Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 1 czerwca 2016 r.*

Wspólna polityka rolna — Płatności bezpośrednie — Dodatkowe kryteria zalesiania obszarów proekologicznych zagajnikami o krótkiej rotacji — Artykuł 45 ust. 8 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014 — Artykuł 46 ust. 9 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 — Nadużycie władzy — Pewność prawa — Niedyskryminacja — Uzasadnione oczekiwania — Prawo własności — Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-662/14

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

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez H. Kranenborga, A. Siposa oraz G. von Rintelena, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności części pierwszego zdania art. 45 ust. 8 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.U. 2014, L 181, s. 1), która ma następujące brzmienie: „[…] w drodze wyboru z wykazu ustanowionego na podstawie art. 4 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 gatunków, które są najbardziej odpowiednie z ekologicznego punktu widzenia, a tym samym z wyłączeniem gatunków, które jednoznacznie nie są rodzime”.

SĄD (czwarta izba),

w składzie: M. Prek, prezes, I. Labucka i V. Kreuschitz (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 grudnia 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: węgierski.

Wyrok [1]

Okoliczności powstania sporu

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608, zwane dalej „rozporządzeniem podstawowym) ustanawia nowe ramy prawne dla wsparcia bezpośredniego przyznawanego w kontekście wspólnej polityki rolnej (WPR).

2 Jednym z celów nowej WPR, zdefiniowanej ponownie rozporządzeniem podstawowym, jest poprawa wyników w zakresie oddziaływania na środowisko poprzez obowiązkowy element „zazielenienia" zawarty w płatnościach bezpośrednich, który będzie wspierał w całej Unii Europejskiej praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. W tym celu państwa członkowskie powinny przeznaczyć część pułapów krajowych dla płatności bezpośrednich, aby przyznawać, oprócz płatności podstawowej, płatność roczną z tytułu obowiązkowych praktyk rolniczych zgodnych z celami polityki dotyczącej zarówno klimatu, jak i środowiska. Jedna z takich praktyk, jakie powinny mieć zastosowanie na całym kwalifikującym się obszarze gospodarstwa rolnego, polega na ustanowieniu obszarów proekologicznych (motyw 37 rozporządzenia podstawowego). Obszary proekologiczne należy ustanowić w szczególności, aby chronić i zwiększać różnorodność biologiczną w gospodarstwach (motyw 44 rozporządzenia podstawowego).

3 Rozporządzenie podstawowe przewiduje, że w przypadku gdy grunty orne gospodarstwa rolnego obejmują więcej niż 15 ha, rolnik zapewnia, aby od dnia 1 stycznia 2015 r. obszar odpowiadający przynajmniej 5% gruntów ornych gospodarstwa rolnego, które rolnik zadeklarował, był obszarem proekologicznym (art. 46 ust. 1 rozporządzenia podstawowego).

4 Pośród różnych obszarów, które mogą być traktowane przez państwa członkowskie jako obszary proekologiczne, znajdują się obszary z zagajnikami o krótkiej rotacji, gdzie nie są stosowane nawozy mineralne lub środki ochrony roślin [art. 46 ust. 2 lit. g) rozporządzenia podstawowego].

5 Aby zapewnić skuteczne i spójne ustanawianie obszarów proekologicznych, rozporządzenie podstawowe przewiduje przekazanie Komisji Europejskiej uprawnień do przyjmowania określonych aktów zmierzających do określania dalszych kryteriów kwalifikowania obszarów jako obszarów proekologicznych (motyw 45 rozporządzenia podstawowego). Artykuł 46 ust. 9 lit. a) rozporządzenia podstawowego przewiduje, że Komisja ma uprawnienia do ustanawiania nowych kryteriów oceny, które rodzaje obszarów, o których mowa w ust. 2 tego artykułu – pośród których znajdują się obszary z zagajnikami o krótkiej rotacji wspomniane powyżej – mogą kwalifikować się jako obszary proekologiczne.

