



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 4 grudnia 2013 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Pomoc państwa — Artykuł 108 ust. 1 i 2 TFUE —
Pomoc przyznana przez Węgry na zakup gruntów rolnych — Kompetencja Rady Unii Europejskiej —
Istniejący system pomocy — Stosowne środki — Nerozerwalny charakter dwóch systemów pomocy —
Zmiana okoliczności — Wyjątkowe okoliczności — Kryzys gospodarczy — Oczywisty błąd w ocenie —
Zasada proporcjonalności

W sprawie C-121/10

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu
4 marca 2010 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez V. Di Bucciego, L. Flynna, A. Stobiecką-Kuik oraz
K. Walkerovą, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez É. Sitbona oraz F. Florinda Gijóna, działających
w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Litewską, reprezentowaną przez D. Kriaučiūnasa oraz L. Liubertaitę, działających
w charakterze pełnomocników,

Węgry, reprezentowane przez G. Koósa, M. Fehéra oraz K. Szíjjártó, działających w charakterze
pełnomocników,

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez M. Szpunara, działającego w charakterze pełnomocnika,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen
(sprawozdawca), E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund i J.L. da Cruz Vilaça, prezesi izb, A. Rosas,
G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas i C. Vajda, sędziowie,

* Język postępowania: angielski.

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 stycznia 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze do Trybunału Komisja Europejska wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2009/1017/UE z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie przyznania przez władze Republiki Węgierskiej pomocy państwa na zakup gruntów rolnych w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (Dz.U. L 348, s. 55, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Ramy prawne

Akt przystąpienia

- 2 Zgodnie z pkt 2 rozdziału 3 załącznika X do Aktu dotyczącego 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 (Dz.U. 2003, L 236, s. 33, zwanego dalej „aktem przystąpienia”):

„Nie naruszając zobowiązań wynikających z traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Węgry mogą utrzymać w mocy przez okres siedmiu lat od dnia przystąpienia zakazy dotyczące nabywania gruntów rolnych przez osoby fizyczne, które nie mieszkają [na Węgrzech] lub nie są obywatelami Węgier, oraz osoby prawne, ustanowione w swoich przepisach prawnych istniejących w chwili podpisania niniejszego traktatu [...].

[...]”.

Rozporządzenie (WE) nr 659/1999

- 3 Artykuł 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1) stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

b) »istniejąca pomoc« oznacza:

[...]

- ii) pomoc dozwoloną, czyli takie programy pomocowe [systemy pomocy] i pomoc indywidualną, które zostały dozwolone przez Komisję lub przez Radę [Unii Europejskiej];

[...]

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

[...]”.

4 Artykuł 17 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku gdy Komisja uważa, że istniejący program pomocowy [system pomocy] 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 [...]”.

5 Zgodnie z art. 18 wspomnianego rozporządzenia:

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

6 Artykuł 19 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„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”.

Rozporządzenie (WE) nr 1857/2006

7 Artykuł 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. [107 TFUE] i [108 TFUE] w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.U. L 358, s. 3) stanowi:

„1. Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych w ramach [Unii Europejskiej] w zakresie produkcji pierwotnej produktów rolnych jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. [107 ust. 3 lit. c) TFUE] i nie podlega obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. [108 ust. 3 TFUE], 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.

[...]”.

Rozporządzenie (WE) nr 1535/2007

- 8 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. [107 TFUE] i [108 TFUE] w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dz.U. L 337, s. 35) ma następujące brzmienie:

„Za niespełniającą wszystkich kryteriów określonych w art. [107 ust. 1 TFUE] i tym samym za zwolnioną z wymogu zgłoszenia przewidzianego w art. [108 ust. 3 TFUE] uważa się pomoc, która spełnia warunki określone w ust. 2–7 niniejszego artykułu”.

Wytyczne dla rolnictwa

- 9 Punkt 29 wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013 (Dz.U. 2006, C 319, s. 1, zwanych dalej „wytycznymi dla rolnictwa”) stanowi:

„Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych uznaje się za zgodną z postanowieniami art. [107 ust. 3 lit. c) TFUE], jeżeli spełnia wszystkie warunki ustanowione w art. 4 [rozporządzenia nr 1857/2006] [...]”.

- 10 Punkt 196 wspomnianych wytycznych, znajdujący się pod tytułem „Wnioski dotyczące właściwych [stosownych] środków”, stanowi:

„Zgodnie z art. [108 ust. 1 TFUE] Komisja przedstawia państwom członkowskim wnioski dotyczące zmian w ich obecnych programach pomocy [istniejących systemach pomocy] w celu dostosowania ich do niniejszych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2007 r., z wyjątkiem istniejących programów pomocy [systemów pomocy] dotyczących [...] inwestycji związanych z zakupem gruntów w gospodarstwach rolnych, które należy dostosować do niniejszych wytycznych do dnia 31 grudnia 2009 r.”.

- 11 Punkt 197 wspomnianych wytycznych stanowi, że państwa członkowskie wzywa się do potwierdzenia na piśmie, że przyjmują te wnioski w sprawie stosownych środków, najpóźniej do dnia 28 lutego 2007 r.

- 12 Punkt 198 wytycznych dla rolnictwa ma następujące brzmienie:

„Jeżeli w tym terminie państwo członkowskie nie potwierdzi zgody na piśmie, Komisja zastosuje art. 19 ust. 2 rozporządzenia [nr 659/1999] oraz, w razie potrzeby, zainicjuje postępowanie przewidziane w tym artykule”.

Tymczasowe ramy prawne

- 13 Punkt 4.2.2 tymczasowych wspólnotowych ram prawnych w zakresie pomocy państwa ułatwiających dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego, wprowadzonych komunikatem Komisji z dnia 17 grudnia 2008 r. (Dz.U. 2009, C 83, s. 1), zmienionych komunikatem Komisji opublikowanym w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* z dnia 31 października 2009 r. (Dz.U. C 261, s. 2) (zwanych dalej „tymczasowymi ramami prawnymi”), stanowi, że w związku z sytuacją gospodarczą za konieczne uważa się tymczasowe dopuszczenie możliwości ograniczonych kwot pomocy, pod pewnymi jednak warunkami.

- 14 Punkt 4.2.2 lit. h) tymczasowych ram prawnych stanowi między innymi, że „[j]eżeli pomoc przyznaje się przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie produkcji pierwotnej produktów rolnych [...], dotacja pieniężna (lub ekwiwalent dotacji brutto) nie przekracza 15 000 EUR na przedsiębiorstwo”.

- 15 Z pkt 7 tymczasowych ram prawnych wynika w szczególności, że „[k]omunikat nie będzie miał zastosowania po dniu 31 grudnia 2010 r.”.

