stanowić pomocy istniejącej w rozumieniu art. 88 ust. 1 WE od daty ich zgłoszenia Komisji w 2004 r. do dnia 31 grudnia 2009 r. Rada twierdzi natomiast, że zgodnie z rozdziałem 4 pkt 4 załącznika IV do aktu przystąpienia z 2003 r. systemy pomocy zgłoszone przez Polskę w 2004 r. można uznać za istniejącą pomoc tylko do końca trzeciego roku następującego po roku przystąpienia. Rada uważa, że Komisja nie była uprawniona do przedłużenia stosowania tych systemów poprzez propozycję stosownych środków zgodnie z art. 88 ust. 1 WE, co jednak uczyniła w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013. Co więcej, zdaniem Rady taka propozycja nie może powodować zmiany postanowień prawa pierwotnego, w rozpatrywanym przypadku zasady ustanowionej w załączniku IV aktu przystąpienia z 2003 r.

43. Moim zdaniem argumenty Rady nie są przekonujące.

44. Rozdział 4 pkt 4 załącznika IV do aktu przystąpienia z 2003 r. stanowi, że środki pomocy dla sektora rolnego stosowane w nowych państwach członkowskich i zgłoszone Komisji „uznaje się za istniejącą pomoc w rozumieniu artykułu 88 ust. 1 [WE] do końca trzeciego roku od dnia przystąpienia” oraz że po upływie tego terminu „każda pomoc, która jest niezgodna z [wytycznymi zastosowanymi przez Komisję], będzie uznana za nową pomoc”. Z postanowienia tego można wywnioskować na zasadzie przeciwieństwa, że środki pomocy zgodne z wytycznymi dla rolnictwa stosowanymi po zakończeniu wskazanego okresu, to znaczy po dniu 30 kwietnia 2007 r., zachowały status pomocy istniejących po tej dacie.

45. Na podstawie pkt 194 wytycznych Wspólnoty na lata 2007–2013 wytyczne te stosuje się od dnia 1 stycznia 2007 r. Punkt 195 wprowadził jednak szczególny system dla pomocy uznanych za istniejące w rozumieniu rozdziału 4 pkt 4 załącznika IV do aktu przystąpienia z 2003 r., stanowiąc, że wytyczne dla rolnictwa mające zastosowanie w dniu 31 grudnia 2006 r., to znaczy wytyczne dla rolnictwa z 2000 r., będą obowiązywać na potrzeby oceny tych pomocy do dnia 31 grudnia 2007 r. Ponadto w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 Komisja przyznała wszystkim państwom członkowskim dwuletni okres przejściowy, który upłynął 31 grudnia 2009 r., w celu umożliwienia im stopniowego dostosowania do nowych wytycznych systemów pomocy na zakup gruntów rolnych obowiązujących w ich systemach prawnych.

46. Jak wskazano w pkt 12 niniejszej opinii, wytyczne dla rolnictwa z 2000 r., które miały zastosowanie do dnia 31 grudnia 2007 r. do pomocy określonych w pkt 195 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, zaliczały zakup gruntów rolnych do wydatków kwalifikowanych do pomocy na inwestycje w gospodarstwa rolne. Z powyższego wynika, że na koniec trzyletniego okresu, o którym mowa w rozdziale 4 pkt 4 załącznika IV do aktu przystąpienia z 2003 r., to znaczy dnia 30 kwietnia 2007 r., środki wspierające zakup gruntów rolnych zgłoszone przez Polskę w 2004 r. były zgodne z mającymi do nich wówczas²⁶ zastosowanie wytycznymi, a zatem zachowały status pomocy istniejących do dnia 31 grudnia 2007 r., w którym przestały być oceniane na podstawie wytycznych dla rolnictwa z 2000 r. Zgodnie z pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 wspomniane środki zachowały status pomocy istniejących również po dniu 31 grudnia 2007 r.

47. Wynika stąd, że Komisja nie działała z naruszeniem procedur przewidzianych w art. 88 ust. 1 i 2 WE i nie zmieniła, jak twierdzi Rada, postanowień prawa pierwotnego poprzez wytyczne na lata 2007–2013, przedłużając poza termin określony w rozdziale 4 pkt 4 załącznika IV do aktu przystąpienia z 2003 r. stosowanie systemów pomocy, które na koniec tego okresu powinny były zostać uznane za

26 — Zgodność wspomnianych środków z wytycznymi dla rolnictwa z 2000 r. nie została zakwestionowana przez Radę ani przez żadne państwo członkowskie występujące w charakterze interwenienta.

nowe pomoce, jako niezgodne z mającymi zastosowanie wytycznymi dla rolnictwa. W rzeczywistości w pkt 196 powyższych wytycznych Komisja uregulowała tylko w czasie zastosowanie kryteriów oceny systemów, faktycznie uniemożliwiając im utratę statusu pomocy istniejących zgodnie ze wspomnianym postanowieniem załącznika IV do aktu przystąpienia z 2003 r.

48. Należy zatem uznać, że, jak twierdzi Komisja, systemy pomocy na zakup gruntów rolnych zgłoszone przez Polskę w 2004 r. zachowały swój status systemów istniejących zgodnie z rozdziałem 4 pkt 4 załącznika IV do aktu przystąpienia z 2003 r. do dnia 31 grudnia 2009 r., to znaczy do daty określonej w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 na ich dostosowanie. Wynika stąd, że wspomniane systemy mogły być również przedmiotem stosownych środków zgodnie z art. 88 ust. WE i z art. 18 rozporządzenia nr 659/1999.

b) W przedmiocie systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji

49. Rada, wspierana przez rząd polski, twierdzi, że system wsparcia zakupu gruntów rolnych zatwierdzony w zaskarżonej decyzji powinien być uznany za „nową pomoc”, ponieważ, po pierwsze, zawiera pewne elementy odróżniające go od systemu, w przedmiocie którego wypowiedziała się Komisja, a po drugie, z dniem 1 stycznia 2010 r. stracił on status istniejącej pomocy, gdyż nie został zmieniony przez Polskę do dnia 31 grudnia 2009 r.

50. W tym względzie pragnę przede wszystkim zauważyć, że wbrew twierdzeniom Rady sam fakt, iż pomoc będąca przedmiotem zaskarżonej decyzji powinna być uznana za „nową” pomoc w rozumieniu art. 1 lit. b) rozporządzenia nr 659/1999, nie pozwala stwierdzić, że poprzez wydanie tej decyzji Rada zachowała granice kompetencji przyznanej jej na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. W ww. wyroku z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie Trybunał w istocie odrzucił podobny argument Rady²⁷ i, opowiadając się za stanowiskiem opartym na analizie skutków spornych środków, wyjaśnił, że kompetencję tej instytucji na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE można wykluczyć nie tylko w odniesieniu do środka pomocy uznanego już przez Komisję za niezgodny ze wspólnym rynkiem, lecz także w stosunku do innego środka, kwalifikowanego jako „nowa pomoc”, jeżeli te dwa środki są *powiązane w taki sposób, że odróżnienie ich byłoby sztuczne*.

51. Pragnę jednak zaznaczyć, iż bezsporny między stronami jest fakt, że zarówno system pomocy zatwierdzony przez Radę, jak i system zgłoszony przez Polskę w 2004 r. i stosowany jako pomoc istniejąca do dnia 31 grudnia 2009 r. składa się z dotacji na spłatę odsetek od kredytów na zakup gruntów rolnych. Pragnę również zauważyć, że wiele fragmentów pism z dnia 12 czerwca i 28 września 2009 r. skierowanych przez władze polskie do Rady wyraźnie odnosi się do konieczności „przedłużenia” lub „utrzymania” do dnia 31 grudnia 2013 r. możliwości udzielania przez Polskę pomocy na zakup gruntów rolnych²⁸ albo do „dalszego stosowania” tych pomocy w okresie 2010–2013²⁹. Władze polskie zdecydowanie podnosiły tę konieczność już podczas konsultacji prowadzonych w związku z przyjęciem wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 (zob. pkt 19 i 20 powyżej).

52. Rada i rząd polski ograniczają się do stwierdzenia, że system zatwierdzony przez Radę: i) ma inny zakres czasowy niż zakres określony w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013; ii) dotyczy innych beneficjentów; iii) jest ustanowiony na podstawie innych regulacji prawnych; iv) został oceniony na podstawie innych okoliczności niż okoliczności istniejące w momencie przyjęcia wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013.

27 — Rada, której argumenty popierał rząd portugalski, podnosiła, że sporna pomoc stanowiła „nową pomoc”, ponieważ składała się z nowej płatności, została wprowadzona przez przepis krajowy inny niż dekrety ustawodawcze, które ustanowiły system pomocy uznany przez Komisję za niezgodny, oraz spełniała wymagania dotyczące kwalifikowalności i płatności różniące się od wymagań mających zastosowanie do pomocy przyznanych na podstawie tego systemu (pkt 21).

28 — Zobacz pkt 4 pisma z dnia 12 czerwca 2009 r. i pkt 5 pisma z dnia 28 września 2009 r.

29 — Zobacz pkt 5 pisma z dnia 28 września 2009 r.

