Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 6 lutego 2013 r.[1]

Sprawa C-373/11

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou
przeciwko
Ypoyrgos Oikonomias kai Oikonomikon
i
Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon

(Symvoulio tis Epikrateias)

Rozporządzenie nr 1782/2003 — Artykuł 69 — Ważność — Rozporządzenie nr 795/2004 — Artykuł 48 — Wspólna polityka rolna — Dodatkowa płatność w przypadku określonych rodzajów gospodarowania i wysokojakościowej produkcji — Wdrożenie przez państwo członkowskie — Dyskryminacja — Artykuły 2 WE, 32 WE, 33 WE i 34 WE

I – Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Symvoulio tis Epikrateias (grecka rada państwa) wnosi do Trybunału o zajęcie stanowiska w przedmiocie ważności art. 69 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. (zwanego dalej „rozporządzeniem 1782/2003”)[2], który zezwala państwom członkowskim na swobodne ustalenie w okresie przejściowym poziomu zatrzymania (pomiędzy 0% a 10% całkowitego pułapu krajowego) w celu dokonania dodatkowych płatności w przypadku określonych rodzajów gospodarowania oraz wysokojakościowej produkcji.

2. Pytanie przedłożone przez sąd krajowy dotyczy co do zasady limitów, w ramach których prawodawca Unii Europejskiej jest upoważniony do delegowania na państwa członkowskie zadania wdrażania wspólnej polityki rolnej (zwanej dalej „WPR”). W przypadku sektora tytoniowego państwa członkowskie przyjęły odmienne podejścia wobec wprowadzenia systemów płatności jednolitych oraz poziomów zatrzymania dla przewidzianych rozporządzeniem nr 1782/2003 dodatkowych płatności.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie 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 z 21.10.2003, s. 1, polskie wydanie specjalne: rozdział 3, t. 40, s. 269).

3. Jest to niewątpliwie jeden z kluczowych aspektów reformy WPR, która zaczęła nabierać kształtów od chwili przyjęcia tak zwanej Agendy 2000 [3] na sesji Rady Europejskiej w Berlinie w dniu 26 marca 1999 r. Jednym z głównych celów tej reformy były bowiem racjonalizacja i uproszczenie odpowiednich zasad Unii Europejskiej przy jednoczesnym osiągnięciu większej decentralizacji wdrażania polityki i pozostawieniu szerszego marginesu swobody państwom członkowskim oraz ich regionom [4].

II – Ramy prawne

A – *Prawo Unii Europejskiej*

4. Artykuł 64 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 stanowi:

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

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

Pułap ten jest równy składowej każdego rodzaju płatności bezpośredniej w pułapach krajowych, o których mowa w art. 41, pomnożonej przez wielkości procentowe zmniejszenia zastosowanego przez państwa członkowskie zgodnie z art. 66, 67, 68 i 69.

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

[…]”.

5. Artykuł 69 rozporządzenia nr 1782/2003 stanowi:

„Państwa członkowskie mogą zatrzymać do 10% składowej krajowych pułapów, o których mowa w art. 41, odpowiadających każdemu z sektorów, o których mowa w załączniku VI […].

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

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

3 — Komunikat Komisji „Agenda 2000: Unia Europejska rozszerzona i silniejsza”, COM(97) 2000, Bulletin of the European Union Suppl. 5/97 (zwany dalej „Agendą 2000”). Zobacz w szczególności część III tego komunikatu.

4 — Zobacz Agenda 2000, s. 28.

6. Na mocy rozporządzenia (WE) nr 795/2004 (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 795/2004”) [5] Komisja przyjęła zasady wdrażania systemu płatności jednolitych przewidzianego w rozporządzeniu nr 1782/2003.

7. Zgodnie z art. 48 rozporządzenia 795/2004:

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

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

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

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

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

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

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

Wszelkie zmiany informacji, o których mowa w akapicie pierwszym, dokonywane są najpóźniej do dnia 1 sierpnia danego roku i dotyczą roku następnego. Są one niezwłocznie podawane do wiadomości Komisji, wraz z obiektywnymi kryteriami uzasadniającymi konieczność dokonania takich zmian. Jednakże państwo członkowskie nie może zmienić ani odnośnych sektorów, ani wartości procentowych odnośnego zatrzymania”.

5 — Rozporządzenie Komisji z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady w celu wdrożenia systemu jednolitych płatności określonego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników (Dz.U. L 141, s. 1, polskie wydanie specjalne: rozdział 3, tom 44, s. 226).

8. Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało uchylone rozporządzeniem Rady nr 73/2009 (zwanym dalej „rozporządzeniem nr 73/2009”) [6].

B – *W przedmiocie prawa krajowego*

9. Transpozycja rozporządzenia nr 1782/2003 i rozporządzenia nr 795/2004 do prawa krajowego została dokonana za pomocą dwóch dekretów wydanych wspólnie przez Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (greckiego ministra ds. gospodarki i finansów) oraz Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (greckiego ministra ds. rozwoju wsi i żywności): dekretu międzyministerialnego nr 292464 z dnia 9 sierpnia 2005 r. (zwanego dalej „dekretem międzyministerialnym z 2005 r.”) [7], w którym ustanowiono ogólne uzupełniające środki administracyjne dotyczące stosowania i obliczania kwoty i wartości praw beneficjentów z tytułu płatności jednolitych, oraz dekretu międzyministerialnego nr 49143 z dnia 8 sierpnia 2006 r. (zwanego dalej „dekretem międzyministerialnym z 2006 r.”) [8], w którym w szczególności określono środki (metodę płatności, przyznane kwoty, dokumentację uzasadniającą płatności) dotyczące dodatkowych wypłat pomocy (zatrzymanie ze względu na jakość) w sektorze tytoniowym.

10. Artykuł 16 oraz załącznik I do dekretu międzyministerialnego z 2005 r. ustanawiają wartość procentową płatności (zatrzymanie ze względu na jakość) w przypadku tytoniu na poziomie 2%.

III – Spór w postępowaniu przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

11. W listopadzie 2006 r. Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (greckie stowarzyszenie przetwórców tytoniu, zwane dalej „stowarzyszeniem”) wniosło do Symvoulio tis Epikrateias o stwierdzenie nieważności dekretu międzyministerialnego z 2006 r. W ramach tego postępowania stowarzyszenie to zakwestionowało również zgodność z prawem dekretu międzyministerialnego z 2005 r. Zdaniem stowarzyszenia oba te dekrety międzyministerialne są niezgodne z prawem, ponieważ ze względu na to, iż stanowią transpozycję art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003, który jest sam w sobie niezgodny z prawem z uwagi na sprzeczność z szeregiem postanowień traktatowych Unii Europejskiej.

