OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 16 marca 2006 r. [1]

I — Wstęp

1. W skardze wniesionej na podstawie art. 230 WE Hiszpania kwestionuje nowy system wsparcia z tytułu produkcji bawełny przyjęty rozporządzeniem Rady (WE) nr 864/2004 [2] (zwanym dalej „zaskarżonym rozporządzeniem"), wprowadzony do zasadniczego rozporządzenia „horyzontalnego", rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 [3], będącego wyrazem tzw. reform wspólnej polityki rolnej zaproponowanych przez MacSharry'ego.

2. Hiszpania w istocie twierdzi, że nowy system wsparcia spowoduje skutki odwrotne do zamierzonych celów wspierania produkcji bawełny i zapewnienia, że bawełna nie zostanie wyparta przez inne kultury w regionach, w których ma ona istotne znaczenie dla gospodarki rolnej — celów ustalonych w załączonym do Aktu przystąpienia Republiki Greckiej do Wspólnot Europejskich protokole nr 4 (zwanym dalej „protokołem nr 4") [4], a następnie rozszerzonym z racji przystąpienia Hiszpanii i Portugalii w 1986 r. [5], oraz w preambule zaskarżonego rozporządzenia. Hiszpania twierdzi, iż wręcz przeciwnie, nowy system prawdopodobnie zachęci rolników do porzucenia produkcji bawełny na rzecz konkurencyjnych kultur, powodując daleko idące konsekwencje dla regionów uzależnionych od produkcji bawełny.

3. Zaskarżone rozporządzenie zostało zakwestionowane na czterech podstawach: 1) naruszeniu przepisów protokołu nr 4, 2)

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz dostosowujące je w następstwie przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Litwy, Łotwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej (Dz.U. L 161, str. 48).

3 — Z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, str. 1).

4 — Akty dotyczące przystąpienia do Wspólnot Europejskich Republiki Greckiej, Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Greckiej oraz dostosowań w traktatach, protokół 4 w sprawie bawełny (Dz.U. 1979, L 291, str. 174).

5 — Akty dotyczące przystąpienia do Wspólnot Europejskich Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalii, Akt dotyczący warunków przystąpienia Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalii oraz dostosowań w traktatach, protokół 14 w sprawie bawełny (Dz.U. 1985, L 302, str. 436).

naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych z uwagi na brak lub niewystarczające uzasadnienie, 3) nadużyciu władzy, oraz 4) naruszeniu podstawowych zasad — to znaczy, zasad proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

II — Tło historyczne

A — *Pierwotny system wsparcia wspólnotowego z tytułu produkcji bawełny*

4. Uznając ogromną wagę produkcji bawełny dla gospodarki greckiej, przy okazji przystąpienia Grecji do Wspólnoty Europejskiej protokołem nr 4 ustanowiony został system pomocy z tytułu produkcji bawełny.

5. Zgodnie z ust. 2 protokołu nr 4 przywołany system ma „w szczególności na celu wspieranie produkcji bawełny w regionach Wspólnoty, w których ma ona istotne znaczenie dla gospodarki rolnej, aby zapewnić odpowiedni dochód producentom i ustabilizować rynek poprzez ulepszenie struktur w zakresie oferty i wprowadzania do obrotu".

6. Ustęp 3 protokołu nr 4 stanowi, iż system „powinien obejmować przyznanie pomocy dla [z tytułu] produkcji".

7. Ustęp 11 protokołu nr 4 w wersji pierwotnej, po pierwsze, zobowiązywał Radę do kontroli funkcjonowania systemu wsparcia z tytułu produkcji bawełny oraz po drugie, wyposażył ją w środki umożliwiające dostosowanie systemu. Rada wielokrotnie dokonywała modyfikacji systemu na podstawie wskazanego ustępu.

8. Szósta zmiana systemu została wprowadzona w 2001 r. rozporządzeniem Rady (WE) nr 1050/2001 [6]. Do tego czasu Komisja uznała, że rozwiązania prawne w sprawie wspólnotowego systemu dotyczącego produkcji bawełny stały się „wyjątkowo rozbudowane oraz że w celu uproszczenia [systemu] postanowienia protokołu powinny zostać zredukowane do najbardziej istotnych postanowień, zaś wszelkie inne środki prawodawcze powinny zostać połączone w jednym rozporządzeniu Rady" [7]. Tym sposobem rozporządzenie nr 1050/2001 uchyliło między innymi ust. 11 protokołu nr 4 oraz zastąpiło go nowym upoważnieniem (obecnie ust. 6 protokołu nr 4), przewidującym, że „Rada, stanowiąc większością

6 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 maja 2001 r. dostosowujące po raz szósty system pomocy dla bawełny wprowadzony protokołem 4 załączonym do Aktu Przystąpienia Grecji (Dz.U. L 148, str. 1).

7 — Projekt rozporządzenia Rady dostosowującego po raz szósty system pomocy dla bawełny wprowadzony protokołem 4 załączonym do Aktu Przystąpienia Grecji, COM(1999) 492 wersja ostateczna, str. 2. To rozumowanie zostało również odzwierciedlone w motywie 2 preambuły rozporządzenia Rady nr 1050/2001.

kwalifikowaną, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje decyzje o koniecznych dostosowaniach systemu wprowadzonego na mocy niniejszego protokołu oraz zatwierdza ogólne zasady niezbędne dla wprowadzenia w życie przepisów niniejszego protokołu".

B — *System pomocy z 2001 roku*

9. Tego samego dnia na podstawie nowego ust. 6 protokołu nr 4 zostało wydane rozporządzenie (WE) nr 1051/2001 [8]. Rozporządzenie to wprowadziło system pomocy dla [z tytułu produkcji] bawełny, który funkcjonował od 2001 r. aż do chwili, gdy został zastąpiony spornym systemem, z mocą od 1 stycznia 2006 r. Dla ułatwienia posłużę się wyrażeniem „system pomocy z 2001 roku" w odniesieniu do tego systemu pomocy.

10. W ramach systemu pomocy z 2001 roku pomoc z tytułu produkcji bawełny składała się wyłącznie z „pomocy związanej" — to znaczy pomocy związanej z rzeczywistą produkcją nieodziarnionej bawełny według (określonej) standardowej jakości. Pomoc nie była jednak bezpośrednio wypłacana rolnikom uprawiającym bawełnę. To przedsiębiorstwa odziarniające odgrywały zasadniczą rolę w systemie pomocy, gdyż to one były bezpośrednimi odbiorcami pomocy wspólnotowej [9].

11. Przedsiębiorstwa odziarniające poddają zebraną bawełnę pierwszej obróbce przemysłowej, oddzielając włókna bawełny od strąków nasiennych i ziaren. Rolnicy uprawiający bawełnę otrzymywali ustaloną kwotę pomocy od tony nieodziarnionej bawełny sprzedanej przedsiębiorstwom odziarniającym, gdyż przedsiębiorstwa te były zobowiązane do zapłacenia minimalnej ceny ustalonej w rozporządzeniu. Z kolei przedsiębiorstwa odziarniające otrzymywały zmienną kwotę pomocy od tony, w zależności od wahań cen na rynku światowym. Gdy ceny światowe stawały się niskie, dotacja cenowa ulegała zwiększeniu i vice versa. W każdym razie przedsiębiorstwa odziarniające byłyby w stanie dostosować się do cen światowych. Tym sposobem system izolował wspólnotowych producentów bawełny od wahań cen na rynku światowym, umożliwiając wspólnotowym przedsiębiorstwom odziarniającym produkcję włókien bawełnianych po konkurencyjnych cenach, i co więcej — osiąganie zysków.

12. Zatem system pomocy z 2001 roku miał na celu zapewnienie ochrony zarówno rolni-

8 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie pomocy produkcyjnej dla bawełny (Dz.U. L 148, str. 3).

9 — Artykuł 10–12 rozporządzenia nr 1051/2001.

kom produkującym bawełnę, jak i przedsiębiorstwom odziarniającym. Zamiar ten został odzwierciedlony w motywie 4 rozporządzenia nr 1051/2001, nakładającym wymóg na system wspierania cen, aby „umożliwiał podmiotom gospodarczym prowadzenie średnioterminowej produkcji i *przetwarzania*" [10].

C — *Reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 roku*

13. Reformy MacSharry'ego, uzgodnione przez ministrów rolnictwa UE na posiedzeniu Rady w Luksemburgu w dniu 26 czerwca 2003 r., przewidywały daleko idącą reformę wspólnej polityki rolnej. Naczelna zasada polegała na odejściu od polityki wspierania cen i produkcji dla konkretnych kultur na rzecz polityki bezpośredniego wspierania dochodów rolników.

14. Rozporządzenie nr 1782/2003 wprowadziło reformę wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do całego szeregu produktów rolnych. Od października 2003 r. większa część pomocy dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej została „rozdzielona": to znaczy rolnicy otrzymali jednolite płatności *niezwiązane* z produkcją określonych kultur. Rozumowanie leżące u podstaw zmiany polityki polegało na umożliwieniu rolnikom większej swobody decydowania o sposobie najbardziej efektywnego wykorzystania gruntów rolnych przy jednoczesnym zagwarantowaniu im minimalnych dochodów [11]. Reformy miały również na celu umocnienie konkurencji i orientacji rynkowej, poprawę poszanowania ochrony środowiska, stabilizację dochodów oraz odzwierciedlenie faktu zwrócenia większej uwagi na położenie producentów na mniej fortunnych obszarach [12].