53. W odniesieniu do pierwszego z wyżej wymienionych aspektów pragnę zauważyć, że na podstawie akt sprawy nie można stwierdzić – ani też Rada lub rząd polski nie twierdzą – że system pomocy na zakup terenów rolnych zgłoszony przez Polskę w roku 2004 został wprowadzony na ustalony czas. Wręcz przeciwnie, wielokrotne próby przekonania Komisji do uwzględnienia w wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 postanowienia podobnego do tego zawartego w poprzednich wytycznych w odniesieniu do tego rodzaju pomocy potwierdzają, że władze polskie wyraźnie zamierzały utrzymać obowiązywanie wspomnianego systemu przez cały okres objęty nowymi wytycznymi, a zatem poza granicę 31 grudnia 2009 r. wprowadzoną przez Komisję. Błędem jest zatem twierdzenie, że system zgłoszony przez Polskę w 2004 r. miał inny zakres czasowy niż system, który jest przedmiotem zaskarżonej decyzji. Pragnę przypomnieć również, że na mocy pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 systemy wsparcia na zakup gruntów rolnych istniejące w państwach członkowskich muszą być stosowane zgodnie z przepisami wspomnianych wytycznych od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. Natomiast niezależnie od skutków związanych z tym przepisem, które będą przedmiotem analizy w dalszej części opinii, nie ulega wątpliwości, że dotyczy on pomocy mających zastosowanie w takim samym przedziale czasowym jak przedział określony w zaskarżonej decyzji. W każdym razie w pkt 36 ww. wyroku z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie Trybunał miał już okazję uznać, że okoliczność, iż system pomocy zatwierdzony przez Radę ma inny zakres czasowy aniżeli system uznany za niezgodny ze wspólnym rynkiem przez Radę, niekoniecznie ma wpływ na stwierdzenie, że decyzja Rady jest sprzeczna z decyzją Komisji.

54. Bez znaczenia jest również twierdzenie, że system pomocy będący przedmiotem zaskarżonej decyzji jest przeznaczony dla innych podmiotów niż te, które złożyły wniosek w ramach systemu zgłoszonego przez Polskę w 2004 r. W rzeczywistości wobec braku argumentów służących wykazaniu, że przyznawanie pomocy w ramach tych systemów opiera się na innych wymaganiach podmiotowych, sam fakt, iż ze wspomnianych pomocy w praktyce mogą skorzystać inne podmioty niż te, które już kwalifikowały się do jej otrzymania, lub nawet te, które początkowo nie były potencjalnymi beneficjentami, lecz stały się nimi później poprzez zmianę ich sytuacji faktycznej albo prawnej, powinien być traktowany jako normalny skutek stosowania systemu pomocy na przestrzeni czasu. To samo dotyczy przypadku, gdy obowiązujące przepisy wyraźnie stanowią, że podmiot, który otrzymał już pomoc, nie może złożyć nowego wniosku o pomoc przyznawaną w ramach tego samego systemu³⁰.

55. W odniesieniu do zarzutu, że pomoce zatwierdzone w zaskarżonej decyzji są przyznawane na podstawie nowych krajowych ram prawnych, pragnę zauważyć, iż zgodnie z przeprowadzonymi przeze mnie badaniami rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 2010 r., którego tylko ogólny zarys jest przedstawiony przez rząd polski w piśmie procesowym, wyjaśnia jedynie niektóre przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dotyczące przypadków, w których sporna pomoc nie może być przyznana, ponieważ umowa sprzedaży gruntu jest zawierana między osobami połączonymi więzami pokrewieństwa lub dziedziczenia. Rozporządzenie to odsyła również do rozporządzenia ministra rolnictwa z dnia 19 czerwca 2007 r. jako ram prawnych odniesienia dla przepisów dotyczących pomocy w sektorze rolnym³¹. W związku z powyższym nawet jeśli akt powołany przez rząd polski rzeczywiście wprowadził w 2010 r. zmianę zasad przyznawania pomocy na zakup gruntów rolnych, to jednak najwyraźniej jest to zmiana drugorzędna, która nie podważa stwierdzenia Komisji, że pomoce te nadal są przyznawane na podstawie ram prawnych zasadniczo niezmiennych w stosunku do ram obowiązujących na dzień 31 grudnia 2009 r.

30 — Powyższego wniosku nie wyklucza ani art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999, zgodnie z którym „nowa pomoc” oznacza „zmianę istniejącej pomocy”, ani orzecznictwo powołane przez Radę i rząd polski, w szczególności wyroki: z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-295/97 Piaggio, Rec. s. I-3735; z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie C-242/00 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5603, w których Trybunał w dorozumiany sposób uznał status „nowej pomocy” w odniesieniu do wykazu regionów objętych regionalnym systemem pomocy uzupełniającym system zatwierdzony przez Komisję, a zatem powodującym zmianę terytorialnego i podmiotowego zakresu zastosowania istniejącego systemu pomocy.

31 — Dz.U. nr 109, poz. 750.

56. Argument oparty na stwierdzeniu, że zaskarżona decyzja została wydana na podstawie okoliczności nieistniejących w czasie, w którym zostały przyjęte wytyczne dla rolnictwa na lata 2007–2013, w zakresie, w jakim argument ów odnosi się do elementów, na podstawie których Komisja i Rada dokonały własnej oceny, wydaje się wyraźnie pozbawiony znaczenia w celu wykazania odmienności systemów, co do których wypowiedziały się Komisja i Rada.

57. W odniesieniu wreszcie do argumentu, że z dniem 1 stycznia 2010 r. system pomocy na zakup gruntów rolnych stosowany w Polsce stanowi „nową pomoc”, zważywszy, że to państwo członkowskie nie wprowadziło do dnia 31 grudnia 2009 r. stosownych środków zaproponowanych w wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, pragnę zauważyć, że uzyskanie powyższego statusu, po pierwsze, nie ma wpływu na system jako taki, a po drugie, jak wyjaśniłem w pkt 50 niniejszej opinii, nie jest samo w sobie wystarczające do ustalenia kompetencji Rady do wydania zaskarżonej decyzji, w szczególności w niniejszej sprawie, w której ustalono, że Rada i Komisja wypowiedziały się w przedmiocie zasadniczo identycznych środków.

58. W związku z powyższym należy stwierdzić, że argumenty przedstawione przez Radę i Polskę nie podważają wynikającej z analizy akt zasadniczej zbieżności systemu pomocy na zakup gruntów rolnych obowiązującego w tym państwie członkowskim i będącego przedmiotem propozycji stosownych środków, o której mowa w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, oraz systemu zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji.

59. Należy zatem jeszcze ustalić, czy ostateczne stanowisko przyjęte przez Komisję w sprawie zgodności wspomnianego systemu ze wspólnym rynkiem może zablokować kompetencję Rady na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE.

c) W przedmiocie skutków propozycji stosownych środków przyjętej przez zainteresowane państwo członkowskie

60. Komisja uważa, że pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 oraz przyjęcie przez państwa członkowskie stosownych środków zaproponowanych w tym punkcie powodują skutki równoważne z wiążką indywidualnych decyzji uznających za niezgodne ze wspólnym rynkiem po dniu 31 grudnia 2009 r. systemy pomocy na zakup gruntów rolnych niezgodne z tymi wytycznymi. Okoliczność, że nie są to indywidualne decyzje, nie zmienia faktu, iż Komisja określiła swoje stanowisko w sprawie zgodności tych systemów, wykonując własne uprawnienie do oceny poprzez wytyczne, zamiast zastosować go do poszczególnych przypadków. W tym wypadku decyzja stosowana do istniejących w Polsce systemów pomocy na zakup gruntów rolnych zmusiła to państwo do wycofania systemów do dnia 31 grudnia 2009 r. oraz do zaniechania ponownego ich wprowadzania po upływie tego terminu i do dnia 31 grudnia 2013 r. Z powyższego wynika zdaniem Komisji, że zgodnie z zasadami ustanowionymi przez Trybunał w ww. wyrokach: z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie; z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie (zob. pkt 29 i 30 powyżej), Rada nie miała kompetencji do wydania decyzji ponownie upoważniającej Polskę do przyznania takiej pomocy.

61. Rada, wspierana przez rząd polski, odpiera, że w przeciwieństwie do ww. spraw w tym przypadku Komisja nie wydała żadnej decyzji w sprawie niezgodności ze wspólnym rynkiem środków pomocowych zatwierdzonych w zaskarżonej decyzji. Co więcej, w ww. wyroku z dnia 22 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie (zob. pkt 27 powyżej) Trybunał wyjaśnił, że zwykła opinia Komisji w sprawie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem nie może zablokować kompetencji Rady na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Zdaniem Rady Komisja nie zajęła żadnego stanowiska, w formie decyzji lub zwykłej opinii, w sprawie zgodności systemów pomocy na zakup gruntów rolnych stosowanych w Polsce od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. Punkt 196 w związku z pkt 29

wytucznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 oznacza tylko, że od dnia 1 stycznia 2010 r. każda pomoc na zakup gruntów rolnych powinna być uznana za nową pomoc, której zgodność ze wspólnym rynkiem podlega ocenie na podstawie art. 87 WE i 88 WE, o ile nie korzysta ze zwolnienia na mocy rozporządzenia nr 1857/2006.

