Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 6 września 2018 r.*

Odwołanie – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) – Wydatki kwalifikujące się do finansowania przez Unię Europejską – Wydatki poniesione przez Republikę Czeską – Rozporządzenie (WE) nr 479/2008 – Artykuł 11 ust. 3 – Pojęcie „restrukturyzacji winnic”

W sprawie C-4/17 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 4 stycznia 2017 r.,

Republika Czeska, reprezentowana przez M. Smolka, J. Pavliša oraz J. Vláčila, działających w charakterze pełnomocników,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez P. Ondrůška oraz B. Eggers, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby (sprawozdawca) i M. Vilaras, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 marca 2018 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2018 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: czeski.

Wyrok

1 W swoim odwołaniu Republika Czeska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 20 października 2016 r., Republika Czeska/Komisja (T-141/15, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2016:621), którym Sąd oddalił jej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2015/103 z dnia 16 stycznia 2015 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2015, L 16, s. 33) w zakresie, w jakim wyłącza ona z finansowania wydatki poniesione przez to państwo w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) na rzecz środka ochrony winnic przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta i ptaki w odniesieniu do lat 2010–2012 (zwanego dalej „spornym środkiem ochrony") na łączną kwotę 2 123 199,04 EUR (zwanej dalej „sporną decyzją").

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE) nr 1493/1999

2 Artykuł 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina (Dz.U. 1999, L 179, s. 1), zawarty w rozdziale III tytułu II, zatytułowanym „Restrukturyzacja i przekształcanie", stanowił:

„1. Niniejszym przyjęty zostaje system restrukturyzacji i przekształcania winnic.

2. Celem tego systemu jest dostosowanie produkcji do zapotrzebowania rynku.

3. System będzie obejmował jeden [z niżej wymienionych] środ[ków] lub [większą ich liczbę] […]:

a) różnorodne przekształcenie, włączywszy przekształcenie w drodze przeszczepiania;

b) przeniesienie winnicy;

c) popraw[ę] zarządzania winnicą i stosowanymi technikami odnoszącymi się do przedmiotu systemu.

System nie będzie obejmował zwykłego odświeżenia winnic, których naturalne życie ma się ku końcowi.

[…]".

Rozporządzenie (WE) nr 479/2008

3 Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1493/1999, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 3/2008 oraz uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2392/86 i (WE) nr 1493/1999 (Dz.U. 2008, L 148, s. 1), stanowiło w motywie 11:

„Promocja i wprowadzanie do obrotu win wspólnotowych w państwach trzecich powinny stanowić jeden z głównych środków kwalifikujących się do krajowych programów wsparcia. Działania związane z restrukturyzacją i przekształcaniem powinny w dalszym ciągu być objęte wsparciem ze względu na ich pozytywny wpływ na sektor. Należy również udostępnić wsparcie dla tych inwestycji w sektorze, których celem jest poprawa wyników ekonomicznych przedsiębiorstw jako takich […]".

4 Artykuł 4 rozporządzenia nr 479/2008, zatytułowany „Zgodność i spójność”, stanowił w ust. 1:

„Programy wsparcia są zgodne z prawem wspólnotowym i spójne z działaniami polityki wspólnotowej oraz priorytetami Wspólnoty”.

5 Zgodnie z art. 5 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Przedstawienie programów wsparcia”:

„1. Każde państwo członkowskie będące producentem, o którym mowa w załączniku II, przedstawia Komisji, po raz pierwszy do dnia 30 czerwca 2008 r., projekt pięcioletniego programu wsparcia uwzględniającego środki zgodne z zapisami niniejszego rozdziału.

Środki wsparcia w programach wsparcia ustanawia się na takim poziomie geograficznym, jaki zainteresowane państwo członkowskie uzna za najwłaściwszy. Zanim program wsparcia zostanie przedstawiony Komisji, podlega on konsultacjom z właściwymi organami i organizacjami odpowiedniego szczebla podziału terytorialnego.

Każde państwo członkowskie przedstawia jeden projekt programu wsparcia, który może uwzględniać zróżnicowanie regionalne.

2. Programy wsparcia zaczynają obowiązywać po upływie trzech miesięcy od ich przedstawienia Komisji.

Jeśli jednak przedstawiony program wsparcia nie spełnia warunków ustanowionych w niniejszym rozdziale, Komisja informuje o tym dane państwo członkowskie. W takim przypadku państwo członkowskie przedstawia Komisji zmieniony program wsparcia. Zmieniony program wsparcia zaczyna obowiązywać po upływie dwóch miesięcy od chwili jego zgłoszenia, chyba że nadal występuje brak zgodności, w którym to przypadku stosuje się niniejszy akapit.

[…]”.