12. To właśnie w tych okolicznościach Symvoulio tis Epikrateias, która miała wątpliwości co do ważności art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003, postanowiła zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytanie prejudycjalne:

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

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

7 — FEK B 1122.

8 — FEK B 1333.

13. Stowarzyszenie, Republika Grecka, Rada Unii Europejskiej i Komisja wniosły uwagi na piśmie i wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 21 listopada 2012 r.

IV – Analiza

A – *Uwagi wstępne*

14. Rozporządzenie nr 1782/2003 ustanawiało wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach WPR oraz pewne systemy wsparcia dla rolników oraz wprowadzało zmiany do kilku poprzednich uregulowań. Stanowiło ono jeden z głównych aktów prawnych w zakresie reformy WPR, która miała na celu poprawę konkurencyjności sektora rolniczego, promowanie rynkowego i zrównoważonego rolnictwa oraz wsparcie polityki rozwoju obszarów wiejskich [9].

15. Rozporządzenie nr 1782/2003 w istocie przewidywało z jednej strony stopniową redukcję do 2012 r. kwot przyznawanych rolnikom płatności bezpośrednich (art. 11), a z drugiej strony – wprowadzenie systemu płatności jednolitych (art. 33–71).

1. Zakres i przedmiot niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

16. Na wstępie należy wyjaśnić obowiązywanie ratione temporis zasad Unii Europejskiej, które są istotne dla niniejszej sprawy. Choć bowiem niektóre strony wnoszące uwagi w niniejszej sprawie odnoszą się w swojej argumentacji do niektórych obecnie obowiązujących przepisów traktatowych Unii Europejskiej, to okoliczności sprawy, w której prowadzone jest niniejsze postępowanie, miały miejsce przed wejściem w życie traktatu z Lizbony. Co więcej, jak wspomniałem, rozporządzenie nr 1782/2003 zostało uchylone przed tą datą, nawet jeśli nadal wywoływało skutki. W świetle powyższego sądzę, że właściwymi ramami prawnymi niniejszej sprawy jest prawo Unii Europejskiej obowiązujące w chwili wszczęcia postępowania przed sądem krajowym.

17. Przy czym, co omówię bardziej szczegółowo w dalszej części niniejszego wywodu, nie sądzę, by zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony miały jakikolwiek realny wpływ na ocenę prawną niniejszej sprawy. Obecnie obowiązujące postanowienia traktatowe zasadniczo odpowiadają starym przepisom lub zawierają jedynie skodyfikowane zasady prawne uznane w orzecznictwie lub wymienione wyraźnie w innych aktach prawnych.

18. Podobnie okoliczność, że rozporządzenia nr 1782/2003 i nr 795/2004 zostały w międzyczasie uchylone, nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy. Jak podnosi sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a co Komisja potwierdza w swoich uwagach, art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 w dniu wszczęcia niniejszej sprawy przed sądem krajowym (13 listopada 2006 r.) nadal wywoływał skutki, a w szczególności przewidziane w nim płatności były wypłacane do końca czerwca 2010 r.

19. Ponadto pragnę podkreślić, że wszystkie strony są zgodne, iż niniejsze pytanie prejudycjalne nie dotyczy zgodności z prawem Unii Europejskiej środków przyjętych przez rząd grecki w celu transpozycji rozporządzeń nr 1782/2003 i nr 795/2004, a w szczególności zgodności z prawem dekretów międzyministerialnych z 2005 r. oraz z 2006 r. Sąd odsyłający nie zwraca się bowiem do Trybunału o dokonanie wykładni przepisu prawa Unii Europejskiej, ale o wypowiedzenie się w przedmiocie jego *ważności*.

9 — Zobacz European Commission's Proposals for Council Regulations – Explanatory memorandum – A long-term policy perspective for sustainable agriculture (Wnioski Komisji Europejskiej dla rozporządzeń Rady – Uzasadnienie – Długoterminowa perspektywa polityki dążącej do zrównoważonego rozwoju rolnictwa), COM(2003) 23 wersja ostateczna, s. 1.

20. Co za tym idzie, niniejsze postępowanie nie obejmuje kwestii tego, czy władze greckie prawidłowo zastosowały odpowiednie zasady prawa Unii Europejskiej. W związku z powyższym moja analiza prawna skupi się wyłącznie na ważności art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003.

21. Po trzecie, warto przypomnieć, że kompetencja Unii Europejskiej w zakresie rolnictwa z samej swej natury stanowi kompetencję dzieloną. W nowo wprowadzonym art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE rolnictwo jest bowiem wymienione wśród innych obszarów kompetencji dzielonych między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi. Doktryna prawna rozpatruje wnikliwie, czy i w jakim zakresie traktat z Lizbony zmienił cokolwiek w tym względzie [10]. Jednakże moim zdaniem nie jest to aż tak istotne, gdyż nawet przed traktatem z Lizbony Trybunał niezmiennie orzekał, że w obszarach objętych wspólną organizacją rynków kompetencja prawodawcza pozostawiona została państwom członkowskim w sytuacjach nieuregulowanych przepisami Unii Europejskiej lub w sytuacji, gdy przepisy te w sposób wyraźny przyznają im uprawnienia wykonawcze [11].

22. Okoliczność, że polityka rolna stanowi obszar, w którym zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie posiadają zdolność do stanowienia prawa i przyjmowania aktów prawnie wiążących [12], nie pozostaje bez znaczenia dla niniejszej sprawy. Jak bowiem wynikało to z poprzednio obowiązującego art. 5 WE (zastąpionego co do zasady art. 5 TUE), Unia Europejska wykonuje kompetencje w takiej dziedzinie na zasadzie subsydiarności. Zatem w obszarach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznych, Unia Europejska będzie podejmowała działania wyłącznie, tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanego działania nie mogą zostać w sposób wystarczający osiągnięte przez państwa członkowskie, natomiast mogą zostać osiągnięte w lepszy sposób na poziomie Unii Europejskiej.

23. Co istotne, decentralizacja na rzecz krajowych bądź, w zależności od przypadku, regionalnych czy też lokalnych organów odpowiadających za wdrożenie przepisów Unii Europejskiej jest dozwolona również w obszarach kompetencji wyłącznych [13]. Niemniej jednak decentralizacja taka może odegrać nawet bardziej istotną rolę w przypadku, gdy ma miejsce w obszarach kompetencji dzielonych. W owych dziedzinach wybór dotyczący tego, czy i w jakim zakresie prawodawca Unii Europejskiej powinien delegować uprawnienia wykonawcze na władze krajowe, również musi być bowiem dokonany zgodnie z zasadą subsydiarności.