62. Pragnę zaznaczyć, że art. 88 WE, podobnie jak obecny art. 108 TFUE, przyznawał Komisji ogólną kompetencję do wydawania decyzji w sprawie zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem w odniesieniu do badania istniejących systemów oraz zatwierdzania wprowadzanej pomocy. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu przy wykonywaniu tej kompetencji Komisja we współpracy z państwami członkowskimi stale bada istniejące systemy pomocy.

63. Ogólny zarys procedury badania jest określony w art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999 zgodnie z następującym schematem: jeżeli Komisja uważa, że istniejący system pomocowy nie jest lub przestaje być zgodny z rynkiem wewnętrznym, proponuje ona państwu członkowskiemu niezbędne środki w celu rozwiązania stwierdzonych problemów, w tym ewentualne wycofanie systemu, a w przypadku gdy państwo członkowskie odmawia wprowadzenia w życie proponowanych środków, natomiast Komisja nadal uważa, że środki te są konieczne, wszczyna ona formalną procedurę dochodzenia zgodnie z art. 88 ust. 2 WE.

64. Stałe badanie istniejących systemów pomocowych, tak samo jak badanie projektów zmierzających do wprowadzenia lub zmiany pomocy przewidziane w art. 88 ust. 3 WE, składa się zatem z dwóch faz, z których druga jest tylko ewentualna. O ile jednak w przypadku nowych pomocy, z wyjątkiem sytuacji wycofania zgłoszenia przez zainteresowane państwo członkowskie, Komisja jest zobowiązana do wszczęcia formalnej procedury dochodzeniowej, jeżeli udowodni poważne wątpliwości co do zgodności zgłoszonej pomocy z rynkiem wewnętrznym lub jest przekonana co do jej niezgodności, o tyle w przypadku istniejącej pomocy procedura ta jest wszczynana tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim państwo członkowskie odmawia wprowadzenia w życie zalecanych środków. Zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przyjęcie proponowanych środków przez zainteresowane państwo członkowskie w rzeczywistości powoduje powstanie obowiązku wprowadzenia w życie wspomnianych środków bez konieczności wydawania przez Komisję wiążącej je decyzji. W ramach badania istniejącej pomocy celem wszczęcia formalnej procedury dochodzeniowej jest przede wszystkim nadanie charakteru wiążącego stwierdzeniu niezgodności, na podstawie którego Komisja zaleciła stosowne środki. Stwierdzenie to samo w sobie nie jest wiążące w przypadku nieprzyjęcia środków przez zainteresowane państwo członkowskie³².

65. Jako że w niniejszym przypadku Polska przyjęła propozycję stosownych środków przewidzianą w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, Komisja nie musiała wszczynać procedury na podstawie art. 88 ust. 2 WE. Bezsporny jest jednak fakt, że władze polskie nie wprowadziły w życie zaproponowanych środków, lecz zwróciły się do Rady w celu uzyskania decyzji na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. W tych okolicznościach konieczne jest zatem ustalenie, jakie są konsekwencje naruszenia obowiązku ciążącego na państwach członkowskich na mocy art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, to znaczy wprowadzenia w życie środków zalecanych przez Komisję i przyjętych przez państwo. W szczególności należy ustalić, czy zgodnie ze stanowiskiem Rady i rządu polskiego w świetle takich okoliczności Komisja była zobowiązana do wszczęcia formalnej procedury dochodzeniowej. Jeśli tak, to naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, byłoby równoważne z brakiem przyjęcia zalecanych środków, a stanowisko Komisji nie mogłoby być uznane za ostateczne. Skutki propozycji stosownych środków, która została początkowo przyjęta przez państwo członkowskie, ale nie została wprowadzona w życie, nie różniłyby się zatem od skutków decyzji o wszczęciu formalnej procedury dochodzeniowej podjętej w odniesieniu do systemu pomocy uznanego *prima facie* za sprzeczny ze wspólnym rynkiem. Zdaniem Trybunału decyzja ta sama

32 — Nie znaczy to, że procedura, o której mowa w art. 108 ust. 3, może doprowadzić do ponownego rozpatrzenia przez Komisję jej stanowiska, w szczególności w świetle uwag przedstawionych przez zainteresowane strony. W tym przypadku Komisja jest jednak związana wytycznymi dla rolnictwa na lata 2007–2013.

w sobie nie może zablokować kompetencji Rady na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE³³. Jeśli natomiast odpowiedź jest przecząca, to propozycja stosownych środków przyjęta przez państwo członkowskie wywołuje te same lub analogiczne skutki co decyzja o niezgodności ze wspólnym rynkiem wydana na podstawie art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE³⁴, a orzecznictwo przytoczone w pkt 29 i 30 niniejszej opinii mogłoby mieć zatem zastosowanie do niniejszego przypadku.

66. Brzmienie art. 19 rozporządzenia nr 659/1999 nie zawiera wskazówek umożliwiających rozstrzygnięcie na korzyść określonego rozwiązania. W szczególności w zakresie, w jakim ust. 2 tego artykułu odnosi się w sposób ogólny do przypadków, w których państwo członkowskie „nie przyjmuje proponowanych [przez Komisję stosownych] środków”, nie umożliwia on wykluczenia z góry możliwości swojego zastosowania również do przypadków, w których odmowa nastąpi po początkowym przyjęciu środków przez państwo członkowskie. Podział artykułu na dwa oddzielne ustępy, z których każdy reguluje konkretny stan faktyczny (ust. 1: przyjęcie propozycji, ust. 2: odmowa przyjęcia propozycji), stanowi jednakże argument systemowy na poparcie tezy, że wszczęcie formalnej procedury dochodzeniowej jest konieczne tylko wtedy, gdy od początku między państwem członkowskim a Komisją brak jest zgody co do środków, jakie mają być wprowadzone w życie. Inne dowody na korzyść tej tezy można znaleźć w orzecznictwie Trybunału. W wyroku w sprawie IJssel-Vliet³⁵, po przypomnieniu wcześniejszego wyroku w sprawie CIRFS i in. przeciwko Komisji³⁶, Trybunał uznał, że Holandia jest związana zasadami przyznawania pomocy w sektorze rybołówstwa zawartymi w wytycznych przyjętych przez Komisję na podstawie art. 93 ust. 1 WE, opracowanych we współpracy ze wspomnianym państwem członkowskim i wyraźnie przez nie przyjętych. Dochodząc do tego wniosku, Trybunał położył szczególny nacisk na „kontekst współpracy” zainicjowany przez Komisję i rząd holenderski, prowadzący do powstania obowiązków, od których żadna ze stron nie mogła jednostronnie się uwolnić³⁷.

67. Na podstawie tego orzecznictwa uważam, że to właśnie szczególny kontekst współpracy między Komisją a państwami członkowskimi, sugerowany, a nawet narzucony przez traktat, jest kluczem do interpretacji całego systemu monitorowania i badania istniejących systemów pomocy. To właśnie na podstawie tego kontekstu Trybunał, a następnie prawodawca uznali w ramach powyższego systemu wiążący charakter aktu stanowiącego materializację wspomnianej współpracy. Moim zdaniem również w świetle tego kontekstu należy uznać, że Komisja jest uprawniona do działania w przypadku uchybienia zobowiązaniom przez państwo członkowskie, które nie spełnia dobrowolnie przez nie przyjętego obowiązku wprowadzenia w życie środków zaproponowanych przez Komisję³⁸. W rzeczywistości stwierdzenie, że jedynym rozwiązaniem, jakim dysponuje Komisja w podobnym przypadku, jest wszczęcie procedury na podstawie art. 88 ust. 2 WE, byłoby niespójne z uznanymi skutkami propozycji stosownych środków przyjętej przez państwo członkowskie, do którego skierowana jest ta propozycja. Zgodnie z tą interpretacją pomimo uprzednio przyjętego zobowiązania dane państwo członkowskie mogłoby dalej przyznawać pomoce na podstawie istniejącego systemu przez cały czas trwania wspomnianej procedury.

33 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie.

34 — W konsekwencji Komisja mogłaby podjąć działania wobec państwa uchybiającego swym zobowiązaniom na mocy art. 88 ust. 2 akapit drugi WE lub na mocy art. 226 WE (obecnie art. 258 TFUE).

35 — Wyrok z dnia 15 października 1996 r. w sprawie C-311/94, Rec. s. I-5023; zob. także opinię rzecznika generalnego C.O. Lenza przedstawioną w dniu 23 maja 1996 r., Rec. s. I-5025.

36 — Wyrok z dnia 24 marca 1993 r. w sprawie C-313/90, Rec. s. I-1125.

37 — Zobacz w szczególności pkt 36, 37, 41; zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie C-135/93 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-1651. Zdaniem części doktryny pomimo niewątpliwych zalet praktycznych orzecznictwa Trybunału w sprawie wiążących skutków propozycji stosownych środków przyjętych przez państwa członkowskie budzi ono wątpliwości co do zasad, ponieważ w istocie wprowadza do systemu źródeł prawa wspólnotowego nowy rodzaj aktu, zob. na przykład M. Waelbroeck, *Les propositions de mesures utiles: une nouvelle source de droit communautaire*, w: *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Université Libre de Bruxelles, 2003, s. 217. Pomimo tych uzasadnionych pytań obecnie orzecznictwo jest wystarczająco jednolite i nie dopuszcza zmiany linii orzeczniczej ani nie uważa, że jest ona konieczna. Jak widzieliśmy, zostało ono również precyzyjnie unormowane w rozporządzeniu nr 659/1999.