6 Artykuł 11 wskazanego rozporządzenia, zatytułowany „Restrukturyzacja i przekształcanie winnic”, stanowił:

„1. Celem działań dotyczących restrukturyzacji i przekształcania winnic jest wzrost konkurencyjności producentów wina.

2. Restrukturyzacja i przekształcanie winnic uzyskują wsparcie zgodnie z niniejszym artykułem, jedynie jeżeli państwo członkowskie przedstawiło wykaz swojego potencjału produkcyjnego zgodnie z art. 109.

3. Wspieranie restrukturyzacji i przekształcania winnic może obejmować wyłącznie jedno lub kilka następujących działań:

a) konwersję odmian, w tym konwersję przez przeszczepiania;

b) przeniesienie winnic;

c) poprawę jakości zarządzania winnicą.

Wspieranie nie obejmuje zwykłej odnowy winnic, których naturalny okres eksploatacji ma się ku końcowi.

4. Wsparcie restrukturyzacji i przekształcania winnic może być udzielane wyłącznie w następującej formie:

a) rekompensaty dla producentów za utratę dochodów spowodowaną wdrożeniem środka;

b) udział w kosztach restrukturyzacji i przekształcenia.

[…]".

Okoliczności powstania sporu

7 Istotne okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 1–17 zaskarżonego wyroku w następujący sposób:

„1 W dniu 9 lipca 2008 r. Republika Czeska przedłożyła Komisji Wspólnot Europejskich, zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia [nr 479/2008], projekt programu wsparcia na lata budżetowe 2009–2014.

2 Wśród działań przewidzianych projekcie programu znalazł się [sporny środek ochrony], który miał być realizowany albo za pomocą środków mechanicznych, a mianowicie ogradzania winnic lub stosowania różnych urządzeń odstraszających, albo za pomocą aktywnych działań wymagających obecności ludzi emitujących dźwięki […].

3 W piśmie z dnia 8 października 2008 r. Komisja sformułowała zastrzeżenia wobec wspomnianego wyżej projektu, zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008. Jednakże zastrzeżenia Komisji nie dotyczyły spornego środka ochrony.

4 Republika Czeska zmieniła projekt programu, uwzględniając zastrzeżenia Komisji, i w dniu 12 lutego 2009 r. przedłożyła Komisji nowy projekt. Drugi projekt ponownie zawierał sporne środki ochrony w niezmienionej formie. Komisja nie zgłosiła zastrzeżeń wobec drugiego projektu.

5 W związku z dochodzeniem prowadzonym pod sygnaturą VT/VI/2009/101/CZ w celu sprawdzenia zgodności zastosowanych przez Republikę Czeską w ramach restrukturyzacji i przekształcania winnic środków z warunkami przyznawania pomocy w tej dziedzinie, dotyczącymi roku winiarskiego 2007/2008, w dniu 20 lutego 2009 r. Komisja skierowała do Republiki Czeskiej powiadomienie na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGR i EFRROW (Dz.U. 2006, L 171, s. 90). Część tego powiadomienia ma następujące brzmienie:

»Rezultat ten uwydatnia jednak, że działania restrukturyzacyjne zasadniczo ograniczały się do ochrony istniejących winnic przed zwierzętami bez dokonywania dalszych interwencji. Podejście to stwarza problem w zakresie zgodności z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1493/1999, który stanowi, że celem systemu jest dostosowanie produkcji do zapotrzebowania rynku. Jeżeli restrukturyzacja w Republice Czeskiej ograniczyłaby się do ochrony istniejących winnic przed zwierzętami, wydatki nie kwalifikowałyby się prima facie do udzielenia pomocy, ponieważ nie spełniają wymogów rozporządzenia«. W tym samym piśmie Komisja wskazała, że władze czeskie powinny »podjąć wszelkie niezbędne środki w celu usunięcia niedociągnięć i niezgodności«.

6 Pismem z dnia 22 września 2009 r. Komisja ogłosiła zamiar przeprowadzenia kolejnego dochodzenia pod sygnaturą VT/VI/2009/004/CZ. Dochodzenie to miało dotyczyć restrukturyzacji i przekształcania winnic w Republice Czeskiej w roku winiarskim 2008/2009.

7 W dniach 26–29 stycznia 2010 r. Komisja przeprowadziła to dochodzenie w Republice Czeskiej.

8 W przedstawionym na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006 […] powiadomieniu z dnia 22 marca 2010 r. Komisja, w ramach dochodzenia oznaczonego sygnaturą VT/VI/2009/004/CZ, stwierdziła w szczególności, co następuje:

»W trakcie kontroli przeprowadzonej na miejscu zespół audytorów miał wątpliwości co do tego, czy czynna i bierna ochrona przed ptakami i dzikimi zwierzętami kwalifikuje się do udzielenia pomocy w ramach restrukturyzacji i przekształcania«.