Okoliczności powstania sporu

- 16 Pismem z dnia 27 listopada 2006 r. Węgry zgłosiły Komisji, na podstawie art. 88 ust. 3 WE, dwa systemy pomocy państwa zatytułowane, odpowiednio, „Pomoc na zakup gruntów w formie kredytów o obniżonym oprocentowaniu” oraz „Pomoc na konsolidację gruntów”. Owe systemy miały zastąpić dwa istniejące systemy pomocy i być stosowane do dnia 31 grudnia 2009 r. Miały one postać pomocy na inwestycje dla rolników, którzy zamierzali zakupić grunty rolne.
- 17 Uznawszy, że wspomniane systemy pomocy były zgodne z art. 87 ust. 3 lit. c) WE, w dniu 22 grudnia 2006 r. Komisja wydała dwie decyzje o niewnoszeniu zastrzeżeń (Dz.U. 2007, C 68, s. 8, zwane dalej łącznie „decyzjami z dnia 22 grudnia 2006 r.”). W decyzjach tych Komisja wskazała, że omawiane systemy pomocy miały obowiązywać od dnia zatwierdzenia ich przez Komisję „do [dnia] 31 grudnia 2009 r.”.
- 18 W pkt 196 wytycznych dla rolnictwa Komisja, w celu dostosowania istniejących systemów pomocy związanych z zakupem gruntów rolnych do tych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r., zaproponowała państwu członkowskiemu zmianę tych systemów.
- 19 W dniu 7 lutego 2007 r. Węgry poinformowały Komisję o swej zgodzie na propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 rzeczonych wytycznych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja przyjęła do wiadomości zgodę tego państwa członkowskiego, publikując komunikat w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2008, C 70, s. 11).
- 20 W dniu 4 listopada 2009 r. Węgry złożyły do Rady, na podstawie art. 88 ust. 2 WE, wniosek o przedłużenie stosowania istniejących systemów pomocy na zakup gruntów rolnych po dniu 31 grudnia 2009 r. W dniu 27 listopada 2009 r. wspomniane państwo członkowskie złożyło do Rady bardziej szczegółowy wniosek o wyrażenie zgody na stosowanie do dnia 31 grudnia 2013 r. obu istniejących systemów pomocy na zakup gruntów rolnych.
- 21 Rada uwzględniła wspomniany wniosek w zaskarżonej decyzji wydanej na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE. Artykuł 1 rzeczonych decyzji ma następujące brzmienie:
- „Uznaje się, że nadzwyczajna pomoc państwa władz węgierskich w postaci dotacji do oprocentowania i grantów bezpośrednich przeznaczona na zakup gruntów rolnych, która wyniesie maksymalnie 4000 mln [forintów węgierskich (HUF)] i zostanie przyznana w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., jest zgodna ze wspólnym rynkiem”.
- 22 Uzasadniając swą decyzję, Rada wspomniała w motywach 2–6 tej decyzji w szczególności o niekorzystnej strukturze użytkowania gruntów, o niewielkim kapitale, jakim dysponują rolnicy węgierscy, oraz o napotykanym przez nich trudnościach z uzyskaniem kredytu po wystąpieniu kryzysu gospodarczego i finansowego wskutek wzrostu stóp procentowych w przypadku kredytów na zakup gruntów rolnych oraz stosowania przez banki surowych kryteriów udzielania kredytów rolnikom na Węgrzech. Rada zwróciła też uwagę na fakt, iż w takim kontekście wzrośnie prawdopodobnie liczba spekulacyjnych zakupów gruntów przez podmioty gospodarcze, które nie prowadzą działalności rolnej. Poza tym Rada podniosła, że kryzys gospodarczy spowodował na Węgrzech wzrost bezrobocia oraz spadek produktu krajowego brutto, zwłaszcza w sektorze rolnym.

23 Motywy 8 i 9 zaskarżonej decyzji mają następujące brzmienie:

„(8) Na tym etapie Komisja nie wszczęła żadnej procedury ani nie wydała opinii na temat charakteru i zgodności pomocy.

(9) Zaistniały zatem wyjątkowe okoliczności, które umożliwiają uznanie takiej pomocy – w drodze odstępstwa i wyłącznie w stopniu, w jakim jest ona niezbędna do ograniczenia ubóstwa na obszarach wiejskich na Węgrzech – za zgodną ze wspólnym rynkiem”.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

24 Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

25 Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi jako bezzasadnej i
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

26 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 9 sierpnia 2010 r. Republika Litewska, Węgry oraz Rzeczpospolita Polska zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

W przedmiocie skargi

27 Na poparcie skargi Komisja podnosi cztery zarzuty, dotyczące, odpowiednio, braku kompetencji Rady, nadużycia władzy, naruszenia zasady lojalnej współpracy i oczywistego błędu w ocenie istnienia wyjątkowych okoliczności oraz naruszenia zasady proporcjonalności.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku kompetencji Rady

Argumentacja stron

28 W ramach zarzutu pierwszego Komisja twierdzi, że Rada nie miała kompetencji, aby wydać zaskarżoną decyzję.

29 Zdaniem Komisji z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że uprawnienie przysługujące Radzie na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE ma charakter wyjątkowy, w związku z czym Rada nie jest właściwa do uchylecia decyzji Komisji stwierdzającej niezgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym ani też nie może starać się obejść takiej decyzji.

30 Komisja uważa, że w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa zajęła ona ostateczne stanowisko w sprawie zgodności z rynkiem wewnętrznym wprowadzonych przez Węgry systemów pomocy na zakup gruntów rolnych. Fakt, iż stanowisko to zostało zaprezentowane w formie wytycznych, nie ma znaczenia, ponieważ sądy Unii Europejskiej orzekły już, że państwo członkowskie, które wyraża zgodę na wytyczne, jest zobowiązane do ich stosowania.

- 31 W niniejszej sprawie Węgry poinformowały Komisję o swej zgodzie na propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa. W związku z tym wspomniane państwo członkowskie powinno znieść rzeczony system pomocy najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r. i nie wprowadzać ich ponownie przed dniem 31 grudnia 2013 r. Dlatego też zatwierdzając takie same systemy pomocy od dnia 1 stycznia 2010 r., Rada pozbawiła decyzję Komisji skuteczności i przekroczyła w ten sposób swe kompetencje.
- 32 Tymczasem Rada twierdzi, że system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji stanowi nowy system pomocy, odrębny od systemów pomocy zatwierdzonych przez Komisję w decyzjach z dnia 22 grudnia 2006 r., w szczególności dlatego, że opiera się na nowych okolicznościach faktycznych i prawnych. W związku z tym Komisja nigdy nie zbadała zgodności z rynkiem wewnętrznym systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji.
- 33 Rada dodaje, że pkt 196 wytycznych dla rolnictwa nie ma zastosowania do zatwierdzonego przez nią systemu pomocy, ponieważ stosowne środki przewidziane w art. 108 ust. 1 TFUE stosuje się tylko do istniejącej pomocy.
- 34 Komisja podnosi w replice, że wskazane przez Radę różnice między istniejącymi systemami pomocy a systemem pomocy zatwierdzonym w zaskarżonej decyzji nie są istotne, ponieważ owe systemy są powiązane z sobą w sposób do tego stopnia nierozzerwalny, iż usiłowanie wprowadzenia rozróżnienia między nimi dla celów stosowania art. 108 ust. 2 TFUE jest bardzo sztuczne.
- 35 Republika Litewska, Węgry i Rzeczpospolita Polska zgadzają się w istocie z analizą Rady.