38 — W odniesieniu do naruszenia obowiązków dotyczących składania rocznych sprawozdań dotyczących istniejących systemów pomocowych, określonych w wytycznych dla rolnictwa wprowadzonych przez Komisję i przyjętych w sposób dorozumiany przez dane państwo członkowskie, zob. podobnie wyrok z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-69/05 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-7.

68. Z drugiej strony należy przypomnieć, że propozycja stosownych środków jest składana przez Komisję po zakończeniu badania danego systemu, a zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 659/1999 propozycja ta zakłada, że wcześniej stwierdzono niezgodność ze wspólnym rynkiem systemu stosowanego przez zainteresowane państwo członkowskie. W przypadku gdy środki te wymagają zmiany niektórych aspektów systemu, stanowią one działanie poprawcze, które Komisja uznaje za niezbędne do zezwolenia państwu członkowskiemu na dalsze przyznawanie pomocy na podstawie istniejącego systemu. Wynika stąd, że jeżeli w następstwie przyjęcia stosownych środków Komisja kończy procedurę badania, *formalnie zajmuje stanowisko* w sprawie danego systemu. Stanowisko takie stwierdza zgodność wspomnianego systemu, jeżeli zainteresowane państwo członkowskie wprowadzi w życie zaproponowane środki, lub niezgodność, jeżeli państwo to nie wprowadzi środków w życie³⁹.

69. Z powyższych względów uważam, że jeżeli państwo członkowskie przyjmuje obowiązek wdrożenia w życie stosownych środków zaproponowanych przez Komisję, zajęcie przez nią stanowiska w sprawie zgodności systemu pomocy ma charakter ostateczny, a w przypadku uchylenia temu obowiązkowi wspomniany system musi być uznany za niezgodny z rynkiem wewnętrznym⁴⁰.

70. Stwierdzenie, że propozycja stosownych środków przyjęta przez państwo członkowskie stanowi ostateczne stanowisko Komisji w sprawie zgodności rozpatrywanego systemu pomocy, dotyczy również delikatnej kwestii możliwości jej zaskarżenia zgodnie z art. 230 WE (obecnie art. 263 TFUE). Jakkolwiek wydaje się, że prawo do żądania i uzyskania stwierdzenia nieważności takiego stanowiska, przysługujące podmiotom, które poniosły szkodę z tego tytułu, logicznie wynika z charakteru aktu wywołującego wiążące skutki prawne, nie można jednak pominąć okoliczności, że skutki te wynikają z działania osoby trzeciej (przyjęcia przez państwo członkowskie), na które Komisja nie ma żadnego wpływu, zaś jedyny akt, który bezpośrednio odnosi się do Komisji (propozycja stosownych środków), stanowi zalecenie i sam w sobie pozbawiony jest charakteru wiążącego⁴¹.

71. W tym względzie uważam, że procedura ustanowiona w art. 18 i 19 rozporządzenia nr 659/1999 powinna być rozpatrywana jako całość oraz w szczególnym kontekście współpracy między Komisją a państwem członkowskim przewidzianej przez traktat, na której, jak już stwierdziłem wcześniej, opiera się cały system kontroli istniejących systemów pomocowych. W ramach tej procedury propozycja stosownych środków kierowana przez Komisję do państwa członkowskiego nie jest wiążąca dla tego państwa, które może swobodnie podjąć decyzję o przyjęciu obowiązku wprowadzenia środków w życie lub o odmowie przyjęcia, odwołując się do procedury określonej w art. 88 ust. 2 WE. Jednak zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przyjęcie zaproponowanych środków przez państwo członkowskie nie wywołuje skutków, jeżeli nie zostało zgłoszone Komisji oraz jeżeli Komisja formalnie nie przyjęła tego do wiadomości, informując państwo członkowskie⁴². Ostatecznie wiążący charakter propozycji stosownych środków wynika zatem z aktu Komisji⁴³. Innymi słowy, w momencie przyjęcia zaproponowanych środków przez zainteresowane państwo członkowskie, przyjęcia do

39 — Innymi słowy, w świetle takich okoliczności należy uznać, że stanowisko Komisji wywołuje skutki podobne do decyzji warunkowej zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999.

40 — Wbrew twierdzeniom Rady i rządu polskiego pkt 35 ww. wyroku w sprawie CIRFS i in. przeciwko Komisji nie może prowadzić do innego rozwiązania i dostarcza argumentów na poparcie tezy, że w przypadku braku wprowadzenia w życie stosownych środków *sporny system pomocy* staje się nową pomocą, której zgodność podlega ocenie Komisji poprzez wszczęcie procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE. W rzeczywistości przepisy będące przedmiotem zaskarżenia w ww. sprawie CIRFS i in. przeciwko Komisji, na które Niemcy wyraziły zgodę, nie wprowadzały zmiany istniejącego systemu pomocy, lecz tylko obowiązek zgłoszenia pomocy przyznawanych w jego ramach.

41 — Zobacz wyrok Sądu z dnia 22 października 1996 r. w sprawie T-330/94 Salt Union przeciwko Komisji, Rec. s. II-1475, i opinię rzecznika generalnego J. Mischa przedstawioną w sprawie C-242/00, w której wydano ww. wyrok z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji. Część doktryny uważa, że podmioty, które poniosły szkodę z powodu propozycji stosownych środków przyjętej przez państwo członkowskie, mogą zwrócić się tylko do sądu krajowego, zaskarżając akt, na podstawie którego państwo to wyraziło własną zgodę; zob. podobnie M. Waelbroek, op. cit., s. 221.

42 — W związku z tym warto przypomnieć, że zgodnie z art. 26 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja „opublikuje w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* skrócone zawiadomienie o decyzjach [...] na podstawie [...] art. 18 wraz z art. 19 ust. 1” oraz że takie skrócone zawiadomienie musi zawierać oświadczenie, „że kopia decyzji jest dostępna w oryginalnej wersji lub wersjach językowych”. W odniesieniu do skutków powyższej publikacji zob. wyrok Sądu z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie T-354/05 TF1 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-471.

43 — W tym względzie w pkt 70 ww. wyroku w sprawie TF1 przeciwko Komisji Sąd stwierdza, że „postępowanie w przedmiocie [stałego] badania [istniejących systemów pomocy] kończy się [...] dopiero z chwilą, gdy Komisja w wykonaniu swej wyłącznej kompetencji w zakresie badania zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem postanawia zaakceptować zobowiązania państwa jako spełniające jej oczekiwania”.

wiadomości tej okoliczności przez Komisję oraz poinformowania o tym państwa członkowskiego propozycja stosownych środków przestaje być tylko zaleceniem, to znaczy aktem, który pozbawiony jest wiążącego charakteru⁴⁴, a zatem nie podlega zaskarżeniu⁴⁵, i zaczyna wywoływać skutki właściwe dla decyzji⁴⁶. Podmioty, które poniosły szkodę z powodu tego aktu (beneficjenci pomocy, ich konkurenci, instytucje terytorialne przyznające pomoc itd.), muszą mieć zatem możliwość wniesienia skargi na warunkach określonych w art. 230 akapit czwarty WE. Wydaje się, że Trybunał przyjął taką interpretację w ww. wyroku z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji⁴⁷, natomiast możliwość zaskarżenia na podstawie art. 230 akapit czwarty WE propozycji stosownych środków przyjętej przez państwo członkowskie została niedawno wyraźnie potwierdzona przez Sąd⁴⁸.

72. W świetle ogółu powyższych uwag zgadzam się z argumentem Komisji, że propozycja stosownych środków przyjęta przez państwo członkowskie, do którego jest skierowana, stanowi ostateczne stanowisko Komisji w sprawie zgodności danego systemu pomocy ze wspólnym rynkiem, wywołujące wiążące skutki prawne analogiczne do skutków wywoływanych przez decyzję. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przytoczonym w pkt 29 i 30 niniejszej opinii akt taki może uniemożliwić wydanie, na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, decyzji, która jest z nim sprzeczna.

73. Wobec powyższego należy zdefiniować, po pierwsze, zakres stanowiska w sprawie zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy na zakup gruntów rolnych przyjętego przez Komisję w ramach propozycji stosownych środków zawartej w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, a po drugie, zakres obowiązków, jakie wzięła na siebie Polska, przyjmując taką propozycję. Ewentualne stwierdzenie braku kompetencji Rady do wydania zaskarżonej decyzji w rzeczywistości zależy od wyniku tej dwójakiej analizy.

d) W przedmiocie zakresu stosownych środków zawartych w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 i przyjęcia tych środków przez Polskę

74. Wytyczne dla rolnictwa na lata 2007–2013 określają kryteria, których Komisja zamierza przestrzegać przy ocenie pomocy w sektorze rolnym w okresie od dnia 31 grudnia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. W odniesieniu do pomocy na inwestycje w gospodarstwa rolne pkt 29 wspomnianych wytycznych stanowi, że uznaje się ją za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli spełnia ona wszystkie warunki ustanowione w art. 4 rozporządzenia nr 1857/2006, który w ust. 8 stanowi, że „pomoc może być przyznawana na zakup gruntów poza gruntami przeznaczonymi na cele budowlane

44 — Artykuł 249 akapit piąty WE (obecnie art. 288 akapit piąty TFUE). W niektórych ograniczonych przypadkach traktat uznaje skutki prawne zaleceń: zob. art. 97 ust. 2 WE (obecnie art. 117 TFUE). Zobacz wyrok Sądu z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawach połączonych T-132/96 i T-143/96 Freistaat Sachsen i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-3663, pkt 209; opinię rzecznika generalnego H. Mayrasa przedstawioną w ww. sprawie 70/72, s. 834; opinię rzecznika generalnego C.O. Lenza przedstawioną w ww. sprawie C-313/90.