15. W drodze wyjątku od tej ogólnej zasady, w przypadku określonych kultur (do których należy bawełna), pomoc rozdzielona miała zostać uzupełniona pewną kwotą „pomocy związanej" (to znaczy pomocy związanej z rzeczywistą produkcją tych kultur). Konkretne normy regulujące system wspólnotowego wsparcia dla tych kultur, w tym bawełny, zostały wprowadzone jako zmiany do rozporządzenia nr 1782/2003 zaskarżonym rozporządzeniem.

10 — Podkreślenie własne.

11 — Motyw 28 preambuły rozporządzenia nr 1782/2003.

12 — Zobacz Komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego „Osiągnięcie zrównoważonego modelu rolnego dla Europy poprzez zreformowaną wspólną politykę rolną — sektory: tytoniowy, oliwy z oliwek, bawełny i cukru, COM(2003) 554 wersja ostateczna, str. 2.

D — *Rozporządzenie nr 1782/2003, ze zmianami wprowadzonymi zaskarżonym rozporządzeniem*

1. Geneza

16. Aby należycie zrozumieć sprzeciw Hiszpanii, należy pokrótce prześledzić genezę zaskarżonego rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 37 ust. 2 WE oraz ust. 6 protokołu nr 4, który nakłada wymóg przestrzegania procedury konsultacyjnej.

17. Projekt Komisji [13] zmierzał do wprowadzenia reform wspólnej polityki rolnej, między innymi w sektorze produkcji bawełny. W świetle powyższego za priorytet uznano „dochód producenta, a nie wsparcie produkcji, poprzez transfer znacznej części obecnych wydatków związanych z produkcją do mechanizmu jednolitych płatności ustanowionych nowym rozporządzeniem [nr 1782/2003] poziomym" [14]. Projekt jednakże wziął pod uwagę potencjalne skutki zupełnego oddzielenia wsparcia w sektorze produkcji bawełny, w szczególności ryzyko, że produkcja bawełny zostanie porzucona. Z tej przyczyny Komisja wnioskowała, aby część pomocy nadal pozostała związana [z produkcją] [15].

18. Komisja wyliczyła, że wydatki wspólnotowe związane z produkcją w okresie odniesienia 2000–2002, podzielone na jednolite płatności i nową pomoc produkcyjną, wyniosą 695,8 mln EUR [16]. Celem zapewnienia dalszego istnienia warunków gospodarczych umożliwiających działalność w sektorze produkcji bawełny oraz czyniących bawełnę atrakcyjną wobec innych konkurujących kultur uprawnych, Komisja zaproponowała, aby 40% budżetu zostało przeznaczone na nową (związaną) pomoc produkcyjną na hektar [17]. W projekcie została również określona maksymalna kwalifikująca się powierzchnia dla każdego państwa członkowskiego. W przypadku Hiszpanii bezpośrednia pomoc (związana) wynosiłaby 898 EUR na kwalifikujący się hektar. Pozostałe 60% budżetu zostałoby przeznaczone na system jednolitych płatności zgodnie z rozporządzeniem nr 1782/2003.

19. Wreszcie, aby zrekompensować wszelką wynikłą restrukturyzację, jakiej reforma może wymagać, Komisja wnioskowała o przekazanie około 103 mln EUR na poczet restrukturyzacji sektorowej w kontekście

13 — Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, COM(2003) 698 wersja ostateczna.

14 — Idem, str. 2.

15 — Ibidem.

16 — COM(2003) 698 wersja ostateczna, str. 2–4, zawiera szczegółową relację nt. sposobu, w jaki Komisja wyliczyła tę liczbę.

17 — Idem, str. 3.

środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej („EFOGR") [18].

20. W uchwale prawodawczej w sprawie projektu Komisji, Parlament Europejski zasugerował dokonanie znaczących zmian w proponowanym podziale pomiędzy pomocą związaną a rozdzieloną. Zaproponował on, aby „każde państwo członkowskie" [mogło] przeznaczyć do 80% krajowego udziału pomocy trafiającej bezpośrednio do producentów jako płatności specyficznej dla uprawy, czyli pomocy związanej. Pozostałe 20% powinno zostać udostępnione systemowi płatności jednolitych [19].

21. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny również wyraził bardzo krytyczną opinię nt. wniosku Komisji, zarówno w ogólności, jak również w sprawie zaproponowanego systemu wsparcia dla [z tytułu] produkcji bawełny. Wezwał on, aby „przeprowadzono serię konkretnych analiz sektorowych i regionalnych co do ewentualnych skutków wprowadzenia różnej gradacji rozdzielenia pomocy (skutków dla rynku, terytorium, zatrudnienia i środowiska, itp.) przed podjęciem jakichkolwiek decyzji zmieniających istniejące mechanizmy" [20], oraz podkreślił, że wnioskowi Komisji nie towarzyszyło badanie skutków, tak jak to miało miejsce w przypadku pozostałych sektorów rozpatrywanych w czerwcu 2003 r. oraz sektora tytoniowego" [21].

22. Komisja nie przyjęła proponowanych zmian ani nie przeprowadziła badania ewentualnych skutków. Rada dostosowała procentowy podział pomocy rozdzielonej i związanej z 60%:40% na 65%:35%. Obcięła ogólne wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich na restrukturyzację z EFOGR ze 103 mln EUR do 22 mln EUR oraz dokonała zmian kwalifikującej się powierzchni dla poszczególnych państw członkowskich [22], a następnie przyjęła zaskarżone rozporządzenie.

2. Zaskarżone rozporządzenie w przyjętej postaci

23. Początek preambuły zaskarżonego rozporządzenia odzwierciedla główną zasadę

18 — Idem, str. 5. Kwota 103 mln EUR winna zostać wykorzystana w sposób przewidziany w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającym i uchylającym niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160, str. 80).

19 — Rezolucja prawodawcza Parlamentu Europejskiego w sprawie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2004, C 102 E, str. 601, zob. w szczególności str. 604 i 605).

20 — Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2004, C 110, str. 116, pkt 2.10).

21 — Idem, punkt 5.8. Dla ułatwienia, podobnie jak w przypadku Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, wstępne badania zwane są dalej „badaniami skutków".

22 — W przypadku Hiszpanii łączna zakwalifikowana powierzchnia została zmniejszona z 85 000 do 70 000 hektarów.

reform wspólnej polityki rolnej, to znaczy, wsparcie w odniesieniu do [z tytułu produkcji] bawełny, oliwy z oliwek, surowca tytoniowego i chmielu, podobnie jak w odniesieniu do pozostałych produktów, należy co do zasady rozdzielić od produkcji oraz przekształcić w jednolite płatności dla wspierania dochodów rolników [23].

24. O ile jednak chodzi o bawełnę, w motywach dalej czytamy: „[p]ełne włączenie systemu wsparcia, istniejącego w sektorze bawełny, do systemu płatności jednolitych spowodowałoby wystąpienie znacznego ryzyka zakłóceń w produkcji we wspólnotowych regionach produkcji bawełny. A zatem część wsparcia winna nadal pozostawać wsparciem związanym z uprawą bawełny poprzez stosowanie płatności specyficznej dla tej uprawy, od kwalifikującego się hektara. Wysokość takiej płatności winna być obliczana w taki sposób, aby zapewnić warunki ekonomiczne, które w regionach nadających się do uprawy bawełny umożliwiałyby dalsze prowadzenie działalności specyficznej dla sektora bawełny i zapobiegałyby wypieraniu bawełny przez inne uprawy" [24].

25. W preambule stwierdzono, iż aby osiągnąć ten cel, 65% krajowej kwoty pomocy, z której pośrednio korzystali producenci bawełny, zostanie obecnie rozdzielone i przekształcone w jednolitą płatność rolną, wypłacaną każdemu kwalifikującemu się rolnikowi [25]. Pozostałe 35% nadal byłoby związane, to znaczy związane z uprawą bawełny, lecz obliczane jako kwota na hektar kwalifikującego się gruntu [26].

26. Artykuł 1 ust. 20 zaskarżonego rozporządzenia wprowadził nowy rozdział 10a, zatytułowany „Płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny" w ramach tytułu IV rozporządzenia nr 1782/2003. Artykuły 110a–110f tego rozdziału zawierają zasadnicze przepisy w sprawie nowego systemu wspierania produkcji bawełny.

27. Oprócz kwoty rozdzielonej pomocy, do której uprawniony jest każdy kwalifikujący się rolnik na podstawie tytułu III rozporządzenia nr 1782/2003, art. 110b określa warunki wypłaty wsparcia będącego „związaną pomocą", wypłacaną od hektara kwalifikujących się gruntów. Aby zakwalifikować się, powierzchnia musi być „powierzchnią gruntów rolnych, zatwierdzoną przez państwo członkowskie do celów produkcji bawełny, obsianą odmianami zatwierdzo-

23 — Motywy 1 i 2 preambuły.