Ocena Trybunału

- 36 Aby dokonać oceny zasadności zarzutu pierwszego podniesionego przez Komisję na poparcie skargi, należy ustalić, czy Rada była uprawniona – na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE – do tego, by uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym system pomocy objęty zaskarżoną decyzją, w sytuacji gdy Węgry wyraziły zgodę na stosowne środki zaproponowane w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa.
- 37 Zgodnie z art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE na wniosek państwa członkowskiego Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zdecydować, że pomoc, którą to państwo przyznaje lub zamierza przyznać, jest uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, na zasadzie odstępstwa od przepisów art. 107 TFUE lub rozporządzeń przewidzianych w art. 109 TFUE, jeśli wyjątkowe okoliczności uzasadniają taką decyzję.
- 38 Tak więc w ściśle określonych okolicznościach państwo członkowskie może nie zgłaszać pomocy Komisji, która wydałaby decyzję w sprawie na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, ale zgłosić ją Radzie, która wyda decyzję na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE, na zasadzie odstępstwa od przepisów art. 107 TFUE lub rozporządzeń przewidzianych w art. 109 TFUE.
- 39 Trybunał uściślił już pewne aspekty wykładni tego przepisu.
- 40 Otóż wspomniawszy o centralnej roli, jaką traktat FUE zastrzega dla Komisji w zakresie stwierdzenia ewentualnej niezgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, Trybunał orzekł przede wszystkim, że art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE dotyczy wyjątkowej i szczególnej sytuacji, wobec czego uprawnienie przysługujące Radzie na podstawie tego przepisu ma ewidentnie wyjątkowy charakter (zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie C-110/02 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-6333, pkt 29–31), co oznacza, iż ów art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE należy bezwzględnie interpretować w sposób ścisły (zob. analogicznie wyroki: z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie C-510/08 Mattner, Zb.Orz. s. I-3553, pkt 32; z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie C-419/11 Česká spořitelna, pkt 26).

- 41 Następnie jeśli chodzi o przepisy zawarte w art. 108 ust. 2 akapity trzeci i czwarty TFUE, zgodnie z którymi, po pierwsze, wystąpienie państwa członkowskiego z wnioskiem do Rady powoduje zawieszenie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Komisję na okres trzech miesięcy, a po drugie, jeśli Rada nie zajmie stanowiska w tym terminie, Komisja wydaje decyzję w sprawie, Trybunał orzekł, iż wspomniane przepisy należy interpretować w ten sposób, że w przypadku upływu wspomnianego terminu Radzie nie przysługuje już dłużej uprawnienie do wydania decyzji na podstawie rzeczonego akapitu trzeciego w odniesieniu do danej pomocy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 32).
- 42 Trybunał uznał w tym względzie, że ustanowienie takiego ograniczenia czasowego kompetencji Rady dowodzi również tego, iż jeśli zainteresowane państwo członkowskie nie wystąpiło do Rady z wnioskiem na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE, zanim Komisja uznała omawianą pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym i zakończyła w ten sposób postępowanie, o którym mowa w art. 108 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, Rada nie jest już uprawniona do wykonywania wyjątkowego uprawnienia powierzonego jej na mocy art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE w celu uznania takiej pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 33; wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie C-399/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5629, pkt 24).
- 43 Trybunał podkreślił w tym względzie, że taka wykładnia pozwala uniknąć sytuacji, w której dochodzi do wydania sprzecznych ze sobą decyzji, i przyczynia się tym samym do zapewnienia pewności prawa, jako że zabezpiecza ostateczny charakter decyzji administracyjnej, której decyzja ta nabyła wskutek upływu rozsądnego terminu do wniesienia skargi lub wskutek wyczerpania środków zaskarżenia (zob. podobnie ww. wyroki: z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 32, 35; z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 25).
- 44 Trybunał zajął też stanowisko w kwestii, czy okoliczność, że Rada nie ma kompetencji do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy, w odniesieniu do której Komisja wydała już ostateczne rozstrzygnięcie, oznacza również brak kompetencji Rady do wydania decyzji w przedmiocie pomocy mającej na celu przyznanie beneficjentom bezprawnej pomocy, uznanej wcześniej w decyzji Komisji za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, określonej kwoty w celu zrekompensowania zwrotów, do których owi beneficjenci zostali zobowiązani na podstawie tej decyzji.
- 45 Trybunał wskazał w tym względzie, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przyznanie, że państwo członkowskie może udzielić beneficjentom takiej pomocy przyznanej bezprawnie nowej pomocy w kwocie równej kwocie pomocy przyznanej bezprawnie, mającej na celu zneutralizowanie skutków zwrotów, do których beneficjenci ci zostali zobowiązani w wykonaniu tej decyzji, byłoby równoznaczne z pozbawieniem skuteczności decyzji wydanych przez Komisję na podstawie art. 107 TFUE i 108 TFUE (ww. wyroki: z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 43; z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 27).
- 46 Trybunał orzekł więc, że Rada, która nie może stawać na przeszkodzie decyzji Komisji stwierdzającej niezgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym poprzez samodzielne uznanie tej pomocy za zgodną z rzeczoną rynkiem, nie może tym bardziej pozbawić takiej decyzji skuteczności poprzez uznanie za zgodną z rynkiem wewnętrznym, na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE, pomocy mającej na celu zrekompensowanie zwrotów beneficjentom uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomocy przyznanej bezprawnie, do których to zwrotów zostali oni zobowiązani w wykonaniu tej decyzji (zob. podobnie ww. wyroki: z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 44, 45; a także z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 28).
- 47 Z orzecznictwa tego wynika, iż do celów stosowania art. 108 ust. 2 TFUE odpowiednie kompetencje Rady i Komisji zostały określone w ten sposób, że: po pierwsze, Komisji przysługuje podstawowa kompetencja w tym zakresie, zaś Rada jest właściwa tylko w wyjątkowych okolicznościach; po drugie, kompetencja Rady, która pozwala jej na wprowadzenie w wydanej przez nią decyzji odstępstwa od

pewnych przepisów traktatu w dziedzinie pomocy państwa, winna zostać wykonana w określonych ramach czasowych; po trzecie, jeżeli Komisja lub Rada zajęła ostateczne stanowisko w przedmiocie zgodności rozpatrywanej pomocy z rynkiem wewnętrznym, druga z tych dwóch instytucji nie może już wydać odmiennej decyzji.