45 — Artykuł 230 akapit pierwszy WE (obecnie art. 263 akapit pierwszy TFUE). W ww. wyroku w sprawie Salt Union przeciwko Komisji Sąd wykluczył możliwość zaskarżenia odmowy Komisji złożenia państwu członkowskiemu propozycji stosownych środków, ponieważ państwo to nie było zobowiązane do przyjęcia propozycji.

46 — W pkt 69 ww. wyroku w sprawie TF1 przeciwko Komisji Sąd określił postępowanie, o którym mowa w art. 17, 18 i 19 rozporządzenia nr 659/1999, jako postępowanie „w swej istocie [...] decyzyjne”.

47 — W sprawie tej Republika Federalna Niemiec wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której Komisja zdaniem skarżącej uznała niektóre przypadki pomocy regionalnej za zgodne ze wspólnym rynkiem, tylko jeżeli odnosiły się one do regionów stanowiących określony procent ludności Niemiec. Komisja, w zarzucie, w którym zakwestionowała ona dopuszczalność skargi, podniosła w szczególności, że decyzja zaskarżona przez rząd niemiecki była jedynie potwierdzeniem dwóch poprzednich stanowisk przyjętych w wykonaniu wytycznych w sprawie pomocy regionalnych. W stanowiskach tych Komisja określiła maksymalne pułapy pod względem liczby ludności dla pomocy regionalnej na lata 2000–2006 i zażądała od rządu niemieckiego dostosowania istniejących systemów pomocowych w celu uzgodnienia ich ze wspomnianymi wytycznymi. Odrzucając ten argument, Trybunał stwierdził przede wszystkim, że wspomniane stanowiska uznane w wyroku za „decyzje” stanowiły „integralną część wytycznych w sprawie pomocy regionalnej, które same w sobie były wiążące, tylko jeżeli zostały przyjęte przez państwa członkowskie”. Następnie Trybunał zauważył, że mimo iż władze niemieckie przyjęły dostosowanie zaproponowane przez Komisję, to jednak sformułowały wyraźne zastrzeżenie dotyczące metody obliczenia pułapów maksymalnych. W oparciu o te przesłanki Trybunał stwierdził, że część wytycznych w sprawie pomocy regionalnych odnosząca się do metody obliczenia pułapu maksymalnego nie była skuteczna wobec Niemiec, w związku z czym stanowiska powołane przez Komisję nie mogły być uznane za akty, które zostały tylko potwierdzone przez zaskarżoną decyzję – pierwszą o charakterze wiążącym wobec tego państwa członkowskiego. Trybunał nie odrzucił zatem z góry możliwości, aby propozycja stosownych środków przyjęta przez państwo członkowskie stanowiła akt podlegający zaskarżeniu, lecz zasadniczo wykluczył tylko, że miało to miejsce w danym przypadku.

48 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie TF1 przeciwko Komisji, pkt 60–81.

w cenie nieprzekraczającej 10% wydatków kwalifikowanych inwestycji”. Prawdą jest zatem, że, jak twierdzi Komisja, wytyczne dla rolnictwa na lata 2007–2013 zawierają stanowisko przewidujące zasadniczą niezgodność pomocy na inwestycje w zakup gruntów rolnych, która jest sprzeczna z art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 1857/2006. W przypadku nowych systemów pomocy i nowej pomocy indywidualnej nie można jednak uznać takiego stanowiska za ostateczne samo w sobie, ponieważ na podstawie pkt 183 wspomnianych wytycznych Komisja zobowiązana jest do stwierdzenia niezgodności ze wspólnym rynkiem pomocy w ramach procedury kontroli przewidzianej w art. 88 WE. Wydaje się zatem, iż niesłuszne jest stwierdzenie, zawarte również w kilku fragmentach pism procesowych przedłożonych przez Komisję Trybunałowi, że wspomniane wytyczne „stwierdzają” niezgodność ze wspólnym rynkiem od dnia 31 grudnia 2007 roku do dnia 31 grudnia 2013 r. wszelkiej pomocy na inwestycje w zakup gruntów rolnych, która jest z nimi niezgodna. Pod tym względem należy podzielić argumenty Rady, że przyjęcie takiego założenia byłoby równoznaczne z przyznaniem Komisji uprawnienia regulacyjnego na zasadzie odstępowania od procedur określonych w art. 88 WE.

75. W odniesieniu do *istniejących* w dniu przyjęcia wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 systemów wsparcia zakupu gruntów rolnych pkt 196 powyższych wytycznych proponuje państwu członkowskim dostosowanie systemów do tychże wytycznych do dnia 31 grudnia 2009 r. Propozycja ta opiera się na stanowisku zawartym w pkt 29 wytycznych, zgodnie z którym pomoc taka jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, jeżeli nie spełnia warunków ustanowionych w art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 1857/2006. W niniejszym przypadku bezsporny jest fakt, że Polska zgłosiła Komisji własną zgodę na wprowadzenie w życie zalecanych stosownych środków. Komisja opublikowała tę zgodę w sposób przewidziany w art. 26 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 w następujący sposób:

„Na mocy przepisów pkt 196 wytycznych [dla rolnictwa na lata 2007–2013] państwa członkowskie powinny zmienić swoje obecne systemy pomocy w celu dostosowania ich do przedmiotowych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2007 r., z wyjątkiem realizowanych obecnie systemów pomocy dotyczących [...] inwestycji związanych z zakupem gruntów w gospodarstwach rolnych, które należy dostosować do przedmiotowych wytycznych do dnia 31 grudnia 2009 r.

W pkt 197 tych samych wytycznych wzywa się państwa członkowskie do pisemnego potwierdzenia przyjęcia wymienionych wniosków w sprawie stosownych środków nie później niż do dnia 28 lutego 2007 r.

W piśmie Komisji z dnia 29 stycznia 2007 r. państwu członkowskim przypomniano o konieczności zatwierdzenia wspomnianych stosownych środków.

Następujące państwa członkowskie poinformowały na piśmie o swojej wyraźnej i bezwarunkowej zgodzie na przyjęcie zaproponowanych stosownych środków: [...].

Polska: 26 lutego 2007 r. [...].

Na mocy przepisów art. 19 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 Komisja bierze pod uwagę wyraźną i bezwarunkową zgodę państw członkowskich wymienionych w wykazie zamieszczonym powyżej, dotyczącą zaproponowanych przez nią stosownych środków”.

76. Wbrew twierdzeniom Rady treść i zakres obowiązku przyjętego w taki sposób przez Polskę wyraźnie wynikają z brzmienia pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 w związku z pkt 29 tych wytycznych i z art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 1857/2006. Wspomniane państwo członkowskie było zobowiązane do zmiany własnych istniejących systemów pomocy inwestycyjnej na zakup gruntów rolnych poprzez wyeliminowanie możliwości dotowania zakupu gruntów rolnych w wysokości przekraczającej limit ustanowiony w art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 1857/2006.

77. Poprzez utrzymanie w mocy tych systemów i niedokonanie ich zmiany Polska naruszyła wspomniany obowiązek.

e) Wnioski w przedmiocie kompetencji Rady do wydania zaskarżonej decyzji

78. Z powyższych uwag wynika, że poprzez zatwierdzenie środków pomocowych zasadniczo zbieżnych ze środkami, które Polska zobowiązała się wycofać, Rada nie tylko faktycznie zwolniła wspomniane państwo członkowskie z przyjętego przez nie zobowiązania wobec Komisji, tym samym legitymizując naruszenie porozumienia zawartego na podstawie art. 88 ust. 1 WE, lecz również wydała decyzję wyraźnie sprzeczną z ostatecznym stanowiskiem przyjętym przez Komisję w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 w sprawie niezgodności tych środków ze wspólnym rynkiem.

79. W świetle takich okoliczności proponuję, aby Trybunał uwzględnił drugą część pierwszego zarzutu skargi i orzekł, że zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 29 i 30 niniejszej opinii Rada nie miała kompetencji do wydania zaskarżonej decyzji. Uważam zatem, że należy uwzględnić skargę Komisji i stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji. W dalszej części rozpatrzę inne zarzuty zawarte w skardze i podniesione przez Komisję, w razie gdyby Trybunał nie zgodził się z zaproponowanym przeze mnie rozwiązaniem.

C – W przedmiocie zarzutów drugiego i trzeciego, zawartych w skardze, dotyczących, odpowiednio, nadużycia władzy oraz naruszenia obowiązku lojalnej współpracy

80. W drugim zarzucie Komisja podnosi w szczególności, że poprzez zatwierdzenie środków pomocy uznanych za niezgodne ze wspólnym rynkiem w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013 Rada skorzystała z kompetencji przyznanej jej przez art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE do celów innych niż przewidziane w traktacie. Postanowienie to rzeczywiście upoważnia Radę do uznania w wyjątkowych okolicznościach zgodności ze wspólnym rynkiem pomocy, której Komisja nie jest w stanie zatwierdzić, ale nie przyznaje tej instytucji uprawnienia do pozbawienia skuteczności oceny Komisji w sprawie zgodności pomocy, zawartej w akcie prawnym o mocy wiążącej.

