Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 15 września 2015 r.*

Rolnictwo — Wspólna organizacja rynków — Sektor owoców i warzyw — Krajowa pomoc finansowa przyznana organizacjom producentów — Decyzja wykonawcza Komisji dotycząca zwrotu przez Unię krajowej pomocy finansowej przyznanej przez Węgry swoim organizacjom producentów — Artykuł 103e rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 — Artykuł 97 rozporządzenia (WE) nr 1580/2007

W sprawie T-346/12

Węgry, reprezentowane początkowo przez M. Fehéra i K. Szíjjártó, a następnie przez M. Fehéra, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez B. Béresa, N. Donnelly'ego i B. Schimę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2012) 3324 z dnia 25 maja 2012 r. dotyczącej krajowej pomocy finansowej przyznanej organizacjom producentów,

SĄD (druga izba),

w składzie: M.E. Martins Ribeiro, prezes, S. Gervasoni i L. Madise (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: K. Andová, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 listopada 2014 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: węgierski.

Wyrok

Ramy prawne

Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku

1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. L 299, s. 1) ustanawia ogólne zasady regulujące krajową pomoc finansową zarówno na poziomie jej przyznawania, jak i jej zwrotu przez Komisję Europejską.

2 Artykuł 103b rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku upoważnia organizacje producentów do tworzenia funduszy operacyjnych finansowanych w następujący sposób:

„1. Organizacje producentów działające w sektorze owoców i warzyw mogą utworzyć fundusz operacyjny. Fundusz ten jest finansowany z:

a) wkładów finansowych członków lub samej organizacji producentów;

b) pomocy finansowej [Unii Europejskiej], która może zostać przyznana organizacjom producentów.

[…]”.

3 Artykuł 103d rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku reguluje „pomoc finansową [Unii]” i stanowi:

„1. [P]omoc finansowa [Unii] jest równa rzeczywiście wpłaconej kwocie finansowych wkładów, o których mowa w art. 103b ust. 1 lit. a), ale jest ograniczona do 50% rzeczywiście poniesionych wydatków.

2. [P]omoc finansowa [Unii] jest ograniczona do 4,1% wartości produkcji wprowadzonej do obrotu przez każdą organizację producentów.

Ta wielkość procentowa może jednak zostać zwiększona do 4,6% wartości produkcji wprowadzonej do obrotu, o ile wielkość przekraczająca 4,1% wartości produkcji wprowadzonej do obrotu jest wykorzystywana wyłącznie w zakresie środków zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi.

[…]”.

4 Artykuł 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku reguluje „krajową pomoc finansową”, która jest wyłącznym przedmiotem sporu.

5 Przed zmianą wprowadzoną przez art. 4 pkt 29 rozporządzenia Rady (WE) nr 72/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. w sprawie zmian we wspólnej polityce rolnej poprzez zmianę rozporządzeń (WE) nr 247/2006, (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1405/2006, o jednolitej wspólnej organizacji rynku, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr 479/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 1883/78, (EWG) nr 1254/89, (EWG) nr 2247/89, (EWG) nr 2055/93, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 2596/97, (WE)

nr 1182/2005 i (WE) nr 315/2007 (Dz.U. L 30, s. 1), art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowił w wersji zmienionej rozporządzeniem Rady (WE) nr 361/2008 z dnia 14 kwietnia 2008 r. (Dz.U. L 121, s. 1):

„1. W tych regionach państw członkowskich, w których stopień zorganizowania producentów w sektorze owoców i warzyw jest szczególnie niski, Komisja może upoważnić państwa członkowskie, na podstawie właściwie umotywowanego wniosku, do wypłacenia organizacjom producentów krajowej pomocy finansowej równej maksymalnie 80% wkładów finansowych, o których mowa w art. 103b ust. 1 lit. a). Pomoc ta stanowi uzupełnienie funduszu operacyjnego. W regionach państw członkowskich, w których organizacje producentów wprowadzają do obrotu mniej niż 15% wartości produkcji owoców i warzyw i w których produkcja owoców i warzyw stanowi co najmniej 15% ich całkowitej produkcji rolnej, pomoc, o której mowa w akapicie pierwszym, może być pokrywana przez [Unię] na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego.

2. W drodze odstępstwa od art. 180 niniejszego rozporządzenia art. 87, 88 i 89 traktatu nie stosuje się do krajowej pomocy finansowej dozwolonej zgodnie z ust. 1”.

6 Rozporządzenie nr 72/2009 przeniosło ust. 2 poniżej dotyczący stosowania art. 87, 88 i 89 WE do nowego art. 180, sformułowanego następująco:

„Artykuły 87, 88 i 89 traktatu stosuje się do produkcji i handlu produktami, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. a) [–] k) i lit. m) [–] u) oraz w art. 1 ust. 3 niniejszego rozporządzenia.

Jednak art. 87, 88 [i] 89 traktatu nie stosuje się do płatności dokonanych przez państwa członkowskie zgodnie z niniejszym rozporządzeniem na podstawie art. 44, 45, 46, 47, 48, 102, 102a, 103, 103a, 103b, 103e, 103ga, 104, 105 i 182 niniejszego rozporządzenia”.

7 Motyw 20 rozporządzenia nr 72/2009 uzasadnia ten wybór następująco:

„W interesie pewności prawnej i uproszczenia należy wyjaśnić i zharmonizować przepisy dotyczące niestosowania art. 87, 88 i 89 traktatu do płatności dokonywanych przez państwa członkowskie zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1234/2007 […]. W tym kontekście przepisy wyżej wymienionych rozporządzeń, które inaczej zostałyby albo mogłyby zostać uznane w określonych warunkach za zgodne z pojęciem pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu, powinny zostać wyłączone z zakresu stosowania zasad dotyczących pomocy państwa. Omawiane przepisy zawierają odpowiednie warunki dla przyznania wsparcia w celu uniknięcia nadmiernego zakłócenia konkurencji”.

8 Artykuł 103g rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku reguluje przepisy dotyczące zatwierdzania programów operacyjnych:

„1. Projekty programów operacyjnych są przedkładane właściwym organom krajowym, które je zatwierdzają lub odrzucają lub występują o wprowadzenie do nich zmian zgodnie z przepisami niniejszej podsekcji.

2. Organizacje producentów przekazują państwu członkowskiemu informację o szacowanej wielkości funduszu operacyjnego na każdy rok oraz przedstawiają stosowne uzasadnienie oparte na szacunkowych danych dotyczących programu operacyjnego, wydatków w roku bieżącym i ewentualnie wydatków w poprzednich latach oraz, w razie potrzeby, szacowanej wielkości produkcji na rok następny.

3. Państwo członkowskie powiadamia organizację producentów lub stowarzyszenie organizacji producentów o szacowanej kwocie [unijnej] pomocy finansowej zgodnie z limitami określonymi w art. 103d.

[…]”.

9 Artykuł 103h rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowi:

„Komisja ustanawia szczegółowe przepisy dotyczące stosowania niniejszej sekcji, a w szczególności:

[…]

b) wielkość i zasady zwrotu pomocy, o której mowa w art. 103e ust. 1;

[…]”.

Rozporządzenie nr 1580/2007

10 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1580/2007 z dnia 21 grudnia 2007 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzeń Rady (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96 i (WE) nr 1182/2007 w sektorze owoców i warzyw (Dz.U. L 350, s. 1) określa przepisy wykonawcze do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku w sektorze owoców i warzyw i przewiduje w szczególności zasady częściowego zwrotu przez Komisję krajowej pomocy finansowej.

11 Artykuł 56 rozporządzenia nr 1580/2007 przewiduje, że organizacje producentów przekazują danemu państwu członkowskiemu informacje o szacunkowej kwocie funduszu operacyjnego:

„Najpóźniej do 15 września organizacje producentów przekazują państwom członkowskim informacje o szacunkowych kwotach wkładu [Unii] oraz wkładzie ich członków oraz samej organizacji producentów do funduszy operacyjnych na następny rok, wraz z programami operacyjnymi lub wnioskami o zatwierdzenie zmian.