- 48 Powyższa wykładnia ma na celu zapewnienie spójności i skuteczności działań Unii, ponieważ z jednej strony pozwala uniknąć sytuacji, w której dochodzi do wydania sprzecznych ze sobą decyzji, a z drugiej strony wyklucza zaistnienie sytuacji, w której ostateczna decyzja wydana przez instytucję Unii mogłaby zostać podważona – po upływie wszelkich terminów, w tym terminu przewidzianego w art. 263 ust. 6 TFUE, i z naruszeniem zasady pewności prawa – przez decyzję wydaną przez inną instytucję.
- 49 Względy leżące u podstaw powyższej wykładni wskazują również na to, że nie ma znaczenia okoliczność, czy pomoc będąca przedmiotem decyzji Rady stanowi pomocą istniejącą czy też nową pomoc. Jak wynika bowiem z orzecznictwa Trybunału, skuteczność decyzji Komisji zostaje podważona nie tylko wówczas, gdy Rada wydaje decyzję uznającą za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc, w przedmiocie której Komisja zajęła już wcześniej stanowisko, ale również wtedy, gdy pomoc będąca przedmiotem decyzji Rady stanowi pomoc mającą na celu zrekompensowanie beneficjentom pomocy przyznanej bezprawnie, uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, zwrotów, do których są oni zobowiązani na podstawie decyzji Komisji. W takich okolicznościach druga pomoc jest powiązana w sposób do tego stopnia nierozzerwalny z pomocą, której niezgodność z rynkiem wewnętrznym została uprzednio stwierdzona przez Komisję, że bardzo sztuczne jest usiłowanie wprowadzenia rozróżnienia między nimi dla celów stosowania art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 45, 46).
- 50 W niniejszej sprawie należy więc zbadać kwestię, czy pomoc uznana przez Radę za zgodną z rynkiem wewnętrznym powinna – niezależnie od tego, czy stanowi pomoc istniejącą czy też nową pomoc – zostać uznana za pomoc, w przedmiocie której Komisja zajęła już ostateczne stanowisko.
- 51 Z utrwalonego orzecznictwa wynika w tym względzie, że Komisja, w wykonywaniu uprawnień przysługujących jej na mocy art. 107 TFUE i 108 TFUE, może przyjąć wytyczne mające na celu wskazanie sposobu, w jaki zamierza korzystać na podstawie tych przepisów z przysługującego jej uznania w odniesieniu do nowej pomocy lub istniejących systemów pomocy (wyrok z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie C-242/00 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5603, pkt 27).
- 52 W przypadku gdy wspomniane wytyczne są oparte na art. 108 ust. 1 TFUE, stanowią one element bieżącej i okresowej współpracy, w ramach której Komisja dokonuje wraz z państwami członkowskimi stałego badania istniejących systemów pomocy i proponuje tym państwom stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 1996 r. w sprawie C-311/94 IJssel-Vliet, Rec. s. I-5023, pkt 36, 37; a także z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-288/96 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-8237, pkt 64). Ponieważ te propozycje stosownych środków zostają zaakceptowane przez państwo członkowskie, są one wiążące względem niego (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie IJssel-Vliet, pkt 42, 43; a także z dnia 5 października 2000 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 65) i owo państwo jest zobowiązane wprowadzić je w życie, jak wynika to z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.
- 53 W niniejszej sprawie w dniu 7 lutego 2007 r. Węgry poinformowały Komisję o swej zgodzie na propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa.
- 54 Wspomniane stosowne środki polegają w szczególności na zmianie istniejących systemów pomocy w zakresie inwestycji związanych z zakupem gruntów w gospodarstwach rolnych w celu dostosowania rzeczonych systemów do owych wytycznych najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r.

- 55 Wynika stąd, że zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE stosowne środki zaproponowane przez Komisję w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa dotyczą jedynie istniejących systemów pomocy.
- 56 Natomiast system zatwierdzony w zaskarżonej decyzji stanowi nowy system pomocy.
- 57 Dlatego też systemy pomocy wskazane w pkt 16 niniejszego wyroku mogły zostać uznane, na podstawie art. 1 lit. b) rozporządzenia nr 659/1999, za istniejące systemy pomocy tylko w odniesieniu do okresu, w którym były dozwolone na mocy decyzji z dnia 22 grudnia 2006 r., to jest do dnia 31 grudnia 2009 r.
- 58 W związku z tym zważywszy, iż z art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999 wynika, że każdy system pomocy, który nie jest istniejącym systemem pomocy, stanowi nowy system pomocy i że system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji był stosowany od dnia 1 stycznia 2010 r., ów system stanowił bezwzględnie nowy system pomocy.
- 59 Okoliczność, że system ten stanowi po prostu przedłużenie systemów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2009 r., przy założeniu, że takie przedłużenie zostanie wykazane, nie jest rozstrzygająca, ponieważ przedłużenie istniejącego systemu pomocy prowadzi do powstania nowej pomocy odrębnej od systemu, którego obowiązywanie zostało przedłużone (zob. podobnie wyrok z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie C-138/09 Todaro Nunziatina & C., Zb.Orz. s. I-4561, pkt 46, 47).
- 60 Zobowiązania spoczywające na Węgrach w związku z zaakceptowaniem przez to państwo członkowskie propozycji stosownych środków nie dotyczą zatem systemu uznanego w zaskarżonej decyzji za zgodny z rynkiem wewnętrznym, ponieważ chodzi tu o nowy system pomocy, którego nie należy mylić z istniejącym systemem pomocy objętym przez stosowne środki zaakceptowane przez wspomniane państwo członkowskie.
- 61 Rada nie może jednak powoływać się wyłącznie na fakt, iż system pomocy jest nowy, aby ponownie zbadać sytuację, w przedmiocie której Komisja dokonała już ostatecznej oceny, i podważyć w ten sposób wspomnianą ocenę. Rada nie jest zatem właściwa, by zadecydować, czy nowy system pomocy winien zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, gdy ów system jest powiązany w sposób do tego stopnia nierozzerwalny z istniejącym systemem pomocy, który państwo członkowskie zobowiązało się zmienić lub znieść w ramach przewidzianych w art. 108 ust. 1 TFUE, że bardzo sztuczne jest usiłowanie wprowadzenie rozróżnienia między tymi dwoma systemami dla celów stosowania art. 108 ust. 2 TFUE (zob. analogicznie ww. wyrok z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 46).
- 62 Jednakże nie ma to miejsca w niniejszej sprawie.
- 63 Należy zaznaczyć w tym względzie, że między dokonaniem oceny przez Komisję a przeprowadzeniem oceny przez Radę minął długi okres, jako że zaskarżona decyzja została wydana prawie trzy lata po zaproponowaniu stosownych środków, o których mowa.
- 64 Ponadto wydanie tej decyzji zostało konkretnie uzasadnione pojawieniem się nowych okoliczności, które Rada uznała za wyjątkowe, a których Komisja nie mogła uwzględnić, dokonując oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym wprowadzonych przez Węgry istniejących systemów pomocy przeznaczonych na zakup gruntów rolnych.
- 65 Podczas gdy wytyczne dla rolnictwa zostały wydane w 2006 r., zaskarżona decyzja szeroko nawiązuje do wpływu kryzysu gospodarczego i finansowego na sektor rolny na Węgrzech w latach 2008–2009. Rada wspomina w szczególności o wzroście stóp procentowych w przypadku kredytów na zakup gruntów rolnych, o wprowadzeniu przez banki surowych kryteriów udzielania takich kredytów, stwierdzonych w latach 2008–2009, jak również o wzroście bezrobocia oraz spadku produktu krajowego brutto, zwłaszcza w sektorze rolnym.