6 Na mocy tego upoważnienia Komisja przyjęła rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie podstawowe (Dz.U. 2014, L 181, s. 1, zwane dalej „rozporządzeniem delegowanym").

7 W rozporządzeniu delegowanym Komisja zdefiniowała dodatkowe kryteria dla niektórych rodzajów obszarów proekologicznych. W odniesieniu do obszarów, na których znajdują się zagajniki o krótkiej rotacji i na których nie stosuje się nawozów mineralnych lub środków ochrony roślin, Komisja sprecyzowała, że państwa członkowskie ustanowią wykaz gatunków, które mogą być stosowane do tego celu, w drodze wyboru z wykazu ustanowionego na podstawie art. 4 ust. 2 lit. c) rozporządzenia

1 — Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

podstawowego gatunków, które są najbardziej odpowiednie z ekologicznego punktu widzenia, a tym samym z wyłączeniem gatunków, które jednoznacznie nie są rodzime (art. 45 ust. 8 rozporządzenia delegowanego).

8 W następstwie publikacji rozporządzenia delegowanego Węgry wniosły do Sądu skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności art. 45 ust. 8 tego rozporządzenia, ponieważ przepis ten (zwany dalej „spornym ograniczeniem") przewiduje, że w zagajnikach o krótkiej rotacji mogą być stosowane wyłącznie gatunki najbardziej odpowiednie z ekologicznego punktu widzenia, a tym samym z wyłączeniem gatunków, które jednoznacznie nie są rodzime.

Postępowanie i żądania stron

9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 września 2014 r. Węgry wniosły niniejszą skargę.

10 Węgry wnoszą do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności części pierwszego zdania art. 45 ust. 8 rozporządzenia delegowanego, które ma następujące brzmienie: „[…] w drodze wyboru z wykazu ustanowionego na podstawie art. 4 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 [gatunków], które są najbardziej odpowiednie z ekologicznego punktu widzenia, a tym samym z wyłączeniem gatunków, które jednoznacznie nie są rodzime";

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

11 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Węgier kosztami postępowania.

12 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (czwarta izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania. Na rozprawie w dniu 2 grudnia 2015 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania ustne Sądu.

Co do istoty

13 Węgry twierdzą co do zasady, że poprzez przyjęcie spornego ograniczenia Komisja, po pierwsze, przekroczyła swe upoważnienie i w nieuzasadniony sposób ograniczyła swobodę uznania państw członkowskich, po drugie, posłużyła się kryteriami sprzecznymi z rozporządzeniem podstawowym, po trzecie, nadużyła władzy, po czwarte, naruszyła zasadę pewności prawa, po piąte, naruszyła zasadę niedyskryminacji, po szóste, naruszyła zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, po siódme, naruszyła zasadę ochrony prawa własności, po ósme, naruszyła obowiązek uzasadnienia.

W przedmiocie naruszenia granic upoważnienia Komisji i swobody uznania państw członkowskich

14 Węgry twierdzą co do zasady, że wydanie przez Komisję spornego ograniczenia jest sprzeczne z prawem, ponieważ przekroczyła ona zakres upoważnienia nadanego jej na mocy rozporządzenia podstawowego oraz sprawiła, że uprawnienie państw członkowskich do wyboru gatunków drzew, które mogą tworzyć zagajnik o krótkiej rotacji, odpowiadając kryteriom obszarów proekologicznych, stało się czysto teoretyczne. Zdaniem Węgier ogólne jak się wydaje sformułowanie upoważnienia nadanego Komisji wynika z faktu, że obszary, dla których jest ona upoważniona definiować kryteria, są szczególnie niejednorodne. Nie wynikają stąd jednak szerokie uprawnienia dyskrecjonalne Komisji.

