Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 10 lipca 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 – Praktyki korzystne dla klimatu i środowiska – Decyzja wykonawcza (UE) 2022/484 – Ważność – Obowiązek uzasadnienia – Inwazja Rosji na Ukrainę – Zwiększenie potencjału produkcji rolnej Unii Europejskiej – Odstępstwo od niektórych warunków dotyczących płatności bezpośredniej z tytułu zazieleniania – Grunty ugorowane uznawane za uprawy odrębne i obszary proekologiczne, mimo iż odbywał się na nich wypas, zebrano z nich plony do celów produkcyjnych lub były uprawiane – Niezbędny i uzasadniony charakter przyjętych środków

W sprawie C-287/24

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2024 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 kwietnia 2024 r., w postępowaniu:

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL

przeciwko

Région wallonne,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: M.L. Arastey Sahún, prezeska izby, D. Gratsias (sprawozdawca), E. Regan, J. Passer i B. Smulders, sędziowie,

rzecznik generalny: L. Medina,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL – A. Lebrun i B. Legros, avocats,

– w imieniu rządu belgijskiego – P. Cottin, C. Pochet i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników, których wspierał P. Moërynck, avocat,

* Język postępowania: francuski.

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierała L. Vignato, avvocata dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A.C. Becker i C. Perrin, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzeczniczki generalnej, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2022/484 z dnia 23 marca 2022 r. przewidującej odstępstwa od rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 oraz od rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 w odniesieniu do spełniania określonych warunków dotyczących płatności z tytułu zazieleniania za rok składania wniosków 2022 (Dz.U. 2022, L 98, s. 105).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL (belgijską królewską ligą ochrony ptactwa, zwaną dalej „Ligue”) a Région wallonne (regionem Walonia, Belgia) w przedmiocie zarządzenia wydanego przez ten region na podstawie decyzji wykonawczej 2022/484, którego ważność Ligue kwestionuje.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1307/2013

3 Artykuł 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. (Dz.U. 2017, L 350, s. 15) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1307/2013”), zatytułowany „Definicje i powiązane przepisy”, stanowił w ust. 1:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

f) »grunty orne« oznaczają grunty uprawiane w celu produkcji roślinnej lub obszary dostępne dla produkcji roślinnej, ale ugorowane […]

[…]”.

4 Tytuł III rozporządzenia nr 1307/2013 – „System płatności podstawowej i system jednolitej płatności obszarowej oraz powiązane płatności” – zawierał pięć rozdziałów. Rozdział 3 tego tytułu, zatytułowany „Płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska”, obejmował między innymi art. 43, 44 i 46.

5 Artykuł 43 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Przepisy ogólne”, przewidywał w ust. 1 i 2:

„1. Na wszystkich kwalifikujących się hektarach w rozumieniu art. 32 ust. 2–5 rolnicy uprawnieni do płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej muszą przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, lub praktyk równoważnych, o których mowa w ust. 3 niniejszego artykułu.

2. Praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska są następujące:

a) dywersyfikacja upraw;

b) utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych; oraz

c) utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego”.

6 Artykuł 44 tego rozporządzenia, zatytułowany „Dywersyfikacja upraw”, miał następujące brzmienie:

„1. W przypadku gdy grunty orne rolnika obejmują od 10 do 30 hektarów i nie są w całości objęte uprawami rosnącymi pod wodą przez znaczącą część roku lub przez znaczącą część cyklu uprawowego, na gruntach tych muszą występować co najmniej dwie różne uprawy. Uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75 % tych gruntów ornych.

W przypadku gdy grunty orne rolnika obejmują więcej niż 30 hektarów i nie są w całości objęte uprawami rosnącymi pod wodą przez znaczącą część roku lub przez znaczącą część cyklu uprawowego, na gruntach tych muszą występować co najmniej trzy różne uprawy. Uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75 % tych gruntów ornych, a dwie uprawy główne łącznie nie mogą zajmować więcej niż 95 % tych gruntów ornych.

[…]

4. Do celów niniejszego artykułu »uprawa« oznacza:

a) uprawę dowolnego z różnych rodzajów zdefiniowanych w klasyfikacji botanicznej upraw;

b) uprawę dowolnego gatunku w przypadku Brassicaceae, Solanaceae i Cucurbitaceae;

c) grunt ugorowany;

d) trawę lub inne pastewne rośliny zielne.

[…]”.