- 66 Stanowisko przedstawione przez Komisję na poparcie propozycji stosownych środków, dotyczące zgodności z rynkiem wewnętrznym systemów pomocy wskazanych w pkt 16 niniejszego wyroku, opierało się tymczasem ewidentnie na ocenie – dokonanej na podstawie danych gospodarczych, którymi Komisja dysponowała w 2006 r. – wpływu, jaki mógł wyniknąć ze stosowania tych systemów, na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
- 67 Z uwagi na istotną zmianę okoliczności, o której mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, dokonana przez Komisję ocena tych systemów pomocy nie może więc zostać uznana za determinującą ocenę, która zostałaby wydana w przedmiocie systemu pomocy obejmującego podobne środki, ale stosowanego w kontekście gospodarczym całkowicie różnym od kontekstu, jaki Komisja uwzględniła w ramach swej oceny. Wynika stąd, że zgodność z rynkiem wewnętrznym nowego systemu pomocy objętego wnioskiem skierowanym do Rady przez Węgry na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE winna zostać zbadana w ramach indywidualnej oceny, odrębnej od oceny systemów wskazanych w pkt 16 niniejszego wyroku, dokonanej z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej istniejącej w momencie przyznania tej pomocy (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 października 1991 r. w sprawie C-261/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4437, pkt 21; a także z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-459/10 P Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-109, pkt 48).
- 68 Tak więc sytuacja rozpatrywana w niniejszej sprawie różni się od sytuacji, jaką Trybunał zbadał w ww. wyrokach z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie i z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie.
- 69 W przeciwieństwie bowiem do decyzji Rady, których nieważność stwierdzono w tych dwóch wyrokach, zaskarżona decyzja została uzasadniona w niniejszej sprawie właśnie poprzez wskazanie nowych zdarzeń wynikających z istotnej zmiany okoliczności zaistniałej między chwilą, gdy Komisja zbadała istniejące systemy pomocy stosowane przez Węgry, a momentem, w którym Rada dokonała oceny nowego systemu pomocy objętego wnioskiem skierowanym do Rady przez to państwo członkowskie.
- 70 W konsekwencji okoliczności, które uzasadniały w dwóch wyrokach wskazanych w pkt 68 niniejszego wyroku brak kompetencji Rady, nie występują w niniejszej sprawie.
- 71 Ponadto uznanie kompetencji Rady nie powinno umożliwiać obejścia stosownych środków zaakceptowanych przez państwa członkowskie.
- 72 Po pierwsze, Rada jest bowiem uprawniona do zatwierdzenia nowego systemu pomocy podobnego do istniejącego systemu pomocy, który państwo członkowskie było zobowiązane zmienić lub znieść wskutek zaakceptowania propozycji stosownych środków, tylko wówczas, gdy po przedstawieniu wspomnianych propozycji wystąpiły nowe okoliczności.
- 73 Po drugie, uprawnienie przysługujące Radzie na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE może być wykonywane tylko w granicach wskazanych przez ten przepis, mianowicie gdy wystąpią wyjątkowe okoliczności (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-881, pkt 13).
- 74 Wreszcie jeśli chodzi o argument Komisji, że Rada nie jest uprawniona do zatwierdzenia pomocy sprzecznej ze wskazówkami określonymi w wytycznych dla rolnictwa, należy przypomnieć, że w ramach tych wytycznych jedynie propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 i zaakceptowanych przez państwa członkowskie mogą stanowić zajęcie przez Komisję ostatecznego stanowiska w przedmiocie zgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym.
- 75 Jedynie wspomniane propozycje stosownych środków podlegają bowiem zaakceptowaniu przez państwa członkowskie, jak wynika to z pkt 197 wytycznych dla rolnictwa, podczas gdy pozostałe przepisy tych wytycznych stanowią tylko ogólne wskazówki, które obowiązują Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-382/99 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5163, pkt 24

i przytoczone tam orzecznictwo), ale nie wiążą państw członkowskich. Tym bardziej nie są one wiążące dla Rady, ponieważ art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE powierza jej uprawnienie do wprowadzenia w wyjątkowych okolicznościach odstępstwa od przepisów art. 107 TFUE lub rozporządzeń przewidzianych w art. 109 TFUE.

- 76 Z pkt 196 tych wytycznych wynika, że jeśli chodzi o istniejące systemy pomocy na zakup gruntów rolnych, państwa członkowskie zobowiązały się wyłącznie do zmiany tych systemów w celu dostosowania ich do wspomnianych wytycznych lub w przeciwnym razie do zniesienia rzeczonych systemów najpóźniej do dnia 31 grudnia 2009 r.
- 77 Z rozważań zawartych w pkt 61–70 niniejszego wyroku wynika natomiast, że państwa członkowskie, akceptując propozycje stosownych środków wskazanych w pkt 196 wytycznych dla rolnictwa, nie pozbawiły się możliwości wystąpienia z wnioskiem o zgodę na ponowne wprowadzenie podobnych lub identycznych systemów w okresie obowiązywania tych wytycznych.
- 78 Z powyższego wynika, że podniesiony przez Komisję zarzut pierwszy, dotyczący braku kompetencji Rady jest bezzasadny i winien zostać oddalony.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego nadużycia władzy

Argumentacja stron

- 79 W ramach zarzutu drugiego Komisja twierdzi, że Rada nadużyła władzy, próbując zneutralizować skutki oceny dokonanej przez Komisję w przedmiocie wprowadzonych przez Węgry systemów pomocy na zakup gruntów rolnych.
- 80 Rada podnosi, że wydając zaskarżoną decyzję, nie zamierzała ona zanegować skutków oceny dokonanej przez Komisję, zważywszy, iż Komisja nie wydała decyzji stwierdzającej niezgodność z rynkiem wewnętrznym systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji. Zamiarem Rady było tak naprawdę udzielenie pomocy rolnikom węgierskim, dotkniętym przez kryzys gospodarczy i finansowy, w zakupie gruntów rolnych.

Ocena Trybunału

- 81 Jak Trybunał orzekał już wielokrotnie, akt jest dotknięty wadą nadużycia władzy jedynie wtedy, gdy z obiektywnych, właściwych dla danej sprawy i spójnych przesłanek wynika, że został on przyjęty wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż wskazany albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla okoliczności danej sprawy (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie C-48/96 P Windpark Groothusen przeciwko Komisji, Rec. s. I-2873, pkt 52; z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 69).
- 82 Należy stwierdzić, że Komisja nie wskazała na takie przesłanki.
- 83 Jeśli chodzi o cele realizowane przez Radę przy wydaniu zaskarżonej decyzji, z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika, by Rada realizowała wyłącznie lub przede wszystkim cel inny niż pomoc dla rolników węgierskich w łatwiejszym zakupie gruntów rolnych, aby ograniczyć ubóstwo na obszarach wiejskich na Węgrzech.
- 84 Jeśli chodzi o argument Komisji, że z przebiegu zdarzeń oraz z wymiany korespondencji wynika, iż zaskarżona decyzja miała na celu podważenie stanowiska Komisji, bezsporne jest, że Rada mogła uznać w sposób uprawniony, iż Komisja nie zajęła stanowiska w przedmiocie zgodności rozpatrywanego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym, co podkreślone jest w motywie 8 zaskarżonej decyzji.