Wybór gatunków drzew, które mogą być wykorzystane, należy do kompetencji i szerokiego zakresu swobodnego uznania państw członkowskich, nadanych im na mocy art. 4 ust. 1 lit. k) i ust. 2 lit. c) rozporządzenia podstawowego oraz wynikających z motywu 55 rozporządzenia delegowanego. Wspomniane kompetencje i zakres swobodnego uznania stanowią przeszkodę dla użytku, jaki Komisja zrobiła ze swego uprawnienia w niniejszym przypadku. Sporne ograniczenie pozbawiło sensu nadaną państwom członkowskim swobodę uznania. Komisja nie zgadza się z tym, że przyjmując sporne ograniczenie przekroczyła uprawnienie nadane jej rozporządzeniem podstawowym.

15 W świetle tych zarzutów należy zwrócić uwagę, że art. 4 ust. 1 lit. k) rozporządzenia podstawowego definiuje zagajnik o krótkiej rotacji jako „obszar obsadzany określonymi przez państwa członkowskie gatunkami drzew objętymi kodem CN 41, do których należą zdrewniałe uprawy wieloletnie, których korzenie lub podstawy łodyg pozostają w glebie po zbiorach, wraz z nowymi pędami wschodzącymi w następnym sezonie", który stanowi również, że „maksymalny cykl zbioru […] ma zostać określony przez państwa członkowskie". Poza tym art. 4 ust. 2 lit. c) rozporządzenia podstawowego przewiduje, że państwa członkowskie „określają, jakie gatunki drzew kwalifikują się jako zagajniki o krótkiej rotacji, i ustalają maksymalny cykl zbioru dla tych gatunków drzew, o czym mowa w ust. 1 lit. k) [rozporządzenia podstawowego]".

16 Poza tym art. 46 ust. 9 lit. a) rozporządzenia podstawowego nadaje Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych w celu ustalenia nowych kryteriów określających, jakie rodzaje obszarów, o których mowa w art. 46 ust. 2 tego rozporządzenia, mogą być zakwalifikowane jako obszary proekologiczne. Na mocy tego ostatniego przepisu państwa członkowskie do dnia 1 sierpnia 2014 r. zadecydują, że któryś obszar lub większa liczba obszarów z wymienionych w tym przepisie będzie uważane za obszary proekologiczne. W tym wyliczeniu znajdują się obszary z zagajnikami o krótkiej rotacji, gdzie nie są stosowane nawozy mineralne ani środki ochrony roślin. Artykuł 46 ust. 9 lit. a) rozporządzenia podstawowego nadaje tym samym Komisji uprawnienie do ustalania kryteriów w celu określenia obszarów zalesianych zagajnikami o krótkiej rotacji, gdzie nie są stosowane nawozy mineralne ani środki ochrony roślin, które będą traktowane jako obszary proekologiczne.

17 Motyw 45 rozporządzenia podstawowego, który precyzuje przesłanki upoważnienia udzielonego Komisji, nadmienia, że „[a]by zapewnić skuteczne i spójne ustanawianie obszarów proekologicznych przy jednoczesnym uwzględnieniu szczególnych cech państw członkowskich, należy przekazać Komisji uprawnienia do: przyjmowania określonych aktów w odniesieniu do określania dalszych kryteriów kwalifikowania obszarów jako obszarów proekologicznych; uznawania innych rodzajów obszarów proekologicznych; ustanawiania współczynników przekształcenia i współczynników ważenia dla niektórych rodzajów obszarów proekologicznych; ustanawiania przepisów dotyczących wdrażania przez państwa członkowskie części obszarów proekologicznych na poziomie regionalnym; ustanawiania przepisów dotyczących grupowej realizacji obowiązku utrzymywania obszarów proekologicznych przez gospodarstwa rolne znajdujące się w bliskiej odległości, ustanawiania ram kryteriów, które mają określić państwa członkowskie, dotyczących określenia takiej bliskiej odległości; oraz ustanawiania metod określania stosunku powierzchni lasu do gruntów rolnych".