24. W związku z tym trudno zakwestionować, że w dziedzinie rolnictwa państwa członkowskie nadal utrzymują pewne kompetencje do działania jednocześnie z Unią Europejską. W szczególności władze państw członkowskich są uprawnione i zobowiązane do podjęcia, na wniosek Unii Europejskiej, działań mających na celu zastosowanie lub wprowadzenie w życie prawodawstwa Unii Europejskiej w przedmiotowej dziedzinie [14]. W tej kwestii pragnę również nawiązać do opinii rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawie Horvath, w której podkreśliła ona, że zdecentralizowana i zróżnicowana legislacja w ramach WPR nie jest sama w sobie niezgodna z odpowiednimi zasadami traktatów Unii Europejskiej [15].

10 — Zobacz D. Bianchi, *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, 2006, s. 92–95.

11 — Zobacz m.in. wyroki Trybunału: z dnia 7 lutego 1984 r. w sprawie 237/82 Jongennel Kaas BV i in., Rec. s. 483, pkt 13, 16; z dnia 21 maja 1985 r. w sprawie 207/84 De Boer, Rec. s. 3203, pkt 26–29; z dnia 18 września 1986 r. w sprawie 48/85 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. 2549, pkt 12; z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie C-118/02 Industrias de Deshidratación Agrícola, Rec. s. I-3073, pkt 19.

12 — Wyrażenie to jest obecnie zawarte w art. 2 ust. 2 TFUE.

13 — Zobacz art. 2 ust. 1 TFUE.

14 — Zobacz obecny art. 291 TFUE, który zastępuje co do istoty art. 202 WE akapit trzeci i kodyfikuje deklarację nr 43 dotyczącą protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności.

15 — Opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak przedstawiona w sprawie C-428/07 Horvath, w której wyrok został wydany w dniu 16 lipca 2009 r., Zb.Orz. s. I-6355, pkt 90–94.

25. Zagadnienie ważności podniesione w niniejszej sprawie może w związku z tym dotyczyć wyłącznie *sposobu*, w jaki w art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 dokonano takiej delegacji, przyznając państwom członkowskim pewien zakres swobodnego uznania w zakresie wprowadzenia w życie dodatkowych płatności w ramach reformy WPR.

2. Oddzielenie wsparcia od produkcji

26. Zasadnicze znaczenie dla przedmiotowej reformy ma między innymi tak zwane *oddzielenie* pomocy bezpośredniej dla rolników od produkcji. Z zastrzeżeniem wyjątków, płatności nie są już związane z określoną produkcją. Skutkiem tego rolnicy otrzymują płatności bezpośrednie, na których wysokość nie ma wpływu przykładowo rodzaj upraw czy też ilość wytworzonych produktów.

27. Specjalnie wspominam o oddzieleniu, gdyż moim zdaniem podnoszony przez stowarzyszenie negatywny wpływ na branżę tytoniową w Grecji ma wynikać nie ze środka przewidzianego w art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003, ale ze stosowania oddzielenia w przypadku branży tytoniowej.

28. Argumentacja przedłożona przez stowarzyszenie celem zakwestionowania ważności art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 koncentruje się na okoliczności, że prawodawstwo Unii Europejskiej pozostawiło zbyt szerokie pole manewru organom krajowym. Jego zdaniem zezwolenie przez prawodawcę Unii Europejskiej władzom krajowym na swobodne decydowanie, w granicach 10% limitu, o wyrażonych w procentach pułapach krajowych, które należy zatrzymać i wykorzystać na płatności dodatkowe, jest niezgodne z niektórymi podstawowymi zasadami WPR i zakłóca konkurencję. Jest to spowodowane głównie tym, iż z uwagi na przyznany państwom członkowskim zakres swobodnego uznania nieuniknione jest, że wybiorą one różniące się między sobą wyrażone w procentach wartości pułapu krajowego. W wyniku tego producenci tytoniu z różnych państw członkowskich otrzymują różne kwoty płatności dodatkowych. Efektem tego Grecja ma doświadczać gwałtownego spadku produkcji tytoniu.

29. Niemniej jednak, jak słusznie podnosi rząd grecki w swoich uwagach pisemnych, ta linia argumentacji wydaje się wadliwa, gdyż opiera się na błędnej przesłance. Wbrew temu, co zdaje się sugerować wyrażenie „dodatkowe płatności", przedmiotowe płatności nie mają charakteru dodatkowego względem maksymalnych kwot płatności, które mogą przybrać formę płatności bezpośrednich. Najprościej rzecz ujmując, art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 zezwalał państwom członkowskim – zamiast wypłacać całą kwotę pomocy, do której uprawnieni są rolnicy, w formie płatności bezpośrednich – na wypłacanie przedmiotowej kwoty częściowo w formie płatności bezpośrednich, a częściowo w formie płatności dodatkowych. Zamysłem kryjącym się za art. 69 było to, aby państwom członkowskim przysługiwała swoboda zadecydowania, jeśli wyraziły one taką wolę, o nieznacznym, do 10%, obniżeniu kwot płatności bezpośrednich należnych wszystkim producentom oraz o wykorzystaniu uwolnionych w ten sposób zasobów na dokonanie ograniczonej płatności dodatkowej na rzecz rolników odpowiadających określonym uwarunkowaniom [16].

30. Niemniej jednak wspomniany podział kwoty pomocy pomiędzy płatności bezpośrednie a ewentualne płatności dodatkowe w żaden sposób nie wpływa na łączną kwotę należną producentom, jeśli tylko pułapy krajowe pozostaną niezmienione [17]. Przykładowo pod względem gospodarczym dla sektora otrzymującego pomoc nie ma różnicy, czy z danej kwoty pieniężnej, która odpowiada pułapowi krajowemu, 98% zostanie rozdzielone w formie płatności bezpośrednich, a 2% w formie płatności dodatkowych, czy też 90% w formie płatności bezpośrednich, a 10% w formie płatności dodatkowych, bez względu na okoliczność, że może to wpłynąć na dystrybucję pomocy w ramach danego sektora.

16 — W art. 69 faktycznie mowa jest o „określonych rodzaj[ach] gospodarowania, które mają istotne znaczenie dla ochrony lub poprawy środowiska naturalnego lub dla poprawy jakości i sprzedaży produktów rolnych".

17 — Zobacz w szczególności motyw 31 rozporządzenia nr 1782/2003.

31. Odnosi się to w szczególności do Grecji, gdyż rząd grecki przyjął pogląd, zgodnie z którym warunki przyznania płatności dodatkowych zostały spełnione przez wszystkich producentów wytwarzających tytoń na terytorium tego kraju i jako takie płatności te trafiły do tych samych producentów, którzy otrzymaliby te kwoty pieniężne w ramach płatności bezpośrednich, gdyby płatności dodatkowe nie istniały.