85 Dlatego też drugi zarzut skargi, dotyczący nadużycia władzy, winien zostać oddalony jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy

Argumentacja stron

86 W ramach zarzutu trzeciego Komisja twierdzi, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem zasady lojalnej współpracy między instytucjami, ponieważ Rada, wydając tę decyzję, zwolniła Węgry z obowiązku współpracy z Komisją, który ciążył na tym państwie członkowskim na podstawie art. 108 ust. 1 TFUE.

87 Zezwalając bowiem na dłuższe obowiązywanie istniejących systemów pomocy, które Węgry zobowiązały się znieść, Rada podważyła wyniki dialogu, jaki miał miejsce wcześniej między Komisją a tym państwem członkowskim.

88 Rada uważa, że nie jest związana obowiązkiem współpracy wynikającym z art. 108 ust. 1 TFUE. Ponadto Rada stwierdza ponownie, że na Węgrach nie spoczywało żadne zobowiązanie dotyczące systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji.

Ocena Trybunału

89 Artykuł 108 ust. 1 TFUE nakłada na Komisję i na państwa członkowskie obowiązek bieżącej i okresowej współpracy, w ramach której Komisja dokonuje wraz z państwami członkowskimi stałego badania istniejących systemów pomocy i proponuje tym państwom stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

90 Z pkt 70 niniejszego wyroku wynika w tym względzie, że na Węgrach nie spoczywało żadne szczególne zobowiązanie dotyczące systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji. Dlatego też nie można uznać, że decyzja ta zwolniła Węgry ze szczególnego obowiązku współpracy, ponieważ nie podważyła w żadnym razie wyników dialogu, jaki miał miejsce wcześniej między Komisją a tym państwem członkowskim.

91 W świetle tych okoliczności zarzut trzeci Komisji, dotyczący naruszenia zasady lojalnej współpracy, winien zostać oddalony jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie oraz naruszenia zasady proporcjonalności

92 W ramach pierwszej części zarzutu czwartego Komisja twierdzi, że Rada dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż zaistniały wyjątkowe okoliczności uzasadniające wydanie zatwierdzonych środków. W ramach drugiej części omawianego zarzutu Komisja podnosi, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ rozpatrywane środki nie pozwalają na osiągnięcie celu realizowanego przez tę decyzję i nie ograniczają się do koniecznego minimum, by osiągnąć wspomniany cel.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu czwartego, dotyczącej oczywistego błędu w ocenie istnienia wyjątkowych okoliczności

– Argumentacja stron

- 93 Komisja uważa, że okoliczności mogą zostać uznane za wyjątkowe w rozumieniu art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE tylko wówczas, gdy nie można było ich przewidzieć przed ich zaistnieniem i gdy w danej sytuacji w szczególny sposób dotyczą one Węgier. Taka możliwość nie zachodzi więc w przypadku istniejącej wcześniej przeszkody strukturalnej lub problemu napotkanego przez większość państw członkowskich.
- 94 Komisja uważa, że niekorzystna struktura gospodarstw rolnych na Węgrzech stanowi istniejący już od dawna problem związany z samą strukturą węgierskiej gospodarki rolnej. Podobnie nic nie wskazuje na to, by brak kapitału, w obliczu którego stoją węgierscy rolnicy, nie stanowił problemu strukturalnego, którego z uwagi na jego charakter nie można uznać za wyjątkowy. Poza tym ryzyko wzrostu liczby spekulacyjnych zakupów gruntów nie stanowi okoliczności odrębnej od innych okoliczności wskazanych przez Radę.
- 95 Ponadto zakładając, że kryzys gospodarczy może stanowić wyjątkową okoliczność, Komisja uważa jednak, że ów kryzys może uzasadniać wydanie zaskarżonej decyzji tylko wtedy, gdy współdziałał on z wcześniej istniejącymi problemami strukturalnymi, tak że spowodował zaistnienie na Węgrzech wyjątkowych okoliczności, czego Rada nie wykazała. Komisja twierdzi też, że wpływ wspomnianego kryzysu na trudności z uzyskaniem kredytu, wzrost ubóstwa i bezrobocia, spadek rentowności produkcji rolnej i ogólną recesję gospodarczą na Węgrzech nie ma wyjątkowego charakteru w kontekście całej Unii.
- 96 Rada uważa, że definicja pojęcia wyjątkowych okoliczności zaproponowana przez Komisję jest zbyt zawężająca w świetle orzecznictwa, ponieważ takie okoliczności powinny być jedynie nieprzewidziane i mogą wywierać wpływ na inne państwa członkowskie lub na sektory inne niż sektor rolny.
- 97 W niniejszej sprawie występują wyjątkowe okoliczności w postaci nadzwyczajnych zdarzeń związanych z kryzysem gospodarczym, które miały poważne reperkusje dla węgierskich rolników, w związku z czym pogłębiły jeszcze bardziej istniejące już problemy strukturalne węgierskich gospodarstw rolnych. Otóż zdarzenia takie jak poważne trudności z uzyskaniem kredytu, spadek rentowności produkcji rolnej, wzrost ubóstwa czy też recesja gospodarcza wynikające z kryzysu, które były bardziej odczuwalne na Węgrzech niż w innych państwach członkowskich, niezwykle utrudniły, a nawet uniemożliwiły zakup gruntów rolnych przez węgierskich rolników.

– Ocena Trybunału

- 98 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że przy stosowaniu art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE Radzie przysługuje szeroki zakres uznania, z czym wiąże się dokonywanie złożonych ocen ekonomicznych i społecznych, które należy przeprowadzać w świetle uwarunkowań Unii. W tych ramach sprawowana przez sąd kontrola wykorzystania tego zakresu uznania ogranicza się do weryfikacji, czy przestrzegane były przepisy proceduralne oraz przepisy dotyczące uzasadnienia, a także do sprawdzenia prawidłowości dokonanych ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie naruszono prawa bądź czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie okoliczności faktycznych i czy nie doszło do nadużycia władzy (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 18, 19; a także analogicznie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07 Régie Networks, Zb.Orz. s. I-10807, pkt 78).

- 99 W świetle niecodziennego i nieprzewidywalnego charakteru kryzysu gospodarczego i finansowego oraz stopnia, w jakim wpłynął on na węgierskie rolnictwo, nie można twierdzić, że Rada dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż ów wpływ stanowił wyjątkową okoliczność w rozumieniu art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE. Komisja przyznała zresztą w replice, że wystąpienie tego kryzysu mogło stanowić taką wyjątkową okoliczność.
- 100 Fakt, iż kryzys gospodarczy i finansowy wywarł też istotny wpływ na inne państwa członkowskie, nie jest rozstrzygający, ponieważ okoliczność ta jest bez znaczenia dla wyjątkowego charakteru wpływu omawianego kryzysu, jeśli chodzi o ewolucję sytuacji gospodarczej węgierskich rolników.
- 101 Podobnie stwierdzenie, że niekorzystna struktura gospodarstw rolnych lub brak kapitału, w obliczu którego stoją rolnicy, stanowią problemy strukturalne na Węgrzech, nie pozwala na wykazanie, że Rada dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż poważne trudności z uzyskaniem kredytu oraz spadek rentowności produkcji rolnej wynikające z kryzysu znacznie pogorszyły sytuację węgierskich rolników, uniemożliwiając w ten sposób zaradzenie wspomnianym problemom strukturalnym, a tym samym ograniczenie ubóstwa na obszarach wiejskich poprzez zwiększenie konkurencyjności węgierskich gospodarstw rolnych (zob. analogicznie ww. wyrok z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 21).
- 102 Z powyższego wynika, że pierwsza część zarzutu czwartego winna zostać oddalona jako bezzasadna.