7 Artykuł 46 rozporządzenia nr 1307/2013, zatytułowany „Obszar proekologiczny”, stanowił:

„1. W przypadku gdy grunty orne gospodarstwa rolnego obejmują więcej niż 15 hektarów, rolnik zapewnia, aby od dnia 1 stycznia 2015 r. obszar odpowiadający przynajmniej 5 % gruntów ornych gospodarstwa rolnego, które rolnik zadeklarował zgodnie z art. 72 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia [nr 1306/2013] oraz, jeżeli są one uznawane za obszary proekologiczne przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu, z uwzględnieniem obszarów wymienionych w lit. c), d), g), h), k) i l) tego ustępu, był obszarem proekologicznym.

[…]

2. Do dnia 1 sierpnia 2014 r. państwa członkowskie zadecydują, że jeden lub większa liczba następujących obszarów mają być uważane za obszary proekologiczne:

a) grunty ugorowane;

[…]

9. Komisja [Europejska] jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 70 aktów delegowanych:

a) ustanawiających dalsze kryteria dla rodzajów obszarów, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, aby mogły kwalifikować się jako obszary proekologiczne;

[…]”.

8 Tytuł VII tego rozporządzenia – „Przepisy końcowe” – zawierał trzy rozdziały. Rozdział 1 tego tytułu, zatytułowany „Powiadomienia i sytuacje nadzwyczajne”, zawierał między innymi art. 69, zatytułowany „Środki rozwiązania szczególnych problemów”. Artykuł ten stanowił:

„1. W celu rozwiązywania szczególnych problemów Komisja przyjmuje akty wykonawcze niezbędne i uzasadnione w sytuacji nadzwyczajnej. Takie akty wykonawcze mogą stanowić odstępstwo od przepisów niniejszego rozporządzenia w zakresie i przez taki okres, w jakim jest to ściśle niezbędne. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 71 ust. 2.

2. W przypadku należycie uzasadnionej pilnej potrzeby oraz w celu rozwiązania takich szczególnych problemów, przy jednoczesnym zachowaniu ciągłości systemu płatności bezpośrednich w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, Komisja przyjmuje akty wykonawcze mające natychmiastowe zastosowanie zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 71 ust. 3.

3. Środki przyjęte na podstawie ust. 1 lub 2 pozostają w mocy przez okres nieprzekraczający dwunastu miesięcy. Jeśli po tym okresie szczególne problemy, o których mowa w tych ustępach, utrzymują się, Komisja może przedłożyć odpowiednie wnioski ustawodawcze, aby ustanowić trwałe rozwiązanie.

[…]”.

Rozporządzenie delegowane nr 639/2014

9 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.U. 2014, L 181, s. 1), zmienione rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2018/1784 z dnia 9 lipca 2018 r. (Dz.U. 2018, L 293, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem delegowanym nr 639/2014"), zawierało rozdział 3, zatytułowany „Zazielenianie", który składał się z czterech sekcji. Sekcja 4 tego rozdziału, zatytułowana „Obszar proekologiczny", zawierała między innymi art. 45 tego rozporządzenia delegowanego, które zostało przyjęte na podstawie art. 46 ust. 9 lit. a) rozporządzenia nr 1307/2013. Ów art. 45 był zatytułowany „Dalsze kryteria dla rodzajów obszarów proekologicznych" i przewidywał:

„1. W odniesieniu do kwalifikacji rodzajów obszarów wymienionych w art. 46 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia [nr 1307/2013] jako obszary proekologiczne zastosowanie mają ust. 2–11 niniejszego artykułu.

2. Na gruntach ugorowanych i gruntach ugorowanych z roślinami miododajnymi (gatunkami bogatymi w pyłek i nektar) nie prowadzi się produkcji rolnej. Państwa członkowskie ustalają okres, podczas którego grunty mają być ugorowane w danym roku kalendarzowym. Okres ten nie może być krótszy niż sześć miesięcy. […]

[…]

10b. Stosowanie środków ochrony roślin jest zakazane na wszystkich obszarach, o których mowa w ust. 2, 9 i 10, a także na obszarach produkcji rolnej, o których mowa w ust. 7.

[…]".

Decyzja wykonawcza 2022/484

10 Motywy 1–9 decyzji wykonawczej 2022/484, przyjętej na podstawie art. 69 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013, mają następujące brzmienie:

„(1) W tytule III rozdział 3 [rozporządzenia nr 1307/2013] przewiduje się płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (»płatność z tytułu zazieleniania«). Praktyki te obejmują dywersyfikację upraw zgodnie z art. 43 ust. 2 lit. a) oraz obszary proekologiczne zgodnie z art. 43 ust. 2 lit. c) wspomnianego rozporządzenia. Dodatkowe przepisy dotyczące tych praktyk określono w rozdziale 3 [rozporządzenia delegowanego nr 639/2014] […].

