



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 19 września 2013 r.\*

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym — Ocena ważności — Wspólna polityka rolna — Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 — Dodatkowa płatność w przypadku określonych rodzajów gospodarowania i produkcji wysokojakościowej — Zakres uznania pozostawiony państwom członkowskim — Dyskryminacja — Artykuły 32 WE i 34 WE

W sprawie C-373/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Symvoulio tis Epikrateias (Grecja) postanowieniem z dnia 22 marca 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 lipca 2011 r., w postępowaniu:

**Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou**

przeciwko

**Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,**

**Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon,**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby (sprawozdawca) i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 listopada 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou przez E. Petritsi oraz K. Adamantopoulou, dikigoroï,
- w imieniu rządu greckiego przez I. Chalkiasa oraz S. Papaïoannou, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez M. Baltę, E. Sitbona, M. Iosifidou oraz A. Westerhof Löfflerová, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: grecki.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Triantafyllou oraz G. von Rintelena, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 lutego 2013 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 69 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 oraz (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (greckim stowarzyszeniem przemysłu przetwarzania tytoniu, zwanym dalej „Panellinios Syndesmos”) a Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (ministrem gospodarki i finansów) i Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (ministrem rozwoju obszarów wiejskich i żywności) w przedmiocie dodatkowych płatności w sektorze tytoniu.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Motywy 24 i 33 rozporządzenia nr 1782/2003 mają następujące brzmienie:
  - „(24) Zwiększenie konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego oraz promowanie norm w zakresie jakości żywności i ochrony środowiska niewątpliwie pociąga za sobą spadek cen instytucjonalnych dla produktów rolnych oraz zwiększenie kosztów produkcji dla gospodarstw rolnych we Wspólnocie. Aby osiągnąć takie cele oraz promować rolnictwo bardziej zorientowane na rynek oraz rolnictwo zrównoważone, konieczne jest zakończenie procesu przechodzenia od wsparcia produkcji do wsparcia producenta poprzez wprowadzenie systemu rozdzielonego wsparcia dochodowego dla każdego gospodarstwa [...].
  - [...]
  - (33) W celu umożliwienia elastyczności w reagowaniu na okoliczności szczególne państwa członkowskie powinny mieć możliwość zdefiniowania określonej równowagi pomiędzy indywidualnymi uprawnieniami do płatności a średnią regionalną lub krajową oraz pomiędzy istniejącymi płatnościami a płatnością jednolitą [...]. Ponadto w celu uwzględnienia szczególnych warunków rolniczych celow[e] jest zapewnienie państwu członkowskiemu możliwości zwrócenia się o okres przejściowy na wdrożenie systemu płatności jednolitych, przy jednoczesnym dalszym przestrzeganiu pułapów budżetowych ustalonych dla systemu płatności jednolitych. W przypadku wystąpienia poważnych zniekształceń [zakłóceń] konkurencji podczas okresu przejściowego oraz w celu zapewnienia przestrzegania międzynarodowych zobowiązań Wspólnoty właściw[e] jest, aby Komisja mogła podejmować niezbędne środki działania w celu rozwiązania takich sytuacji”.

- 4 W tytule III, noszącym nazwę „System płatności jednolitych”, znajduje się rozdział 5, zatytułowany z kolei „Wdrażanie regionalne i fakultatywne”; zawarty w jego sekcji 2, art. 64 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1782/2003 stanowił:

„1. Państwo członkowskie może zdecydować, najpóźniej do dnia 1 sierpnia 2004 r., o zastosowaniu, na poziomie krajowym lub regionalnym, systemu płatności jednolitych, przewidzianego w rozdziałach 1–4, na warunkach ustanowionych w niniejszej sekcji.

2. Zgodnie z wyborem podjętym przez każde państwo członkowskie Komisja ustala, zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2, pułap dla każdej z płatności bezpośrednich, o których mowa, odpowiednio, w art. 66, 67, 68 i 69.

Pułap taki jest równy składowej każdego rodzaju płatności bezpośrednich w pułapach krajowych, o których mowa w art. 41, pomnożonej przez wielkość procentowe zmniejszenia zastosowane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 66, 67, 68 i 69.

Całkowita kwota ustalonych pułapów jest odejmowana od pułapów krajowych, o których mowa w art. 41, zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2”.