9 W tym samym dokumencie Komisja poinformowała również Republikę Czeską, że »[c]zynnej i biernej ochrony przed ptakami i dzikimi zwierzętami nie można uznać za nowy środek mający na celu poprawę zarządzania winnicami w sposób umożliwiający dostosowanie produkcji do zapotrzebowania rynku«. W powiadomieniu tym Komisja przypomniała wreszcie, że »rozporządzenie nr 1493/1999 wyraźnie stwierdza, że celem [działań restrukturyzacyjnych] jest ‘dostosowanie produkcji do zapotrzebowania rynku’«.

10 W dniu 31 stycznia 2011 r. Komisja przekazała Republice Czeskiej protokół ze spotkania dwustronnego z dnia 13 grudnia 2010 r. dotyczącego obu powyższych dochodzeń, które odbyło się zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 885/2006 z udziałem przedstawicieli Republiki Czeskiej i jej organów. Od dnia 31 stycznia 2011 r. Komisja ponadto zamieszczała sygnatury obu tych dochodzeń na początku każdego swego pisma w niniejszej sprawie.

11 W protokole Komisja uznała, że wydatki poniesione przez Republikę Czeską w ramach spornego środka ochronnego stanowią wydatki niekwalifikujące się do udzielenia wsparcia, i zwróciła się do Republiki Czeskiej o podanie dokładnej kwoty tych wydatków zgłoszonych w latach budżetowych 2008–2010.

12 W dniu 3 grudnia 2012 r. Komisja skierowała do Republiki Czeskiej powiadomienie na podstawie art. 11 ust. 2 akapit trzeci i art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006. W powiadomieniu tym Komisja potwierdziła i sprecyzowała swój pogląd, że formy czynnej i biernej ochrony winnic przewidziane przez Republikę Czeską nie wchodzą w zakres pojęć restrukturyzacji i przekształcania, o których mowa w art. 11 rozporządzenia [nr 1493/1999] i art. 11 rozporządzenia nr 479/2008. W tym kontekście Komisja zaproponowała korektę finansową w wysokości 52 347 157,43 koron czeskich CZK (około 2 040 737 EUR) i 11 984 289,94 EUR za lata budżetowe 2007–2010, przy czym do lat budżetowych 2007 i 2008 zastosowano rozporządzenie nr 1493/1999, a do pozostałych lat budżetowych – rozporządzenie nr 479/2008.

13 Na wniosek Republiki Czeskiej z dnia 17 stycznia 2013 r. organ pojednawczy zorganizował spotkanie w dniu 19 czerwca 2013 r., a w dniu 2 lipca 2013 r. przedstawił sprawozdanie końcowe z postępowania pojednawczego o sygnaturze 13/CZ/552. W sprawozdaniu tym organ pojednawczy zalecił, aby Komisja nie proponowała korekt finansowych w odniesieniu do wydatków dokonanych w ramach całego programu pomocy na lata 2009–2014 oraz aby ponownie rozważyła proponowaną korektę wydatków w wysokości 52 347 157,43 CZK (około 2 040 737 EUR) i 11 984 289,94 EUR.

14 Po przedłożeniu sprawozdania organu pojednawczego Komisja, pismem z dnia 22 kwietnia 2014 r., przesłała Republice Czeskiej swoją opinię końcową. W opinii tej Komisja powtórzyła swoje stanowisko, że sporny środek ochronny nie może zostać uznany za dopuszczalny w ramach systemu restrukturyzacji i przekształcania winnic.

15 W odniesieniu do lat budżetowych 2007–2009 Komisja stwierdziła, że Republika Czeska mogła zasadnie założyć, iż sporny środek ochronny kwalifikuje się do udzielenia pomocy ze względu na brak jakichkolwiek zastrzeżeń ze strony Komisji wobec projektu programu pomocy dotyczącego

tego środka. W ocenie Komisji Republika Czeska nie mogła jednak żywić żadnych uzasadnionych oczekiwań w tym względzie po otrzymaniu od tej instytucji pisma z dnia 22 marca 2010 r. Z tego względu Komisja uznała, że korekta finansowa jest uzasadniona w odniesieniu do wszystkich wydatków, co do których zobowiązanie zostało podjęte po dniu 22 marca 2010 r. Następnie Komisja zaproponowała korektę finansową za lata 2010–2012 w łącznej kwocie 2 123 199,04 EUR.

16 Ostatecznie Komisja wydała [sporną decyzję] na podstawie art. 52 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549; sprostowanie Dz.U. 2016, L 130, s. 13).

17 W [spornej decyzji] Komisja odrzuciła dokonane przez Republikę Czeską w ramach EFRG wydatki na rzecz spornego środka ochrony w ramach programu restrukturyzacji i przekształcania winnic na lata 2010–2012, w łącznej wysokości 2 123 199,04 EUR".