81. W tym względzie pragnę tylko zwrócić uwagę, że rozpatrywany zarzut skargi jest oparty na tym samym założeniu, na którym opiera się pierwszy zarzut, a mianowicie że pkt 196 wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, wraz z przyjęciem przez Polskę określonych w nim stosownych środków, stanowi ostateczne i wiążące stanowisko Komisji w sprawie zgodności ze wspólnym rynkiem środków zasadniczo identycznych jak środki będące przedmiotem zaskarżonej decyzji. Jeżeli zatem Trybunał uznałby, że założenie to jest słuszne, zarzut dotyczący nadużycia władzy zawierałby się w pierwszym zarzucie, dotyczącym braku kompetencji Rady, natomiast w przeciwnym przypadku należałoby oddalić również ten zarzut – z tych samych powodów co pierwszy zarzut.

82. W trzecim zarzucie Komisja podnosi, że poprzez wydanie zaskarżonej decyzji Rada zwolniła Polskę ze spoczywającego na tym państwie członkowskim obowiązku współpracy w ramach ciągłego badania istniejących systemów pomocowych przewidzianego w art. 88 ust. 1 WE oraz z obowiązku podjętego przez Polskę poprzez przyjęcie stosownych środków zalecanych przez Komisję. Rada naruszyła zatem równowagę instytucjonalną ustanowioną w traktacie, ingerując w uprawnienia przyznane w nim Komisji. Rada uważa, że zarzut ten jest bezzasadny, i zarzuca Komisji naruszenie obowiązku lojalnej współpracy poprzez powstrzymanie się od zarzucenia rzekomego braku kompetencji Rady podczas posiedzeń Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, na których omawiano wniosek Polski, oraz poprzez zasugerowanie Polsce w piśmie z dnia 15 maja 2009 r., żeby zwróciła się do Rady na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE.

83. Wydaje mi się, że rozpatrywany zarzut jest niezależny od pierwszego zarzutu tylko w zakresie, w jakim argumenty Komisji są interpretowane w taki sposób, że przypisują Radzie naruszenie zasady lojalnej współpracy poprzez niepowszczymanie się, w okolicznościach niniejszej sprawy, od wydania aktu w granicach uprawnień przyznanych jej w traktacie. Po pierwsze, nie uważam, że obowiązek

lojalnej współpracy między instytucjami⁴⁹ oraz zasada równowagi instytucjonalnej, na podstawie których musi odbywać się dialog międzyinstytucjonalny w ramach systemu decyzyjnego w Unii, mogą narzucić instytucji wymóg niewykonania jej własnej kompetencji, *jednocześnie nie naruszając granic tej kompetencji*, której charakter jest wyjątkowy i która stanowi odstępstwo od przepisów regulujących rozpatrywane sprawy, aby umożliwić innej instytucji wykonanie ogólnej kompetencji przyznanej jej w tej dziedzinie. W rozpatrywanym przypadku odmienny pogląd zasadniczo byłby równoznaczny z określeniem nowych granic kompetencji Rady na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE w stosunku do granic ustanowionych w traktacie i doprecyzowanych przez Trybunał w jego orzecznictwie.

84. Z drugiej strony zgadzam się z Komisją, że zasugerowanie przez nią Polsce złożenia wniosku na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE i zachowanie jej urzędników w trakcie postępowania przed Radą nie stanowią naruszenia obowiązku lojalnej współpracy oraz nie mogą być powołane przez Radę jako zarzucane jej przez Komisję okoliczności uzasadniające naruszenie tego obowiązku.

D – W przedmiocie czwartego zarzutu, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie w odniesieniu do istnienia wyjątkowych okoliczności i naruszenia traktatu oraz ogólnych zasad prawa wspólnotowego

85. W ramach czwartego zarzutu skargi Komisja zasadniczo podnosi dwa argumenty. Po pierwsze, twierdzi ona, że zaskarżona decyzja jest dotknięta oczywistym błędem w ocenie, ponieważ okoliczności powołane w celu uzasadnienia zatwierdzonych środków pomocy nie są wyjątkowe. Po drugie, Komisja uważa, że środki te są nieproporcjonalne do realizowanych celów, w szczególności ze względu na czas trwania udzielonego zezwolenia.

86. Na wstępie pragnę zauważyć, że jak podnosi Komisja, powołując się na ww. wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, zgodnie z art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE Rada posiada szeroki margines swobody, który uzasadnia kontrolę sądową ograniczoną do sprawdzenia czy przy jej wykonywaniu nie doszło do ewentualnego „oczywistego błędu, nadużycia władzy lub wyraźnego przekroczenia granic uprawnień dyskrecyjnych”⁵⁰. Co się tyczy dokonywanej przez Trybunał kontroli przestrzegania zasady proporcjonalności, to biorąc pod uwagę, iż omawiana kompetencja ma charakter wyjątkowy i stanowi odstępstwo oraz że instytucjom Unii przysługuje szeroki zakres uznania w ramach wspólnej polityki rolnej⁵¹, w szczególności gdy wymaga się od nich dokonywania ocen gospodarczych, politycznych i społecznych oraz godzenia różnych celów wyznaczonych przez traktat i tę politykę, uważam – jak zresztą wynika to już z przytoczonego wyroku z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie⁵² – że w niniejszej sprawie Trybunał powinien ograniczyć swą kontrolę do zbadania oczywistej nieodpowiedniości zatwierzonego środka do osiągnięcia celu, który Rada zamierzała zrealizować.

49 — Zobacz art. 13 ust. 2 TUE i orzecznictwo, w szczególności wyroki: z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 204/86 Grecja przeciwko Radzie, Rec. s. 5323; z dnia 30 marca 1995 r. w sprawie C-65/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-643.

50 — Punkty 18 i 19. W pkt 18 Trybunał przypomina również, że „jeżeli realizacja wspólnotowej polityki rolnej oznacza w odniesieniu do Rady dokonanie oceny złożonej sytuacji gospodarczej, uprawnienia dyskrecyjne przysługujące instytucji nie dotyczą wyłącznie charakteru i zakresu przyjmowanych środków, lecz również w pewnym stopniu ustalenia okoliczności faktycznych, w szczególności w takim znaczeniu, że Rada może ewentualnie oprzeć się na ustaleniach ogólnych”.

51 — Zobacz, w odniesieniu do uprawnień wykonawczych Komisji, niedawny wyrok Trybunału z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie C-335/09 P Polska przeciwko Komisji, pkt 71, 72; wyrok Sądu z dnia 3 września 2009 r. w sprawie T-326/07 Cheminova i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2685, pkt 194–196.

52 — W części, w której w pkt 18 Trybunał, przywołując pkt 25 wyroku z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 Roquette Frères przeciwko Radzie, Rec. s. 3333, odnosi się ogólnie do sytuacji „przekroczenia w sposób oczywisty zakresu przyznanego [...] swobodnego uznania”.

87. W odniesieniu do pojęcia wyjątkowych okoliczności w rozumieniu rozpatrywanego postanowienia uważam, że jego interpretacja dokonana przez Komisję jest prawidłowa. Zgodnie z tą interpretacją problem strukturalny, a nie tylko koniunkturalny, przynajmniej rozpatrywany osobno, w swej istocie nie może stanowić takiej okoliczności. Cytując słowa rzecznika generalnego G. Cosmasa w opinii przedstawionej w ww. sprawie C-122/94, pojęcie wyjątkowych okoliczności „oznacza stan nietypowy i nieoczekiwany albo co najmniej nietrwały, niewystępujący systematycznie i z pewnością wykraczający poza normę”.