18 Na podstawie art. 46 ust. 9 lit. a) rozporządzenia podstawowego Komisja przyjęła sporne ograniczenie, które wprowadza dodatkowe kryterium kwalifikacji obszaru jako obszaru proekologicznego. Sporne ograniczenie wyklucza nierodzime gatunki drzew z zalesiania zagajników o krótkiej rotacji na obszarze, który ma być obszarem proekologicznym. W ten sposób na podstawie art. 46 ust. 2 lit. g) rozporządzenia podstawowego oraz spornego ograniczenia obszar zalesiony zagajnikiem o krótkiej rotacji zostaje zakwalifikowany jako obszar proekologiczny pod warunkiem, że nie jest wzbogacany nawozami mineralnymi lub nie stosuje się na nim środków ochrony roślin, a zagajnik tworzą gatunki rodzime.

19 Przyjmując sporne ograniczenie Komisja nie przekroczyła granic swego upoważnienia. Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 9 lit. a) rozporządzenia podstawowego Komisja ustaliła nowe kryterium w celu określenia, jakie rodzaje obszarów ujętych w art. 46 ust. 2 rozporządzenia podstawowego mogą być uznane za obszary proekologiczne. Ani art. 46 ust. 9 lit. a) rozporządzenia podstawowego, ani inne przepisy tego rozporządzenia nie przewidują, by przytoczone kryterium nie mogło dotyczyć gatunków, którymi można zalesiać obszary proekologiczne. Poza tym ze względów wskazanych w pkt 31 i nast. sporne ograniczenie ma udział w skutecznym i spójnym ustanawianiu obszarów proekologicznych, z uwzględnieniem celu ochrony różnorodności biologicznej tych obszarów.

20 Ponadto przyjmując sporne ograniczenie Komisja nie naruszyła kompetencji i zakresu swobodnego uznania państw członkowskich, jaki przysługuje im w odniesieniu do określenia gatunków drzew, którymi można zalesiać w celu tworzenia zagajników o krótkiej rotacji.

21 Rozporządzenie podstawowe, a w szczególności art. 4 ust. 1 lit. k) i ust. 2 lit. c) nie nadaje państwom członkowskim wyłącznych kompetencji w zakresie wyboru gatunków drzew, które mogą być wykorzystane w celu stworzenia obszarów proekologicznych. Jak słusznie wskazuje Komisja w swych pismach procesowych, o ile państwa członkowskie mogą ustalić listę gatunków drzew, które mogą być stosowane do zalesiania zagajników o krótkiej rotacji, o tyle wyłącznie gatunki drzew spełniające warunki przewidziane rozporządzeniem podstawowym i spełniające dodatkowe kryteria ustalone przez Komisję w ramach wykonywania jej upoważnienia mogą być brane pod uwagę w celu zakwalifikowania gruntów rolnych jako obszarów proekologicznych.

22 Poza tym sporne ograniczenie nie redukuje zakresu swobodnego uznania, jakim dysponują państwa członkowskie, do poziomu czysto symbolicznego i nie pozbawia go sensu w praktyce. Węgry nie zakwestionowały twierdzenia Komisji, zgonie z którym z powiadomień dokonywanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 46 ust. 8 rozporządzenia podstawowego wynika, że to państwa członkowskie wyznaczają rodzime gatunki drzew w celu kształtowania obszarów zalesianych zagajnikiem o krótkiej rotacji zakwalifikowanych jako obszary proekologiczne. Ze wskazanych powiadomień wynika, że 18 państw członkowskich oraz regiony dwóch innych państw członkowskich wybrały całkowitą liczbę 19 gatunków drzew pozwalającą na ustanowienie obszarów proekologicznych zalesionych zagajnikami o krótkiej rotacji. Państwa członkowskie powiadomiły w ten sposób Komisję o gatunkach, które spełniały zarówno wymogi określone rozporządzeniem podstawowym, jak i te przewidziane spornym ograniczeniem. Ponadto jak podnosi Komisja, w blisko 75% państw członkowskich, w tym na Węgrzech, istnieją gatunki drzew pozwalające na stworzenie zagajników o krótkiej rotacji, które mogą być zaklasyfikowane jako obszary proekologiczne. Dokonując powiadomienia na podstawie art. 46 ust. 8 rozporządzenia podstawowego Węgry wyznaczyły pięć rodzimych gatunków drzew wykorzystywanych do stworzenia zagajników o krótkiej rotacji, mianowicie: topolę, wierzbę, olchę, jesion i klon.