Państwa członkowskie mogą wyznaczyć datę późniejszą niż 15 września.

Obliczenia szacunkowej kwoty funduszy operacyjnych dokonuje się na podstawie programów operacyjnych i wartości produkcji sprzedanej. W obliczeniu uwzględnia się podział na wydatki na środki zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz na inne środki”.

12 Artykuł 64 rozporządzenia nr 1580/2007 przewiduje przedkładanie programów operacyjnych i stanowi:

„Organizacja producentów przedkłada program operacyjny do zatwierdzenia właściwemu organowi w państwie członkowskim, w którym znajduje się główna siedziba organizacji producentów, do dnia 15 września roku poprzedzającego rok jego planowanej realizacji. Państwa członkowskie mogą jednak odraczać te terminy”.

13 Artykuł 65 rozporządzenia nr 1580/2007 reguluje zatwierdzanie przez organy krajowe programów operacyjnych:

„1. Właściwy organ krajowy, w odpowiednim przypadku:

a) zatwierdza kwoty funduszy i programy, które spełniają wymogi rozporządzenia (WE) nr 1182/2007 oraz wymogi niniejszego rozdziału;

b) zatwierdza programy, pod warunkiem zaakceptowania przez organizację producentów określonych zmian, lub

c) odrzuca programy lub część programów.

2. Właściwy organ krajowy podejmuje decyzje dotyczące programów i funduszy najpóźniej do dnia 15 grudnia roku, w którym zostały przedłożone.

Państwa członkowskie informują organizacje producentów o podjętych decyzjach najpóźniej dnia 15 grudnia.

Jednakże, z należycie uzasadnionych przyczyn, właściwy organ krajowy może podjąć decyzję dotyczącą programów operacyjnych i funduszy najpóźniej do dnia 20 stycznia po dacie złożenia wniosku. Decyzja zatwierdzająca może określać kwalifikowalność wydatków od dnia 1 stycznia roku następującego po dacie złożenia wniosku".

14 Artykuł 1 pkt 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1327/2008 z dnia 19 grudnia 2008 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1580/2007 (Dz.U. L 345, s. 24) wprowadza jednak przepisy szczególne w odniesieniu do roku 2009. Treść tych przepisów jest następująca:

„8) w art. 152 dodaje się ustępy w brzmieniu:

»9. Na zasadzie odstępstwa od art. 65 ust. 2 akapit trzeci niniejszego rozporządzenia z uzasadnionych przyczyn państwa członkowskie mogą podjąć decyzję dotyczącą programów i funduszy operacyjnych na rok 2009 najpóźniej do dnia 1 marca 2009 r. Decyzja zatwierdzająca może określać kwalifikowalność wydatków, począwszy od dnia 1 stycznia 2009 r.«

[…]".

15 Artykuł 99 rozporządzenia nr 1580/2007 reguluje przekazywanie danych wymaganych od państw członkowskich w związku z programami operacyjnymi. Ustęp 2 tego przepisu przewiduje w szczególności, że „państwa członkowskie zgłaszają Komisji najpóźniej w dniu 31 stycznia całkowitą kwotę funduszu operacyjnego zatwierdzoną [w danym roku] dla wszystkich programów operacyjnych", że „podaje [się] zarówno całkowitą kwotę funduszu operacyjnego, jak i całkowitą kwotę finansowania [przez Unię] wspomnianego funduszu operacyjnego", i że „kwoty te są dalej podane w podziale na środki zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych oraz inne środki".

16 Artykuł 67 rozporządzenia nr 1580/2007 reguluje zmiany w programach operacyjnych w trakcie roku:

„1. Państwa członkowskie mogą zezwolić na zmiany w programach operacyjnych w trakcie roku na określonych przez nie warunkach.

2. Właściwy organ krajowy może zezwolić organizacjom producentów w trakcie roku na:

a) tylko częściowe wykonanie ich programów operacyjnych,

b) zmianę treści programu operacyjnego, w tym – w razie potrzeby – na przedłużenie całkowitego okresu jego realizacji do pięciu lat;

c) zwiększenie kwoty funduszu operacyjnego o maksymalnie 25% kwoty początkowo zatwierdzonej i zmniejszenie jej o odsetek, który powinny ustalić państwa członkowskie, pod warunkiem zachowania ogólnych celów programu operacyjnego. Państwa członkowskie mogą zwiększyć ten odsetek w przypadku połączenia organizacji producentów, o którym mowa w art. 31 ust. 1, i w przypadku zastosowania art. 94a.

3. Państwa członkowskie określają warunki, na jakich można wprowadzać zmiany do programów operacyjnych w trakcie roku bez uprzedniego zatwierdzenia ich przez właściwy organ krajowy. Zmiany te kwalifikują się do pomocy tylko w przypadku, gdy organizacja producentów niezwłocznie poinformuje o nich właściwy organ".

17 Rozdział IV tytułu III rozporządzenia nr 1580/2007 zawiera między innymi następujące szczegółowe przepisy dotyczące krajowej pomocy finansowej.

18 Artykuł 93 rozporządzenia nr 1580/2007 precyzuje warunek ustanowiony w art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku dotyczący „szczególnie niskiego" stopnia zorganizowania producentów danego regionu, uzasadniający przyznanie krajowej pomocy finansowej:

„Do celów [art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku] stopień zorganizowania producentów w regionie państwa członkowskiego jest uważany za szczególnie niski, jeśli organizacje producentów, stowarzyszenia organizacji producentów i grupy producentów wprowadziły do obrotu mniej niż 20% średniej wartości produkcji owoców i warzyw w ostatnich trzech latach, dla których dostępne są dane".

19 Artykuł 94 rozporządzenia nr 1580/2007, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 590/2008 z dnia 23 czerwca 2008 r. zmieniającym rozporządzenie nr 1580/2007 oraz ustanawiającym odstępstwa od tego rozporządzenia (Dz.U. L 163, s. 24), reguluje warunki zezwolenia przez Komisję na wypłatę krajowej pomocy finansowej:

„1. Państwa członkowskie przedstawiają Komisji wniosek o pozwolenie na wypłatę krajowej pomocy finansowej zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1182/2007 dla programów operacyjnych, które mają zostać zrealizowane w danym roku kalendarzowym, do dnia 31 stycznia przedmiotowego roku.

Do wniosku dołącza się dowody na to, że stopień zorganizowania producentów w danym regionie jest szczególnie niski, jak określono w art. 93 niniejszego rozporządzenia, oraz szczegółowe dane dotyczące odnośnych organizacji producentów, wysokości przedmiotowego wsparcia oraz odsetka wkładów finansowych dokonanych zgodnie z [art. 103b ust. 1 lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku].

2. Komisja zatwierdza lub odrzuca wniosek w ciągu trzech miesięcy od jego złożenia. Jeżeli Komisja nie udzieli odpowiedzi w wymienionym terminie, wniosek uważa się za zatwierdzony".

20 Artykuł 94a rozporządzenia nr 1580/2007, dodany rozporządzeniem nr 590/2008, stanowi:

„Organizacja producentów, która zamierza wystąpić o przyznanie krajowej pomocy finansowej, w razie potrzeby zmienia program operacyjny na mocy art. 67".

21 Artykuł 96 rozporządzenia nr 1580/2007 określa maksymalny odsetek zwrotu krajowej pomocy finansowej przez Unię Europejską:

„Odsetek zwrotu krajowej pomocy finansowej ze środków [unijnych] wynosi 60% krajowej pomocy finansowej przyznanej organizacji producentów".

22 Artykuł 97 rozporządzenia nr 1580/2007, zmienionego rozporządzeniem nr 590/2008, organizuje procedurę zwrotu krajowej pomocy finansowej i przewiduje:

„1. Państwa członkowskie przedstawiają [Unii] wniosek o zwrot zatwierdzonej krajowej pomocy finansowej rzeczywiście wypłaconej organizacjom producentów, do dnia 1 stycznia drugiego roku następującego po roku, w którym zrealizowano program.