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

8 W skardze złożonej w sekretariacie Sądu w dniu 25 marca 2015 r. Republika Czeska wniosła o stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz obciążenie Komisji kosztami postępowania.

9 W uzasadnieniu skargi Republika Czeska podniosła dwa zarzuty dotyczące, po pierwsze, naruszenia art. 5 rozporządzenia nr 479/2008, a także zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a po drugie, naruszenia art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") w związku z art. 11 i 16 rozporządzenia nr 885/2006 oraz art. 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. 2005, L 209, s. 1).

10 Sąd oddalił tę skargę i obciążył skarżącą kosztami postępowania.

Żądania stron

11 Republika Czeska wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

12 Komisja wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania oraz

– obciążenie Republiki Czeskiej kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

13 Na poparcie odwołania Republika Czeska podnosi trzy zarzuty, dotyczące, odpowiednio:

– naruszenia art. 11 rozporządzenia nr 479/2008;

– naruszenia art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008, a także zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa, oraz

– naruszenia art. 41 karty w związku z art. 31 rozporządzenia nr 1290/2005 i art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013, a także w związku z art. 11 i 16 rozporządzenia nr 885/2006.

W przedmiocie dopuszczalności zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 11 rozporządzenia nr 479/2008

Argumentacja stron

14 W zarzucie pierwszym, skierowanym przeciwko pkt 83–90 zaskarżonego wyroku, Republika Czeska twierdzi, że Sąd naruszył art. 11 rozporządzenia nr 479/2008.

15 Komisja twierdzi przede wszystkim, że zarzut pierwszy jest niedopuszczalny i pozbawiony znaczenia dla sprawy.

16 Z jednej strony Komisja uważa, że chodzi tu o zarzut zmierzający do poparcia żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji, który nie został podniesiony przed Sądem w sposób autonomiczny. Jest on więc nowy, a zatem niedopuszczalny.

17 Z drugiej strony w ocenie tej instytucji zarzut ten jest ponadto pozbawiony znaczenia dla sprawy, ponieważ dotyczy tylko jednego z elementów analizy Sądu dotyczącej zarzutu naruszenia zasady pewności prawa. W tych okolicznościach, bez względu na to, czy ów zarzut jest zasadny czy nie, nie jest on w stanie podważyć wniosku o braku naruszenia tej zasady, do którego doszedł Sąd.

18 Republika Czeska podnosi w odpowiedzi, że chociaż naruszenie art. 11 rozporządzenia nr 479/2008 nie zostało przedstawione jako zarzut przed Sądem, to pierwszy zarzut odwołania jest dopuszczalny, ponieważ w pierwszej instancji, argumentacja tego państwa opierała się na założeniu, że podczas wstępnej oceny programu pomocy Komisja przyznała, że sporny środek ochrony jest zgodny z tym przepisem.

19 Ponadto Republika Czeska podnosi, że zarzutu tego nie można uznać za pozbawiony znaczenia dla sprawy, ponieważ Sąd błędnie uznał, iż sporny środek ochrony nie spełnia warunków określonych w art. 11 tego rozporządzenia. Decydujące znaczenie ma zatem ustalenie, że tak nie jest.

Ocena Trybunału

20 Na wstępie należy zaznaczyć, że chociaż Republika Czeska powołała się przed Sądem na zgodność spornego środka ochrony z art. 11 rozporządzenia nr 479/2008, to owo państwo członkowskie nie podniosło w swej skardze o stwierdzenie nieważności zarzutu opartego na naruszeniu tego przepisu. Z pkt 10 repliki złożonej przez to państwo członkowskie przed Sądem wynika bowiem, iż „[z]ważywszy, że zgodność z prawem Unii spornego programu pomocy jako całości wynika z niewzruszalnego domniemania prawnego, którego podstawą jest art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2008 i do powstania którego Komisja doprowadziła własnym postępowaniem, nie ma już potrzeby powoływania się na art. 11 rozporządzenia nr 479/2008”.

21 Rzeczona skarga opiera się więc na założeniu, że zgodność spornego środka ochrony z art. 11 rozporządzenia nr 479/2008 została potwierdzona przez Komisję, skoro instytucja ta nie miała żadnych zastrzeżeń wobec drugiej wersji projektu programu pomocy na lata 2009–2014, który został jej przekazany przez Republikę Czeską w dniu 12 lutego 2009 r.

22 Tymczasem w pkt 83–90 zaskarżonego wyroku Sąd przedstawił powody, dla których środek taki jak sporny środek ochrony, w wypadku którego nie jest jasne, że przyczynił się on do zwiększenia konkurencyjności producentów wina, ewidentnie nie należy jego zdaniem do działań wymienionych w art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 479/2008.