32. W związku z powyższym argumenty stowarzyszenia wydają mi się nietrafne. Rzekome zakłócenie konkurencji czy też spadek produkcji tytoniu nie wydaje się wynikiem przyjęcia zaskarżonego środka. Potwierdził to, choć w sposób pośredni, na rozprawie przedstawiciel stowarzyszenia.

33. Odnoszę bowiem raczej wrażenie, że argumenty te dotyczą oddzielenia wsparcia od produkcji w przypadku pomocy dla rolników, a to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, częściowe wprowadzenie w życie mechanizmu oddzielenia zgodnie z art. 64 rozporządzenia 1782/2003 ma skutkować zróżnicowaniem traktowania producentów z różnych państw członkowskich. Po drugie, zastosowanie tego mechanizmu oddzielenia ma zniechęcać producentów tytoniu do kontynuowania uprawy tego produktu, prowadząc do spadku produkcji tytoniu w Grecji ze szkodą dla interesów greckiego przemysłu tytoniowego, reprezentowanego przez stowarzyszenie.

34. Jednakże to, czy przedmiotowe zarzuty są słuszne, czy też nie, nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy, gdyż oddzielenie jako takie lub jego częściowe wprowadzenie w życie zgodnie z art. 64 rozporządzenia nr 1782/2003 nie stanowią przedmiotu niniejszego postępowania. Co więcej, argumentacja stowarzyszenia w tym względzie wydaje się nietrafna. Celem WPR nie jest zagwarantowanie, aby produkcja danego produktu rolnego została utrzymana w stanie niezmienionym przez całe lata. Zarówno bowiem przed reformą WPR, jak i po jej przeprowadzeniu stać się może wręcz przeciwnie [18].

35. Co więcej, zgodnie z motywem 28 preambuły rozporządzenia nr 1782/2003 płatność jednolita nie powinna być uzależniona od produkcji jakiegokolwiek określonego produktu, tak aby rolnicy mieli wolny wybór, jaką produkcję chcą prowadzić na należących do nich gruntach.

36. Po wyjaśnieniu zakresu niniejszego pytania prejudycjalnego przejdę następnie do zbadania ważności art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003. W tym względzie widzę, że Symvoulio tis Epikrateias kwestionuje zgodność powyższego przepisu z prawem Unii Europejskiej jedynie na trzech podstawach: (i) art. 34 WE w związku z art. 2 WE, (ii) art. 32 WE i (iii) ze względu na cele polegające na „zapewnieniu producentom stałego dochodu" oraz „zachowaniu obszarów wiejskich". Również jednak stowarzyszenie przedstawia w swoich uwagach przedłożonych Trybunałowi pewne dodatkowe podstawy mające w jego przekonaniu przemawiać za tym, że przedmiotowy przepis jest nieważny.

37. Najpierw przeanalizuję ewentualne podstawy nieważności podniesione w postanowieniu sądu odsyłającego. Następnie przejdę do dodatkowych argumentów wysuniętych przez stowarzyszenie w zakresie, w jakim są one w wystarczającym stopniu powiązane z wątpliwościami podniesionymi przez ten sąd. Niemniej jednak nie uważam za stosowne, aby Trybunał w swoim wyroku zajmował się podniesionymi przed Symvoulio tis Epikrateias argumentami, które zostały już oddalone.

18 — Na przykład w sprawie Hauer Trybunał uznał, że przepis, który zabraniał zakładania przez pewien czas nowych winnic, uzasadniony był względami interesu ogólnego polegającymi na natychmiastowej obniżce nadwyżek i przygotowaniu, w dłuższej perspektywie czasowej, restrukturyzacji europejskiego przemysłu winiarskiego. Zobacz wyrok z dnia 17 października 1979 r. w sprawie 44/79, Rec. s. 3727, pkt 17–33. Bardziej ogólnie na temat wysiłków Wspólnoty Europejskiej na rzecz zwalczania nadprodukcji niektórych produktów rolnych w latach 70. i 80. zob. J. Usher, *EC Agricultural Law*, 2nd ed., Oxford University Press, 2001, s. 34–39.

B – *Ewentualne podstawy nieważności*

1. Artykuły 2 WE i 34 WE

38. W istocie Symvoulio tis Epikrateias kieruje do Trybunału pytanie, czy art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 jest niezgodny z art. 34 WE (obecnie art. 40 TFUE) w związku z art. 2 WE (obecnie art. 3 TUE), które ustanawiają wspólny rynek produktów rolnych [19].

39. Zdaniem stowarzyszenia stosowanie art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 skutkuje zakłóceniem konkurencji pomiędzy producentami tych samych produktów w różnych państwach członkowskich, gdyż stawia producentów, których państwo członkowskie ustaliło wyrażoną w procentach wielkość zatrzymania na niskim poziomie, w sytuacji mniej korzystnej niż ta, w której się znajdują producenci z innych państw członkowskich, w których wielkość tę ustalono na wyższym poziomie. Co więcej, prowadzi to do dyskryminacji producentów i konsumentów z różnych państw członkowskich.

40. Na początku pragnę przypomnieć, że art. 34 ust. 2 WE, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji w kontekście WPR, stanowi jedynie szczególne wyrażenie ogólnej zasady równego traktowania, która wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane odmiennie, chyba że traktowanie takie jest obiektywnie uzasadnione [20]. Przestrzegając tej zasady, prawodawca Unii Europejskiej ustanowił w rozporządzeniu nr 1782/2003 szereg przepisów mających na celu zapewnienie odmiennego traktowania w przypadku tych sytuacji, które z uwagi na dany produkt [21] lub obszar geograficzny [22] wymagają zasad szczególnych.

41. Powracając więc do argumentów wysuniętych przez stowarzyszenie, mogę na wstępie powiedzieć, że nie uważam ich za przekonujące z przyczyn już przeze mnie omówionych. Łączna kwota płatności na rzecz rolników w sektorze w każdym państwie pozostaje zasadniczo taka sama bez względu na to, czy organy krajowe postanawiają skorzystać z oferowanej przez art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 możliwości wprowadzenia płatności dodatkowych, oraz jeśli się na to zdecydują, bez względu na ustalony w tym celu poziom zatrzymania. Jedynie wprowadzenie podziału wewnątrz każdego kraju, choć nie w sektorze greckiej uprawy tytoniu, mogłoby stworzyć pewne bardziej istotne różnice ze względu na to, że niektórzy producenci mogliby uzyskać wyłącznie płatności bezpośrednie, natomiast inni mogliby otrzymać również płatności dodatkowe.

42. W każdym razie przyjmuję pogląd, zgodnie z którym wynikająca z zastosowania zaskarżonego przepisu zarzucana różnica w traktowaniu, gdyby okazało się, że faktycznie ma miejsce, byłaby obiektywnie uzasadniona, a zatem nie stanowiłaby dyskryminacji zakazanej przez prawo Unii Europejskiej ani nie powodowałaby zakłócenia konkurencji.