1. W przedmiocie pierwszego argumentu, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie istnienia wyjątkowych okoliczności w rozumieniu art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE

88. W ramach rozpatrywanego argumentu Komisja podnosi, po pierwsze, że w zaskarżonej decyzji *niektóre problemy strukturalne sektora rolnego w Polsce* są błędnie przedstawione jako okoliczności wyjątkowe. W tym względzie przede wszystkim zgadzam się z Komisją, że okoliczności, do których Rada odnosi się w motywie 2 zaskarżonej decyzji, dotyczące „niekorzystnej struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce”, „niskiego poziomu płatności bezpośrednich otrzymywanych przez Polskę w ramach mechanizmu stopniowego dochodzenia do pełnych płatności przewidzianego w akcie przystąpienia z roku 2003” i „spadku dochodów w rolnictwie”⁵³, *same w sobie* nie stanowią wyjątkowych okoliczności w rozumieniu art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Okoliczności te bowiem, po pierwsze, opisują tylko strukturę polskiej gospodarki rolnej (małe rozmiary gospodarstw, niskie dochody), a po drugie, dotyczą zastosowania bezpośrednich instrumentów wsparcia⁵⁴ określonych w aktach przyjętych w momencie przystąpienia zainteresowanego państwa członkowskiego do Unii. Brak koniunkturalności tych okoliczności powoduje, że są one pozbawione koniecznego charakteru wyjątkowego⁵⁵. Nie jestem natomiast przekonany, aby można było wyciągnąć podobny wniosek w odniesieniu do ostatniej z okoliczności wymienionych w motywie 2 zaskarżonej decyzji, a mianowicie do „zmniejszenia wartości płatności skierowanych do rolników po *obniżeniu o 10% kursu wymiany euro*”, które jeszcze bardziej zmniejszyło poziom dochodów rolników w Polsce w 2008 r. Stwierdzenie Komisji, że wahania kursów walut krajowych w stosunku do euro są normalnym zjawiskiem dotyczącym wszystkich państw członkowskich, które nie przyjęły jeszcze euro, nie wydaje mi się samo w sobie wystarczające, aby wykluczyć, że wahania takie mogą przyczynić się wraz z innymi czynnikami do stworzenia wyjątkowo niekorzystnej koniunktury gospodarczej w danym sektorze⁵⁶. Ponadto fakt, że określona sytuacja może dotyczyć jednocześnie kilku państw członkowskich lub może mieć wpływ na różne sektory gospodarki, nie wyklucza, że może ona być okolicznością mającą znaczenie dla celów stosowania art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE⁵⁷. Podobnie nie wydaje mi się, że można z góry wykluczyć, iż okoliczność wymieniona w motywie 6 zaskarżonej decyzji, to *znaczący wzrost bezrobocia na wsi w 2009 r.*, ma charakter wyjątkowy, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę, że, jak stwierdza nawet Komisja, w poprzednim okresie (2003–2007) stwierdzono trend odwrotny. Ponadto, jak podkreśla Rada, z danych statystycznych załączonych do skargi wynika, że między trzecim

53 — Wszystkie wyróżnienia są moje.

54 — System stopniowego wprowadzania bezpośrednich płatności wspólnotowych, wprowadzony przez akt przystąpienia z 2003 r. (s. 369 i 370), został dostosowany decyzją Rady 2004/281/WE z dnia 22 marca 2004 r. zmieniającą Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w następstwie reformy wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 93, s. 1). Decyzja ta była przedmiotem wniesionej przez Polskę skargi o stwierdzenie nieważności, która została oddalona przez Trybunał w wyroku z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-273/04 Polska przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8925. System i jego funkcjonowanie zostały opisane w opinii rzecznika generalnego M. Poiraresa Madura przedstawionej w ww. sprawie z dnia 21 czerwca 2007 r.

55 — Podobnie jak Rada pragnę zauważyć jednak, że raport zamieszczony w załączniku A.11 do skargi stwierdza w 2008 r. spadek dochodów rolników o 16% w porównaniu z 2007 r.

56 — Podobne jest także brzmienie raportu „Five years of Poland in the European Union”, którego niektóre fragmenty zostały umieszczone przez Komisję w załączniku do jej skargi.

57 — Analogiczny argument Komisji został odrzucony w pkt 22 ww. wyroku z dnia 22 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie.

kwartałem 2008 r. a trzecim kwartałem 2009 r. odnotowano bardzo znaczący wzrost (24,6%) stopy bezrobocia na wsi. W związku z tym nie wydaje mi się, iż decydujące znaczenie ma uwaga, że poziom bezrobocia na wsi w Polsce nie jest szczególnie wysoki w porównaniu ze średnią w Unii, ani też stwierdzenie, że zjawisko to ma charakter strukturalny.

89. Trudniejsza jest ocena znaczenia czynnika wymienionego w motywie 7 zaskarżonej decyzji, mianowicie *znaczącego i sukcesywnego wzrostu cen nieruchomości rolnych w Polsce, począwszy od 2007 roku*. W rzeczywistości dane Komisji wskazują na stały trend wzrostowy cen gruntów rolnych od 2003 r., ale zjawisko to jest jeszcze bardziej widoczne, począwszy od okresu wskazanego przez Radę (2007), chociaż nie osiąga poziomów, które można uznać za wyjątkowe. Wydaje mi się, iż uwaga Komisji, że wzrost ten zależy od czynnika strukturalnego, to znaczy od niewielkiej dostępności gruntów rolnych, a zatem od podaży, która nie jest w stanie zaspokoić popytu, nie ma kluczowego znaczenia, jeżeli faktycznie wykazano, że tendencja wzrostu cen nasiliła się od 2007 r.

90. Po drugie, w ramach rozpatrywanego argumentu Komisja podnosi, że Rada błędnie przedstawiła „*rozwój warunków rynkowych*” jako okoliczność wyjątkową. W związku z tym pragnę zauważyć, że w szczególności w odniesieniu do *wzrostu „cen środków do produkcji rolnej”*⁵⁸ w 2009 r., o których mowa w motywie 4 zaskarżonej decyzji, Komisja poprzestaje w zasadzie na stwierdzeniu, że koszty takich środków wzrosły we wszystkich państwach członkowskich. Jak już podkreślałem, uwaga taka nie jest sama w sobie wystarczająca, aby pozbawić określoną okoliczność charakteru wyjątkowego, biorąc pod uwagę szczególne skutki, jakie może ona spowodować w danym państwie członkowskim. W odniesieniu do okoliczności wymienionych w motywach 3 i 5 zaskarżonej decyzji, to znaczy do *recesji wywołanej kryzysem gospodarczym i „powodzi, która dotknęła 11 województw (spośród 16)”*⁵⁹, Komisja zdaje się twierdzić, że teoretycznie mogą to być okoliczności wyjątkowe.

91. Jakkolwiek z powyższej analizy wynika, że niektóre czynniki powołane w zaskarżonej decyzji same w sobie wydają się pozbawione wyjątkowego charakteru, to jednak moim zdaniem nie jest to wystarczające do wykazania oczywistego błędu w ocenie istnienia okoliczności uzasadniających skorzystanie z uprawnienia przyznanego Radzie w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Wydaje mi się, że podejście zaproponowane przez Komisję, które polega na osobnym rozpatrzeniu poszczególnych czynników, jest niewłaściwe. Z zaskarżonej decyzji wynika w istocie, że odniesienie się do niektórych czynników, szczególnie tych, które Komisja określa jako „strukturalne” cechy gospodarki rolnej w Polsce, służy opisowi szczególnego kontekstu, w którym występują zatwierdzone środki, oraz ocenie skutków gospodarczych i społecznych spowodowanych przez recesję. Recesja jest bowiem główną okolicznością, na podstawie której uzasadniono przyjęcie takich środków w zaskarżonej decyzji. Z drugiej strony z ww. wyroku z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie wyraźnie wynika, że w ramach wykonywania kompetencji określonych w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE Rada może opierać się na *utrzymywaniu się* lub *nasileniu* problemów strukturalnych danego sektora gospodarki w celu oceny wpływu niekorzystnej koniunktury na ten sektor⁶⁰.

92. W związku z powyższym jestem skłonny stwierdzić, że biorąc pod uwagę szeroki zakres uznania przyznany Radzie w tym względzie, Komisja nie wykazała istnienia oczywistego błędu w ocenie wystąpienia okoliczności uzasadniających wydanie decyzji na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE.

58 — Wyróżnienie moje.

59 — Wyróżnienie moje.

60 — Punkt 21.

2. W przedmiocie nieodpowiedniego i nieproporcjonalnego charakteru środków zatwierdzonych w zaskarżonej decyzji

93. Komisja uważa, że środki przyjęte przez Radę nie są właściwe, aby rozwiązać problemy, których dotyczy zaskarżona decyzja. Po pierwsze, Komisja twierdzi, że środki te są nieodpowiednie do osiągnięcia celu zwiększenia rozmiaru gospodarstw rolnych, w którym nie odnotowano istotnej zmiany na przestrzeni lat, mimo że podobne środki są stosowane w Polsce od 1996 r. Zdaniem Komisji można to wytłumaczyć tym, że sporne pomoce, zamiast wspierać restrukturyzację własności ziemskiej, spowodowały tylko wzrost cen gruntów rolnych. Z tego samego powodu środki zatwierdzone przez Radę są również całkowicie nieodpowiednie do poprawy sytuacji, o której mowa w motywie 7 zaskarżonej decyzji, mianowicie znaczącego i sukcesywnego wzrostu cen od 2007 r. Komisja zauważa ponadto, że środki te są nieodpowiednie do osiągnięcia celu zmniejszenia bezrobocia na obszarach wiejskich w zakresie, w jakim zmierzają one do konsolidacji istniejących gospodarstw rolnych. Komisja nie wie także, w jaki sposób zatwierdzona pomoc może poprawić sytuację wzrostu cen, i podkreśla, że ponieważ pomoc jest związana z udzielaniem kredytów, pozostaje ona niedostępna dla rodzin, których poziom życia uległ katastrofalnemu obniżeniu w wyniku wzrostu cen środków do produkcji rolnej.

94. Argumenty Komisji nie wystarczają moim zdaniem do wykazania, że Rada w oczywisty sposób przekroczyła swe uprawnienia w zakresie oceny, uznając, iż sporne środki, które mają na celu zachęcanie do inwestowania w zakup gruntów rolnych, były odpowiednie do realizacji celu, jakim jest konsolidacja struktury istniejących gospodarstw rolnych lub ułatwienie zatrudnienia osób bezrobotnych w rolnictwie (motyw 6 zaskarżonej decyzji). Nie wykazano również słuszności twierdzenia, że środki te są powodem stałego wzrostu cen gruntów rolnych.