Do wniosku dołącza się dowody potwierdzające, że warunki określone w art. 11 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 1182/2007 zostały spełnione w trzech z poprzednich czterech lat oraz szczegółowe dane dotyczące odnośnych organizacji producentów, kwoty faktycznie wypłaconej pomocy oraz całkowitej kwoty funduszu operacyjnego w podziale na wkład Wspólnoty, państwa członkowskiego (krajowa pomoc finansowa) i organizacji producentów oraz jej członków.

2. Komisja podejmuje decyzję o zatwierdzeniu lub odrzuceniu wniosku.

3. W przypadku zatwierdzenia zwrotu pomocy ze środków [Unii] kwalifikujące się wydatki deklarowane są Komisji zgodnie z procedurą określoną w art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 883/2006".

Rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011

23 W dniu 7 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.U. L 157, s. 1).

24 Rozporządzenie to uchyla rozporządzenie nr 1580/2007. Podobnie jak rozporządzenie nr 1580/2007 ustanawia ono przepisy wykonawcze do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku w sektorze owoców i warzyw.

25 Rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011, tak jak rozporządzenie nr 1580/2007, ustanawia podstawę wymiaru zwrotu przez Unię „pomocy finansowej rzeczywiście wypłaconej" (art. 95 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 i art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007). Artykuł 95 ust. 2 tego rozporządzenia precyzuje, że „[w]niosek [o zwrot] zostaje odrzucony, jeżeli przepisy dotyczące pozwolenia na krajową pomoc finansową i zwrotu krajowej pomocy finansowej nie są przestrzegane".

Okoliczności powstania sporu

26 W dniu 15 września 2008 r. organizacje producentów zamierzające skorzystać z węgierskiej pomocy finansowej złożyły wnioski o zatwierdzenie ich programów operacyjnych do Vidékfejletési Minisztérium (węgierskiego ministerstwa rozwoju wsi, zwanego dalej „VM").

27 W dniu 15 listopada 2008 r. zgłosiły one swoje szacunkowe kwoty funduszy operacyjnych przeznaczonych do finansowania programów operacyjnych. Programy te, podobnie jak te kwoty szacunkowe, zostały zatwierdzone na poziomie krajowym między połową stycznia a początkiem marca 2009 r.

28 Pismem z dnia 30 stycznia 2009 r. VM złożyło do Komisji zgodnie z art. 94 rozporządzenia nr 1580/2007 wniosek o pozwolenie na wypłatę krajowej pomocy finansowej dla 29 organizacji producentów, które wdrożyły programy operacyjne zatwierdzone w 2009 r. VM wskazało, że przewidywana maksymalna kwota krajowej pomocy finansowej ma wynieść ogółem 3 487 518 EUR.

29 Pismem z dnia 11 marca 2009 r. VM wniosło poprawki do swojego poprzedniego pisma z dnia 30 stycznia 2009 r. VM wyjaśniło, że w dniu 30 stycznia 2009 r. było w posiadaniu jedynie szacunkowych kwot funduszy operacyjnych, podczas gdy obecnie dysponowało danymi ostatecznie zatwierdzonymi na podstawie pozwolenia udzielonego w tym okresie na programy i fundusze operacyjne. VM dokonało w tym piśmie zmian odnoszących się do regionów korzystających z pomocy, wyznaczając regiony Wschód i Zachód jako nowych beneficjentów krajowej pomocy finansowej. VM

wskazało, że zamierza wypłacić krajową pomoc finansową na rzecz 27 organizacji producentów w regionie Wschód i 3 organizacji producentów w regionie Zachód. Ministerstwo powtórzyło za poprzednim pismem, że przewidywana kwota krajowej pomocy finansowej do wypłaty nie przekroczy ogółem 3 487 518 EUR. VM dokonało podziału tych danych w załączniku do swojego pisma, przedstawiając z jednej strony zatwierdzoną kwotę wkładów finansowych członków organizacji producentów, a z drugiej strony zatwierdzoną kwotę funduszu operacyjnego. Wyjaśniło te liczby, wskazując w swoim piśmie: „Przedkładamy szczegółowe dane funduszy operacyjnych w załączniku. Zatwierdziliśmy kwoty, które były przewidziane do finansowania w oparciu o możliwą pomoc krajową w ramach wkładu finansowego organizacji producentów".

30 W następstwie pisma z dnia 11 marca 2009 r. Komisja skontaktowała się telefonicznie z organami węgierskimi celem otrzymania bardziej szczegółowych danych na temat przedstawionej kwoty krajowej pomocy finansowej, zwracając się o podział pomocy na każdą organizację producentów.

31 Pismem z dnia 12 marca 2009 r. VM dostarczyło te dane (zwane dalej „zgłoszonymi kwotami pomocy"). VM wskazało, że chodzi jedynie o szacunki krajowej pomocy finansowej przewidzianej do przyznania, oparte na założeniu, że na sfinansowanie tych środków w budżecie państwa będzie dostępne 3,5 mln EUR. VM wyjaśniło w tym względzie, że na tym etapie nie była podjęta żadna decyzja co do budżetu państwa dostępnego dla krajowej pomocy finansowej.

32 Pismem z dnia 3 kwietnia 2009 r. (zwanym dalej „pismem zatwierdzającym") Komisja powiadomiła VM, że w rozpatrywanych regionach (region Zachód i region Wschód) stopień zorganizowania producentów należy zakwalifikować jako szczególnie niski, że przewidywana pomoc państwa nie przekracza 80% wkładu członków organizacji producentów ujętego we wniosku o pozwolenie na wypłatę krajowej pomocy finansowej i że Komisja nie miała innych uwag, gdyż wniosek o pozwolenie na wypłatę krajowej pomocy finansowej danym organizacjom producentów był należycie uzasadniony.

33 Pismem z dnia 7 grudnia 2010 r. VM złożyło do Komisji wniosek o częściowy zwrot przez Unię krajowej pomocy finansowej rzeczywiście wypłaconej w regionie Wschód w 2009 r. W swoim wniosku VM wskazało, że wypłaciło w 2009 r. krajową pomoc finansową w wysokości 891 847 925 HUF (forintów węgierskich) (to jest 3,2 mln EUR) producentom regionu Wschód i wniosło o zwrot przez Unię 60% tej kwoty (to jest 535 108 755 HUF lub 1,9 mln EUR).

34 Pismem z dnia 27 czerwca 2011 r. Komisja zwróciła się do VM o przekazanie jej dodatkowych danych, załączając do tegoż pisma sześć tabeli do wypełnienia w szczególności danymi w podziale na organizacje producentów, rekapitulując różnice między kwotami krajowej pomocy finansowej przedstawionymi Komisji we wniosku o pozwolenie a rzeczywiście wypłaconymi kwotami krajowej pomocy finansowej.

35 W dniu 30 czerwca 2011 r. VM przekazało pocztą elektroniczną pożądane dane.

36 Pocztą elektroniczną z dnia 21 listopada 2011 r. Komisja zwróciła się do VM z pytaniem o przyczynę rozbieżności między kwotą krajowej pomocy finansowej wskazaną we wniosku o pozwolenie z 2009 r. a kwotą krajowej pomocy finansowej rzeczywiście wypłaconą, gdyż w przypadku pewnej liczby organizacji producentów ta pierwsza była niższa niż kwota rzeczywiście wypłacona.

37 Pocztą elektroniczną z dnia 29 listopada 2011 r. VM odpowiedziało na to pytanie, wskazując, że różnica między zgłoszonymi kwotami krajowej pomocy finansowej a kwotami krajowej pomocy finansowej rzeczywiście wypłaconymi wynikała z faktu, że dane przedstawione we wniosku o pozwolenie były oparte na szacunkach dostarczonych przez organizacje producentów w listopadzie 2008 r. VM podkreśliło, że organizacje producentów miały możliwość wprowadzenia zmian w ciągu roku do swoich programów operacyjnych, w szczególności w przypadkach, w których rzeczywiste wpływy przekraczały szacunki. VM wyjaśniło w tym względzie, że w większości przypadków poziom wkładu członków do funduszy operacyjnych był określonym odsetkiem wpływów i że tym sposobem

rzeczywiste wkłady członków mogą różnić się od szacowanych wkładów, o których organizacje producentów powiadomiły VM rok wcześniej. VM wskazało, że zatwierdzenie i wypłata krajowej pomocy finansowej miało miejsce z uwzględnieniem tego rzeczywistego wkładu do wysokości limitu wynoszącego 80%, który miał jednak zastosowanie we wszystkich przypadkach.