19 — Zgodnie z art. 2 WE: „Zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku […] oraz urzeczywistnianie wspólnych polityk lub działań […], popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej […], podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi". Artykuł 34 WE przewiduje wspólną organizację rynków rolnych przybierającą formę wspólnych reguł konkurencji, obowiązkowej koordynacji różnych krajowych organizacji rynkowych lub europejskiej organizacji rynkowej. Ta wspólna organizacja może obejmować w szczególności subwencje służące produkcji i wprowadzaniu do obrotu różnych produktów. Wspólna organizacja wyklucza wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami wewnątrz Wspólnoty.

20 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 203/86 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. 4563, pkt 25; z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie C-15/95 EARL de Kerlast, Rec. s. I-1961, pkt 35; z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-273/04 Polska przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8925, pkt 86.

21 — Zobacz m.in. jego art. 66 (płatności z tytułu roślin uprawnych), art. 67 (płatności z tytułu owiec i kóz), art. 68 (płatności z tytułu wołowiny i cielęciny), art. 76–78 (rośliny wysokobiałkowe), art. 79–82 (specjalna płatność dla producentów ryżu), art. 83–87 (płatność powierzchniowa dla producentów orzechów), art. 88–92 (pomoc z tytułu roślin energetycznych), art. 93 i 94 (pomoc dla producentów ziemniaków na skrobię), art. 95–97 (premia mleczna i płatność dodatkowa).

22 — Zobacz przykładowo art. 10 ust. 5 i art. 70 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia, ustanawiające pewne zasady szczególne dla rolników we francuskich terytoriach zamorskich, na Azorach i Maderze, na Wyspach Kanaryjskich i Wyspach Egejskich, oraz art. 98 w przedmiocie szczególnej pomocy regionalnej w przypadku roślin uprawnych w Finlandii i Szwecji na północ od 62 równoleżnika.

43. Odnośnie do aspektu pierwszego pragnę podkreślić, iż Trybunał już orzekł, że okoliczność, iż przyjęcie środka w kontekście organizacji wspólnego rynku może mieć odmienne następstwa dla niektórych producentów z uwagi na ich indywidualną produkcję lub dotyczące ich uwarunkowania miejscowe, nie może być uznawana za dyskryminację zakazaną traktatem, gdy pomiar został przeprowadzony w oparciu o kryteria obiektywne przystosowane do ogólnego funkcjonowania organizacji wspólnego rynku [23]. Podobnie Trybunał uznał, że sytuacje w różnych państwach członkowskich nie zawsze są porównywalne, co może uzasadniać rozbieżności w odnośnych przepisach prawa dotyczących państwa członkowskiego lub niektórych producentów na jego obszarze [24].

44. Wreszcie w ww. sprawie Horvath Trybunał po pierwsze przywołał swoje utrwalone orzecznictwo [25], zgodnie z którym stanowiący ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej zakaz dyskryminacji nie dotyczy różnic w traktowaniu, które mogą się pojawić pomiędzy państwami członkowskimi ze względu na istniejące pomiędzy ustawodawstwem różnych państw członkowskich rozbieżności, o ile ustawodawstwo to w równym stopniu dotyczy wszystkich osób mu podlegających. Po drugie, na podstawie powyższego orzecznictwa Trybunał wyciągnął wniosek, iż jeżeli przepisy prawa konstytucyjnego danego państwa członkowskiego przewidują, że władzom regionalnym przysługują kompetencje ustawodawcze, to samo przyjęcie przez te władze różnych standardów w kontekście WPR nie stanowi niezgodnej z prawem Unii Europejskiej dyskryminacji [26].

45. W okolicznościach niniejszej sprawy nie znajduję żadnego powodu uzasadniającego odejście od powyższych zasad. W szczególności sądzę, że argumentacja Trybunału w ww. sprawie Horvath znajduje odpowiednio zastosowanie w niniejszej sprawie. Sama okoliczność, że w ww. sprawie Horvath odmienne traktowanie wynikało z ustawodawstwa uchwalonego autonomicznie przez każde z państw członkowskich celem wprowadzenia w życie przepisów prawa Unii Europejskiej – podczas gdy w niniejszej sprawie stanowi ono logiczną konsekwencję wyraźnego pozostawienia przez prawodawcę Unii Europejskiej władzom państw członkowskich zakresu swobodnego uznania w tym zakresie – moim zdaniem nie usprawiedliwia odmiennego wniosku.

46. Jeśli chodzi o aspekt drugi, dotyczący zakłócenia konkurencji, pragnę zauważyć, iż Trybunał, w oparciu o utrwalone orzecznictwo, w sprawie Vodafone uznał, że „prawodawcy wspólnotowemu przysługuje w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji szeroki zakres swobodnego uznania w dziedzinie wymagającej od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji. […] Jednakże, nawet posiadając tego rodzaju uprawnienia, prawodawca wspólnotowy jest zobowiązany do oparcia swej decyzji na obiektywnych kryteriach. Ponadto w ramach analizy ograniczeń wynikających z różnych możliwych do zastosowania środków prawodawca powinien zbadać, czy cele zamierzone w przyjętym środku mogą uzasadniać powstanie negatywnych skutków gospodarczych, nawet znaczących, po stronie niektórych [podmiotów]” [27].

23 — Zobacz wyrok z dnia 9 lipca 1985 r. w sprawie C-179/84 Bozzetti, Rec. s. I-2301, pkt 34.

24 — Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 20 września 1988 r. w sprawie C-203/86 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-4563, pkt 25–30; z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawach połączonych od C-267 do C-285/88 Wuidart i in., Rec. s. I-435, pkt 30; z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie C-22/94 Irish Farmers Association i in., Rec. s. I-1909, pkt 32–37; ww. wyrok w sprawie Polska przeciwko Radzie, pkt 86–88.

25 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 1 kwietnia 1979 r. w sprawach połączonych od 185/78 do 204/78 Van Dam i in., Rec. s. 2345, pkt 10; z dnia 1 lutego 1996 r. w sprawie C-177/94 Perfilli, Rec. s. I-161, pkt 17; z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03 Schempp, Zb.Orz. s. I-6421, pkt 34.

26 — Punkty 47–58.

27 — Wyrok z dnia 8 czerwca w 2010 r. w sprawie C-58/08 Vodafone i in., Zb.Orz. s. I-4999, pkt 52 i 53.