24 — Motyw 5.

25 — Motyw 6. Tytuł III rozporządzenia nr 1782/2003 reguluje kryterium kwalifikowania się oraz mechanizm wprowadzania jednolitych płatności rolnych.

26 — Motyw 5. Z odsetka tego wynika kwota pomocy na kwalifikujący się hektar na podstawie nowego art. 110c rozporządzenia nr 1782/2003 wprowadzonego art. 1 ust. 20 zaskarżonego rozporządzenia.

nymi i utrzymywaną jako taka co najmniej do czasu otwarcia się torebki nasiennej [27] w normalnych warunkach uprawy".

28. W art. 110c ust. 1 ustalona została łączna powierzchnia kwalifikująca się do uzyskania pomocy (dla Hiszpanii 70 000 hektarów łącznie). W art. 110c ust. 2 ustalona została kwota pomocy na kwalifikujący się hektar (w przypadku Hiszpanii, 1039 EUR).

29. Co więcej, wszystkie płatności mają być przekazywane bezpośrednio rolnikom uprawiającym bawełnę. Nie będą one już wypłacane za pośrednictwem przedsiębiorstw odziarniających [28].

30. Wreszcie art. 1 ust. 22 wprowadził do rozporządzenia nr 1782/2003 tytuł IVb zatytułowany „Transfery finansowe". Ów tytuł zawiera nowy art. 143, na podstawie którego „począwszy od roku budżetowego 2007 kwota 22 mln EUR" dostępna jest na każdy rok kalendarzowy jako dodatkowe wspólnotowe wsparcie działań w regionach produkcji bawełny w celu zrekompensowania wszelkiej restrukturyzacji, jakiej nowy system wsparcia może wymagać w tych regionach [29].

III — Ocena

A — *W przedmiocie pierwszego zarzutu, opartego na rzekomym naruszeniu protokołu nr 4*

31. Hiszpania twierdzi, iż ustalając otwarcie się torebek, a nie zbioru, jako momentu, w którym grunt rolny obsiany bawełną staje się kwalifikującym się do pomocy, nowy art. 110b rozporządzenia nr 1782/2003 narusza wymogi ust. 3 protokołu nr 4. Hiszpania w istocie twierdzi, że zarówno dosłowna, jak i systemowa wykładnia protokołu nr 4 prowadzi do wniosku, iż aby system wsparcia został zakwalifikowany jako „pomoc dla produkcji bawełny" w rozumieniu ust. 3, bawełna musi zostać zebrana.

27 — Otwarcie torebki jest chwilą, gdy torebka zawierająca nasienia bawełniane otwiera się, a włókna bawełniane rosnące wokół nasion, tzn. szarpie, stają się widoczne.

28 — Nowe art. 110a i 110f rozporządzenia nr 1782/2003 wprowadzone art. 1 ust. 20 zaskarżonego rozporządzenia.

29 — Zobacz motyw 22 zaskarżonego rozporządzenia. Ta dodatkowa kwota winna zostać wykorzystana zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1257/1999, przywołanego powyżej w przypisie 18.

32. Argumenty Hiszpanii w tym tytule można streścić w następujący sposób. Zasadniczym wymogiem ust. 3 protokołu nr 4 jest to, że wspólnotowy system wsparcia dla bawełny musi obejmować „pomoc dla produkcji". „Produkcja" w sposób dorozumiany oznacza, że bawełna powinna nie tylko osiągnąć stadium otworzenia się torebek, lecz również powinna zostać rzeczywiście zebrana. W przeciwnym wypadku, stricto sensu produkcja bawełny nie ma miejsca.

33. Analizę tę wspiera okoliczność, że preambuła protokołu nr 4 wspomina o znaczeniu bawełny jako surowca. Jedynie zebrana bawełna może zostać poddana przetwarzaniu przemysłowemu. Wobec powyższego tylko zebrana bawełna może zostać zakwalifikowana jako surowiec.

34. Ponadto w ust. 1 protokołu nr 4[30] stwierdzono, iż protokół „dotyczy bawełny, z wyjątkiem [bawełny] zgrzebnej lub czesanej, objętej pozycją 5201 00 Nomenklatury Scalonej". Będzie to miało sens jedynie wówczas, gdy pojęcie „bawełna" dotyczy bawełny zebranej.

35. Hiszpania ponadto podnosi, iż zgodnie z podstawową zasadą prawa cywilnego, wspólną dla wielu państw członkowskich[31], płody ziemi nie są uznawane za „produkty", nim zostaną oddzielone od rośliny, na której rosną: to znaczy, zanim zostaną zebrane. To samo dotyczy bawełny.

36. Wreszcie Hiszpania przytacza argument natury lingwistycznej oparty na hiszpańskim tekście zaskarżonego rozporządzenia. Motyw 5 nakłada wymóg, że „część wsparcia winna nadal pozostawać wsparciem związanym z *uprawą* bawełny" (podkreślone w oryginalnym wniosku hiszpańskim); zaś rozdział 10a tytułu 4 jest zatytułowany (w swej hiszpańskiej wersji) „Pomoc specyficzna w odniesieniu do uprawy (a nie produkcji) bawełny". Hiszpania podnosi, że produkcja i uprawa nie są wyrazami bliskoznacznymi. O ile produkcja może być porównywana ze zbiorem, to nigdy nie może ona być porównywana z uprawą. Wobec powyższego zaskarżone rozporządzenie stanowi naruszenie protokołu nr 4.

37. Nie podzielam hiszpańskiej wykładni protokołu nr 4.

38. Jak słusznie podkreśla Rada, ust. 3 obowiązującej obecnie wersji protokołu nr 4 po

30 — Zmienionego rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 4006/87 z dnia 23 grudnia 1987 r. zmieniającym Protokół nr 4 w sprawie bawełny (Dz.U. L 377, str. 49) w celu zharmonizowania opisów towarów i pozycji taryfy celnej występujących w protokole nr 4 z nomenklaturą scaloną towarów, opartą na systemie zharmonizowanym, wprowadzonym rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. (Dz.U. L 256, str. 1), ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 3985/87 z dnia 22 grudnia 1987 r. (Dz.U. L 376, str. 1).

31 — Hiszpania powołuje się na następujące kodeksy cywilne: hiszpański, włoski, belgijski i francuski.

prostu przewiduje, bez dokonywania dalszych kwalifikacji, że system wsparcia „obejmuje udzielanie pomocy dla produkcji". Protokół nr 4 nie zawiera żadnego wyraźnego wymogu, z którego można by wnosić, że system wsparcia i odpowiadająca mu pomoc dla produkcji są zależne od rzeczywiście zebranej bawełny. Ponadto nowy ust. 6 protokołu nr 4 wprowadzony rozporządzeniem nr 1050/2001 upoważnił Radę do podejmowania decyzji o koniecznych dostosowaniach oraz zatwierdzania *ogólnych* zasad wprowadzania w życie przepisów niniejszego protokołu. Rada zatem wyraźnie uzyskała szeroki zakres uznania, w jaki sposób należy organizować pomoc dla „produkcji bawełny". Jedyne ograniczenie w wykonywaniu tego uprawnienia z mocy protokołu nr 4 jest oczywiste: przyjęte reguły muszą być odpowiednie dla realizacji celów przewidzianych w ust. 2.

39. W braku jakichkolwiek zastrzeżeń w protokole nr 4, iż produkcja bawełny oznacza bawełnę zebraną, nie uważam restrykcyjnej hiszpańskiej wykładni pojęcia „produkcji" za przekonującą. W kategoriach ekonomicznych „produkcja" oznacza zarówno ostateczny wynik procesu produkcyjnego — przemysłowego wytwarzania bądź rolniczego — jak i sam proces produkcyjny [32]. Jak sama Hiszpania przyznaje, proces produkcji składa się z wielu powiązanych ze sobą etapów. Moim zdaniem, pomoc dla produkcji może polegać na pomocy udzielanej do wspierania wszelkich etapów, w tym „uprawy", nawet jeżeli udzielenie tej pomocy nie jest uzależnione od uzyskania surowca przeznaczonego do sprzedaży na rynku.

40. Zważywszy, iż pojęcie pomocy dla produkcji w protokole nr 4 obejmuje pomoc udzielaną do wspierania wszelkich etapów uprawiania, a więc produkowania bawełny, okoliczność, iż dla celów prawa cywilnego „płód" nie ma bytu prawnego aż do oddzielenia go od rośliny, nie podważa tego rozumowania.