23 Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 40 opinii, Sąd oparł się na tych rozważaniach, aby w zaskarżonym wyroku oddalić pierwszy zarzut skargi o stwierdzenie nieważności.

24 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wnoszący odwołanie może w odwołaniu podnieść przed Trybunałem zarzuty, których źródłem był sam zaskarżony wyrok i których przedmiotem jest krytyka zasadności tego wyroku pod względem prawnym (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 listopada 2007 r., Stadtwerke Schwäbisch Hall i in./Komisja, C-176/06 P, niepublikowany, EU:C:2007:730, pkt 17; a także z dnia 16 czerwca 2016 r., Evonik Degussa i AlzChem/Komisja, C-155/14 P, EU:C:2016:446, pkt 55).

25 Po drugie, z utrwalonego orzecznictwa wynika także, że argument, który nie został podniesiony w pierwszej instancji, nie stanowi nowego zarzutu, który jest niedopuszczalny na etapie odwołania, jeśli jest on jedynie rozszerzeniem argumentacji przedstawionej już w ramach zarzutu podniesionego w skardze przed Sądem (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Siemens i in./Komisja, C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:866, pkt 287; a także z dnia 10 kwietnia 2014 r., Areva i in./Komisja, C-247/11 P i C-253/11 P, EU:C:2014:257, pkt 114).

26 Tymczasem należy zaznaczyć, że w skardze o stwierdzenie nieważności Republika Czeska przedstawiła – w ramach zarzutu pierwszego, opartego w szczególności na naruszeniu zasady pewności prawa – argumentację, zgodnie z którą sporny środek ochrony jest zgodny z warunkami przewidzianymi w art. 11 rozporządzenia nr 479/2008.

27 Wynika stąd, że skoro twierdzenie przedstawione przez Republikę Czeską w pierwszej instancji było oparte na założeniu co do zgodności spornego środka ochrony z art. 11 rozporządzenia nr 479/2008, a zgodność ta została podważona przez Sąd w zaskarżonym wyroku, to zarzut dotyczący naruszenia tego artykułu należy uznać za rozwinięcie pierwszego zarzutu podniesionego w skardze wszczynającej postępowanie, dotyczącego w szczególności naruszenia zasady pewności prawa. Wskazany zarzut należy zatem uznać za dopuszczalny.

Co do istoty

Argumentacja stron

28 Republika Czeska kwestionuje zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim w wyroku tym Sąd uznał z jednej strony, że art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 479/2008 nie obejmuje oczywiście środków krajowych, które – tak jak sporny środek ochrony – miały na celu ochronę winnic przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta i ptaki, a z drugiej strony, że nie jest jasne, czy wspomniany środek przyczyniłby się do zwiększenia konkurencyjności plantatorów winorośli, co zgodnie z ust. 1 tego artykułu jest celem działań dotyczących restrukturyzacji i przekształcania winnic.

29 Tymczasem w ocenie Republiki Czeskiej środki zmierzające do ochrony winnic przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta i ptaki spełniają trzy warunki wymienione w art. 11 rozporządzenia nr 479/2008 i, co za tym idzie, kwalifikują się do pomocy w rozumieniu tego artykułu.

30 Po pierwsze, zdaniem tego państwa środki te polegają na poprawie jakości zarządzania winnicami w rozumieniu art. 11 ust. 3 lit. c) rozporządzenia nr 479/2008, ponieważ przyczyniają się do poprawy wydajności plonów poprzez ochronę winorośli i ich owoców przed pasożytami. W tym względzie

wnosząca odwołanie wskazuje, że każdego roku w Republice Czeskiej zwierzęta i ptaki wyrządzają w winnicach szkody na dużą skalę. Zwierzęta podgryzają bowiem podnóża krzewów, które w efekcie tych uszkodzeń produkują mniej owoców lub nie produkują ich wcale. Co się tyczy ptaków, w szczególności szpaka zwyczajnego, atakują one winogrona w okresie ich dojrzewania, co stanowi szczególny problem dla winnic z Europy Środkowej, gdzie ów ptak występuje w tym okresie. Taka okoliczność może prowadzić do całkowitego zniszczenia zbiorów lub popsucia winogron w taki sposób, że stają się one niezdatne do produkcji win gatunkowych. Ponadto winogrona stają się bardziej podatne na choroby, które następnie mogą się rozprzestrzeniać.