(2) Artykuł 44 ust. 4 [rozporządzenia nr 1307/2013] stanowi, że do celów dywersyfikacji upraw grunt ugorowany jest uznawany za uprawę inną niż trawa lub inne zielne rośliny pastewne. Oznacza to, że grunty, na których odbywał się wypas lub z których zebrano plony do celów produkcyjnych, nie mogą być uznane za grunty ugorowane.

(3) Artykuł 46 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) [rozporządzenia nr 1307/2013] stanowi, że obszary gruntów ugorowanych można uznać za obszary proekologiczne. Artykuł 45 ust. 2 [rozporządzenia delegowanego nr 639/2014] nakłada wymóg braku produkcji rolnej, a art. 45 ust. 10b tego rozporządzenia zakazuje stosowania środków ochrony roślin na gruntach ugorowanych kwalifikujących się jako obszar proekologiczny.

(4) Rosyjska inwazja na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. spowodowała gwałtowny wzrost cen towarów i miała wpływ na podaż i popyt na produkty rolne. Aby zaradzić tej sytuacji, należy zwiększyć potencjał unijnej produkcji rolnej zarówno w odniesieniu do dostaw żywności, jak i pasz.

(5) Grunty ugorowane pozostają gruntami ornymi nadającymi się do produkcji roślinnej, które – choć w różnym stopniu w zależności od ich warunków, takich jak jakość gleby – mogą być natychmiast wykorzystywane do produkcji żywności i paszy. W związku z tym, aby umożliwić rolnikom wykorzystywanie w jak największym stopniu dostępnych im obszarów do celów produkcji żywności i paszy dla zwierząt, należy zezwolić państwom członkowskim na odstępstwo od warunków dotyczących płatności z tytułu zazieleniania, w tym stosowania środków ochrony roślin, na rok składania wniosków 2022 w odniesieniu do gruntów ugorowanych, które zostały zgłoszone jako spełniające wymogi dotyczące dywersyfikacji upraw lub obszaru proekologicznego zgodnie, odpowiednio, z art. 44 ust. 4 i art. 46 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) [rozporządzenia nr 1307/2013].

(6) Niniejsza decyzja powinna przewidywać odstępstwa od zobowiązań w zakresie dywersyfikacji upraw i obszarów proekologicznych jedynie w takim zakresie i na taki okres, w jakim jest to absolutnie konieczne. Odstępstwa muszą być ograniczone do roku składania wniosków 2022 i służyć zaradzeniu wpływowi na podaż i popyt na produkty rolne poprzez umożliwienie zwiększenia całkowitej powierzchni gruntów ornych dostępnych do produkcji żywności i paszy.

(7) Przy podejmowaniu decyzji w sprawie zastosowania odstępstw państwa te powinny należycie uwzględnić cele praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, a w szczególności konieczność wystarczającej ochrony jakości gleby oraz jakości zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej, zwłaszcza w okresach najbardziej newralgicznych dla kwitnienia i lęgu ptaków.

(8) W celu zapewnienia skuteczności odstępstw dopuszczonych niniejszą decyzją z punktu widzenia zamierzonych celów, tj. złagodzenia rosnących cen surowców oraz wpływu na podaż i popyt, państwa członkowskie powinny podjąć decyzje w sprawie stosowania odstępstw w terminie 21 dni od daty notyfikacji niniejszej decyzji oraz powiadomić Komisję o tych decyzjach w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia.

(9) Aby umożliwić Komisji monitorowanie prawidłowego stosowania odstępstw przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu oraz ich wpływu, państwa członkowskie powinny dostarczyć informacje na temat liczby gospodarstw i hektarów objętych odstępstwami. Informacje te należy dostarczyć Komisji do dnia 15 grudnia 2022 r. z wykorzystaniem istniejących instrumentów powiadamiania”.

11 Artykuł 1 tej decyzji wykonawczej, zatytułowany „Decyzje wprowadzające odstępstwo od niektórych warunków dotyczących płatności z tytułu zazieleniania w odniesieniu do roku składania wniosków 2022”, stanowi:

„1. Na zasadzie odstępstwa od art. 44 ust. 4 [rozporządzenia nr 1307/2013] w odniesieniu do roku składania wniosków 2022 państwa członkowskie mogą zdecydować, że grunty ugorowane uznaje się za uprawy odrębne, mimo iż na gruntach tych odbywał się wypas, zebrano z nich plony do celów produkcyjnych lub były uprawiane.