23 Poza tym Węgry nie poparły w wystarczający sposób twierdzenia, że przysługująca państwom członkowskim swoboda uznania została pozbawiona sensu ze względu na fakt, że zalesianie którymkolwiek z rodzimych gatunków drzew jest ekonomicznie nierentowne. Węgry nie wskazują na jakiej podstawie twierdzą, by rentowność stanowiła element, który należy uwzględnić przy ustalaniu nowych kryteriów wyznaczania obszarów proekologicznych, tym bardziej że w odniesieniu do zagajników o krótkiej rotacji art. 46 ust. 2 rozporządzenia podstawowego przewiduje, że przynajmniej 5% gruntów przeznaczonych na zobowiązania ekologiczne nie może znajdować się na ziemiach ornych. Poza tym Węgry nie przedstawiły w każdym razie dowodów na to, by uprawa rodzimych gatunków drzew w postaci zagajników o krótkiej rotacji była ekonomicznie nierentowna.

24 Powołanie się przez Węgry na motyw 55 rozporządzenia delegowanego nie podważa tej oceny. Motyw ten przewiduje, że „[o]graniczone wykorzystanie nakładów potrzebnych do uprawy zagajników o krótkiej rotacji przynosi pośrednie korzyści dla różnorodności biologicznej” oraz że „[w] tym celu państwa członkowskie powinny ustanowić warunki, które mają zastosowanie do tego rodzaju obszaru proekologicznego, ustanawiając wykaz gatunków drzew, które mogą być używane, oraz zasady

odnoszące się do stosowania nakładów". Motyw ten dotyczy zatem przede wszystkim nakładów. Ponadto nie może on mieć pierwszeństwa przed art. 46 ust. 9 lit. a) rozporządzenia podstawowego lub przed art. 45 ust. 8 rozporządzenia delegowanego formułującym sporne ograniczenie. Węgry przyznają to pośrednio, stwierdzając w skardze, że „motywy rozporządzenia nie mają mocy prawnie wiążącej, w przeciwieństwie do zawartych w nim przepisów". Wreszcie należy zwrócić uwagę, że o ile przytoczony motyw uznaje kompetencje państw członkowskich, o tyle ze względów przedstawionych w pkt 21 powyżej nie wyklucza on przyjęcia przez Komisję spornego ograniczenia. Motyw ten nie może zatem wpływać na wcześniejsze oceny.

25 Ze względu na ogół przytoczonych wyżej powodów należy oddalić twierdzenia Węgier, że przez przyjęcie spornego ograniczenia Komisja przekroczyła swe upoważnienie i w nieuzasadniony sposób ograniczyła zakres swobodnego uznania państw członkowskich.