31 Z tego powodu w rozpatrywanym okresie wprowadzono ochronę zbiorową, polegającą na montażu ogrodzenia wokół winnic, oraz ochronę indywidualną w postaci słupów zapobiegających podgryzaniu podnóży poszczególnych krzewów. Znaczna większość środków, których dotyczy sporna korekta finansowa, została przeznaczona na ochronę przed zwierzętami, gdyż tylko około 4 mln CZK (ok. 155 938 EUR) przeznaczono na ochronę przed ptactwem, w formie aktywnej ochrony poprzez fizyczną obecność osób w winnicach, obchody i odstraszania ptactwa, jak również w formie ochrony biernej, przy użyciu urządzeń do odstraszania działających na zasadzie mechanicznej, wzrokowej lub dźwiękowej.

32 Po drugie, żaden ze środków zmierzających do ochrony winnic przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta i ptaki nie może zostać uznany za środek zwykłej odnowy winnic, których naturalny okres eksploatacji ma się ku końcowi, w rozumieniu art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 479/2008.

33 Po trzecie, zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 479/2008 środki zmierzające do ochrony winnic przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta i ptaki zwiększają zdaniem Republiki Czeskiej konkurencyjność plantatorów winorośli. Pozwalają one bowiem zareagować na wysoki popyt na wina gatunkowe wytwarzane z przejrzałych winogron poprzez ograniczenie niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej spowodowanej przez szpaka zwyczajnego. Sporny środek ochrony wzmocnił konkurencyjność producentów wina z Republiki Czeskiej na rynku wina w Unii poprzez umożliwienie im trzykrotnego zwiększenia produkcji czeskich win gatunkowych wytwarzanych z przejrzałych winogron, a mianowicie z 51 000 hl w 2005 r. do 121 000 hl w 2008 r. i do 161 000 hl w 2012 r., który był ostatnim rokiem stosowania tego środka.

34 Według Republiki Czeskiej Sąd naruszył zatem prawo, orzekając, że sporny środek ochrony nie kwalifikował się do finansowania w rozumieniu art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 479/2008.

35 Komisja twierdzi, że zarzut pierwszy jest bezzasadny, ponieważ celem spornego środka ochrony jest jedynie utrzymanie wielkości produkcji, a nie dostosowanie produkcji do popytu na rynku czy poprawa konkurencyjności producentów wina.

36 Ponadto rzeczony środek nie może mieć na celu wyrównania niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej, w której znajdują się producenci wina w Europie Środkowej z uwagi na obecność szpaka zwyczajnego w czasie zbiorów. W rzeczywistości celem pomocy na restrukturyzację i przekształcanie winnic nie jest – jak w przypadku Funduszu Spójności – zrekompensowanie niedogodności wynikających z położenia geograficznego i warunków naturalnych ani zmniejszenie różnic między regionami, lecz wręcz przeciwnie, utrzymanie i zwiększenie konkurencyjności producentów wina w całej Unii, niezależnie od regionu, w którym prowadzą oni działalność.

37 Co więcej, środki restrukturyzacji i przekształcania winnic powinny przyczynić się do konwersji odmian i do poprawy jakości zarządzania winnicami. Tymczasem, nawet przy założeniu, że ochrona upraw przed szkodnikami umożliwia produkcję wina w większej ilości i lepszej jakości, ochrona ta ogranicza się jednak mimo wszystko do utrzymania aktualnej wielkości produkcji. Tym samym techniki odstraszania ptactwa, które są używane od wieków, lub ochrony przed zwierzętami nie prowadzą wcale do zmiany jakości zarządzania winnicą.

38 I wreszcie, aby chronić uprawy przed zwierzętami, rozporządzenie nr 479/2008 przewiduje wkład finansowy na pokrycie kosztów składek ubezpieczeniowych opłaconych przez producentów, w wysokości do 50% tych kosztów, zgodnie z art. 14 ust. 2 tego rozporządzenia. W tych okolicznościach art. 11 wspomnianego rozporządzenia świadczy o woli prawodawcy Unii, aby wspierać finansowo wzrost konkurencyjności producentów wina, co wykracza poza zwiększenie lub utrzymanie wielkości produkcji. Uregulowania przewidziane w art. 14 tego rozporządzenia świadczą o tym, że prawodawca Unii nie zlekceważył środków, które ograniczają się do ochrony upraw przed szkodnikami.

39 W replice Republika Czeska podnosi, że argumentacja Komisji sprowadza się do dodania do art. 11 rozporządzenia nr 479/2008 warunków, które nie wynikają z brzmienia tego przepisu. W szczególności artykuł ten nie uzależnia w żaden sposób kwalifikowalności do wsparcia od zastosowania nowych technik zarządzania winnicą. Liczy się jedynie to, aby zastosowana technika – bez względu na to, czy jest ona nowa, czy znana od pokoleń – pozwalała na poprawę zarządzania daną winnicą. Ponadto istnienie innego środka ochrony upraw przed zwierzętami, takiego jak ten przewidziany w art. 14 tego rozporządzenia, nie może mieć wpływu na warunki przyznawania pomocy objętej art. 11 tego rozporządzenia.