38 Pismem z dnia 9 marca 2012 r. Komisja wskazała, że zamierza dokonać częściowego zwrotu kwoty wypłaconej tytułem krajowej pomocy finansowej, na organizację producentów, w wysokości kwot zgłoszonych przez Węgry w ich wniosku o pozwolenie, który Komisja uwzględniła pismem z dnia 3 kwietnia 2009 r. Komisja wyjaśniła, że krajowa pomoc finansowa przyznana ponad te kwoty nie była objęta odstępstwem od zastosowania reguł pomocy państwa ustanowionych w art. 180 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Komisja stwierdziła na tej podstawie, że sumy wypłacone organizacjom producentów ponad sumy zgłoszone i zatwierdzone przez Komisję, na organizację producentów, mogą być uznane za pomoc bezprawną, w przypadku której istnieje możliwość, iż należy zbadać jej zgodność z rynkiem wewnętrznym w świetle art. 107 TFUE i 108 TFUE. Komisja przypomniała w tym względzie, że może nakazać odzyskanie bezprawnej pomocy.

39 Pismem z dnia 16 kwietnia 2012 r. VM wskazało, że nie zgadza się z decyzją Komisji, by poziom pomocy podlegającej zwrotowi ustalić na podstawie kwot krajowej pomocy finansowej ujętych we wniosku o pozwolenie. VM powołało się na fakt, że organizacje producentów miały możliwość wprowadzenia zmian do programu operacyjnego w roku bieżącym, jak i do wkładów członków. Z tego powodu rzeczywista kwota wkładów finansowych mogła różnić się od tej, którą państwo członkowskie przedłożyło Komisji we wniosku o pozwolenie na podstawie szacunków organizacji producentów. VM przypomniało, że rozporządzenie o jednolitej organizacji rynku nie wiązało przyznania krajowej pomocy finansowej z kwotą pomocy zgłoszoną na podstawie danych przekazanych przez organizacje producentów, lecz z limitem 80% wkładu finansowego członków lub organizacji producentów. Tymczasem limit ten nie został przekroczony, mając na uwadze treść pisma zatwierdzającego, gdyż w piśmie tym zatwierdzono przyznanie krajowej pomocy finansowej a nie dokładnej kwoty krajowej pomocy finansowej (kwotę pomocy, która zresztą nie była wymieniona we wspomnianej decyzji). VM zwróciło się do Komisji, by ponownie rozpatrzyło jego stanowisko, z jednej strony uwzględniając jego wniosek o częściowy zwrot pomocy rzeczywiście wypłaconej ponad pomoc zgłoszoną, a z drugiej strony zwalniając ją z badania zgodności przyznanej pomocy z regułami mającymi zastosowanie w dziedzinie pomocy państwa.

40 W dniu 20 kwietnia 2012 r. Komisja zorganizowała w Brukseli konsultacje z ekspertami.

41 W dniu 25 maja 2012 r. Komisja zgodnie z opinią Komitetu Zarządzającego ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych przyjęła decyzję C(2012) 3324 dotyczącą krajowej pomocy finansowej przyznanej organizacjom producentów (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).

42 Komisja wskazała, przyjmując w szczególności art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku w umocowaniu zaskarżonej decyzji:

— w motywie 13, że „[z]godnie z art. 95 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 wniosek zostaje odrzucony, jeżeli przepisy dotyczące pozwolenia na krajową pomoc finansową i zwrotu krajowej pomocy finansowej nie są przestrzegane”;

— w motywie 14, że „kwoty krajowej pomocy finansowej wypłaconej przez Węgry niektórym organizacjom producentów na programy operacyjne wdrożone w 2009 r. były wyższe od kwot wskazanych we wniosku o pozwolenie i zatwierdzonych przez Komisję”, że „[t]e kwoty, w części przekraczającej kwoty zatwierdzone przez Komisję, nie kwalifikują się do zwrotu” i że „[n]atomiast co się tyczy kwot wypłaconych organizacjom producentów do wysokości poziomu zadeklarowanego we wniosku o pozwolenie, wniosek o zwrot uznaje się za dopuszczalny”;

— w motywie 15, że „[w] konsekwencji należy dokonać częściowego zwrotu krajowej pomocy finansowej przyznanej przez Węgry swoim organizacjom producentów, do wysokości 60% kwot przedłożonych we wniosku o pozwolenie na każdy program operacyjny wdrożony w 2009 r.”.

43 Komisja w art. 1 zaskarżonej decyzji stwierdziła:

„Unia zwraca krajową pomoc finansową rzeczywiście wypłaconą przez Węgry swoim organizacjom producentów na programy operacyjne wdrożone w 2009 r. do wysokości 1 190 927 EUR zgodnie z art. 103e ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1234/2007”.

44 Decyzja została doręczona w dniu 29 maja 2012 r. do stałego przedstawicielstwa Węgier przy Unii Europejskiej.

Przebieg postępowania i żądania stron

45 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 1 sierpnia 2012 r. Węgry wniosły skargę w niniejszej sprawie.

46 Węgry wnoszą do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

47 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Węgier kosztami postępowania.

Co do prawa

48 Węgry podnoszą zasadniczo dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy zastosowania ultra vires art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku i art. 97 rozporządzenia nr 1580/2007, a drugi błędu w ocenie przy zastosowaniu art. 97 rozporządzenia nr 1580/2007.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego zastosowania ultra vires art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku i art. 97 rozporządzenia nr 1580/2007

49 Pierwszy zarzut Węgier dzieli się na dwie części.

50 Węgry podnoszą w pierwszej części, że Komisja nie mogła wobec braku zezwalającej jej na to podstawy prawnej ustalić limitu zwrotu krajowej pomocy finansowej odpowiadającego kwotom krajowej pomocy finansowej zgłoszonym dla każdej organizacji producentów.

51 Węgry dodają w drugiej części, że ograniczając zwrot do zgłoszonych kwot pomocy, Komisja naruszyła przepisy pozwalające na uwzględnienie tytułem zwrotu przez Unię ewolucji krajowej pomocy finansowej w ciągu roku gospodarczego.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej braku podstawy prawnej pozwalającej Komisji na ograniczenie zwrotu przez Unię do zgłoszonych kwot pomocy

52 Węgry utrzymują w pierwszej kolejności, że decyzja Komisji o związaniu kwoty dokonywanego przez nią zwrotu ze zgłoszonymi kwotami pomocy nie ma podstawy prawnej.

53 Po pierwsze, Węgry powołują się na art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. W tym względzie z jednej strony Węgry wskazują, że ten tekst ogranicza się do ustalenia jedynie jako limitu kwoty krajowej pomocy finansowej, że nie może ona przekraczać 80% wkładów finansowych wpłaconych przez członków lub samą organizację producentów na fundusz operacyjny. Artykuł ten nie przewiduje więc limitu związanego ze zgłoszonymi kwotami pomocy, ograniczonego do 80%, w toku procedury zatwierdzenia pomocy.

54 Z drugiej strony Węgry wskazują, że zgodnie z art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku pozwolenie Komisji na przyznanie krajowej pomocy finansowej musi ograniczać się do zbadania, czy spełnione są warunki ustanowione w art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, w szczególności fakt, że w pierwszej kolejności w danym regionie poziom zorganizowania producentów jest szczególnie niski i że w drugiej kolejności krajowa pomoc finansowa, o której przyznanie wniesiono, nie przekracza 80% wkładów finansowych członków lub samych organizacji producentów na fundusz operacyjny. Jeżeli przesłanki te są spełnione, Komisja jest zobowiązana udzielić pozwolenia na przyznanie krajowej pomocy finansowej. To pozwolenie nie obejmuje jednak ustalenia dokładnej kwoty lub kwot, lecz jedynie przyznanie pomocy.