W przedmiocie uwzględnienia gatunków najbardziej odpowiednich z ekologicznego punktu widzenia oraz wykluczenia gatunków nierodzimych

26 Węgry oceniają, że wprowadzając restrykcyjny warunek polegający na wykorzystaniu „gatunków najbardziej odpowiednich z ekologicznego punktu widzenia", Komisja przyjęła stanowisko nieznane rozporządzeniu podstawowemu i trudne do pogodzenia z jego celem. Ponadto Węgry nie zgadzają się z tym, by wyłącznie rodzime gatunki drzew traktować jako najodpowiedniejsze z ekologicznego punktu widzenia. Wyłączenie nierodzimych gatunków drzew byłoby dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdyby tylko obszary, które oddziaływają bezpośrednio na różnorodność biologiczną, były ekologicznie użyteczne. Takie stanowisko jest jednak błędne z naukowego punktu widzenia oraz sprzeczne z rozporządzeniem podstawowym. Wyłączenie nierodzimych gatunków drzew na podstawie kryterium „gatunków najbardziej odpowiednich z ekologicznego punktu widzenia" byłoby obarczone oczywistym błędem w ocenie.

27 Odnosząc się do uwzględnienia gatunków najbardziej odpowiednich z ekologicznego punktu widzenia w celu określenia obszarów zalesionych zagajnikiem o krótkiej rotacji jako obszarów proekologicznych, należy przypomnieć, że w dziedzinie wspólnej polityki rolnej instytucje dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania w odniesieniu do określenia zamierzonych celów i wyboru właściwych instrumentów działania. Wynika stąd, że kontrola sądu Unii co do istoty musi ograniczać się do zbadania, czy skorzystanie przez instytucje z ich uprawnień nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy instytucje Unii w sposób oczywisty nie przekroczyły granic przysługującego im swobodnego uznania (zob. wyrok z dnia 9 września 2011 r., Francja/Komisja, T-257/07, EU:T:2011:444 pkt. 84, 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 Ponadto motyw 44 rozporządzenia podstawowego nadmienia:

„Należy ustanowić obszary proekologiczne, aby w szczególności ochronić i zwiększyć różnorodność biologiczną w gospodarstwach. Obszary proekologiczne powinny zatem składać się z obszarów bezpośrednio wpływających na różnorodność biologiczną, takich jak grunty ugorowane, elementy krajobrazu, tarasy, strefy buforowe, obszary zalesione i obszary rolno-leśne, lub pośrednio wpływających na różnorodność biologiczną poprzez zmniejszone wykorzystanie środków w gospodarstwie, takich jak obszary objęte międzyplonami i zimową pokrywą zieloną […]".

29 Ustanawianie obszarów proekologicznych ma zatem na celu w szczególności ochronę i zwiększenie różnorodności biologicznej w gospodarstwach rolnych.

30 Biorąc zatem pod uwagę gatunki, które uważa za najodpowiedniejsze z ekologicznego punktu widzenia, to znaczy gatunki najodpowiedniejsze pod względem poszanowania równowagi w środowisku naturalnym lub poszanowania ekosystemu danego obszaru, Komisja wybrała kryterium, które ma swój udział w ochronie różnorodności biologicznej. Uwzględnienie ochrony równowagi w środowisku

naturalnym danego obszaru podczas wyboru gatunków drzew do zalesiania przyczynia się do ochrony różnorodności biologicznej gospodarstwa, będąc przeszkodą na drodze do zmian w jego środowisku. Komisja nie popełniła zatem oczywistego błędu w ocenie uwzględniając w celu określenia obszarów proekologicznych w rozumieniu rozporządzenia podstawowego gatunki najbardziej odpowiednie z ekologicznego punktu widzenia. Uwzględnienie tego kryterium nie jest sprzeczne z rozporządzeniem podstawowym lub z jego celem.