47. W niniejszej sprawie, nawet jeśli przedmiotowy środek miałby wywołać pewne negatywne konsekwencje dla niektórych producentów, nie dostrzegam nic, co mogłoby sugerować, że prawodawca Unii Europejskiej nie oparł swojej decyzji w przedmiocie przyznania państwom członkowskim pewnego zakresu swobody uznania przy wprowadzaniu w życie art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 na trwałych i obiektywnych kryteriach lub też że takich negatywnych konsekwencji nie można by uzasadnić przykładowo celem zapewnienia sprawnego przejścia pomiędzy dwoma systemami WPR, czy też udzielania pomocy dostosowanej do warunków lub potrzeb krajowych.

48. W tym względzie pragnę zauważyć, że motywy 33 i 34 rozporządzenia nr 1782/2003 wyjaśniają przyczyny ustanowienia przez prawodawcę Unii Europejskiej, w szczególności w art. 69 tego rozporządzenia, pewnych zasad szczególnych dotyczących wprowadzania w życie fakultatywnego lub też na poziomie regionalnym. Ponadto stowarzyszenie nie wysunęło żadnego argumentu, który skutecznie kwestionowałby zamierzone przez tego prawodawcę cele oraz logikę i kryteria, na które ów prawodawca powoływał się, ustanawiając powyższe zasady.

2. Artykuł 32 WE

49. Stowarzyszenie podnosi również w istocie, że pomiędzy art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 i art. 32 WE[28] (obecnie art. 38 TFUE) występuje kolizja, a to dlatego, że – zezwalając państwom członkowskim na swobodne ustalenie, bez wskazania kryteriów bądź warunków wstępnych, wyrażonej w procentach wielkości zatrzymania z przysługującego im pułapu krajowego celem wsparcia produktu, który, tak jak surowiec tytoniowy, podlega wspólnej organizacji rynku – w istocie art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 kładzie kres wspólnej organizacji rynku w zakresie tego produktu. Innymi słowy, art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 w istocie skutkuje „ponownym poddaniem kompetencjom krajowym" polityki rolnej, tym samym omijając podstawowe zasady regulujące rynek wewnętrzny i WPR.

50. Ten argument mnie nie przekonuje. Moim znaniem nieprzekonujący jest pogląd, zgodnie z którym przysługujący organom państw członkowskich zakres swobodnego uznania w zakresie możliwości przyznania dodatkowych płatności i określenia dotyczącego ich poziomu zatrzymania, w granicach 10% pułapu krajowego, podważa którąkolwiek z podstawowych zasad regulujących WPR i rynek wewnętrzny.

51. Przeciwnie, przyznanie pewnego pola manewru organom krajowym w zakresie decydowania w przedmiocie środków, które mogą być właściwe celem zapewnienia łagodnego przejścia między systemami w okresie wrażliwym dla europejskich rynków rolnych, wydaje mi się w pełni zgodne z zasadą prawną zawartą w obecnym art. 39 ust. 2 TFUE. Przepis ten wymaga od prawodawcy uwzględnienia między innymi „szczególn[ego] charakteru gospodarki rolnej, wynikając[ego] ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi". Konieczność przyznania państwom członkowskim takiej swobody uznania zawarto w rzeczywistości w motywie 33 rozporządzenia nr 1782/2003.

52. Z tego względu sądzę, że nie można uznać za rażąco błędne stwierdzenia, iż władzom krajowym łatwiej jest podejmować decyzje, które mogą dotyczyć przykładowo poziomu zatrzymania w przypadku dodatkowych płatności bądź też wyznaczania określonych rodzajów gospodarowania, w przypadku których konieczne jest przyznawanie płatności na terytorium poszczególnych państw. Nie oznacza to „ponownego poddania [WPR] kompetencjom krajowym", a jedynie delegowanie na organy krajowe w ograniczonym zakresie kompetencji w zakresie wprowadzania w życie niektórych zasad, które prawodawca Unii Europejskiej uznał za właściwe zastosować w okresie przejściowym między starą i znowelizowaną wersją WPR.

28 — Zgodnie z art. 32 WE funkcjonowaniu i rozwojowi wspólnego rynku produktów rolnych musi towarzyszyć ustanowienie WPR, której zakres w kategoriach działalności i produktów zdefiniowany został w tym samym postanowieniu traktatowym.

53. Jeśli chodzi o miejsce we wprowadzonym rozporządzeniem nr 1782/2003 ogólnym systemie reformy, art. 69 można by uznać za mający drugorzędne znaczenie. Wprowadza on jedynie możliwość połączenia płatności bezpośrednich z niektórymi ograniczonymi płatnościami dodatkowymi. Co więcej, ewentualność ta jest ograniczona szeregiem przesłanek o charakterze zarówno formalnym, jak i materialnym, które ustanowiono w samym art. 69 i w art. 48 rozporządzenia nr 795/2004.

54. W szczególności art. 48 rozporządzenia nr 795/2004 ustanawia istotne zabezpieczenia, wymagając od państw członkowskich podejmowania decyzji na podstawie kryteriów obiektywnych oraz działania „w taki sposób, aby zapewnić równe traktowanie rolników oraz aby uniknąć wystąpienia zakłóceń na rynku i zniekształceń konkurencji". Co więcej, przepisy te upoważniają Komisję do ścisłego monitorowania sposobu, w jaki władze państw członkowskich realizują dodatkowe płatności, nakładając na nie szereg zobowiązań do ich zgłaszania [29].

55. Kompetencje wykonywane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 w związku z powyższym podlegają zarówno ograniczeniom ex ante, jak i kontroli ex post.

56. W oparciu o powyższe sądzę, że art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 nie narusza art. 32 WE.

3. Cele polegające na „zapewnieniu producentom stałego dochodu" i „zachowaniu obszarów wiejskich"

57. Sąd krajowy zmierza również do ustalenia, czy art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 narusza cele polegające na „zapewnieniu producentom stałego dochodu" i „zachowaniu obszarów wiejskich". Stowarzyszenie twierdzi bowiem, że przedmiotowy przepis pozbawia rolników stałego dochodu, co z kolei prowadzi do gwałtownego spadku uprawy tytoniu oraz do porzucania terenów uprawnych.

58. W zakresie dotyczącym pierwszego celu wymienionego przez sąd krajowy zakładam, że sąd ten zamierzał odnieść się do celu ustanowionego w art. 33 ust. 1 lit. b) WE [obecnie art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE], jakim jest „zapewnienie […] odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej".

59. W tym względzie, po pierwsze, pragnę zauważyć, że zastosowany przez sąd odsyłający termin „stały" [dochód] nie jest tożsamy z pojawiającym się w tekście traktatu terminem „odpowiedni" [poziom życia] [30]. To zastosowanie odmiennej terminologii nie pozostaje bez znaczenia, gdyż prawodawca Unii Europejskiej nie jest zobowiązany do zagwarantowania, że standard życia rolników pozostanie niezmieniony w czasie. W przeciwnym razie pole manewru prawodawcy w zakresie wprowadzenia jakiejkolwiek zmiany polityki w zakresie WPR podlegałoby poważnemu ograniczeniu [31].