- 5 Artykuł 69 tego rozporządzenia, zatytułowany „Fakultatywne wdrożenie określonych rodzajów gospodarowania i produkcji wysokojakościowej”, stanowił:

„Państwa członkowskie mogą zatrzymać do 10% składowej krajowych pułapów, o których mowa w art. 41, odpowiadających każdemu z sektorów, o których mowa w załączniku VI. W przypadku sektora roślin uprawnych, wołowiny i cielęciny oraz owiec i kóz zatrzymanie takie należy uwzględnić dla potrzeb stosowania maksymalnych wielkości procentowych ustalonych, odpowiednio, w art. 66, 67 i 68.

W takim przypadku oraz w ramach limitu pułapu ustanowionego zgodnie z art. 64 ust. 2 odnośne państwo członkowskie dokonuje, w ujęciu rocznym, dodatkowej płatności na rzecz rolników w sektorze lub sektorach, których dotyczy zatrzymanie.

Dodatkowa płatność jest przyznawana z tytułu określonych rodzajów gospodarowania, które mają istotne znaczenie dla ochrony lub poprawy środowiska naturalnego lub dla poprawy jakości i sprzedaży produktów rolnych na warunkach, które zostaną zdefiniowane przez Komisję zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2”.

- 6 Artykuł 48 rozporządzenia Komisji (WE) nr 795/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu jednolitych płatności określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 141, s. 1) stanowił:

„1. Płatność dodatkowa określona w art. 69 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 przyznawana jest, bez uszczerbku dla art. 37 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999 i jego przepisów wykonawczych, na warunkach określonych w ust. 2[–]6 tego artykułu.

2. Płatność dokonywana jest wyłącznie na rzecz rolników w rozumieniu art. 2 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, niezależnie od tego, czy ubiegali się, czy nie ubiegali się o dopuszczenie do systemu płatności jednolitych, lub czy mają uprawnienia do płatności.

3. »W sektorze lub sektorach, których dotyczy zatrzymanie« oznacza, że o płatność mogą ubiegać się w zasadzie wszyscy rolnicy, którzy w czasie składania wniosku o płatność dodatkową i na warunkach określonych w niniejszym artykule produkują produkty sektora lub sektorów, o których mowa w załączniku VI do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

4. W przypadku gdy płatność związana jest z określonym rodzajem gospodarowania lub ze środkami w zakresie jakości lub sprzedaży, dla których nie określono określonego rodzaju produkcji lub dany rodzaj produkcji nie jest bezpośrednio związany z danym sektorem, dany system płatności może zostać wprowadzony, pod warunkiem że zatrzymanie dotyczyć będzie wszystkich sektorów określonych w załączniku VI do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 i tylko rolnicy działający w którymkolwiek z sektorów, o których mowa w tym załączniku, uczestniczyć będą w tym systemie.

5. W przypadku zastosowania art. 69 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 na poziomie regionalnym zatrzymanie obliczane jest na podstawie składowej płatności odnośnych sektorów i odnośnego regionu.

Państwa członkowskie definiują region na odpowiednim poziomie terytorialnym, zgodnie z obiektywnymi kryteriami oraz w sposób zapewniający równe traktowanie rolników, oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku oraz zniekształcenia [zakłócenia] konkurencji.

6. Zainteresowane państwa członkowskie przekazują szczegółowe dane dotyczące płatności, które zamierzają przyznać, a w szczególności podają do wiadomości warunki kwalifikujące i odnośne sektory najpóźniej do dnia 1 sierpnia roku poprzedzającego pierwszy rok wdrażania systemu płatności jednolitych.

[...]”.

- 7 Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16). Ponadto rozporządzenie nr 795/2004 zostało uchylone rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 316, s. 1).

#### *Prawo greckie*

- 8 Transpozycja rozporządzeń nr 1782/2003 i nr 795/2004 do prawa krajowego została dokonana za pomocą dwóch dekretów wydanych wspólnie przez Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon oraz Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon, a mianowicie dekretu międzyministerialnego nr 292464 z dnia 9 sierpnia 2005 r. (zwanego dalej „FEK B’ 1122”), w którym ustanowiono ogólne uzupełniające środki administracyjne dotyczące stosowania i obliczania kwoty i wartości praw beneficjentów z tytułu płatności jednolitych, oraz dekretu międzyministerialnego nr 49143 z dnia 8 sierpnia 2006 r. (zwanego dalej „FEK B’ 1333”), w którym w szczególności określono środki, a mianowicie metodę płatności, przyznane kwoty, dokumentację uzasadniającą płatności, dotyczące dodatkowych wypłat pomocy ze względu na jakość w sektorze tytoniowym.
- 9 Artykuł 16 oraz załącznik I do dekretu międzyministerialnego nr 292464 ustanawiają poziom zatrzymania dodatkowej płatności ze względu na jakość w przypadku tytoniu na poziomie 2%.