41. Nie akceptuję również, iż przywołane w preambule protokołu nr 4 „znaczenie bawełny jako surowca" oznacza, że protokół nr 4 dotyczy wyłącznie zebranej bawełny. Pełne brzmienie motywu, na który powołuje się Hiszpania, jest następujące: „uznając znaczenie bawełny jako surowca, nie powinien zostać zakłócony system handlu z państwami trzecimi". Ujmując rzecz w odpowiednich okolicznościach, wydaje mi się, iż powoływanie się na znaczenie bawełny jako surowca kładzie nacisk na to, iż bez względu na wybrany system wsparcia, nie powinien nastąpić (ujemny) skutek w handlu

32 — Zgodnie z *Shorter Oxford English Dictionary* „produkcja" oznacza „action or an act of producing, making or causing something" [„czynność lub akt produkcji, wytwarzania lub powodowania czegoś"] oraz „something which is produced by an action, process" [„coś, co zostało wyprodukowane takim działaniem, procesem"]. To samo odnosi się do języka hiszpańskiego. Zgodnie z *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* „producción" oznacza „acción de producir" oraz "la cosa producida".

z państwami trzecimi. Nie rozumiem, w jaki sposób można by przyjąć, że protokół nr 4 dotyczy wyłącznie zebranej bawełny [33].

42. Podobnie opieranie się Hiszpanii na zawężającej dosłownej wykładni odesłania: „dotyczy bawełny, z wyjątkiem [bawełny] zgrzebnej lub czesanej, objętej pozycją 5201 00 Nomenklatury Scalonej" zawartego w ust. 1 protokołu nr 4 specjalnie nie wzmacnia tego argumentu. Odesłanie to niekoniecznie wyklucza niezebraną bawełnę spod zakresu stosowania protokołu nr 4. Zgrzebywanie i czesanie są procesami, którym poddawana jest zebrana bawełna celem wyczyszczenia nieczystości i mniejszych nitek włókien bawełnianych, wystających z nasienia. Bawełna na etapie otwierania się torebki pozostaje (z definicji) „niezgrzebaną ani nieczesaną". Wobec powyższego wchodzi ona w zakres ust. 1.

43. Warto podkreślić w tym miejscu, iż sporny system nie uniemożliwia rolnikom dokonywania zbiorów. Wręcz przeciwnie, to właśnie im pozostawia wybór w tym zakresie. Leżącym u podłoża założeniem pozostaje, że dokonanie zbiorów będzie dla nich opłacalne, jeżeli uprawa dojdzie do etapu otwierania się torebek „w normalnych warunkach uprawy" oraz przy dobrych uwarunkowaniach rolniczych i środowiskowych. Zbadam, czy to proste założenie można przyjąć przy omówieniu czwartej podstawy stwierdzenia nieważności.

44. Odniosę się zwięźle do argumentu hiszpańskiego związanego z motywem 5 zaskarżonego rozporządzenia. Jeżeli uprawę uznaje się za etap procesu produkcyjnego — co wcześniej przyjęłam — to pomoc dla „uprawy" może zostać przyrównana do pomocy dla produkcji.

45. Argument o charakterze lingwistycznym, oparty na okoliczności, że hiszpańska wersja językowa rozdziału 10a zaskarżonego rozporządzenia została zatytułowana „Pomoc specyficzna w odniesieniu do uprawy bawełny", jest chybiony z innych powodów. Wystarczy zauważyć, że terminologii tekstu hiszpańskiego przeczą liczne pozostałe wersje językowe. Przykładowo rozdział ten jest zatytułowany w następujący sposób: „Crop specific payment for cotton" (wersja angielska), „Pagamento específico para o algodão" (wersja portugalska), „Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle" (wersja niemiecka), „Aide spécifique au cotton" (wersja francuska) oraz „Pagamento specifico per il cotone" (wersja włoska). Trybunał w przeszłości dawał pierwszeństwo wersjom językowym tworzą-

33 — W rzeczy samej, wydaje mi się, że system z 2001 r., funkcjonujący poprzez przedsiębiorstwa odziarniające, w istocie stanowił dotację cenową umożliwiającą, aby bawełna wyprodukowana w UE była konkurencyjna po cenach światowych na rynku globalnym. Mogło to wywrzeć o wiele poważniejszy potencjalny skutek na handel z państwami trzecimi niż nowy system wsparcia wprowadzony zaskarżonym rozporządzeniem.

cym większość, gdy wynikająca z nich wykładnia pozostawała bliższa zamierzonym celom rozporządzenia [34]. Tak też jest w tym przypadku. Skoro — moim zdaniem — pomoc dla uprawy oznacza pomoc dla produkcji, to wyrażenie „uprawa" w tekście hiszpańskim nie wykazuje, aby nowy system naruszał protokół nr 4.

46. Patrząc na sprawę w bardziej zasadniczy sposób, wydaje mi się, iż ustawodawca wspólnotowy zamierzał umożliwić wprowadzenie reform wspólnej polityki rolnej zaproponowanych przez MacSharry'ego w ramach struktury istniejących przepisów traktatu i protokołów, w tym protokołu nr 4. Orientacja tych reform wraz z ich naciskiem na posługiwanie się pomocą rozdzieloną (a nie związaną) przemawia przeciwko tak restrykcyjnej wykładni protokołu nr 4, że *wszelkie* rozdzielenie przerywa niezbędne ogniwo pomiędzy udzielaną pomocą a „produkcją" bawełny [35].

47. Wobec powyższego pierwszy zarzut nieważności podniesiony przez Hiszpanię jest bezzasadny.

34 — Wyrok z dnia 7 lipca 1988 r. w sprawie 55/87 Moksel, Rec. str. 3845, pkt 16 i nast., oraz wyrok z dnia 17 października 1996 r. w sprawie C-64/95 Lubella, Rec. str. I-5105, pkt 18. Opinia rzecznika generalnego Stix-Hackl w sprawie C-265/03 Simutenkov (wyrok z dnia 12 kwietnia 2005 r., Zb.Orz. str. I-2579) zawiera analizę orzecznictwa o wykładni rozbieżnych wersji językowych.

35 — Należy przyznać uczciwie, że podczas rozprawy Hiszpania nie podnosiła argumentu, iż *wszelkie* rozdzielenie pozostaje bezprawne. Hiszpania twierdzi natomiast, że można wprowadzić rozdzieloną pomoc, pod warunkiem że system jako całość, a w szczególności kwota nadal udzielanej pomocy związanej, umożliwi dalsze prowadzenie produkcji bawełny w regionach, w których ma ona znaczenie dla gospodarki lokalnej, czego — zdaniem Hiszpanii — nowy system wsparcia nie zrealizował.

B — *W przedmiocie drugiego zarzutu: naruszenie zasadniczych wymogów proceduralnych (brak uzasadnienia bądź niewystarczające uzasadnienie)*

48. Hiszpania podnosi, że Rada nie przywołała powodów, na których opiera się zaskarżone rozporządzenie. W szczególności Rada nie wyjaśniła, dlaczego nowy system odchodzi od pośrednich wypłat pomocy przez przedsiębiorstwa odziarniające na rzecz bezpośrednich wypłat pomocy producentom. Rada nie przedstawiła uzasadnienia, dlaczego został wybrany etap otwarcia torebek jako moment określający kwalifikowanie się producentów do uzyskania pomocy związanej.

49. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu oraz „gdy chodzi o akt powszechnie obowiązujący, preambuła może się ograniczać do wskazania całościowej sytuacji, która doprowadziła do jego wydania, a po drugie generalnych celów, jakim ma on służyć" [36]. Ponadto „byłoby nadmiernym żądanie szczegółowego uzasadnienia każdej decyzji technicznej, jeżeli z zaskarżonego aktu wynikają

36 — Wyrok z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-284/94 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-7309, pkt 28; oraz wyrok z dnia 13 marca 1968 r. w sprawie 5/67 Beus, Rec. str. 125. Ostatnio zob. wyrok z dnia 17 września 1998 r. w sprawie C-372/96 Pontillo, Rec. str. I-5091, pkt 36.

istotne cele, do których osiągnięcia zmierza instytucja" [37].

50. Trybunał również wielokrotnie orzekał, że „ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi [art. 253 WE], winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę" [38].

51. Moim zdaniem sporne rozporządzenie w wystarczający sposób spełnia te warunki, jeżeli uwzględni się jego kontekst i całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę.

52. Obszerna preambuła do rozporządzenia nr 1782/2003 w sposób przejrzysty i jasny wyjaśnia przyczyny wynikające z prowadzonej polityki zmiany ogólnego systemu wsparcia dla rolników na podstawie wspólnej polityki rolnej. Motywy 24 i 28 jasno i jednoznacznie stwierdzają, że celem dokonywanych zmian jest odejście od polityki wspierania cen i produkcji oraz przejście do polityki wspierania dochodów rolników. Ten wybór prowadzonej polityki ma na celu wzmocnienie konkurencyjności europejskiego sektora rolnego, norm ochrony środowiska oraz produkcji odpowiadającej zapotrzebowaniu na rynku. Te cele należy widzieć w świetle średnio- i długoterminowej polityki Wspólnoty polegającej na zmniejszaniu wsparcia Wspólnoty dla sektora rolnego. W świetle tych celów z preambuły również jasno wynika, że nowy system zamierza umożliwić rolnikom większą swobodę wyboru upraw, jednocześnie gwarantując im godziwe dochody.