40 W duplice Komisja podnosi, że nigdy nie twierdziła, że za „poprawę jakości zarządzania winnicą" może zostać uznany jedynie wynalazek. W związku z tym techniki istniejące, a nawet znane od pokoleń, mogą, w połączeniu z nowymi technologiami i koncepcjami, doprowadzić do wzrostu konkurencyjności. Niemniej jednak sporny środek ochrony, a w szczególności odstraszanie pojawiających się w winnicach ptaków w drodze emisji dźwięków lub instalowanie odstraszaczy ptaków, powieliłby jedynie metody znane od wieków i nie wpłynąłby wcale na zróżnicowanie odmian winorośli ani na jakość zarządzania winnicami.

Ocena Trybunału

41 W ramach zarzutu pierwszego Republika Czeska poddaje krytyce pkt 83–90 zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd uznał w nich, że brzmienie art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 479/2008 nie obejmuje oczywiście środków zmierzających do ochrony winnic przed szkodami wyrządzanymi przez zwierzęta i ptaki, takich jak sporny środek ochrony, i że nie jest jasne, w jaki sposób środki te mogłyby przyczynić się do zapewnienia wzrostu konkurencyjności producentów wina.

42 Na wstępie należy zaznaczyć, że sporny środek ochrony nie może zostać uznany za środek zmierzający do „przekształcania winnic" w rozumieniu art. 11 rozporządzenia nr 479/2008. Wynika stąd, że analiza zasadności pierwszego zarzutu wymaga jedynie oceny, czy środek ten może zostać uznany za środek „restrukturyzacji winnic" w rozumieniu tego przepisu.

43 W odniesieniu do tej kwestii należy zaznaczyć, że względy zarówno jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając nie tylko brzmienie, ale również kontekst przepisu i cel danego uregulowania (zob. w szczególności wyroki: z dnia 18 stycznia 1984 r., Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, pkt 11; z dnia 18 maja 2017 r., Hummel Holding, C-617/15, EU:C:2017:390, pkt 22).

44 Wykładnia językowa terminu „restrukturyzacja" podkreśla niejednoznaczność tego pojęcia. W języku potocznym restrukturyzacja oznacza bowiem reorganizację, według nowych zasad lub w oparciu o nowe struktury, pewnej całości, której nie uznaje się za wystarczająco wydajną. Restrukturyzacja winnicy może zatem wynikać ze zmian odnoszących się zarówno do zasad zarządzania nią, jak i do gruntów, na których prowadzona jest działalność w zakresie uprawy winorośli.

45 W przypadku gdy, tak jak w niniejszej sprawie, przepis prawa Unii jest niejednoznaczny, a zatem może być interpretowany w różny sposób, pierwszeństwo należy przyznać wykładni, która zagwarantuje jego skuteczność (effet utile), wobec czego ów przepis powinien zostać zinterpretowany w świetle celów uregulowań, których stanowi on część (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 1980 r., Roudolff, 803/79, EU:C:1980:166, pkt 7; z dnia 24 lutego 2000 r., Komisja/Francja, C-434/97, EU:C:2000:98, pkt 21).

46 Z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 479/2008 wynika w tym względzie, że celem działań w zakresie restrukturyzacji winnic jest zwiększenie konkurencyjności producentów wina.

47 W świetle tego celu stosunkowo prosty środek, ograniczający się do polepszenia zarządzania winnicą poprzez ochronę winorośli różnymi sposobami, co prowadzi do znacznego wzrostu konkurencyjności rolników, może zostać uznany za środek restrukturyzacji. W szczególności, wbrew temu, co twierdzi Komisja, z treści art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 479/2008 nie wynika wcale, że środki wykorzystujące techniki istniejące, a nawet znane od pokoleń, mogą kwalifikować do pomocy na restrukturyzację winnicy wyłącznie pod warunkiem, że zostaną połączone z nowymi technologiami i koncepcjami.

48 Przeciwnie, należy zbadać konkretnie poprawę jakości zarządzania winnicą, ponieważ wymóg ten powinien zostać oceniony w świetle warunków zarządzania winnicą istniejących w momencie, w którym składany jest wniosek o pomoc.

49 Prawdą jest, że art. 6 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 555/2008 z dnia 27 czerwca 2008 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2008 w sprawie wspólnej organizacji rynku wina w odniesieniu do programów wsparcia, handlu z krajami trzecimi, potencjału produkcyjnego oraz kontroli w sektorze wina (Dz.U. 2008, L 170, s. 1), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 202/2013 z dnia 8 marca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 67, s. 10), wyłącza z pomocy na restrukturyzację winnic środek mający na celu zapewnienie ochrony winnic przed szkodami spowodowanymi przez dzikie zwierzęta, ptactwo bądź grad. Należy jednak stwierdzić, że rozporządzenie wykonawcze nr 202/2013, które weszło w życie w dniu 12 marca 2013 r., nie znajduje zastosowania ratione temporis do okoliczności faktycznych leżących u podstaw sporu. Rozporządzenie to nie może zatem dostarczyć żadnych wskazówek dla wykładni art. 11 rozporządzenia nr 479/2008.