W przedmiocie drugiej części zarzutu czwartego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności

– Argumentacja stron

- 103 Zdaniem Komisji Rada naruszyła zasadę proporcjonalności, wydając zaskarżoną decyzję.
- 104 Komisja uważa bowiem, że rozpatrywany system pomocy nie pozwala na osiągnięcie celu wskazanego we wspomnianej decyzji. Otóż pomimo istnienia dwóch systemów pomocy na zakup gruntów rolnych średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego na Węgrzech nie zmieniła się istotnie w ciągu ostatnich lat. Nie zostało wykazane, że system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji pozwoli na uzyskanie lepszych wyników, podczas gdy systemy pomocy istniejące wcześniej nie pozwoliły stawić czoła poważnym trudnościom z uzyskaniem kredytu, które wystąpiły w 2009 r. W rzeczywistości pomoc na zakup gruntów rolnych przyczynia się raczej do wzrostu cen gruntów rolnych niż do zmiany struktury własnościowej tych gruntów.
- 105 Poza tym zdaniem Komisji poszanowanie zasady proporcjonalności wymaga uwzględnienia w pełni obowiązujących środków pozwalających na rozwiązanie problemów, które Rada uznaje za wyjątkowe okoliczności. Tymczasem w zaskarżonej decyzji w ogóle nie uwzględniono środków zatwierdzonych wcześniej przez Komisję lub dozwolonych w wytycznych i rozporządzeniach Komisji w sprawie wyłączeń grupowych. W szczególności tymczasowe ramy prawne pozwalają państwom członkowskim na przyznanie pomocy rolnikom. Podobnie możliwe jest przyznanie pomocy de minimis dopuszczanej na mocy rozporządzenia nr 1535/2007.
- 106 Ponadto Rada nie wzięła też pod uwagę innych rodzajów instrumentów mających na celu zaradzić niektórym problemom wskazanym w zaskarżonej decyzji. Otóż zgodnie z aktem przystąpienia w ciągu siedmioletniego okresu przejściowego Węgry miały możliwość zapobieżenia spekulacji poprzez ograniczenie prawa zakupu gruntów rolnych przez osoby niemieszkające w tym państwie członkowskim. Jeśli chodzi o wzrost bezrobocia, program rozwoju obszarów wiejskich na Węgrzech w latach 2007–2013 przewiduje szereg działań zmierzających do ograniczenia tego wzrostu na obszarach wiejskich, w szczególności poprzez przeniesienie nadwyżki siły roboczej w sektorze rolnym do innych sektorów gospodarki.

- 107 Wreszcie środki zatwierdzone w zaskarżonej decyzji nie ograniczają się do koniecznego minimum, gdyż czas ich obowiązywania przekracza określony przez Komisję w tymczasowych ramach prawnych termin stosowania pomocy przeznaczonej konkretnie na walkę ze skutkami kryzysu gospodarczego.
- 108 Rada twierdzi, że jeśli chodzi o poszanowanie zasady proporcjonalności, zgodność z prawem środków podjętych na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE może zostać podana w wątpliwość tylko wówczas, gdy wspomniane środki są ewidentnie nieodpowiednie w stosunku do celu zamierzonego przez Radę.
- 109 Zdaniem Rady Komisja nie wykazała, że ocena złożonych okoliczności ekonomicznych, jakiej dokonała Rada, była w oczywisty sposób błędna. Rada uważa w szczególności, że stosowane przez Węgry systemy pomocy na zakup gruntów rolnych poprawiły strukturę węgierskich gospodarstw rolnych pod względem powierzchni. Rada podnosi też, że Komisja nie wykazała, iż tego rodzaju system pomocy przyczynia się do wzrostu cen gruntów. Ponadto Rada twierdzi, że zwiększenie powierzchni gospodarstw rolnych pozwala na polepszenie konkurencyjności i zwiększenie dochodów rolników węgierskich.
- 110 Ponadto Rada uważa, że nie była zobowiązana do uwzględnienia środków zatwierdzonych już przez Komisję, ponieważ uprawnienie przysługujące jej na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE ma właśnie umożliwić jej zatwierdzenie pomocy, której Komisja nie mogłaby zatwierdzić zgodnie z prawem, co ma miejsce w niniejszej sprawie. W dodatku system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji nie jest objęty tymczasowymi ramami prawnymi.
- 111 Rada podkreśla również, że ograniczenia w zakupie gruntów rolnych dopuszczone w akcie przystąpienia nie zmniejszają ryzyka spekulacyjnych zakupów gruntów przez osoby mieszkające na Węgrzech i że należy walczyć z bezrobociem, stosując różne środki, w tym system pomocy zatwierdzony w zaskarżonej decyzji.
- 112 Jeśli chodzi o czas obowiązywania owego systemu pomocy, nie może on ograniczać się do okresu objętego tymczasowymi ramami prawnymi i odpowiada on czasowi uznanemu za konieczny do zakończenia procesu prywatyzacji gruntów rolnych na Węgrzech i do ograniczenia skutków kryzysu.
- 113 Węgry twierdzą, że aby wykazać ewidentnie nieodpowiedni charakter omawianego środka, należy udowodnić, iż w żadnym razie nie jest on skuteczny, czego Komisja ani nie wykazała, ani nawet nie podniosła.

– Ocena Trybunału

- 114 Jeśli chodzi o poszanowanie zasady proporcjonalności, z rozważań zawartych w pkt 98 niniejszego wyroku wynika, że wyłącznie ewidentnie nieodpowiedni charakter środka podjętego na podstawie art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE w stosunku do celu zamierzonego przez Radę może wpływać na zgodność z prawem takiego środka (zob. analogicznie wyroki: z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical, Zb.Orz. s. I-7027, pkt 46; z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie C-59/11 Association Kokopelli, pkt 39).
- 115 Z powyższego wynika, że należy ustalić, czy zatwierdzenie systemu pomocy wskazanego w zaskarżonej decyzji jest ewidentnie nieodpowiednie w kontekście realizacji celu określonego w motywie 9 tej decyzji, jakim jest ograniczenie ubóstwa na obszarach wiejskich na Węgrzech.
- 116 Należy przyjąć, że wspomniany cel może zostać częściowo osiągnięty dzięki zwiększeniu efektywności rolnictwa na Węgrzech, co wymaga zwiększenia powierzchni gospodarstw rolnych poprzez umożliwienie rolnikom węgierskim zakupu gruntów rolnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że niskie dochody i trudności z uzyskaniem kredytu, w obliczu których stoją ci rolnicy, utrudniają tego rodzaju

zakup. Dlatego też nie jest ewidentnie nieodpowiednie w stosunku do celu zamierzonego przy wydaniu zaskarżonej decyzji zatwierdzenie rozpatrywanego systemu pomocy zmierzającego do ograniczenia rozmiaru tych problemów, które uległy zaostrzeniu wskutek kryzysu gospodarczego i finansowego, albo poprzez umożliwienie skorzystania z dotacji na spłatę odsetek od kredytów przeznaczonych na zakup gruntów rolnych, albo poprzez udzielenie pomocy bezpośredniej na zakup takich gruntów.