2. Na zasadzie odstępstwa od art. 45 ust. 2 [rozporządzenia delegowanego nr 639/2014] w odniesieniu do roku składania wniosków 2022 państwa członkowskie mogą zdecydować, że grunty ugorowane uznaje się za obszary proekologiczne na podstawie art. 46 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) [rozporządzenia nr 1307/2013], mimo iż na gruntach tych odbywał się wypas, zebrano z nich plony do celów produkcyjnych lub były uprawiane. […]

Na zasadzie odstępstwa od art. 45 ust. 10b [rozporządzenia delegowanego nr 639/2014], w przypadku gdy państwa członkowskie korzystają z odstępstwa, o którym mowa w akapicie pierwszym niniejszego ustępu, mogą one również podjąć decyzję o zezwoleniu na stosowanie środków ochrony roślin na tych obszarach, jeżeli odbywał się na nich wypas, zebrano z nich plony do celów produkcyjnych lub były uprawiane”.

12 Artykuł 2 wspomnianej decyzji wykonawczej, zatytułowany „Termin”, przewiduje:

„Decyzje, o których mowa w art. 1, są podejmowane w ciągu 21 dni od daty notyfikacji niniejszej decyzji”.

13 Zgodnie z art. 3 tej samej decyzji wykonawczej, zatytułowanym „Powiadomienia”:

„1. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o decyzjach, o których mowa w art. 1, w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzje te zostały podjęte.

2. Do dnia 15 grudnia 2022 r. państwa członkowskie powiadamiają Komisję o liczbie gospodarstw, które skorzystały z odstępstw przewidzianych w art. 1, oraz o liczbie hektarów, na których zastosowano te odstępstwa”.

Prawo belgijskie

14 Artykuł 2 ust. 1 i 2 arrêté du gouvernement wallon, du 12 mai 2022, prévoyant des dérogations à certaines conditions relatives à la mise en œuvre des jachères pour l’année 2022 (zarządzenia rządu Walonii z dnia 12 maja 2022 r. ustanawiającego odstępstwa od niektórych warunków dotyczących ugorowania na rok 2022) (*Moniteur belge* z dnia 19 maja 2022 r., s. 43644, zwanego dalej „zarządzeniem z dnia 12 maja 2022 r.”) przewiduje:

„§ 1. Zgodnie z art. 1 [decyzji wykonawczej 2022/484] przyjmuje się następujące przepisy na rok 2022:

1) na zasadzie odstępstwa od art. 44 ust. 4 [rozporządzenia nr 1307/2013] grunty ugorowane, na których odbywał się wypas, zebrano z nich plony do celów produkcyjnych lub były uprawiane, uznaje się za odrębne uprawy;

2) na zasadzie odstępstwa od art. 45 ust. 2 [rozporządzenia nr 639/2014] grunty ugorowane, na których odbywał się wypas, zebrano z nich plony do celów produkcyjnych lub były uprawiane, uznaje się za obszary proekologiczne.

§ 2. Do celów stosowania ust. 1 zezwala się na uprawę gruntów ugorowanych w odniesieniu do następujących upraw:

1) kukurydza na ziarno […];

2) kukurydza na zielonkę […];

3) koniczyna […];

4) lucerna […];

5) lucerna lupulina […];

6) komonica zwyczajna […];

7) esparceta […];

8) soja […];

9) bób i bobik ozimy […];

10) bób i bobik jary […];

11) łubin słodki […];

12) mieszanki ozime roślin strączkowych, zbóż lub innych gatunków […];

13) mieszanki jare roślin strączkowych, zbóż lub innych gatunków […];

14) groch polny ozimy […];

15) groch polny jary […]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

15 Skargą złożoną w dniu 18 lipca 2022 r. do Conseil d’État (rady stanu, Belgia), która jest sądem odsyłającym, Ligue wniosła o stwierdzenie nieważności zarządzenia z dnia 12 maja 2022 r.

16 Na poparcie swojego żądania Ligue podnosi, że decyzja wykonawcza 2022/484, na podstawie której przyjęto zarządzenie z dnia 12 maja 2022 r., narusza z jednej strony rozporządzenie nr 1307/2013, a z drugiej strony art. 45 ust. 2 i 10b rozporządzenia delegowanego nr 639/2014.