#### **Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne**

- 10 W dniu 13 listopada 2006 r. Panellinios Syndesmos wniosło do Symvoulío tis Epikrateias skargę o stwierdzenie nieważności FEK B’ 1333. W ramach tego postępowania Panellinios Syndesmos zakwestionowało również zgodność z prawem FEK B’ 1122.

- 11 Zdaniem Panellinios Syndesmos oba te dekry międzyministerialne są niezgodne z prawem, ponieważ ze względu na to, iż stanowią przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 1782/2003, którego art. 69 jest sprzeczny z prawem Unii.
- 12 Sąd odsyłający uznaje, że zakres uznania, który owo rozporządzenie przyznaje władzom krajowym przy jego wykonaniu, przyczynia się do zróżnicowania odpowiadającego potrzebom każdego regionu i że możliwość ustalania przez państwa członkowskie różnych poziomów zatrzymania nie stanowi dyskryminacji.
- 13 Sąd odsyłający zastanawia się jednak, czy owo zróżnicowane wdrożenie, w szczególności ze względu na stosowanie poziomu zatrzymania, a tym samym różne dodatkowe płatności, nie prowadzi do zakłóceń konkurencji pomiędzy producentami tych samych produktów w różnych państwach członkowskich i do negatywnych konsekwencji w zakresie dochodu producentów z różnych regionów.
- 14 W tej sytuacji Symvoulio tis Epikrateias postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003, na podstawie którego państwa członkowskie mają prawo ustalenia, w granicach do maksymalnie 10%, o których mowa w art. 41 i w zgodzie z warunkami zawartymi w art. 69 ust. 3, różnych wartości procentowych [zatrzymania] w odniesieniu do pomocy uzupełniającej na rzecz producentów, jest zgodny – w zakresie, w jakim zezwala na takie różne wartości procentowe [zatrzymania] – z art. 2 WE, 32 WE i 34 WE, a także z celami obejmującymi wsparcie dochodowe rolników w celu zapewnienia im odpowiedniego standardu życia [zapewnienie producentom stałego dochodu] i zachowanie obszarów wiejskich?”.

#### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

- 15 Zwracając się z powyższym pytaniem, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 jest ważny w świetle art. 32 WE i 34 WE, a także celów obejmujących zapewnienie producentom stałego dochodu i zachowanie obszarów wiejskich w zakresie, w jakim zastosowanie tego artykułu stawia producentów, których państwo członkowskie ustala poziom zatrzymania na niskim poziomie, w sytuacji mniej korzystnej niż ta, w której znajdują się producenci z innych państw członkowskich, w których wielkość tę ustalono na wyższym poziomie, i wiąże się z dyskryminacją wśród producentów tych samych produktów z różnych państw członkowskich oraz skutkuje zakłóceniem konkurencji pomiędzy tymi producentami.
- 16 Na wstępie należy zauważyć, że okoliczność, iż rozporządzenia nr 1782/2003 i nr 795/2004 zostały uchylone, nie ma wpływu na przedmiot sporu w postępowaniu głównym, ponieważ stosowanie art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 obejmuje okres do czerwca 2010 r.
- 17 Jak wyjaśniono w motywie 24 rozporządzenia nr 1782/2003, rozporządzenie to miało na celu umożliwienie przejścia od wsparcia produkcji do wsparcia producenta poprzez stopniowe zmniejszanie płatności bezpośrednich i wprowadzenie niepowiązanego z produkcją systemu wsparcia dochodowego, a mianowicie jednolitej płatności określanej na podstawie poprzednich uprawnień w okresie referencyjnym, w celu zwiększenia konkurencyjności rolników Unii Europejskiej.
- 18 Należy dodać, że wprowadzenie systemu płatności jednolitych wpisuje się w zreformowaną wspólną politykę rolną, której jednym z głównych celów była, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 3 opinii, racjonalizacja i uproszczenie odpowiednich zasad Unii przy jednoczesnym osiągnięciu większej decentralizacji wdrażania polityki i pozostawieniu szerszego marginesu swobody państwom członkowskim oraz ich regionom.