55 Po drugie, Węgry dodają, że tę interpretację potwierdza art. 94 ust. 2 rozporządzenia nr 1580/2007, zgodnie z którym jedyne, co może zrobić Komisja, to „zatwierdz[ić] lub odrzuc[ić] wniosek" o pozwolenie na wypłatę krajowej pomocy finansowej, przy czym artykuł ten nie pozwala jej na ustalenie wyższego limitu kwotowego. Węgry zauważają, że zgodnie z art. 94 ust. 1 państwa członkowskie przedstawiają wniosek o pozwolenie na wypłatę krajowej pomocy finansowej, a nie o pozwolenie dotyczące rzeczywistej kwoty pomocy.

56 Po trzecie, Węgry dochodzą na tej podstawie do wniosku, że zwrot przez Unię nie może dotyczyć zgłoszonych kwot pomocy. Po przyznaniu krajowej pomocy finansowej Komisja powinna zwrócić sumy „rzeczywiście wypłacone" w rozumieniu art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007, z zachowaniem limitu 60% krajowej pomocy finansowej.

57 Po czwarte, Węgry dodają tytułem zarzutu wzajemnego na etapie repliki, że art. 94 węgierskiej wersji rozporządzenia nr 1580/2007, obowiązującej w chwili złożenia wniosku o zwrot, wymagał powiadomienia o proporcji krajowej pomocy finansowej (w związku z limitem 80%), ale nie o jej kwocie, co potwierdza, że zwrot przez Unię jest związany z zachowaniem limitu 80%, a nie z deklarowaną kwotą przewidzianej pomocy.

58 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu dokonania wykładni przepisu prawa Unii należy wziąć pod uwagę nie tylko jego treść, ale także jego kontekst oraz cele, do których zmierza uregulowanie, którego ów przepis stanowi część (zob. wyroki: z dnia 7 czerwca 2005 r., VEMW i in., C-17/03, Zb.Orz., EU:C:2005:362, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 26 października 2010 r., Niemcy/Komisja, T-236/07, Zb.Orz., EU:T:2010:451, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo). W celu dokonania wykładni zapewniającej pełną skuteczność norm prawa Unii należy zatem uwzględnić ich cele (wyrok z dnia 13 lipca 2004 r., Komisja/Rada, C-27/04, Zb.Orz., EU:C:2004:436, pkt 74).

59 W konsekwencji, aby odpowiedzieć na argument Węgier, zgodnie z którym zaskarżona decyzja nie miała podstawy prawnej, należy zgodnie z orzecznictwem przywołanym wyżej w pkt 58 zbadać z jednej strony, czy treść art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku i art. 94 i 97

rozporządzenia nr 1580/2007 zawiera możliwość przyznania Komisji prawa do ograniczenia dokonywanego przez nią zwrotu do zgłoszonych kwot pomocy, a z drugiej strony, czy przyjęta przez Węgry interpretacja wspomnianych tekstów jest zgodna z ich celami.

60 Artykuł 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku przyznaje Komisji zakres uznania w odniesieniu do upoważnienia państw członkowskich do wypłaty krajowej pomocy finansowej kwalifikującym się organizacjom producentów. Stanowi on w tym względzie, że „Komisja może upoważnić państwa członkowskie, na podstawie właściwie umotywowanego wniosku, do wypłacenia organizacjom producentów krajowej pomocy finansowej".

61 Ten zakres uznania przy przyznawaniu pomocy, wyrażony użyciem słowa „może", pojawia się na etapie zwrotu przez Unię będącego przedmiotem niniejszej sprawy. Artykuł 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowi bowiem, że „pomoc […] może być pokrywana przez [Unię] na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego".

62 Co się tyczy zasad zwrotu przez Unię zgodnie z art. 103h rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, Rada Unii Europejskiej upoważniła Komisję do przyjęcia „zasad zwrotu".

63 Dla sektora owoców i warzyw Komisja ustaliła te zasady w ramach rozporządzenia nr 1580/2007, przewidując w art. 97 ust. 1, że „[p]aństwa członkowskie przedstawiają [Unii] wniosek o zwrot zatwierdzonej krajowej pomocy finansowej rzeczywiście wypłaconej […]".

64 Treść „zatwierdzonej pomocy", o której mowa w art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007, jest ustalona w art. 94 ust. 1 akapit drugi tego rozporządzenia, który reguluje „pozwolenie na wypłatę krajowej pomocy finansowej". Artykuł ten stanowi, że „[d]o wniosku dołącza się dowody na […] [między innymi] wysokoś[ć] przedmiotowego wsparcia".

65 Z brzmienia art. 94 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1580/2007, a w szczególności z użycia terminu „wysokość", wynika, że „zatwierdzona pomoc" obejmuje siłą rzeczy zadeklarowaną kwotę krajowej pomocy finansowej.

66 W tym względzie wbrew temu, co utrzymują Węgry, zatwierdzenie krajowej pomocy finansowej ma za przedmiot kwoty zgłoszone dla każdej organizacji producentów będącej beneficjentem krajowej pomocy finansowej, a nie całkowitą kwotę krajowej pomocy finansowej (wszystkie organizacje producentów razem). Zgodnie z art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku pomoc nie może bowiem przekraczać 80% wkładów finansowych danej organizacji producentów, co oznacza, że zgodnie z art. 94 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007 kwota pomocy i poszanowanie progu 80% są weryfikowane u każdej organizacji producentów indywidualnie i że w konsekwencji pozwolenie Komisji odnosi się do pomocy w podziale na organizacje producentów.

67 Z powyższego wynika, że Komisja dysponowała podstawą prawną do tego, by ograniczyć zwrot przez Unię do kwot pomocy zgłoszonych w ramach procedury zatwierdzającej przewidzianej w art. 94 rozporządzenia nr 1580/2007, zarówno na podstawie art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, jak i na podstawie art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007.

68 Argumentacja przedstawiona przez Węgry nie może podważyć tego wniosku, który wynika z wykładni literalnej tekstów.

69 Po pierwsze, art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku nie można interpretować w ten sposób, by Komisja była zasadniczo zobowiązana do zwrotu każdej pomocy niższej od progu 80% wkładów członków lub samej organizacji producentów, niezależnie od wysokości tej pomocy, w sytuacji gdy stopień zorganizowania producentów w danym regionie byłby „szczególnie niski".

70 Interpretacja zaproponowana przez Węgry zmierzająca do uznania, że państwo członkowskie jest uprawnione na podstawie art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku do wypłaty ex post kwoty wyższej od kwoty zgłoszonej ex ante i do uzyskania następnie zwrotu pomocy niezgłoszonej pozbawiałaby skuteczności (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-403/99, Rec, EU:C:2001:507, pkt 28) i prowadziłaby do bezprzedmiotowości procedury zatwierdzenia krajowej pomocy finansowej (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 kwietnia 2014 r., Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, Zb.Orz., EU:C:2014:250, pkt 61). W tym względzie, jak podnosi Komisja, należy stwierdzić, że gdyby prawodawca europejski zamierzał zwolnić państwa członkowskie z formalnej procedury zatwierdzenia pomocy, która siłą rzeczy obejmuje ocenę zgłoszonych kwot, mógłby posłużyć się procedurą podobną do przewidzianej w art. 182 ust. 6 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, która z zastrzeżeniem spełnienia określonych przesłanek upoważnia państwa członkowskie do wypłaty pomocy państwa producentom niebędącym członkami uznanej organizacji.