53. O ile chodzi o specjalne wsparcie dla produkcji bawełny, motywy 4–6 preambuły w sposób jasny i jednoznaczny wskazują powody, dlaczego produkcja bawełny i niektóre inne uprawy mają nadal korzystać z pomocy związanej jako uzupełnienia dla pomocy rozdzielonej w kontekście reformy wspólnej polityki rolnej [39].

54. Prawdą jest, że preambuła zaskarżonego rozporządzenia nie wyjaśnia w sposób szczegółowy, dlaczego została ustalona relacja 35%:65% pomiędzy pomocą związaną a rozdzieloną. Nie uważam tego jednak za brak uzasadnienia.

55. Określenie relacji pomiędzy pomocą związaną a rozdzieloną jest decyzją techniczną, a instytucje wspólnotowe nie są zobowiązane do przedstawiania szczegółowego uzasadnienia każdej decyzji technicznej

37 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 30 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

38 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, pkt 63.

39 — Zobacz powyżej pkt 24 i 25.

podejmowanej dla osiągnięcia zamierzonych celów. Motywy 5 i 6 preambuły zaskarżonego rozporządzenia wykazują, że zdaniem Rady oba szczeble utrzymanej pomocy „umożliwiałyby dalsze prowadzenie działalności specyficznej dla sektora bawełny i zapobiegałyby wypieraniu bawełny przez inne uprawy". Być może pogląd Rady okaże się niesłuszny. Jednakże w takim wypadku błąd ten nie wynikałby z nieodpowiedniego uzasadnienia, lecz z błędu w ocenie, który zostanie zbadany w niniejszej sprawie przez pryzmat zasady proporcjonalności [40].

56. Stanowisko w sprawie uzasadnienia wyboru etapu otwarcia torebek (zamiast np. zbioru) jako momentu decydującego o kwalifikowaniu się do pomocy jest odmienne. Zaskarżone rozporządzenie nie zawiera wyjaśnienia tego wyboru. Jest to oczywiście niezadowalające.

57. Wyrażam wątpliwość, czy ten brak sam w sobie jest na tyle poważny, aby Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia z powodu braku uzasadnienia, a więc naruszenia istotnego wymogu proceduralnego. Ten wybór, podobnie jak relacja pomiędzy pomocą związaną a rozdzieloną, jest decyzją techniczną [41]. Nie jest to wybór nie do przyjęcia jako moment wypłaty pomocy związanej. Ustawodawca wspólnotowy nie jest zobowiązany do szczegółowego wyjaśniania każdej decyzji technicznej w preambule aktu powszechnie obowiązującego takiego jak rozporządzenie. Za bardziej właściwe uważam ponowne zbadanie tego zagadnienia w kontekście, czy system wprowadzony zaskarżonym rozporządzeniem spełnia wymogi zasady proporcjonalności.

58. W świetle powyższego druga podstawa stwierdzenia nieważności podana przez Hiszpanię nie została wykazana.

C — *W przedmiocie trzeciego zarzutu: rzekome nadużycie władzy*

59. Hiszpania utrzymuje, iż przyjmując zaskarżone rozporządzenie na podstawie

40 — Zobacz np. rozróżnienie poczynione przez Trybunał w wyroku z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-265/97 P VBA przeciwko Florimex i in., Rec. str. I-2061, pkt 110–122.

41 — Rzeczywiście istnieje argument, że wymóg, aby bawełna osiągnęła stadium otwarcia torebek, aby zakwalifikowano się do pomocy, lecz niekoniecznie wymóg, aby została zebrana, może być o wiele sprawniejszy w kategoriach ekonomicznych. Jeżeli ceny światowe zebranej i odziarnionej bawełny są zbyt niskie, aby uzasadniały zbiór bawełny, to byłoby niedorzecznym zmuszanie producentów bawełny do ponoszenia (dodatkowych) kosztów zbiorów w celu zakwalifikowania się do pomocy wspólnotowej. Wybierając moment otwarcia torebek jako punktu spełnienia wymogów, grunty rolne przeznaczone pod bawełnę będą utrzymywane w stanie nadającym się do produkcji bawełny nawet w latach, gdy zbiory uprawy bawełny nie będą opłacalne.

ust. 6 protokołu nr 4, Rada nadużyła władzy. Dokonana przez Radę zmiana systemu z 2001 roku nie ograniczała się do wprowadzenia wyłącznie dostosowań, jak to przewiduje ust. 6. Wręcz przeciwnie, stanowi ono materialną reformę systemu pomocy produkcyjnej dla bawełny. Posługując się ust. 6 protokołu nr 4 w celu wprowadzenia reformy, Rada zamierzała obejść szczególną procedurę przewidzianą przy zmianie przepisów prawa pierwotnego Wspólnoty, na przykład takich, jak zawarte w protokole nr 4.

60. Jak Trybunał już wielokrotnie konsekwentnie orzekał, „akt stanowi nadużycie władzy jedynie wówczas, gdy na podstawie obiektywnych, istotnych i spójnych przesłanek wydaje się, że został on wydany wyłącznie lub przede wszystkim w celu osiągnięcia innych celów niż wskazane albo w celu obejścia szczególnej procedury przewidzianej w traktacie w okolicznościach danego przypadku" [42].

61. Ewidentnie warunki te nie zostały spełnione w tym przypadku.

62. Po pierwsze, ust. 6 protokołu nr 4 przewiduje szczególną procedurę obejmującą wniosek Komisji w sprawie zmiany systemu wsparcia dla bawełny oraz opinię zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Komisja i Rada ściśle przestrzegały tej procedury przy dostosowywaniu systemu wsparcia dla bawełny do zasad leżacych u podstaw reformy wspólnej polityki rolnej zaproponowane przez MacSharry'ego. Trudno dopatrywać się tu nadużycia władzy.

63. Po drugie, Rada korzystała w przeszłości z ust. 6 oraz jego wcześniejszej wersji, ust. 11, przy dokonywaniu istotnych zmian w samym protokole nr 4 [43]. W rzeczy samej, od czasu przyjęcia rozporządzeń: nr 1050/2001 i 1051/2001 system pośredniej pomocy dla produkcji bawełny za pośrednictwem przedsiębiorstw odziarniających nie był regulowany przepisami protokołu nr 4, lecz rozporządzeniami wspólnotowymi wydanymi na podstawie protokołu nr 4. Ściśle rzecz biorąc, zaskarżone rozporządzenie w ogóle nie zmienia protokołu nr 4, lecz rozporządzenie nr 1782/2003 w zakresie sektora bawełnianego.

64. W tych okolicznościach przyjęcie ust. 6 jako podstawy zmiany wspólnotowego sys-

42 — Wyrok z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. str. I-4023, pkt 24, oraz przywołane tam orzecznictwo.

43 — Przykładowo rozporządzenie Rady (WE) nr 1553/95 z dnia 29 czerwca 1995 r. dostosowujące po raz piąty system pomocy dla bawełny wprowadzony protokołem 4 załączonym do Aktu przystąpienia Grecji (Dz.U. L 148, str. 45), wydane na podstawie wcześniejszej wersji ust. 11 protokołu nr 4. Zobacz również rozporządzenie nr 1050/2001, które zostało wydane na podstawie ust. 6 (zob. powyższy pkt 8).

temu wsparcia dla bawełny wydawało się najbardziej oczywistą decyzją. Hiszpania nie przedstawiła żadnych dowodów, iż postępując w ten sposób, Rada dążyła do osiągnięcia innych celów niż wskazane w zaskarżonym rozporządzeniu.

65. Nie występują zatem „obiektywne, istotne i spójne przesłanki" upoważniające do wniosku, że Rada umyślnie wykorzystała procedurę przewidzianą w ust. 6 protokołu nr 4 wyłącznie lub głównie w celu osiągnięcia innych celów niż przywołane albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie.

66. Tym samym trzecia podstawa stwierdzenia nieważności jest bezzasadna.

D — *W przedmiocie zarzutu czwartego: naruszenie podstawowych zasad*

67. Dla ułatwienia najpierw ustosunkuję się do argumentów związanych z uzasadnionymi oczekiwaniami, a następnie związanych z proporcjonalnością.

1. W przedmiocie uzasadnionych oczekiwań

68. Hiszpania podnosi, iż podmioty prowadzące działalność gospodarczą w sektorze bawełny mogły w uzasadniony sposób spodziewać się dalszego korzystania z systemu wsparcia wspólnotowego, który nie będzie szkodził utrzymaniu tej uprawy. Wydanie zaskarżonych przepisów nie było jednak przewidywalne oraz nie było uzasadnione ani ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia, ani na podstawie zobowiązań międzynarodowych Unii Europejskiej.