31 Co do sprzeciwu Węgier wobec tego, czy wyłącznie rodzime gatunki są gatunkami najbardziej odpowiednimi z ekologicznego punktu widzenia, należy zwrócić uwagę, że Komisja mogła uznać, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie, że zalesianie zagajników o krótkiej rotacji gatunkami drzew, które jednoznacznie nie są rodzime nie gwarantuje, że zagajniki te będą chronić lub zwiększać różnorodność biologiczną obszarów, które porastają. Jak wskazano wyżej w pkt 28, celem obszarów proekologicznych jest ochrona i zwiększenie różnorodności biologicznej obszarów gospodarstw rolnych. Ochrona różnorodności biologicznej tych obszarów jest równoznaczna z ochroną ich środowiska naturalnego. Fakt, że Komisja wymaga, aby zagajniki składały się z gatunków rodzimych, przyczyni się do ochrony tego środowiska naturalnego, a tym samym różnorodności biologicznej omawianych obszarów. Gatunek jest bowiem traktowany jako rodzimy, gdy naturalnie porasta dany region, nie będąc sztucznie wprowadzonym. Natomiast obsadzanie obszarów gatunkami, które nie są jednoznacznie rodzime, niekoniecznie przyczynia się do ochrony środowiska naturalnego lub ekosystemu danej powierzchni rolnej, a Węgry nie przedstawiły żadnego dowodu, który pozwalał by uznać, że w niniejszym przypadku nierodzime gatunki drzew będą chronić i zwiększać różnorodność biologiczną w gospodarstwach rolnych. Komisja mogła zatem, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie i nie naruszając rozporządzenia podstawowego, ograniczyć wyłącznie do rodzimych gatunków drzew obsadzanie obszarów proekologicznych porośniętych zagajnikami o krótkiej rotacji.

32 Węgry uważają w dalszej kolejności, że koncentrując się poprzez przyjęcie spornego ograniczenia na obszarach, które mają bezpośredni wpływ na różnorodność biologiczną, Komisja zmarginalizowała drugie podejście, któremu poświęcono motyw 44 rozporządzenia podstawowego, zgodnie z którym można wspierać różnorodność biologiczną wykorzystując obszary, które wpływają na nią pośrednio; nie dostarczyła przy tym, ani w uzasadnieniu rozporządzenia delegowanego, ani w odpowiedzi na skargę, jasnego powodu takiego wyboru. Komisja kwestionuje te argumenty.

33 Z motywu 44 rozporządzenia podstawowego (zob. pkt 28 powyżej) wynika, że obszary proekologiczne winny składać się z obszarów bezpośrednio lub pośrednio wpływających na różnorodność biologiczną, bez jakiejkolwiek hierarchii pomiędzy tymi możliwościami.

34 W niniejszym przypadku sporne ograniczenie ma na celu ustanowienie obszarów proekologicznych według ich wpływu na różnorodność biologiczną i z tego względu wymaga wykorzystywania rodzimych gatunków do tworzenia obszarów proekologicznych obsadzonych zagajnikami o krótkiej rotacji.

35 Ten wybór nie może być traktowany jako sprzeczny z celem rozporządzenia podstawowego, skoro rozporządzenie to przewiduje możliwość przyjęcia środków o bezpośrednim wpływie na różnorodność biologiczną. Komisja mogła, korzystając z przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych, wybrać środek mający bezpośredni wpływ na różnorodność biologiczną. Ponadto ten wybór nie wymagał szczególnego uzasadnienia w stosunku do ograniczenia, które miałoby pośredni wpływ na różnorodność biologiczną, biorąc pod uwagę z jednej strony brak hierarchii pomiędzy tymi dwoma możliwościami, a z drugiej strony fakt, że istniały w niniejszej sprawie w państwach członkowskich, a w szczególności na Węgrzech gatunki drzew, które mogły tworzyć zagajniki o krótkiej rotacji. Tym samym zarzut Węgier dotyczący dokonanego przez Komisję wyboru kryterium, które bezpośrednio wspiera różnorodność biologiczną, należy oddalić.

36 Ze względu na ogół przytoczonych wyżej powodów należy oddalić zarzuty Węgier, zgodnie z którymi sporne ograniczenie miało być oparte na nieodpowiednim kryterium i być obarczone oczywistym błędem w ocenie. […]

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.

M. Prek I. Labucka V. Kreuschitz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 1 czerwca 2016 r.

Podpisy