71 Poza tym wykładnia taka byłaby niespójna z celem badania krajowej pomocy finansowej w świetle prawa pomocy państwa, gdyż oznaczałaby, iż Komisja może być zobowiązana do zwrotu sum, które jako kwoty wypłacone ponad sumy zgłoszone nie mogły zostać zatwierdzone, a w konsekwencji objęte pozwoleniem udzielonym na podstawie art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku i art. 97 rozporządzenia nr 1580/2007. Tymczasem należy przypomnieć, że krajowa pomoc finansowa przewidziana w art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku jest wskazana w art. 180 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku jako odstępstwo od postanowień traktatu dotyczących pomocy państwa, które jest dozwolone w kontekście motywu 20 rozporządzenia nr 72/2009, tylko jeżeli „[o]mawiane przepisy zawierają odpowiednie warunki dla przyznania wsparcia w celu uniknięcia nadmiernego zakłócenia konkurencji”, co uzasadnia ścisłą wykładnię możliwości przyznania wspomnianej pomocy (zob. analogicznie wyrok z 27 lutego 1985 r., Włochy/Komisja, 56/83, Rec, EU:C:1985:85, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 W konsekwencji interpretacja broniona przez Węgry, zgodnie z którą Komisja jest zobowiązana do zwrotu każdej pomocy niższej od limitu 80% niezależnie od jej wysokości, nie mogąc przy tym korzystać z zakresu uznania przysługującego jej na podstawie art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku na etapie zatwierdzania, pozbawiałaby również skuteczności art. 180 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, interpretowany w świetle motywu 20 rozporządzenia nr 72/2009, oraz celów, które realizuje on w dziedzinie polityki konkurencji i szczególnie kontroli pomocy państwa.

73 Po drugie, w zakresie, w jakim Węgry powołują się na etapie repliki na sformułowanie art. 94 rozporządzenia nr 1580/2007 w jego wersji węgierskiej w chwili złożenia ich wniosku o zatwierdzenie krajowej pomocy finansowej, celem poparcia swej interpretacji, zgodnie z którą zwrot przez Unię jest związany z zachowaniem limitu 80%, a nie z deklarowaną kwoty przewidzianej pomocy, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, przypomnianym przez Komisję w jej pismach, w przypadku rozbieżności pomiędzy różnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem systematyki i celu uregulowania, którego część stanowi (zob. wyroki: z dnia 19 kwietnia 2007 r., Profisa, C-63/06, Zb.Orz., EU:C:2007:233, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 grudnia 2011 r., Møller, C-585/10, Zb.Orz., EU:C:2011:847, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

74 Z orzecznictwa wynika również, że konieczność jednolitej wykładni prawa Unii wyklucza odrębne rozpatrywanie tekstu przepisu, a wymaga w razie wątpliwości, by był on interpretowany i stosowany w świetle wersji ustanowionych w innych językach urzędowych [zob. wyroki: z dnia 17 października 1996 r., Lubella, C-64/95, Rec, EU:C:1996:388, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 31 stycznia 2008 r., Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana/OCVV – Nador Cott Protection (Nadorcott), T-95/06, Zb.Orz., EU:T:2008:25, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo].

75 Tymczasem w niniejszej sprawie Węgry nie twierdzą, że wersje w innych językach urzędowych nie mówią o obowiązku powiadomienia o kwotach przewidzianej pomocy, co zresztą nie ma miejsca.

76 W tym względzie należy stwierdzić, jak przypomina Komisja, że Węgry w całej korespondencji z Komisją na etapie zatwierdzania krajowej pomocy finansowej informowały o zamierzonej wysokości pomocy.

77 O zamierzonej kwocie krajowej pomocy finansowej powiadomiono najpierw w sposób całościowy pismem z dnia 30 stycznia 2009 r., a następnie pismem z dnia 11 marca 2009 r., zanim powiadomiono o niej w podziale na organizacje producentów, w dniu 12 marca 2009 r., na wyraźny wniosek Komisji.

78 Węgry nie mogą zatem racjonalnie utrzymywać, że art. 94 rozporządzenia nr 1580/2007, w jego sformułowaniu w języku węgierskim w chwili złożenia wniosku o zatwierdzenie krajowej pomocy finansowej, nie można było interpretować jako wymagającego powiadomienia o wysokości krajowej pomocy finansowej.

79 W każdym razie należy zaznaczyć, że termin „összeg" [„wysokość"] w języku węgierskim został wprowadzony do wersji węgierskiej rozporządzenia nr 1580/2007 po piśmie zatwierdzającym przy okazji publikacji rozporządzenia Komisji (WE) nr 441/2009 z dnia 27 maja 2009 r. zmieniającego rozporządzenie nr 1580/2007 (Dz.U. L 129, s. 10) w dniu 28 maja 2009 r.

80 Z uwagi na powyższe rozważania Komisja słusznie zatem uznała, że dysponowała podstawą prawną do uzależnienia kwoty zwrotu przez Unię od kwot pomocy zgłoszonych w toku procedury zatwierdzenia krajowej pomocy finansowej.

81 W końcu należy stwierdzić, że Komisja powołała się w swoich pismach na rozporządzenie nr 1580/2007, a nie na rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011, podczas gdy w zaskarżonej decyzji wskazuje jednak to ostatnie rozporządzenie.

82 Rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011 ustanawia podstawowe zasady w dziedzinie zwrotu, w szczególności w art. 95, których nie można stosować z mocą wsteczną do sytuacji prawnej istniejącej w chwili złożenia wniosku o zwrot (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 listopada 1981 r., Meridionale Industria Salumi i in., od 212/80 do 217/80, Rec, EU:C:1981:270, pkt 9).

83 Należy stwierdzić również, że rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011 nie przewiduje jego stosowania z mocą wsteczną do wniosków o zwrot złożonych pod rządami dawnego rozporządzenia (zob. analogicznie wyroki: 29 stycznia 1985 r., Gesamthochschule Duisburg, 234/83, Rec, EU:C:1985:30, pkt 20; z dnia 15 lipca 1993 r., GruSa Fleisch, C-34/92, Rec, EU:C:1993:317, pkt 22; z dnia 24 września 2002 r., Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisja, C-74/00 P i C-75/00 P, Rec, EU:C:2002:524, pkt 119).

84 W tych warunkach strony słusznie powoływały się w swoich pismach na rozporządzenie nr 1580/2007.

85 W tym względzie należy uznać, że ponieważ oba rozporządzenia realizują identyczne cele i ustanawiają identyczne zasady odnośnie do podstawy wymiaru zwrotu przez Unię (zob. pkt 25 powyżej), fakt, iż Komisja wskazała na rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011 w zaskarżonej decyzji, zamiast na rozporządzenie nr 1580/2007, nie ma wpływu na jej legalność, gdyż skutek pozostaje bez zmian, niezależnie od tego, które rozporządzenie zostanie uwzględnione (zob. analogicznie wyroki: z dnia 5 czerwca 1996 r., Günzler Aluminium/Komisja, T-75/95, Rec, EU:T:1996:74, pkt 55; z dnia 27 lutego 1997 r., FFSA i in./Komisja, T-106/95, Rec, EU:T:1997:23, pkt 199).

86 Należy zatem oddalić pierwszą część zarzutu pierwszego, dotyczącą braku podstawy prawnej dla uzależnienia przez Komisję dokonywanego przez nią zwrotu do kwot zgłoszonych w toku procedury zatwierdzenia.

W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia przepisów pozwalających na uwzględnienie ewolucji krajowej pomocy finansowej w ciągu roku gospodarczego

– W przedmiocie naruszenia art. 67 i 94a rozporządzenia nr 1580/2007

87 Węgry utrzymują, że art. 67 i 94a rozporządzenia nr 1580/2007 dają organizacjom producentów możliwość zmiany funduszu operacyjnego w trakcie roku. Zdaniem Węgier Komisja nie może zatem ustanawiać ostatecznego limitu dokonywanego przez nią zwrotu, który to limit związany byłby z kwotami zgłoszonymi w ramach procedury zatwierdzenia, nie naruszając art. 67 i 94a rozporządzenia nr 1580/2007.

88 Co się tyczy najpierw art. 67 rozporządzenia nr 1580/2007, który między innymi daje organizacjom producentów możliwość „zwiększenia kwoty funduszu operacyjnego o maksymalnie 25% kwoty początkowo zatwierdzonej", należy stwierdzić, że przepis ten nie ma zastosowania do krajowej pomocy finansowej, o której mowa w art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

89 Jak bowiem zaznacza Komisja, art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowi, że krajowa pomoc finansowa „stanowi uzupełnienie funduszu operacyjnego", co oznacza, że późniejsze zwiększenie funduszu operacyjnego, o którym mowa w art. 67 rozporządzenia nr 1580/2007, nie ma powodować odpowiedniego zwiększenia krajowej pomocy finansowej.