69. Zarzutów tych nie można uwzględnić.

70. Po pierwsze, trudno określić zaskarżone akty jako nieprzewidywalne w rozumieniu wymogów orzecznictwa [44]. Reforma wspólnej polityki rolnej była przedmiotem dyskusji na szczeblu politycznym od 1992 r. W 2003 r. Rada wreszcie uzgodniła naczelną zasadę reform MacSharry'ego, to znaczy odejście od systemu wsparcia opartego na produkcji i cenach na rzecz systemu wspierającego dochody rolników. Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało wydane w celu wprowadzenia tych zasad i wyraźnie je odzwierciedla. Ponadto, na wniosek Rady, Komisja

44 — Zobacz wyrok z dnia 1 lutego 1978 r. w sprawie 78/77 Lührs, Rec. str. 169, pkt 6; wyrok z dnia 11 marca 1987 r. w sprawie 265/85 Van den Bergh en Jurgens i Van Dijk Food Products przeciwko Komisji, Rec. str. 1155, pkt 44.

wydała komunikat w 2003 r. [45], w którym wyjaśniła, w jaki sposób zamierza zmienić system wsparcia dla bawełny w świetle nowych zasad wspólnej polityki rolnej. Nowy system wsparcia dla bawełny wprowadzony zaskarżonym rozporządzeniem daleki był zatem od nieprzewidywalnego.

71. Ponadto pierwotny wniosek Komisji przewidywał, że zaprzestano by stosowania systemu wsparcia z 2001 r. po roku gospodarczym 2004/05 oraz że nowy system zostałby wprowadzony od 1 września 2005 r., lecz miałby zastosowanie wobec bawełny posianej wiosną 2005 r. [46]. Zresztą nowy system wsparcia został przyjęty w 2004 r., lecz wszedł w życie wraz z pozostałymi reformami wspólnej polityki rolnej w 2006 r. Ustawodawca wspólnotowy był uprawniony do uznania tego okresu za wystarczający, aby podmioty gospodarcze, których zmiany dotyczyły, mogły przystosować się do nowego systemu. W takich okolicznościach podmioty gospodarcze nie mogą powoływać się na argumentację opartą na naruszeniu ich uzasadnionych oczekiwań, jeżeli w następstwie przyjęty został dany środek [47].

72. Po drugie, Trybunał wielokrotnie w sposób konsekwentny orzekał, że „jakkolwiek zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do podstawowych zasad Wspólnoty, podmioty gospodarcze nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach swobodnego uznania przyznanego instytucjom wspólnotowym, zwłaszcza w takiej dziedzinie jak wspólna organizacja rynku, której cel niesie z sobą konieczność ciągłego dostosowywania przepisów, podyktowaną zmianami sytuacji gospodarczej" [48].

73. Rada posiadała wyraźne upoważnienie do dokonywania dostosowań systemu wsparcia dla bawełny (początkowo na podstawie ust. 11, a następnie ust. 6 protokołu nr 4) w przypadku zaistnienia zmian gospodarczych, społecznych lub w zakresie prowadzonej polityki. Rada już wielokrotnie korzystała z tych uprawnień. Gdy instytucje wspólnotowe dysponują tak szerokim zakresem uznania przy doborze środków, to wówczas przedsiębiorstwa działające w sektorze bawełnianym nie mogą powoływać się na prawa nabyte w celu utrzymania pierwotnej sytuacji bądź czerpanych z niej korzyści w danym okresie [49].

74. Wobec powyższego powoływanie się Hiszpanii na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań jest bezzasadne.

45 — Zobacz powyżej przypis 12.

46 — COM(2003) 698 wersja ostateczna, pkt 2.5.

47 — Zobacz m.in. wyrok w sprawie Lührs, przywołany powyżej w przypisie 44, pkt 6; wyrok Sądu z dnia 16 października 1996 r. w sprawie T-336/94 Efisol przeciwko Komisji, Rec. str. II-1343, pkt 31.

48 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93 oraz C-362/93 Crispoltoni i in., Rec. str. I-4863, pkt 56, oraz przywołane tam orzecznictwo. W tych okolicznościach warto zauważyć, że motyw 22 rozporządzenia nr 1782/2003 już wskazywał, że „[b]eneficjenci nie mogą zatem zakładać niezmienności warunków uzyskania wsparcia i powinni być przygotowani na ewentualny przegląd systemów w świetle rozwoju sytuacji na rynku".

49 — Zobacz np. wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-353/92 Grecja przeciwko Radzie, Rec. str. I-3411, pkt 45, oraz przywołane tam orzecznictwo.

2. W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

75. Instytucje wspólnotowe dysponują szerokim zakresem uznania, jeśli chodzi o odpowiednie środki realizacji zamierzonych celów aktem wspólnotowym, w szczególności w przypadku zarządzania rynkami rolnymi [50]. Pozostaje równie oczywiste, że muszą istnieć granice zakresu uznania poszczególnych instytucji, jeżeli miałaby zostać utrzymana kontrola sądowa ustawodawstwa w sektorze rolnym.

76. Tak więc Trybunał również stwierdził, iż „zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by akty instytucji Wspólnoty nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów" [51].

77. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, iż w takich przypadkach kontrola sądowa musi ograniczać się do zbadania, czy akty są „oczywiście nieodpowiednie" w odniesieniu do zamierzonych celów, a nie, czy przyjęte działanie było jedynym lub najlepszym z możliwych dla osiągnięcia tych celów [52]. Jeżeli instytucje wspólnotowe popełniły oczywisty błąd w ocenie, to powstały akt będzie oczywiście nieodpowiedni, a w konsekwencji sprzeczny z zasadą proporcjonalności [53]. W rzeczy samej taki błąd z natury swej dewaluuje ciąg rozumowania prowadzący do wybranego aktu i powoduje, że skorzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych przez instytucje wspólnotowe jest wadliwe. Z zasad logiki wynika, że orzecznictwo nie może być poddane wykładni, z której wynikałoby, że instytucje wspólnotowe nie muszą prowadzić *żadnych* badań właściwości charakteru zaskarżonych aktów w odniesieniu do postawionych celów.

78. Zasada proporcjonalności niekiedy wymaga od władz krajowych „ostrożnego zbadania możliwości zastosowania aktów ograniczających w mniejszym stopniu swobodę przemieszczania się oraz do odrzucenia ich jedynie wówczas, gdy ich niewłaściwy charakter w odniesieniu do zamierzonego celu został jasno stwierdzony" [54].

79. Nie uważam, aby tak ścisły obowiązek mógł zostać automatycznie przeniesiony na dokonywanie oceny aktów wspólnotowych,

50 — Wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, pkt 80, oraz przywołane tam orzecznictwo.

51 — Idem, pkt 81 oraz przywołane tam orzecznictwo.

52 — Idem, pkt 82 i 83 oraz przywołane tam orzecznictwo.

53 — Wyrok z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. I-5755, pkt 50–67, w szczególności pkt 58.

54 — Wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. str. I-9871, pkt 87. Sprawa dotyczyła aktu krajowego promującego ochronę środowiska kosztem swobody przemieszczania się towarów.

a w konsekwencji, że należałoby wymagać takiego samego stopnia staranności zarówno od władz krajowych, jak i wspólnotowych przy wprowadzaniu aktów prawnych. Okoliczność, że wobec aktów wspólnotowych stosowana jest mniej rygorystyczna norma proporcjonalności, może zostać poddana krytyce. Może to być (przynajmniej częściowo) uzasadnione okolicznością, że o ile akty wspólnotowe wydawane są w drodze wspólnotowego procesu podejmowania decyzji i mają na uwadze ogólny interes Wspólnoty, o tyle akty krajowe na ogół zmierzają do realizacji interesów narodowych, które mogą być sprzeczne z interesami Wspólnoty [55].

80. Niemniej jednak odczytuję zasadę proporcjonalności jako nakładającą obowiązek na instytucje wspólnotowe, aby co najmniej wykazały, że proponowane akty są, bez zagłębiania się w sprawę, odpowiednie do osiągania uzasadnionych celów wskazanych przez tenże akt, oraz aby były świadome, jak dotkliwe mogą okazać się proponowane akty. W przeciwnym wypadku Trybunał nie będzie w stanie sprawować kontroli, czy instytucje wspólnotowe „wykroczyły poza to, co odpowiednie i konieczne do osiągania uzasadnionych celów", oraz czy (jeżeli, tak jak w niniejszej sprawie, istniał wybór pomiędzy kilkoma odpowiednimi działaniami) zostało wybrane „najmniej dotkliwe" rozwiązanie, przy którym „wynikające z tego niedogodności" nie są „nadmierne w stosunku do zamierzonych celów". W każdym razie instytucje wspólnotowe muszą być w stanie uzasadnić swój wybór prawodawczy, jeżeli zostanie on zakwestionowany przed Trybunałem na podstawie zasady proporcjonalności.

81. W świetle powyższego uważam, że argumentacja Hiszpanii co do naruszenia zasady proporcjonalności jest pod dwoma względami częściowo zasadna.

a) Brak badania w sprawie ewentualnych skutków

82. Jest bezsporne, że Komisja nie przeprowadziła żadnych wstępnych badań co do prawdopodobnych skutków społeczno-ekonomicznych proponowanego nowego systemu wsparcia dla produkcji bawełny. Nie była do tego zobowiązana na podstawie jakiegokolwiek przepisu prawa wspólnotowego. Niemniej jednak, zgodnie z oświadczeniem Hiszpanii przed Trybunałem, które nie zostało zakwestionowane, badania tego rodzaju zostały wykonane w innych sektorach rolnych, zanim zostały przedstawione projekty reform [56].