50 W niniejszej sprawie, jak zostało to przedstawione przez Republikę Czeską w jej pismach, sporny środek ochrony pozwolił na trzykrotne zwiększenie produkcji czeskich win gatunkowych wytwarzanych z przejrzałych winogron, a mianowicie z 51 000 hl w 2005 r. do 161 000 hl w 2012 r., który był ostatnim rokiem stosowania tego środka.

51 Tymczasem, ponieważ Komisja nie zakwestionowała tych twierdzeń ani nie wykazała braku popytu na tego rodzaju wina ze strony konsumentów, należy stwierdzić, że sporny środek ochrony przyczynił się do poprawy konkurencyjności czeskich producentów wina, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 76, 77 i 81 opinii.

52 I tak, w braku w rozporządzeniu nr 479/2008 unormowań dotyczących kwalifikowalności do objęcia wsparciem środków ochrony winnic w szczególności przed szkodami wyrządzanymi przez dzikie zwierzęta czy ptaki wydaje się, że nie istniała podstawa prawna, aby odmówić Republice Czeskiej włączenie spornego środka ochrony do środków restrukturyzacji i przekształcania winnic.

53 Wynika stąd, że Sąd naruszył prawo, uznając, że brzmienie art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 479/2008 nie obejmowało środków zmierzających do ochrony winnic przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta i ptaki, takich jak sporny środek ochrony.

54 Zarzut pierwszy należy zatem uznać za zasadny.

55 Ponieważ ten zarzut został uznany za zasadny, należy uchylić zaskarżony wyrok bez potrzeby badania zarzutów drugiego i trzeciego.

W przedmiocie wniesionej do Sądu skargi

56 Artykuł 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewiduje, że jeśli odwołanie jest zasadne i Trybunał uchyla orzeczenie Sądu, to może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli pozwala na to stan postępowania, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

57 W niniejszym przypadku do Trybunału należy wydanie orzeczenia ostatecznego w sprawie, na co pozwala stan postępowania.

58 W tym względzie, jak wynika z pkt 65 opinii rzecznik generalnej, zasada pewności prawa wymaga, aby przepisy umożliwiały zainteresowanym stronom dokładne określenie zakresu obowiązków nałożonych na nie przez dany przepis, zwłaszcza w przypadkach, gdy za jego naruszenie grożą konsekwencje finansowe. Komisja nie może zatem opierać korekty dokonywanej w momencie rozliczania rachunków EFRG na wykładni, która nie jest oczywista, gdyż odbiega od zwykłego znaczenia użytych wyrazów (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 1998 r., Irlandia/Komisja, C-238/96, EU:C:1998:451, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem z rozważań przedstawionych w pkt 42–52 niniejszego wyroku wynika, że wykładnia dokonana przez Komisję w niniejszej sprawie różni się od zwykłego znaczenia pojęć z art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 479/2008, gdyż instytucja ta uznała, że sporny środek ochrony nie jest dopuszczalny w ramach programu w szczególności restrukturyzacji winnic.

59 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut pierwszy podniesiony przez Republikę Czeską w pierwszej instancji, oparty w szczególności na naruszeniu zasady pewności prawa, i stwierdzić nieważność spornej decyzji.

W przedmiocie kosztów

60 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i to sam Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, rozstrzyga on o kosztach.

61 Artykuł 138 § 1 regulaminu postępowania, mający zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 owego regulaminu, stanowi, że kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Czeska wygrała sprawę w ramach odwołania i skarga wniesiona do Sądu została uwzględniona, należy zgodnie z żądaniem Republiki Czeskiej obciążyć Komisję własnymi kosztami, a także kosztami poniesionymi przez Republikę Czeską zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

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

1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 20 października 2016 r., Republika Czeska/Komisja (T-141/15, niepublikowany, EU:T:2016:621), zostaje uchylony.**

2) **Stwierdza się nieważność decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2015/103 z dnia 16 stycznia 2015 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)**

w zakresie, jakim wyłącza ona z finansowania wydatki poniesione przez Republikę Czeską w ramach EFRG na rzecz środka ochrony winnic przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta i ptaki w odniesieniu do lat 2010–2012 na łączną kwotę 2 123 199,04 EUR.

3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Republikę Czeską zarówno w postępowaniu pierwszej instancji, jak i w niniejszym postępowaniu odwoławczym.**

Podpisy