90 To rozróżnienie między dwoma systemami pomocy jest odzwierciedlone w strukturze rozporządzenia nr 1580/2007.

91 Mianowicie tytuł III rozporządzenia nr 1580/2007 obejmuje między innymi z jednej strony rozdział II, zatytułowany „Fundusze i programy operacyjne", w którym znajduje się art. 67 i który zawiera przepisy dotyczące pomocy finansowej Unii, a z drugiej strony rozdział IV, zatytułowany „Krajowa pomoc finansowa", w którym znajdują się art. 96 i 97 dotyczące zwrotu krajowej pomocy finansowej.

92 Co się tyczy następnie art. 94a rozporządzenia nr 1580/2007, przywołanego przez Węgry, który stanowi, że „[o]rganizacja producentów, która zamierza wystąpić o przyznanie krajowej pomocy finansowej, w razie potrzeby zmienia program operacyjny na mocy art. 67", należy stwierdzić, że przepis ten również nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

93 Z brzmienia art. 94a rozporządzenia nr 1580/2007 wynika bowiem, że nie dotyczy on niniejszego założenia kwoty krajowej pomocy finansowej zatwierdzonej przez Komisję i następnie zwiększonej, lecz treści programu operacyjnego, która zostałaby zmieniona przed jej zatwierdzeniem przez władze krajowe.

94 Należy zatem oddalić argument Węgier mający na celu stwierdzenie naruszenia art. 67 i 94a rozporządzenia nr 1580/2007

– W przedmiocie naruszenia art. 103d rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku i art. 53 i 99 rozporządzenia nr 1580/2007

95 Węgry utrzymują, że przepisy dotyczące zwrotu krajowej pomocy finansowej należy interpretować w świetle przepisów o pomocy finansowej Unii (w szczególności art. 103d rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku i art. 99 rozporządzenia nr 1580/2007), które pozwalają na dostosowanie pomocy do wartości produkcji wprowadzonej do obrotu.

96 Niemniej z jednej strony art. 103d rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku nie przewiduje procedury zatwierdzenia pomocy finansowej Unii przed Komisją, w odróżnieniu od art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

97 Z drugiej strony art. 103d rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowi, że pomoc finansowa jest równa „rzeczywiście wpłaconej" kwocie wkładów finansowych, podczas gdy art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007 stanowi podstawę dla zwrotu przez Unię „zatwierdzonej" krajowej pomocy finansowej „rzeczywiście wypłaconej".

98 Argument Węgier należy zatem oddalić.

99 W rezultacie, uwzględniając powyższe rozważania, należy stwierdzić, że wspomniane artykuły, które dotyczą krajowej pomocy finansowej lub pomocy finansowej Unii, nie sprzeciwiały się temu, by Komisja zatwierdziła zwrot, o który wniosły Węgry, do wysokości tylko sum zgłoszonych i rzeczywiście wypłaconych organizacjom producentów.

100 Drugą część zarzutu pierwszego, dotyczącą naruszenia przepisów pozwalających na uwzględnienie ewolucji kwoty pomocy w ciągu roku gospodarczego należy więc oddalić, jak też w konsekwencji zarzut pierwszy w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego błędu w ocenie przy stosowaniu art. 97 rozporządzenia nr 1580/2007

101 Węgry utrzymują, że nawet przy założeniu, iż Komisja mogła na podstawie art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007 ograniczyć swój zwrot do zgłoszonych kwot pomocy, to mogła to zrobić jedynie dokonując wcześniejszego zatwierdzenia tych kwot w piśmie zatwierdzającym, czego w niniejszej sprawie nie uczyniła.

102 Na poparcie tego zarzutu Węgry podnoszą w pierwszej kolejności, że kwota pomocy nie została wyraźnie wskazana przez Komisję w piśmie zatwierdzającym, wbrew praktyce obserwowanej w jej późniejszych decyzjach dotyczących lat gospodarczych 2010 i 2011, gdzie Komisja wskazała kwotę ogółem przyznanej pomocy.

103 W drugiej kolejności Węgry utrzymują, że pismo zatwierdzające nie przybrało formy dorozumianej decyzji zatwierdzającej w rozumieniu art. 94 ust. 2 rozporządzenia nr 1580/2007, a jedynie taka decyzja pozwoliłaby zgodnie z zasadą wzajemności na dorozumiane zatwierdzenie zgłoszonych kwot pomocy.

104 W trzeciej kolejności Węgry twierdzą, że Komisja nie mogła zatwierdzić kwot pomocy na podstawie danych przedstawionych jako zwykłe szacunki.

105 W czwartej kolejności Węgry uważają, że gdyby Komisja mogła ustalić limit zwrotu krajowej pomocy finansowej w oparciu o kwoty pomocy, które nie są wskazane w decyzji zatwierdzającej, „budziłoby to zastrzeżenia w świetle zasady pewności prawa".

106 Należy przypomnieć, że w motywie 14 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, iż „kwoty krajowej pomocy finansowej wypłaconej przez Węgry niektórym organizacjom producentów na programy operacyjne wdrożone w 2009 r. były wyższe od kwot wskazanych we wniosku o pozwolenie i zatwierdzonych przez Komisję". Komisja doszła na tej podstawie do wniosku, że „[t]e kwoty, w części przekraczającej kwoty zatwierdzone przez Komisję, nie kwalifikowały się do zwrotu", w przeciwieństwie do kwot wypłaconym organizacjom producentów do wysokości poziomu zadeklarowanego we wniosku o zatwierdzenie. Na podstawie art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku Komisja postanowiła ograniczyć zwrot do tych ostatnich kwot.

107 Z zaskarżonej decyzji wynika więc, że Komisja ograniczyła kwoty kwalifikujące się do zwrotu do kwot zgłoszonych w toku procedury zatwierdzającej, gdyż uznała ona, że kwoty wypłacone ponad zgłoszone kwoty pomocy nie stanowią kwot „zatwierdzonych" w rozumieniu art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007.

108 Należy zatem ustalić w niniejszym przypadku, czy Komisja mogła zgodnie z prawem ograniczyć kwoty kwalifikujące się do zwrotu, uznając, że kwoty wypłacone ponad zgłoszone kwoty pomocy nie zostały „zatwierdzone" w piśmie zatwierdzającym zgodnie z art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007, mając na uwadze w szczególności, że zgłoszone kwoty pomocy nie były wskazane wyraźnie w tym piśmie i że Komisja nie wspomniała, co najmniej w sposób wyraźny, o ich „zatwierdzeniu".

109 W tym względzie, po pierwsze, należy stwierdzić, że żaden przepis rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku lub rozporządzenia nr 1580/2007 nie obliguje Komisji do wskazania dokładnie zgłoszonej kwoty pomocy w decyzji zatwierdzającej. Ponadto z art. 103h rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku wynika, że Komisja ma jak najbardziej uprawnienie, by ustanowić „szczegółowe przepisy dotyczące stosowania […] zwrotu". Żaden przepis nie obligował jej więc wyraźnie, w braku takiego zapisu, do wskazania zgłoszonych kwot pomocy w piśmie zatwierdzającym.

110 Po drugie, jak wskazano w pkt 63–66 powyżej, z art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007 wynika, że podstawą wymiaru zwrotu przez Unię krajowej pomocy finansowej jest „zatwierdzona krajowa pomoc finansowa rzeczywiście wypłacona". Tymczasem „zatwierdzona" krajowa pomoc finansowa obejmuje siłą rzeczy jej kwotę w podziale na organizacje producentów, przedłożoną do celów zatwierdzenia pomocy na podstawie art. 94 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1580/2007. Brak wyraźnego odesłania do zgłoszonych kwot pomocy w decyzji zatwierdzającej nie może zatem powodować braku ograniczenia kwot pomocy, których wypłata jest dozwolona, do wysokości progu 80%, gdyż zatwierdzenie wypłaty pomocy opiera się zgodnie z art. 94 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1580/2007 na uwzględnieniu tych kwot.