55 — Tego poglądu bronił rzecznik generalny Jacobs w pierwszym wykładzie *Journal of Environmental Law* wygłoszonym w University College London w dniu 24 listopada 2005 r. Tekst jego wykładu ma zostać wkrótce opublikowany w tym periodyku.

56 — Zobacz również oświadczenia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powyżej w pkt 21.

83. W trakcie rozprawy Komisja wyraziła pogląd, że badanie skutków nie było potrzebne, ponieważ system wsparcia produkcji bawełny jest prosty w porównaniu ze wspólną organizacją innych rynków (to znaczy prosty mechanizm łączy wewnętrzną cenę korzystającą ze wsparcia i zewnętrzną cenę na rynku światowym). Moim zdaniem jest to nadmierne uproszczenie, nieznajdujące odzwierciedlenia w stanie faktycznym. Gospodarka wiejska stanowi współzależną całość, zaś wówczas, gdy cechy produktów wymagają, aby pierwotne przetwarzanie produktów odbywało się na miejscu, stanowi to znaczący składnik lokalnego zatrudnienia i wytwarzania dochodów. W rzeczy samej ustawodawca wspólnotowy wcześniej uznawał istniejące powiązanie pomiędzy produkcją bawełny a pierwszym etapem przetwarzania bawełny (odziarnianie), tworząc system wsparcia, który wyraźnie wspierał zarówno producentów bawełny, jak i przedsiębiorstwa odziarniające.

84. Rada w trakcie rozprawy w podobnym duchu podniosła, że nie jest zobowiązana do rozważania skutków reform dla przedsiębiorstw odziarniających. Jestem przekonana, iż w kategoriach ogólnych Rada słusznie stwierdza, że art. 37 WE i wydawane na jego podstawie akty dotyczą rolnictwa, a nie przemysłu.

85. W niniejszej sprawie występują jednak szczególne okoliczności. Zgodnie z art. 32 WE, dla celów wspólnej polityki rolnej, przez produkty rolne należy rozumieć „płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami". Pojęcie „pierwszego przetworzenia" zostało zdefiniowane przez Trybunał w sposób rozszerzający w sprawie König jako „wskazujące na jasną współzależność gospodarczą pomiędzy podstawowymi produktami a produktami powstałymi w wyniku procesu produkcyjnego, bez względu na ilość działań związanych z powyższym" [57].

86. Odziarnianie stanowi pierwszy proces przetwarzania surowej bawełny w produkt, który może zostać wprowadzony do obrotu w celu dokonania dalszego przetwarzania lub wchłonięcia go przez inne produkty, na przykład materiały włókiennicze. Nie jest oczywiste, że odziarniona bawełna jako taka nie może zostać zakwalifikowana jako produkt rolny. Ponadto system wsparcia z 2001 r. wyraźnie wspierał zarówno producentów bawełny, jak i przedsiębiorstwa odziarniające [58].

87. Jakkolwiek by było, przed Trybunałem oświadczono — bez sprzeciwu ze strony Rady lub Komisji — że bawełna musi być odziarniana w pobliżu miejsca produkcji oraz że nie może być transportowana na długich dystansach. Jest zatem oczywiste, iż w społeczności rolnej, silnie uzależnionej od produkcji bawełny, na lokalne zatrudnienie

57 — Wyrok z dnia 29 maja 1974 r. w sprawie 185/73, Rec. str. 607, pkt 13.

58 — Zobacz pkt 10–12.

związane z bawełną składa się zarówno rolnicza siła robocza, jak również pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach odziarniających.

88. Natomiast nowy system wsparcia, przekazując pomoc bezpośrednio producentom bez stawiania wymogu sprzedaży bawełny przedsiębiorstwom odziarniającym w celu zakwalifikowania się do pomocy, może spowodować, że lokalny przemysł odziarniający stanie się nieopłacalny. Zniknięcie lokalnych mocy przerobowych w zakresie odziarniania może w dalszej kolejności prowadzić do zmniejszenia produkcji bawełny na zainteresowanych obszarach. W takich okolicznościach, choć podzielam pogląd, że los przedsiębiorstw odziarniających nie powinien być decydujący przy opracowywaniu nowego systemu wsparcia, to nie jestem przekonana, że można je zupełnie pominąć z powodu braku jakichkolwiek wątpliwości co do współmierności wprowadzanych rozwiązań, nie naruszając jednocześnie prawa.

89. Brak analizy skutków prowadzi do powstania kilku oczywistych pytań. Czy była jakakolwiek podstawa (poza prostą arytmetyką) do podjęcia decyzji o podziale 65%:35% pomiędzy pomocą rozdzieloną a powiązaną oraz do przyjęcia założenia, że oba składniki będą prawidłowo funkcjonowały w celu utrzymania niezbędnych warunków ekonomicznych dla zapewnienia przetrwania produkcji bawełny w zainteresowanych regionach? Dlaczego i w jaki sposób Komisja i Rada były przekonane, że jeżeli globalne wsparcie pozostanie na tym samym poziomie, lecz struktura pomocy oraz sposób jej wypłacania uległyby zasadniczym zmianom, nie wystąpiłyby skutki uboczne, których oddziaływanie powinno zostać ocenione, ponieważ mogłyby one okazać się nadmiernie dotkliwymi?

90. Zarówno Parlament Europejski [59], jak i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny [60] zwróciły uwagę na te aspekty proponowanego systemu, które ich zdaniem prawdopodobnie mogą spowodować ujemne następstwa, na przykład dla regionalnego zatrudnienia w rolnictwie. Obie instytucje zaproponowały zasadnicze zmiany. Na przykład Parlament Europejski zaproponował, aby podział pomiędzy pomocą rozdzieloną a związaną wyniósł 20%:80% [61]. Stosownie do procedury konsultacyjnej, na podstawie której zostało wydane zaskarżone rozporządzenie, Komisja i Rada nie były prawnie zobowiązane do formalnego lub publicznego ustosunkowania się do krytyki Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Niemniej, biorąc pod uwagę, że sprzeciwy te dotyczyły istoty zaproponowanego nowego systemu wsparcia, wydawałoby się, że Komisja bardziej wnikliwie zbada prawdopodobne skutki społeczno-gospodarcze swojego projektu (być może poprzez przeprowadzenie badania skutków na tym etapie), oraz/lub że motywy zaskarżonego rozporządzenia w postaci, w jakiej zostało wydane, będą zawierały bardziej szczegółowe wyjaśnienie, dlaczego Rada uznała nowy system za odpowiednią decyzję ustawodawczą. Nic z tych rzeczy nie miało miejsca.

59 — Zobacz powyżej pkt 20.
60 — Zobacz powyżej pkt 21.
61 — Zobacz powyżej pkt 20.

91. Brak konkretnego badania skutków, przeprowadzanego w chwili, gdy miały zostać zaproponowane radykalne zmiany, nie oznacza oczywiście, że Komisja (a poprzez nią Rada) nie była dostatecznie poinformowana o prawdopodobnych skutkach proponowanych zmian, aby móc wprowadzić nowy system spełniający wymogi zasady proporcjonalności, oraz że musiały poddawać się formalności przeprowadzenia konkretnego badania skutków w tym momencie. Z materiału przedłożonego Trybunałowi oraz z twierdzeń ustnych na rozprawie wynikałoby, że taka sytuacja nie miała miejsca.

92. Ponadto z twierdzeń Komisji i Rady przedstawionych w trakcie rozprawy wynikałoby, że główną troską obu instytucji przy wydawaniu zaskarżonego rozporządzenia było zapewnienie przestrzegania zasady neutralności budżetowej. Wydaje się, że zarówno Komisja, jak i Rada przyjęły założenie, postrzegając system wsparcia wspólnotowego dla sektora bawełnianego jako prosty, że cele protokołu nr 4 i zaskarżonego rozporządzenia zostaną automatycznie osiągnięte, jeżeli po prostu zapewnią, że łączna kwota pomocy wspólnotowej przeznaczonej dla sektora bawełnianego pozostanie taka sama pod rządami nowego systemu wsparcia jak pod rządami starego systemu.

93. Hiszpania wyraziła poważne wątpliwości co do tego założenia. Zasadniczo wykazała ona, że instytucje nie wzięły pod uwagę, że budżetowo neutralne zmiany mogą niemniej jednak, poprzez nową strukturę i mechanizmy wypłaty pomocy, spowodować dla regionalnej gospodarki wiejskiej skutki odwrotne od zamierzonych celów protokołu nr 4 i zaskarżonego rozporządzenia.

94. W braku jakichkolwiek badań skutków, pewne decyzje podjęte przez Komisję i Radę wydają się arbitralne. W toku niniejszego postępowania instytucje te nie potrafiły ich dostatecznie uzasadnić. Należy zwrócić szczególną uwagę na dwa aspekty: nieuwzględnienie skutków nowego systemu wobec lokalnego przemysłu końcowego przetwarzania w sektorze bawełnianym (na przykład przemysłu odzierniającego) oraz ustalenie konkretnego podziału pomiędzy pomocą związaną a rozdzieloną.