- 19 Artykuł 64 rozporządzenia nr 1782/2003 przewidywał w ramach częściowego wdrażania systemu płatności jednolitych możliwość zdecydowania przez państwo członkowskie „najpóźniej do dnia 1 sierpnia 2004 r.” o zastosowaniu, na poziomie krajowym lub regionalnym, systemu płatności jednolitych na szczególnych warunkach.
- 20 To w tych ramach art. 69 omawianego rozporządzenia przyznaje państwom członkowskim możliwość zatrzymania do 10% składowej krajowych pułapów każdego sektora produkcji w celu dokonania dodatkowej płatności z tytułu określonych rodzajów gospodarowania, które mają istotne znaczenie dla ochrony lub poprawy środowiska naturalnego lub dla poprawy jakości i sprzedaży produktów rolnych.

*W przedmiocie naruszenia art. 34 WE*

- 21 W tej kwestii należy ocenić, czy art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 jest sprzeczny z art. 34 WE z tego powodu, że skutkuje z jednej strony dyskryminacją wśród producentów, a z drugiej strony zakłóceniem konkurencji pomiędzy producentami tych samych produktów w różnych państwach członkowskich.
- 22 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 34 ust. 2 WE, zakazujący jakiegokolwiek dyskryminacji w ramach WPR, daje jedynie szczególny wyraz ogólnej zasadzie równości, która wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób i by odmiennie sytuacje nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie odmiennie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie C-33/08 Agrana Zucker, Zb.Orz. s. I-5035, pkt 46).
- 23 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że w samym art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 nie ustanowiono odmiennych wymogów w zależności od państwa członkowskiego lub producenta, lecz porzeczano na przyznaniu wszystkim państwom, na tych samych warunkach i zasadach, pewnego zakresu uznania przy dokonywaniu dodatkowych płatności w ramach reformy WPR.
- 24 W drugiej kolejności należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z zasadą pomocniczości ustanowioną w art. 5 akapit drugi WE Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie C-58/08 Vodafone i in., Zb.Orz. s. I-4999, pkt 72).
- 25 Następnie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy w sytuacji uregulowanej prawem Unii, gdy prawo to w sposób wyraźny przyznaje im uprawnienia decyzyjne (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 listopada 1992 r. w sprawie C-251/91 Teulie, Rec. s. I-5599, pkt 13; z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie C-356/95 Witt, Rec. s. I-6589, pkt 39).
- 26 Wreszcie należy uznać, że w ramach WPR, która zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE należy do kompetencji dzielonej między Unię a jej państwa członkowskie, państwa członkowskie dysponują kompetencją prawodawczą umożliwiającą im, jak wynika z art. 2 ust. 2 TFUE, wykonywanie ich kompetencji w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji.
- 27 Dzieje się tak tym bardziej od przeprowadzenia reformy WPR, wymagającej, jak wskazuje sąd odsyłający, większej decentralizacji kompetencji w celu uwzględnienia w większym stopniu szczególnych cech każdego państwa lub regionu oraz sytuacji rynkowej różnych produktów i danych producentów, zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. a) WE.
- 28 Z powyższego wynika, że Rada Unii Europejskiej może przyznać państwom członkowskim pewien zakres uznania przy ustanawianiu poziomu zatrzymania, aby, jak wskazano w motywie 33 rozporządzenia nr 1782/2003, państwa członkowskie miały możliwość zdefiniowania określonej

równowagi pomiędzy indywidualnymi uprawnieniami do płatności a średnią regionalną lub krajową oraz pomiędzy istniejącymi płatnościami a płatnością jednolitą oraz w celu umożliwienia im w ten sposób wystarczającej elastyczności w reagowaniu na okoliczności szczególne.