111 Po trzecie, należy zaznaczyć, że Komisja udzieliła zgody na zgłoszoną pomoc dopiero po zażądaniu i uzyskaniu pocztą elektroniczną z dnia 12 marca 2009 r. kwoty krajowej pomocy finansowej w podziale na organizacje producentów (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Kahla Thüringen Porzellan/Komisja, C-537/08 P, Zb.Orz., EU:C:2010:769, pkt 45). Kwota krajowej pomocy finansowej w podziale na organizacje producentów, na której oparła się Komisja w celu ustalenia zwrotu, została więc zatwierdzona przez nią w ramach procedury zatwierdzenia z uwzględnieniem zgłoszenia dokonanego przez Węgry (zob. analogicznie postanowienie z dnia 22 marca 2012 r., Włochy/Komisja, C-200/11 P, EU:C:2012:165, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

112 Po czwarte, w piśmie zatwierdzającym jest mowa wyraźnie o „danej kwocie pomocy", jako jednym z elementów art. 94 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1580/2007 uwzględnionych do celów jej uzasadnienia, i wskazuje się, że pomoc jest „właściwie umotywowana". Węgry nie mogą więc racjonalnie pomijać faktu, że zgłoszone kwoty pomocy były przedmiotem zatwierdzenia przez Komisję zgodnie z art. 97 ust. 1 rozporządzenia nr 1580/2007 i służyły za podstawę zwrotu z jej strony.

113 W tych warunkach i z przedstawionych powyżej powodów dotyczących w szczególności systematyki art. 97 rozporządzenia nr 1580/2007, treści zgłoszenia Węgier i treści pisma zatwierdzającego, nie można zarzucać Komisji, że dopuściła się błędu w ocenie, który prowadziłby do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Z powodów wspomnianych w pkt 109–112 powyżej należy uznać, że w piśmie zatwierdzającym aprobowano zgłoszone kwoty pomocy, to znaczy kwotę w podziale na organizacje producentów, o którą Komisja się zwróciła i którą otrzymała pocztą elektroniczną z dnia 12 marca 2009 r., a nie kwoty wypłacone ponad tę wysokość.

114 Wniosku tego nie mogą podważyć argumenty przedstawione przez Węgry.

115 Po pierwsze, nie ma znaczenia fakt, że Komisja w późniejszych decyzjach zatwierdzających zmieniła swoją praktykę, wskazując kwotę ogółem zgłoszonej krajowej pomocy finansowej. Należy zauważyć w tym względzie, że kwotą uwzględnioną tytułem kwot kwalifikujących się do zwrotu była kwota krajowej pomocy finansowej w podziale na organizacje producentów będące beneficjentami (zob. pkt 66 powyżej).

116 Po drugie, w odpowiedzi na argument Węgier, zgodnie z którym pismo zatwierdzające nie przybrało formy dorozumianej decyzji zatwierdzającej w rozumieniu art. 94 ust. 2 rozporządzenia nr 1580/2007, a jedynie taka decyzja pozwoliłaby zgodnie z zasadą wzajemności na dorozumiane zatwierdzenie zgłoszonych kwot pomocy, wystarczy stwierdzić, że o ile milczenie Komisji może oznaczać dorozumiane zatwierdzenie kwot pomocy w rozumieniu art. 94 ust. 2 rozporządzenia nr 1580/2007, o tyle tym bardziej jest tak w przypadku pisma zatwierdzającego, w którym jest wyraźnie mowa o „danej kwocie pomocy" i „właściwie umotywowanym" charakterze wniosku. Należy poza tym zauważyć, że art. 94 ust. 2 rozporządzenia nr 1580/2007 przywołany przez Węgry stanowi, że „Komisja zatwierdza lub odrzuca wniosek", co świadczy o tym, że zatwierdzenie pomocy dotyczy siłą rzeczy, a w konsekwencji w sposób dorozumiany, treści wniosku, który zawiera automatycznie wnioskowaną „kwotę pomocy", o której mowa w art. 94 ust 1.

117 Po trzecie, co się tyczy szacunkowego charakteru kwot przedstawionych przez Węgry, który nie mógł pozwolić Komisji na zatwierdzenie tych kwot, okazuje się, że powiadomienie o szacowanych wielkościach należy do istoty procedury zatwierdzającej, gdyż krajowa pomoc finansowa zależy od wkładu członków do funduszu operacyjnego. Tymczasem wkład ten zależy od ich produkcji rolnej, która jest znana dopiero na koniec roku gospodarczego. W konsekwencji szacunkowy charakter notyfikowanych kwot nie może stać na przeszkodzie temu, by Komisja odmówiła zwrotu kwot wypłaconych ponad kwoty zgłoszone, tym bardziej że szacunki te muszą być „właściwie umotywowane" zgodnie z art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Przedłożenie kwot o charakterze szacunkowym nie zakazuje zatem Komisji traktowania tych kwot jako podstawy zatwierdzenia zgłoszonej pomocy i jako konstytutywnego elementu jej zgody na to zatwierdzenie.

118 Po czwarte, argument Węgier, że gdyby Komisja mogła ustalić limit zwrotu krajowej pomocy finansowej w oparciu o kwoty pomocy, które nie są wskazane w decyzji zatwierdzającej, „budziłoby to zastrzeżenia w świetle zasady pewności prawa", nie jest poparty żadną okolicznością faktyczną lub prawną.

119 Węgry nie wyjaśniają w szczególności, kto ma być ofiarą zarzucanego naruszenia zasady pewności prawa (państwo członkowskie czy organizacje producentów będące beneficjentami pomocy).

120 W braku wyjaśnienia w tym względzie należy uznać, że zarzucane naruszenie dotyczyłoby w pierwszej kolejności Węgier będących stroną niniejszego sporu.

121 Otóż, jak podkreśla Komisja, ponieważ kwoty uwzględnione w piśmie zatwierdzającym przez Komisję zostały przekazane przez same władze węgierskie, zasada pewności prawa nie mogła zostać naruszona w żaden sposób poprzez fakt, że kwoty te stanowiły podstawę zatwierdzenia krajowej pomocy finansowej, a następnie podstawę wymiaru zwrotu. Węgry nie mogły bowiem racjonalnie pomijać faktu, że kwoty w podziale na organizacje producentów, przekazane na wyraźne żądanie Komisji, stanowiły podstawę zatwierdzenia (zob. pkt 112 powyżej).

122 W konsekwencji nie można interpretować braku wyraźnego odniesienia w piśmie zatwierdzającym do maksymalnych kwot zgłoszonych przez Węgry jako odmowy oparcia przez Komisję swojego zatwierdzenia i zwrotu krajowej pomocy finansowej na zgłoszonych kwotach pomocy.

123 W tych warunkach należy oddalić zarzut drugi dotyczący błędu w ocenie przy zastosowaniu art. 97 rozporządzenia nr 1580/2007.

124 Ze względu na to, że żaden z dwóch zarzutów nie jest zasadny, skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

125 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Węgry przegrały sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć je ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Węgry pokrywają własne koszty i zostają obciążone kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 września 2015 r.

Podpisy

Spis treści

Ramy prawne 1

Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku 1

Rozporządzenie nr 1580/2007 4

Rozporządzenie wykonawcze nr 543/2011 7

Okoliczności powstania sporu 7

Przebieg postępowania i żądania stron 10

Co do prawa 10

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego zastosowania ultra vires art. 103e rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku i art. 97 rozporządzenia nr 1580/2007 10

W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej braku podstawy prawnej pozwalającej Komisji na ograniczenie zwrotu przez Unię do zgłoszonych kwot pomocy 11

W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia przepisów pozwalających na uwzględnienie ewolucji krajowej pomocy finansowej w ciągu roku gospodarczego 15

– W przedmiocie naruszenia art. 67 i 94a rozporządzenia nr 1580/2007 15

– W przedmiocie naruszenia art. 103d rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku i art. 53 i 99 rozporządzenia nr 1580/2007 15

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego błędu w ocenie przy stosowaniu art. 97 rozporządzenia nr 1580/2007 16

W przedmiocie kosztów 19