- 117 W tych okolicznościach fakt, iż wcześniej stosowany system pomocy na zakup gruntów rolnych nie pozwolił na znaczne i stałe zwiększenie powierzchni węgierskich gospodarstw rolnych, nie dowodzi tego, że zaskarżona decyzja ma ewidentnie nieodpowiedni charakter w kontekście realizacji celu zamierzonego w tej decyzji, przypomnianego w pkt 115 niniejszego wyroku.
- 118 Niewielki wzrost średniej powierzchni wspomnianych gospodarstw nie wystarczy bowiem, by wykazać ewidentną nieskuteczność systemu pomocy zatwierdzonego przez Radę, ponieważ ów niewielki wzrost może wynikać z okoliczności, które nie będą trwały przez cały okres objęty zaskarżoną decyzją.
- 119 Jeśli chodzi o argument Komisji, że systemy pomocy na zakup gruntów rolnych przyczyniają się raczej do wzrostu cen gruntów rolnych niż do zmiany struktury własnościowej tych gruntów, należy stwierdzić, że argument ten nie został dostatecznie uzasadniony, aby można było uznać, iż Rada podjęła środek ewidentnie nieodpowiedni w stosunku do zamierzonego przez nią celu.
- 120 Ponadto należy sprawdzić, czy zatwierdzenie rozpatrywanego systemu pomocy nie wykracza ewidentnie poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu wskazanego w zaskarżonej decyzji. Komisja twierdzi bowiem, że Rada nie uwzględniła dostatecznie możliwości wynikających z innych instrumentów mogących przyczynić się do osiągnięcia tego celu.
- 121 Mając na względzie zakres uznania, jaki przysługuje Radzie w niniejszym przypadku, nie można uznać, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności ze względu na sam fakt, iż Węgry mogłyby osiągnąć cel wskazany w pkt 115 niniejszego wyroku przy zastosowaniu innego systemu pomocy. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że badając, czy decyzja wydana w ramach uznania, takiego jak uznanie przysługujące Radzie na mocy art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE, jest zgodna z zasadą proporcjonalności, Trybunał nie musi sprawdzać, czy wydana decyzja była jedyną lub najlepszą z możliwych, lecz winien jedynie ustalić, czy decyzja ta była w oczywisty sposób nieproporcjonalna (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie C-33/08 Agrana Zucker, Zb.Orz. s. I-5035, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 122 Jak wskazał natomiast rzecznik generalny w pkt 44 opinii, szeroki zakres uznania przysługujący Radzie nie zwalnia tej instytucji z uwzględnienia, w ramach dokonywanej przez nią oceny, istniejących wcześniej środków mających konkretnie na celu zaradzenie wyjątkowym okolicznościom, które uzasadniały zatwierdzenie rozpatrywanego systemu pomocy.
- 123 W tym względzie rozporządzenie nr 1535/2007 zwalnia z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE środki pomocowe o niewielkiej wartości, w związku z czym nie może ono zostać uznane za rozporządzenie mające konkretnie na celu zaradzenie wpływowi kryzysu gospodarczego i finansowego na węgierskich rolników.
- 124 Natomiast prawdą jest, że tymczasowe ramy prawne zostały wprowadzone, by ułatwić przedsiębiorstwom dostęp do finansowania w kontekście kryzysu gospodarczego i finansowego. Jednakże pomoc przewidziana we wspomnianych tymczasowych ramach prawnych pełni ogólną funkcję wsparcia dla inwestycji, w związku z czym nie jest konkretnie przeznaczona na umożliwienie zakupu gruntów rolnych. Ponadto w dniu wydania zaskarżonej decyzji pkt 7 tymczasowych ram prawnych stanowił, że ramy te nie będą miały zastosowania po dniu 31 grudnia 2010 r. Dlatego też decyzja Rady zatwierdzająca system pomocy mający konkretnie na celu ograniczenie ubóstwa na obszarach wiejskich poprzez zapewnienie zakończenia procesu prywatyzacji gruntów i poprawy

struktury gospodarstw rolnych na Węgrzech w dłuższej perspektywie czasowej nie może zostać uznana za decyzję wykraczającą ewidentnie poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu zamierzonego w zaskarżonej decyzji.

- 125 Podobnie wprowadzie pewne środki przewidziane w programie rozwoju obszarów wiejskich na Węgrzech w latach 2007–2013 również służą walce z bezrobociem na obszarach wiejskich, jednak mają one charakter komplementarny wobec systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji, jako że ich głównym celem jest ułatwienie przeniesienia nadwyżki siły roboczej w sektorze rolnym do innych sektorów gospodarki, a nie zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych.
- 126 Jeśli chodzi o ograniczenia w zakupie gruntów rolnych dopuszczone w akcie przystąpienia, należy stwierdzić, że mają one wyłącznie na celu zmniejszyć liczbę spekulacyjnych zakupów gruntów, lecz nie mogą w żadnym razie zaradzić innym problemom wskazanym w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Ponadto jak słusznie podnosi Rada, wspomniane ograniczenia nie pozwalają walczyć ze zjawiskiem spekulacyjnych zakupów gruntów rolnych przez osoby mieszkające na Węgrzech.
- 127 Wreszcie jeśli chodzi o czas obowiązywania systemu pomocy zatwierdzonego w zaskarżonej decyzji, z samej logiki art. 108 ust. 2 akapit trzeci TFUE wynika, że Rada nie może być związana ograniczeniem czasowym wskazanym w komunikacie Komisji. Ponadto mając na uwadze czas, jaki jest potrzebny na zakończenie procesu prywatyzacji gruntów, oraz okres utrzymywania się skutków kryzysu gospodarczego i finansowego, nie można uznać, że Rada podjęła środek ewidentnie nieproporcjonalny, zatwierdzając rozpatrywany system pomocy obejmujący okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.
- 128 W konsekwencji należy również oddalić jako bezzasadną drugą część zarzutu czwartego podniesionego przez Komisję.
- 129 W związku z powyższym ów zarzut czwarty należy oddalić w całości.
- 130 Ze względu na to, że żaden z zarzutów podniesionych przez Komisję nie może zostać uwzględniony, należy oddalić skargę.

W przedmiocie kosztów

- 131 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- 132 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu Republika Litewska, Węgry i Rzeczpospolita Polska pokrywają własne koszty.

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

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Republika Litewska, Węgry i Rzeczpospolita Polska pokrywają własne koszty.**

Podpisy