- 29 W trzeciej kolejności należy zaznaczyć, że upoważnienie przyznane państwom członkowskim z jednej strony jest ściśle ograniczone i uzależnione od szeregu warunków o charakterze zarazem materialnym i proceduralnym, a z drugiej strony stanowi tymczasowy środek mający na celu ułatwienie przejścia na system płatności jednolitych.
- 30 Z jednej strony zróżnicowanie dozwolone zgodnie z art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 jest ograniczone, ponieważ w ramach stopniowej redukcji płatności bezpośrednich państwa członkowskie mogą jedynie zatrzymać maksymalnie 10% składowej krajowych pułapów w celu dokonania płatności dodatkowych.
- 31 Z drugiej strony ów art. 69 przewiduje, że dodatkowa płatność może być przyznawana tylko z tytułu określonych rodzajów gospodarowania, które mają istotne znaczenie dla ochrony lub poprawy środowiska naturalnego lub dla poprawy jakości i sprzedaży produktów rolnych, która to płatność uzależniona jest od spełnienia warunków zdefiniowanych przez Komisję zgodnie z art. 69 akapit trzeci rozporządzenia nr 1782/2003. Bardziej szczegółowe badanie każdego sektora produkcji ponadto spowodowało, że prawodawca Unii przewidział w art. 66–68 rozporządzenia nr 1782/2003 szczegółowe przepisy w zależności od ich właściwości.
- 32 W czwartej kolejności z art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 wynika, że łączna kwota płatności na rzecz rolników w konkretnym sektorze w każdym państwie pozostaje zasadniczo taka sama bez względu na to, czy organy krajowe postanawiają wprowadzić płatności dodatkowe oraz – jeśli się na to zdecydują – bez względu na ustalony przez nie w tym celu poziom zatrzymania.
- 33 Ponadto ustalenie różnych poziomów zatrzymania nie pociąga za sobą automatycznie przyznania dodatkowych płatności wyższych lub niższych, ponieważ są one przyznawane tylko rolnikom spełniającym ustanowione wymogi i szczegółowe kryteria.
- 34 W piątej kolejności należy przypomnieć, że okoliczność, iż przyjęcie środka w kontekście organizacji wspólnego rynku może mieć odmienne następstwa dla niektórych producentów z uwagi na ich indywidualną produkcję lub dotyczące ich uwarunkowania miejscowe, nie może być uznawana za dyskryminację zakazaną traktatem WE, gdy pomiar został przeprowadzony w oparciu o kryteria obiektywne przystosowane do ogólnego funkcjonowania organizacji wspólnego rynku (wyroki: z dnia 9 lipca 1985 r. w sprawie 179/84 Bozzetti, Rec. s. 2301, pkt 34; a także z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie C-34/08 Azienda Agricola Disarò Antonio i in., Zb.Orz. s. I-4023, pkt 69).
- 35 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zakaz dyskryminacji nie dotyczy ewentualnych różnic w traktowaniu, jakie mogą wynikać w różnych państwach członkowskich z rozbieżności występujących między przepisami poszczególnych państw członkowskich, jeżeli przepisy te dotyczą wszystkich osób, do których znajdują zastosowanie (wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-428/07 Horvath, Zb.Orz. s. I-6355, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 O ile zasada ta wprawdzie została przedstawiona w ramach wykładni przepisów prawa Unii w celu oceny zgodności przepisów krajowych w odniesieniu do zasady nied dyskryminacji, o tyle nie może być inaczej w odniesieniu do oceny ważności przyznającego państwom członkowskim pewien zakres uznania przepisu prawa Unii, na podstawie którego państwa te przyjmują odmienne przepisy.
- 37 W szóstej kolejności utrzymanie skutecznej konkurencji na rynkach produktów rolnych stanowi jeden z celów WPR.