95. Po drugie, Komisja zaznacza, że w ramach walki ze skutkami kryzysu Komisja przyjęła w 2009 r. komunikat wprowadzający tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego⁶¹ (zwane dalej „tymczasowymi ramami prawnymi”), na podstawie którego, dzięki niektórym późniejszym zmianom⁶², zostały zatwierdzone różne formy interwencji państw członkowskich na rzecz gospodarstw rolnych, w tym w szczególności tymczasowa pomoc w maksymalnej wysokości 15 000 EUR do końca 2010 r. Komisja uważa, że poprzez nieuwzględnienie tej pomocy, której celem było właśnie rozwiązanie problemów związanych z kryzysem, oraz w szczególności poprzez niezbadanie, czy wspomniana pomoc umożliwiała rozwiązanie tych problemów, Rada naruszyła zasadę proporcjonalności. Komisja uważa również, że Rada powinna była wziąć pod uwagę inne instrumenty przyjęte przez Komisję lub Radę, zmierzające do rozwiązania problemów wymienionych w zaskarżonej decyzji, lub instrumenty, które mogły być wykorzystane przez Polskę do tego celu.

96. Argumenty Komisji wymagają dokonania oceny tego, czy oraz w jakich granicach Rada jest zobowiązana uwzględnić środki przyjęte już na szczeblu Unii w celu poprawy sytuacji wskazanych przez państwo członkowskie jako wyjątkowe okoliczności. W tym względzie należy przypomnieć, że Rada wykonuje kompetencję, o której mowa w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, na zasadzie odstępstwa od przepisów art. 87 i rozporządzeń określonych w art. 89. Nie można zatem twierdzić, że w powyższym kontekście Rada jest związana środkami przyjętymi przez Komisję lub przez samą Radę na podstawie tych artykułów, oczywiście z wyjątkiem decyzji Komisji, które mogą zablokować tę kompetencję. Inny wniosek byłby jednoznacznie sprzeczny z wyraźnym brzmieniem art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Nie wiem także, w jaki sposób w ramach oceny, czy w danej sprawie występują okoliczności uzasadniające wydanie decyzji na mocy omawianego przepisu, można całkowicie pominąć kontekst prawny i regulacyjny zatwierdzanych środków, szczególnie wówczas, gdy przy określaniu tych okoliczności Rada odwołuje się do sytuacji strukturalnych, a więc trwałych w czasie, dotyczących

61 — Dz.U. C 83, s. 1.

62 — Komunikat Komisji zmieniający tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (Dz.U. C 261, s. 2).

danego sektora. Uważam zatem, że instytucja ta jest zobowiązana przynajmniej do rozważenia w swojej ocenie istniejących środków, których celem jest *właśnie* poprawa sytuacji uzasadniającej zatwierdzenie spornej pomocy⁶³, przy czym nie powoduje to obowiązku zbadania ani wskazania przez Radę w swojej decyzji zbioru zasad prawnych regulujących daną dziedzinę.

97. W niniejszym przypadku z zaskarżonej decyzji nie wynika, że Rada zbadała, czy Polska wykorzystwała możliwości oferowane przez tymczasowe ramy prawne, oraz jakie były skutki ewentualnych działań podjętych na tej podstawie. Pragnę jednak zaznaczyć, że mimo iż, po pierwsze, funkcją bezpośredniej dotacji o ograniczonej wysokości, do której odnosi się Komisja, było łagodzenie skutków gospodarczych kryzysu, to jednak jej celem nie było właśnie wspieranie inwestycji mających na celu poprawę struktury gospodarstw rolnych, a po drugie, dotacja ta mogła być przyznawana tylko do dnia 31 grudnia 2010 r. W tych okolicznościach moim zdaniem Rada słusznie miała prawo uznać, że bardziej ukierunkowane działanie o szerszym zakresie czasowym, być może w połączeniu z innymi instrumentami, mogło zarówno dążyć do złagodzenia skutków kryzysu finansowego, w szczególności trudności związanych z dostępnością kredytów dla rolników, jak też stanowić właściwszą odpowiedź na problemy strukturalne gospodarki rolnej w Polsce. Uważam także, że Rada powinna była uwzględnić w zaskarżonej decyzji działania na rzecz walki z bezrobociem na wsi ustanowione w ramach wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z rozporządzeniem nr 1698/2005⁶⁴, jak również skutki systemu pomocy przyznawanej przez Polskę w celu zrekompensowania rolnikom strat spowodowanych powodzią z 2009 r., który to system, zgodnie z ustaleniami instytucji skarżącej, pozwolił na pokrycie około 80% strat. Moim zdaniem takie pominięcie nie jest jednak samo w sobie wystarczające do zakwestionowania zgodności z prawem wspomnianej decyzji, biorąc pod uwagę fakt, że jest ona oparta na różnorodnych powodach i na ogólnej ocenie sytuacji w rozpatrywanym sektorze w określonej koniunkturze czasowej. Nie sądzę jednak, że Rada miała szczególny obowiązek uwzględnienia, jak twierdzi Komisja, innych instrumentów pomocowych, takich jak rozporządzenie nr 1535/2007⁶⁵, z których Polska mogła skorzystać w celu wyrównania niektórych kosztów nałożonych na rolników. W rzeczywistości są to dotacje przeznaczone nie tylko na osiągnięcie celów określonych w zaskarżonej decyzji. W każdym razie, jak podkreśla Rada odnośnie do rzeczonych instrumentów, system zatwierdzony w zaskarżonej decyzji ma na celu zachęcanie do inwestowania w zakup gruntów rolnych, a zatem działa na innym poziomie niż wspomniane instrumenty.

98. Komisja twierdzi wreszcie, że przedłużenie w czasie zatwierdzonych środków i wywoływane przez te środki długotrwałe skutki (chodzi bowiem o finansowanie kredytów długoterminowych) powodują, że środki te są nieproporcjonalne.

99. W związku z powyższym ze względu na wyjątkowy charakter kompetencji Rady na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE niewątpliwie środki będące przedmiotem odstępstwa muszą być ograniczone w czasie i powinny być uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem tylko na okres ściśle konieczny do poprawy powstałych okoliczności wymienionych w uzasadnieniu decyzji⁶⁶. Oznacza to, że jeżeli decyzja na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE dotyczy systemów, które mają być stosowane przez stosunkowo długi czas, jak w niniejszym przypadku, moim zdaniem Rada zobowiązana jest do wskazania powodów, dla których uważa, że systemy te są niezbędne w świetle okoliczności powołanych na poparcie stwierdzenia zgodności. Jakkolwiek w niniejszej sprawie prawdą jest, iż pisma władz polskich skierowane do Rady w dniach 12 czerwca i 28 września 2009 r. i zaskarżona decyzja dostarczają jedynie powierzchownych wskazówek co do powodów, dla których

63 — Zobacz podobnie opinię rzecznika generalnego G. Cosmasa przedstawioną w ww. sprawie C-122/94, w szczególności pkt 85.

64 — Rozporządzenie 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 (Dz.U. L 277, s. 1).

65 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dz.U. L 337, s. 35).

66 — Zobacz podobnie ww. wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 25.

uznano, iż konieczne jest zatwierdzenie omawianego systemu na okres czterech lat, to jednak powody te można wysnuć z kontekstu, w jaki wpisuje się zaskarżona decyzja, oraz z charakteru zatwierdzonych środków, z problemów, do jakich rozwiązania powinny one się przyczynić, oraz z realizowanych celów. Dodatkowych wskazówek Rada dostarczyła ponadto w swych pismach.

100. Jeżeli chodzi o istotę argumentu podniesionego przez Komisję, pragnę zauważyć, iż opiera się on zasadniczo na stwierdzeniu zbieżności pomiędzy czasem trwania odstępstwa przyznanego w zaskarżonej decyzji i zakresem stosowania w czasie wytycznych dla rolnictwa na lata 2007–2013, co zdaniem skarżącej instytucji ukazuje, w jaki sposób wybór Rady odpowiada bardziej woli zablokowania stosowania wytycznych aniżeli ograniczenia odstępstwa w stopniu ściśle niezbędnym do skorygowania stwierdzonej nierównowagi. W związku z powyższym, choć przyjmuję do wiadomości wspomnianą zbieżność, uważam, że w świetle długoterminowych celów, do jakich realizacji zmierza decyzja, oraz potencjalnie długoterminowych następstw kryzysu gospodarczego i finansowego, wskazanych jako wyjątkowe okoliczności na poparcie tejże decyzji, Komisja nie wykazała, że dokonując zatwierdzenia omawianego systemu na okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., Rada w oczywisty sposób przekroczyła granice uprawnień dyskrejonalnych przysługujących jej przy wykonywaniu kompetencji wskazanej w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE.

101. W związku z powyższym uważam, że należy oddalić również zarzut czwarty skargi.

V – Wnioski

102. Z przyczyn określonych w pkt 40–79 powyżej proponuję, aby Trybunał:

- uwzględnił drugi argument zarzutu pierwszego, dotyczącego braku kompetencji Rady;
- stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji;
- obciążył Radę kosztami postępowania i
- orzekł, że państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów pokrywają własne koszty.