60. Co więcej, traktaty nie wymagają, aby odpowiedni poziom życia musiał być zapewniony przez niezmienną uprawę jednego i tego samego produktu. Innymi słowy, nie ma koniecznego powiązania pomiędzy poziomem życia a uprawą danego produktu.

61. W związku z powyższym art. 33 WE nie gwarantuje konieczności zachowania corocznej niezmiennej produkcji danego produktu rolnego choćby na rynku jednego określonego państwa członkowskiego.

29 — Należy również wspomnieć, że art. 64 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 wymaga od Komisji przedłożenia w określonym terminie „[…] sprawozdani[a] Radzie, wraz z, jeżeli okaże się to niezbędne, odpowiednimi propozycjami, dotyczącymi ewentualnych konsekwencji, w kategoriach rozwoju sytuacji na rynku i zmian strukturalnych, wdrożenia przez państwa członkowskie wariantów przewidzianych w art. 69 tego rozporządzenia".

30 — Ten sam termin „odpowiedni" pojawia się również w motywie 21 rozporządzenia nr 1782/2003.

31 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 26.

62. Nawiasem mówiąc, sądzę, że również cel stabilizacji rynków wymieniony w art. 33 ust. 1 lit. c) WE nie determinuje konieczności stałej produkcji [32]. To postanowienie traktatowe ma bowiem szersze znaczenie, które nie jest zawężone do wyprodukowanych ilości, ale, bardziej ogólnie rzecz biorąc, dotyczy sytuacji gospodarczej produktów rolnych [33].

63. Stowarzyszenie w swojej argumentacji odnosi się do rzekomej ochrony prawnej, która obejmowałaby tytoń w wyniku zamieszczenia go w załączniku I do traktatu UE (obecnie w załączniku I do traktatu FUE) [34]. Niemniej jednak okoliczność, że tytoń figuruje na liście produktów pojawiających się w załączniku I, oznacza jedynie, że objęty jest on WPR. Załącznik I nie gwarantuje żadnego specjalnego statusu ochronnego produktom w nim wymienionym.

64. Wnioskuję, że żaden z celów WPR nie wiąże się z koniecznością nadania produkcji lub wsparciu danego produktu trwałego charakteru. Przeciwnie, pragnę zauważyć, że jednym z celów reformy WPR jest właśnie promowanie bardziej prorynkowego i konkurencyjnego rolnictwa. Z uwagi na to, że pomoc dla rolników nie jest już powiązana z wytwarzaniem danego produktu, rolnicy są w stanie zmienić produkcję, aby nadążyć za trendami rynkowymi oraz szybciej i bardziej skutecznie odpowiadać na zmieniające się potrzeby i popyt klientów zarówno z Unii Europejskiej, jak i spoza niej [35].

65. Jeśli chodzi o aspekt drugi, dotyczący zachowania obszarów wiejskich, pragnę zauważyć, że w motywie 3 rozporządzenia nr 1782/2003 pośród realizowanych przez to rozporządzenie celów wymienia się również przeciwdziałanie zaniechaniu uprawy gruntów rolnych. Cel taki jest moim zdaniem całkowicie zgodny z celami wymienionymi we wspomnianym już art. 33 WE i wydaje się niemal naturalną konsekwencją ww. celu zapewnienia odpowiedniego standardu życia społeczności wiejskiej [36].

66. Niemniej jednak ponownie zmuszony jestem do przypomnienia, że nie wydaje się, aby środek przewidziany w art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz zagwarantowana przez prawodawcę Unii Europejskiej organom krajowym elastyczność w zakresie wprowadzenia go w życie na poziomie krajowym miały jakiekolwiek znaczenie dla domniemanego zaniechania uprawy gruntów rolnych w Grecji. Jasne jest również, że rolnicy uprawiający tytoń, o których mowa, otrzymaliby w istocie te same kwoty, niezależnie od otrzymania lub nieotrzymania dodatkowych płatności oraz bez względu na wybrany przez rząd grecki poziom zatrzymania.

67. Niewspomniany we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedłożonym przez Symvoulio tis Epikrateias argument dodatkowy, rozwinięty w przedłożonych przez stowarzyszenie uwagach pisemnych, również dotyczy art. 33 WE.

68. Stowarzyszenie twierdzi, iż art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003, z uwagi na to, iż pociąga za sobą znaczne zmniejszenie ilości upraw tytoniu w Grecji, skutkuje długoterminowym strukturalnym brakiem równowagi na tym rynku. Zdaniem stowarzyszenia narusza to zasadę, zgodnie z którą w ramach WPR prawodawca zobowiązany jest pogodzić wszystkie cele ustalone w art. 33 WE oraz może dać pierwszeństwo jednemu z nich kosztem innych wyłącznie w ramach środków tymczasowych.

32 — Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 13 listopada 1973 r. w sprawach połączonych od 63/72 do 69/72 Werhahn Hansamühle i in. przeciwko Radzie, Rec. s. 1229, pkt 12; z dnia 2 czerwca 1976 r. w sprawach połączonych od 56/74 do 60/74 Kampffmeyer i in. przeciwko Komisji i Radzie, Rec. s. 711, pkt 13.

33 — Przykładowo w wyroku z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93 i C-362/93 Crispoltoni, Rec. s. I-4863, pkt 33, Trybunał orzekł, że środki, które ograniczałyby produkcję tytoniu na rynku charakteryzującym się nadprodukcją, w istocie służyłyby celowi stabilizacji odnośnego rynku.

34 — Artykuł 32 ust. 2 i 3 traktatu WE stanowi:
„2. Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień artykułów 33–38, zasady przewidziane w celu ustanowienia wspólnego rynku stosują się do produktów rolnych.
3. Produkty podlegające postanowieniom artykułów 39–44 są wymienione na liście stanowiącej załącznik I do niniejszego traktatu”.

35 — Zobacz na przykład motywy 24 i 28 rozporządzenia nr 1782/2003.

36 — Zobacz także podobnie motyw 21 rozporządzenia nr 1782/2003.

69. Zajmę się tym argumentem wyłącznie celem wyczerpania zagadnienia. Po pierwsze, przywołałbym utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym prawodawcy Unii Europejskiej przysługuje szeroki zakres swobodnego uznania w sprawach dotyczących WPR, odpowiadający kompetencjom politycznym przyznanym jej w obecnych art. 40–43 TFUE. Zatem kontrola Trybunału w takich sprawach powinna ograniczać się do oceny, czy dany przepis nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nadużyciem władzy lub też czy dany organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu swobodnego uznania [37]. Co więcej, Trybunał wyjaśnił, że nie jest konieczne dążenie do realizacji celów WPR ustanowionych w art. 33 WE w tym samym czasie oraz w taki sam sposób przez wszystkie rozwiązania przyjęte w ramach tej polityki [38]. Trybunał orzekł również, że dążące do realizacji celów WPR instytucje Unii Europejskiej muszą stale wypracowywać niezbędną z powodu kolizji pomiędzy celami postrzeganymi indywidualnie równowagę, jednakże pod warunkiem, że to wypracowywanie równowagi nie skutkuje uniemożliwieniem realizacji pozostałych celów [39].