- 38 Należy przypomnieć w tym względzie przede wszystkim, że jak zostało stwierdzone w pkt 32 i 33 niniejszego wyroku, ustalanie różnych poziomów zatrzymania nie pociąga za sobą automatycznie przyznania dodatkowych płatności wyższych lub niższych.
- 39 Przy założeniu, że ustalenie wartości procentowej zatrzymania na odmiennym poziomie przez państwa członkowskie może prowadzić do zakłóceń konkurencji pomiędzy producentami tych samych produktów w różnych państwach członkowskich, na co nie wskazano w postanowieniu odsyłającym, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nawet w odniesieniu do reguł konkurencji ustanowionych w traktacie art. 36 WE ustanawia pierwszeństwo celów WPR wobec celów związanych z polityką konkurencji (wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-137/00 Milk Marque i National Farmers' Union, Rec. s. I-7975, pkt 81).
- 40 W każdym razie prawodawca Unii ma w dziedzinie wspólnej polityki rolnej znaczną swobodę uznania odpowiadającą nałożonej nań w art. 34 WE i 37 WE odpowiedzialności politycznej, a Trybunał wielokrotnie orzekł, iż wyłącznie oczywiście niewłaściwy charakter środka przyjętego w tej dziedzinie w stosunku do celu realizowanego przez właściwą instytucję może wpływać na zgodność z prawem takiego środka (wyrok z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie C-343/07 Bavaria i Bavaria Italia, Zb.Orz. s. I-5491, pkt 81).
- 41 Kontrola Trybunału powinna zatem ograniczać się do oceny, czy dany przepis nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nadużyciem władzy lub czy też dany organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu swobodnego uznania (wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 80; z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-304/01 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7655, pkt 23; a także z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-535/03 Unitymark i North Sea Fishermen's Organisation, Zb.Orz. s. I-2689, pkt 55).
- 42 W tym względzie w szczególności z motywów 33 i 34 rozporządzenia nr 1782/2003 wynika, że przewidziana w art. 69 tego rozporządzenia możliwość przyznania dodatkowej płatności powinna być wdrożona w zależności od różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi. Element ten w sposób wyraźny wchodzi w zakres tych elementów, które zgodnie z art. 33 ust. 2 WE należy uwzględnić przy ustalaniu WPR.
- 43 Ponieważ ewentualne zakłócenia konkurencji mogące wynikać z zastosowania art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 są co najwyżej ograniczone, nie można ponadto uznać, że prawodawca Unii nie wyważył właściwie poszczególnych elementów lub celów, które należy brać pod uwagę, a zatem nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu swobodnego uznania.
- 44 W konsekwencji analiza art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 w świetle art. 34 WE nie wykazała niczego, co mogłoby podważyć jego ważność.

*W przedmiocie naruszenia art. 32 WE*

- 45 Sąd odsyłający przytacza argument skarżącej w postępowaniu głównym, zgodnie z którym pomiędzy art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 i art. 32 WE występuje kolizja, ponieważ – zezwalając państwom członkowskim na swobodne ustalenie, bez wskazania kryteriów bądź warunków wstępnych, wyrażonej w procentach wielkości zatrzymania z przysługującego im pułapu krajowego celem wsparcia produktu, który, tak jak surowiec tytoniowy, podlega wspólnej polityce polityki rolnej – w istocie przepis ten wyłącza wspólny charakter polityki rolnej.
- 46 Należy stwierdzić, że przedmiotem lub skutkiem zakresu uznania przyznanego państwom członkowskim dla ustalenia poziomu zatrzymania z pułapu krajowego pomocy odpowiadającej danemu sektorowi w celu dokonania dodatkowej płatności nie jest wyłączenie wspólnego charakteru



polityki rolnej, lecz zakres ten odpowiada jedynie upoważnieniu udzielonemu organom krajowym do wprowadzania w życie niektórych zasad, które prawodawca Unii Europejskiej uznał za właściwe w ramach wdrożenia systemu płatności jednolitych.