95. Dochodząc do powyższego wniosku, pragnę, by było jasne, że niekoniecznie przyjmuję bez zastrzeżeń dwa badania przedłożone Trybunałowi przez Hiszpanię. Do zadań Trybunału nie należy podejmowanie rozstrzygnięć ekonomicznych pomiędzy stanowiskiem Hiszpanii a Rady i Komisji. Jest jasne, że występują poważne rozbieżności pomiędzy obydwiema ocenami. Te rozbieżności powinny zostać zbadane przed wprowadzeniem radykalnie odmiennego nowego systemu wsparcia, a nie po jego wprowadze-

niu. Tabela porównawcza względnej rentowności pszenicy, kukurydzy i bawełny przy określonym poziomie cen światowych, jak ta załączona przez Komisję do jej wystąpienia, nie zastąpi, z całym szacunkiem, takiego badania.

96. Nie jestem zatem przekonana, że Rada i Komisja w dostateczny sposób wzięły pod uwagę prawdopodobne skutki proponowanego nowego systemu dla producentów bawełny oraz powiązanych z nimi społeczności wiejskich przy opracowywaniu systemu, którego parametry nie zostały skażone arbitralnością, oraz/lub którego skutki nie są potencjalnie niewspółmierne. Ze względu na brak analizy skutków trudno stwierdzić, w jaki sposób Rada i Komisja mogły dojść do wniosku, że nowy system wsparcia jest najbardziej odpowiednim aktem, „aby zapewnić warunki ekonomiczne, które w regionach nadających się do uprawy bawełny umożliwiałyby dalsze prowadzenie działalności specyficznej dla sektora bawełny i zapobiegałyby wypieraniu bawełny przez inne uprawy", tak jak wymaga tego zaskarżone rozporządzenie.

b) Nieuwzględnienie bezpośrednich kosztów pracy w wyliczeniach

97. Rada wychodzi z założenia, że należy rozpatrywać łączną kwotę zarówno pomocy związanej, jak i pomocy rozdzielonej, badając, czy producenci zdecydują się na uprawę bawełny, czy też przerzucą się na inne uprawy. Moim zdaniem, takie podejście jest błędne. Hiszpania słusznie podnosi, iż skoro rolnicy uprawnieni są do otrzymywania *rozdzielonej* pomocy bez względu na to, czy uprawiają bawełnę, to będą oni uprawiali bawełnę jedynie wówczas, gdy kwota pomocy *związanej* razem z przychodami ze sprzedaży po cenach rynkowych będzie opłacalna, biorąc pod uwagę koszty produkcji.

98. Opierając się na danych dostarczonych przez Komisję, Rada twierdzi, że koszty na hektar uprawy bawełny są niższe od udostępnianej pomocy na hektar, wraz z przychodami ze sprzedaży, nawet po dodaniu kosztów zbiorów. Rada podnosi, że koszty produkcji bawełny wynoszą 1045 EUR za hektar. Rada dochodzi do wniosku, że uprawa i zbiór upraw bawełny zawsze będą opłacalne dla hiszpańskich producentów w ramach nowego systemu wsparcia, ponieważ wysokość pomocy związanej została ustalona na 1039 EUR na hektar, do której należy dodać przychody ze sprzedaży bawełny, oszacowane na 744 EUR z hektara.

99. Jednakże Rada (za Komisją) nie uwzględnia stałych kosztów pracy[62] przy obliczaniu kosztów uprawy i zbioru bawełny.

62 — W odróżnieniu od kosztów pracy sezonowej, które zostały uwzględnione.

W trakcie rozprawy Komisja sugerowała, że istnieją trudności metodologiczne związane z uwzględnieniem stałych kosztów pracy. Hiszpania mocno oponuje przeciwko temu podejściu, twierdząc bez sprzeciwu, że nieuwzględnione przez Komisję koszty pracy wynoszą w przybliżeniu 630 EUR na hektar. Po uwzględnieniu tych kosztów, uzyskany przez producentów zysk brutto z uprawy i sprzedaży produkcji bawełny spada do punktu, w którym uprawa bawełny przestaje być dla nich gospodarczo atrakcyjna.

100. Nie wchodząc w szczegółową analizę liczb dostarczonych przez obie strony, wydaje mi się, że jeżeli bawełna rzeczywiście jest pracochłonną uprawą (co twierdzi Hiszpania, bez sprzeciwu ze strony Rady), to łączne koszty pracy, to znaczy zarówno sezonowe, jak i stałe, muszą z pewnością stanowić istotny element kosztów ogólnych. Koszty pracy muszą zatem wywierać wpływ na decyzję producenta, czy uprawiać i zbierać bawełnę.

101. W trakcie postępowania ani Rada, ani Komisja nie przedstawiły dowodów przeciwnych odnośnie do hiszpańskich szacunków dot. kosztów pracy. Nie wykazały one również, że stałe koszty pracy stanowią nieznaczną część całkowitych kosztów pracy przy produkcji bawełny, a w konsekwencji, że mogą one zasadnie zostać pominięte. Z powyższego wynika, że nie uwzględniając tych kosztów pracy i ich potencjalnych skutków na decyzje producentów, czy uprawiać bawełnę, czy zmienić produkcję na inne uprawy, Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie, wydając zaskarżone rozporządzenie. Tym sposobem naruszyła zasadę proporcjonalności.

c) Wnioski w sprawie proporcjonalności

102. Przywołane cele zaskarżonego rozporządzenia to zapewnienie warunków ekonomicznych, które w regionach nadających się do uprawy bawełny umożliwiałyby dalsze prowadzenie działalności specyficznej dla sektora bawełny i zapobiegałyby wypieraniu bawełny przez inne uprawy [63]. Wprowadzając nowy system wsparcia bez przeprowadzenia wcześniejszego badania prawdopodobnych konsekwencji zmian w sektorze bawełnianym jako całości (w szczególności bez uwzględnienia skutków nowego systemu dla przemysłu odziarniającego, a w konsekwencji dla produkcji bawełny, oraz bez uzasadnienia dokonanego podziału 65%:35% pomocy rozdzielonej i związanej), Rada podjęła decyzje, których arbitralność narusza zasadę proporcjonalności. Nie uwzględniwszy kosztów stałych pracy w swoich obliczeniach służących do określenia poziomu

63 — Zobacz powyżej pkt 24.

pomocy związanej, Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie. Na tych podstawach Rada nie wykazała, że nowy system pomocy składa się z „odpowiednich i koniecznych" środków do realizacji zamierzonych celów. Ze względu na powyższe zaskarżone rozporządzenie nie spełnia wymogów zasady proporcjonalności. W konsekwencji skarga Hiszpanii jest zasadna.

104. Powyższe wiąże się z poważnymi konsekwencjami. Nowy system wszedł w życie w styczniu 2006 r. Rolnicy mogli już dostosować swoje plany produkcji, opierając się na założeniu, że warunki nowego systemu wsparcia będą miały zastosowanie. Zainteresowane państwa członkowskie mogły wprowadzić przepisy konieczne do wdrożenia nowego systemu wsparcia. Radzie i Komisji będzie również potrzebny znaczny okres czasu na wprowadzenie zastępczego systemu wsparcia.

d) W przedmiocie zakresu nieważności

103. Hiszpania słusznie podnosi, że stwierdzenie nieważności art. 110b spowodowałoby, że wszystkie pozostałe przepisy regulujące nowy system wsparcia dla produkcji bawełny stałyby się zbyteczne. Wydaje mi się zatem — o co wnosiła Hiszpania — że Trybunał musiałby również w konsekwencji stwierdzić nieważność rozdziału 10a tytułu IV rozporządzenia nr 1782/2003 („Płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny"). Jest to równoznaczne ze stwierdzeniem nieważności całego nowego systemu wsparcia dla produkcji bawełny.

105. O ile Trybunał postanowi orzec nieważność tych części zaskarżonego rozporządzenia, mając na względzie pewność prawną oraz celem uniknięcia luki prawnej, która spowodowałaby oczywiste ujemne konsekwencje dla interesu publicznego i prywatnego, gdyby Trybunał skorzystał ze swoich uprawnień wynikających z art. 231 ust. 2 WE — aby orzekł że należy zawiesić nieważność przepisów do momentu wydania i wejścia w życie w rozsądnym terminie nowego aktu wspólnotowego w celu wprowadzenia w życie wyroku [64].

64 — Zobacz ciąg spraw, począwszy od wyroku z dnia 5 czerwca 1973 r. w sprawie nr 81/72 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 575, do wyroku z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, Zb.Orz. str. I-107, pkt 61–65.

IV — Wnioski

106. W konsekwencji wnoszę, aby Trybunał:

— stwierdził nieważność rozdziału 10a tytułu IV rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 864/2004 jako sprzecznego z zasadą proporcjonalności;

— utrzymał w mocy skutki rozdziału 10a tytułu IV rozporządzenia nr 1782/2003 w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 864/2004 do momentu wydania w rozsądnym terminie oraz zgodnych z zasadą proporcjonalności nowych przepisów;

— obciążył Radę własnymi kosztami oraz kosztami Hiszpanii;

— obciążył Komisję własnymi kosztami.