70. Wracając do niniejszej sprawy, moim zdaniem nie ma podstaw do uznania art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003 za sprzeczny z którymkolwiek z celów wymienionych w art. 33 WE ani też do obaw, iż cele te nie mogą zostać osiągnięte. Co więcej, nie znajduję podstaw, aby twierdzić, że prawodawca Unii Europejskiej przekroczył granice przysługującego mu uznania, dokonując przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie uregulowania dodatkowych płatności wyważenia pomiędzy wspomnianymi rozbieżnymi celami. Co więcej, art. 69 od początku miał stanowić środek o charakterze tymczasowym [40] i w istocie został uchylony w momencie zastąpienia całego rozporządzenia nr 1782/2003 rozporządzeniem nr 73/2009.

71. Wreszcie w swoich uwagach pisemnych stowarzyszenie twierdzi, że w art. 69 rozporządzenia 1782/2003 dopuszczono się naruszenia podstawowych zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej, takich jak zasada proporcjonalności oraz zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań.

72. Również w tym przypadku zajmę się tym zagadnieniem wyłącznie celem wyczerpania zagadnienia. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności wymaga, by akty instytucji unijnych nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym ma służyć dane uregulowanie. W przypadku gdy istnieje wybór pomiędzy kilkoma stosownymi środkami, należy posłużyć się środkiem najmniej uciążliwym, zaś wywołane negatywne skutki nie mogą być nieproporcjonalne do zamierzonych celów [41]. W zakresie kontroli sądowej zgodności z wyżej wymienionymi przesłankami w sprawach dotyczących wspólnej polityki rolnej prawodawcy Unii Europejskiej przysługuje szeroki zakres uznania. W konsekwencji, jak już wspomniano powyżej, jedynie wyraźnie nieodpowiednie działanie podjęte w tej dziedzinie w odniesieniu do celu, jaki właściwe instytucje zamierzały osiągnąć, może naruszyć legalność takiego działania [42].

73. Jednakże sytuacja taka nie zachodzi w przypadku art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003. Jak już wyjaśniono, ani rozporządzenie, ani ten przepis szczególny nie mają na celu zapewnienia produkcji tytoniu w Grecji na stałym poziomie poprzedzającym ich wejście w życie. Przepis ten również nie wydaje się wyraźnie niewłaściwy dla osiągnięcia celów ogólnych wyznaczonych WPR w traktatach bądź też celów w sposób szczególny wyznaczonych w samym rozporządzeniu. Wreszcie wydaje się, że przedmiotowy przepis nie ma żadnego znaczenia dla zaniechania uprawy gruntów rolnych.

37 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Fedesa, pkt 8, 14; wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 80.

38 — Wyrok z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. s. I-2265, pkt 133 i przytoczone tam orzecznictwo.

39 — Zobacz wyroki: z dnia 19 marca 1992 r. w sprawie C-311/90 Hier przeciwko Hauptzollamt Regensburg, Rec. s. I-2061, pkt 13; z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-4973, pkt 47; z dnia 26 marca 1998 r. w sprawie C-324/96 Odette Kinouu, Rec. s. I-1333, pkt 3.

40 — Zobacz w szczególności motywy 33 i 34 rozporządzenia nr 1782/2003, jak również jego art. 64 ust. 3.

41 — Zobacz ww. wyrok w sprawach połączonych Crispoltoni, pkt 41; wyroki: z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. s. I-2211, pkt 60; z dnia 29 października 1998 r. w sprawie C-375/96 Zaninotto, Rec. s. I-6629, pkt 63.

42 — Zobacz ww. wyroki: w sprawach połączonych Crispoltoni, pkt 42; w sprawie National Farmers' Union i in., pkt 61; w sprawie Zaninotto, pkt 64.

74. Jeśli chodzi o zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, Trybunał wyjaśnił, iż nie jest uzasadnione oczekiwanie przez podmioty gospodarcze, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach swobodnego uznania przyznanego instytucjom Unii Europejskiej, zwłaszcza w takiej dziedzinie jak wspólna organizacja rynku, której cel niesie ze sobą konieczność ciągłego dostosowywania przepisów podyktowaną zmianami sytuacji gospodarczej [43]. Co więcej, Trybunał wskazał również, że na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań można powoływać się przeciw przepisom Unii Europejskiej wyłącznie w zakresie, w jakim sama Unia Europejska uprzednio stworzyła sytuację, która mogła doprowadzić do uzasadnionego oczekiwania [44] wskutek udzielenia danemu podmiotowi konkretnych zapewnień [45].

75. W niniejszej sprawie oczywiste jest, że instytucje Unii Europejskiej nie udzieliły greckim przetwórcom tytoniu żadnego zapewnienia w zakresie kontynuacji poprzedniego systemu pomocy dla producentów lub, bardziej szczegółowo rzecz ujmując, w zakresie sposobu, w jaki płatności dodatkowe miałyby zostać uregulowane. Równie jasne jest, iż wybór dokonany przez prawodawcę Unii Europejskiej odnośnie do jednego określonego produktu rolnego, a mianowicie bawełny, nie oznacza, że ten sam wybór winien zostać dokonany odnośnie do jakiegokolwiek innego produktu, w tym tytoniu.

V – Wnioski

76. W świetle powyższego proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział na przedstawione przez Symvoulio tis Epikrateias pytanie prejudycjalne w sposób następujący:

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

43 — Wyrok z dnia 14 października 1999 r. w sprawie C-104/97 Atlanta przeciwko Komisji, Rec. s. I-6983, pkt 52.

44 — Wyrok z dnia 10 stycznia 1992 r. w sprawie C-177/90 Kühn przeciwko Landwirtschaftskammer Weser-Ems, Rec. s. I-35, pkt 14; ww. wyrok w sprawie Zaninotto, pkt 50.

45 — Wyroki: z dnia 16 grudnia 1987 r. w sprawie 111/86 Delauche przeciwko Komisji, Rec. s. 5345, pkt 24; z dnia 25 maja 2000 r. w sprawie C-82/98 P Kögler przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości, Rec. s. I-3855, pkt 33; z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03 Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5479, pkt 147; z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-213/06 P Europejska Agencja Odbudowy (EAR) przeciwko Karatzoglou, Zb.Orz. s. II-B-2-143, pkt 33.