- 47 Owa dodatkowa płatność tymczasowa, o kwocie ograniczonej do wysokości 10% składowej krajowych pułapów, ma na celu z jednej strony motywowanie rolników – w charakterze wynagrodzenia za ich lepsze dostosowanie się do nowych wymogów WPR – do przestrzegania wymogów dotyczących poprawy jakości ich produktów i ochrony środowiska naturalnego, a z drugiej strony łagodzenie następstw, jakie w przypadku niektórych sektorów produktów wiążą się faktycznie z przejściem z systemu płatności bezpośrednich na system płatności jednolitych.
- 48 Pozostawiona państwom członkowskim możliwość ustalenia wartości procentowej zatrzymania na najbardziej odpowiednim poziomie, z uwzględnieniem szczególnych cech każdego państwa lub regionu oraz sytuacji rynkowej różnych produktów i danych producentów, jest uzasadniona w świetle art. 33 ust. 2 WE, który zobowiązuje przy ustalaniu WPR i specjalnych środków jej zastosowania do uwzględnienia szczególnego charakteru gospodarki rolnej, wynikającego ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi, a także z potrzeby stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych.
- 49 Ponadto, jak wynika z pkt 29–31 niniejszego wyroku, upoważnienie przyznane przez prawodawcę Unii organom krajowym jest uzależnione od szeregu warunków o charakterze zarazem materialnym i proceduralnym, ustanowionych zarówno bezpośrednio w art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003, jak i w rozporządzeniu, które powinno być wydane przez Komisję zgodnie z art. 144 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia.
- 50 W tym względzie należy zauważyć, że Komisja ustaliła w szczegółowy sposób rzecone warunki w rozporządzeniu nr 795/2004, którego art. 48 ustanawia istotne zabezpieczenia, wymagając od państw członkowskich podejmowania decyzji na podstawie kryteriów obiektywnych oraz działania „w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku i zniekształceń konkurencji”. Co więcej, wspomniane przepisy upoważniają Komisję do ścisłego monitorowania sposobu, w jaki władze państw członkowskich realizują dodatkowe płatności, nakładając na nie szereg zobowiązań do ich zgłaszania.
- 51 Podobnie art. 64 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 wymaga, aby Komisja w konkretnym terminie przedłożyła „sprawozdanie Radzie, wraz z, jeżeli okaże się to niezbędne, odpowiednimi propozycjami dotyczącymi ewentualnych konsekwencji, w kategoriach rozwoju sytuacji na rynku i zmian strukturalnych, wdrożenia przez państwa członkowskie niniejszego artykułu”, w szczególności z opcją przewidzianą w art. 69 tego rozporządzenia.
- 52 Z powyższych uwag wynika, że analiza art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 w świetle art. 32 WE nie wykazała niczego, co mogłoby wpłynąć na jego ważność.

*W przedmiocie naruszenia celów obejmujących zapewnienie producentom stałego dochodu i zachowanie obszarów wiejskich*

- 53 Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 narusza „cele obejmujące zapewnienie producentom stałego dochodu” i „zachowanie obszarów wiejskich” ze względu na to, że jego zastosowanie powoduje, iż rolnikom nie jest zapewniony stały dochód i mogą być skłonni do zaniechania uprawy tytoniu.
- 54 W odniesieniu do zapewnienia stałego dochodu należy zaznaczyć, że, jak podkreśla Rada, cel taki nie należy do celów WPR wymienionych w art. 33 WE, który wskazuje cel „zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej” oraz cel „stabilizacji rynków”.

- 55 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 60 opinii, traktaty nie wymagają, aby odpowiedni poziom życia musiał być zapewniony przez niezmienną uprawę jednego i tego samego produktu.
- 56 Co więcej, jak wskazano w pkt 32 niniejszego wyroku, art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 nie zmienia łącznej kwoty pomocy wypłacanej na rzecz rolników w sektorze produktu, takiego jak tytoń, lecz umożliwia tylko – i w ograniczonym zakresie – podział kwoty pomocy pomiędzy płatności bezpośrednie a ewentualne płatności dodatkowe.
- 57 Podobnie cel stabilizacji rynków, wymieniony w art. 33 ust. 1 lit. c) WE, nie determinuje konieczności stałej produkcji, gdyż jednym z celów reformy WPR jest, przeciwnie, promowanie bardziej konkurencyjnego i prorynkowego rolnictwa.
- 58 Co się tyczy zgodności z domniemanym celem zachowania obszarów wiejskich, należy zaznaczyć, że w motywach 3 i 21 rozporządzenia nr 1782/2003 wyraźnie podkreślono konieczność zachowania obszarów wiejskich i przeciwdziałania zaniechaniu uprawy gruntów rolnych. Sąd odsyłający nie przedstawił żadnego dowodu pozwalającego na wykazanie, że środek przewidziany w art. 69 rzeczonego rozporządzenia narusza te cele. Przeciwnie, zakres uznania przyznanego państwom członkowskim w ramach poziomu zatrzymania umożliwia im uzależnienie prawa do płatności dodatkowej od spełnienia warunków służących realizacji tych celów.
- 59 Z całości powyższych rozważań wynika, że analiza pytania prejudycjalnego nie wykazała niczego, co mogłoby podważyć ważność art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003.

#### **W przedmiocie kosztów**

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

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

**Analiza pytania prejudycjalnego nie wykazała niczego, co mogłoby podważyć ważność art. 69 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 oraz (WE) nr 2529/2001.**

Podpisy