17 W tym zakresie Ligue wniosła do sądu odsyłającego o zwrócenie się do Trybunału w trybie prejudycjalnym z pytaniem, czy decyzja wykonawcza 2022/484 jest „zgodna z art. 69 rozporządzenia nr 1307/2013 w związku z art. 45 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014”.

18 W tym względzie Ligue utrzymuje, że z motywu 4 decyzji wykonawczej 2022/484 nie wynika, by Komisja wykazała istnienie „pilnej potrzeby" w rozumieniu art. 69 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013. Ponadto zasada proporcjonalności i art. 69 ust. 1 tego rozporządzenia wymagają uzasadnienia pilnego charakteru w sposób bardziej przekonujący, szczegółowy i obiektywny, a także wskazania produktów podstawowych, których cena wzrosła i w odniesieniu do których należałoby ograniczyć stosowanie tej decyzji wykonawczej. Zezwolenie na odstępstwo od rozporządzenia nr 1307/2013 i rozporządzenia wykonawczego nr 639/2014 nie może być bowiem szerokie i nieprecyzyjne.

19 Zauważając, że Ligue opiera swoją argumentację na błędnym założeniu, ponieważ decyzja wykonawcza 2022/484 została przyjęta nie na podstawie art. 69 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013, lecz na podstawie ust. 1 tego artykułu, sąd odsyłający zauważa, że wniesiona do niego skarga podnosi pytanie, czy uwzględniając podstawy wskazane w motywach 4–8 tej decyzji wykonawczej, jest ona ważna w świetle art. 69 rozporządzenia nr 1307/2013 i art. 45 rozporządzenia nr 639/2014.

20 Sąd odsyłający przypomina, że obowiązek uzasadnienia wymaga, aby każdy akt Unii wywołujący skutki prawne zawierał przedstawienie powodów, które skłoniły instytucję do jego przyjęcia, i dodaje, że o ile pytanie prejudycjalne zaproponowane przez Ligue jest sformułowane w sposób ogólny, o tyle lektura skargi o stwierdzenie nieważności pozwala na wystarczające zapoznanie się z podstawami nieważności, które zostały w niej przedstawione i które polegają na „krytyce sformułowanej w odniesieniu do proporcjonalności [decyzji wykonawczej 2022/484], a dokładniej jej uzasadnienia".

21 W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy [decyzja wykonawcza 2022/484] jest zgodna z art. 69 [rozporządzenia nr 1307/2013] w związku z art. 45 [rozporządzenia delegowanego nr 639/2014]?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

22 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ze względu na ideę współpracy, która powinna stanowić podstawę funkcjonowania instytucji odesłania prejudycjalnego, i zgodnie z art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem, jest niezbędne, by sąd krajowy przedstawił w swoim odesłaniu prejudycjalnym dokładne powody, dla których uważa, że odpowiedź na jego pytania dotyczące wykładni lub ważności niektórych przepisów prawa Unii jest konieczna dla rozstrzygnięcia sporu [wyrok z dnia 11 stycznia 2024 r., Friends of the Irish Environment (Uprawnienia do połowów na poziomie powyżej zera), C-330/22, EU:C:2024:19, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo].

23 Chociaż wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera szczegółowych rozważań na ten temat, wynika z niego jednak, że sąd odsyłający zwraca się do Trybunału zasadniczo z pytaniem o ważność decyzji wykonawczej 2022/484 w odniesieniu do kwestii, czy w świetle warunków przewidzianych w art. 69 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013, który stanowi podstawę prawną tej decyzji wykonawczej, jest ona uzasadniona w sposób wystarczający pod względem prawnym, a ponadto czy decyzja ta spełnia wymóg określony w tym samym przepisie, dotyczący niezbędnego i uzasadnionego charakteru przyjętego w niej środka.

24 Co się tyczy poszanowania obowiązku uzasadnienia, należy przypomnieć, że uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 akapit drugi TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę [wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa miecznika śródziemnomorskiego) (C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo].

25 Co się tyczy w szczególności aktów o charakterze generalnym, takich jak decyzja wykonawcza 2022/484, uzasadnienie może ograniczać się do wskazania z jednej strony całokształtu sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a z drugiej strony ogólnych celów, które zamierza się osiągnąć. Nadmierne byłoby żądanie szczegółowego uzasadnienia każdej decyzji technicznej, jeżeli z zaskarżonego aktu wynikają istotne cele, do których realizacji zmierza instytucja, która go przyjęła [zob. podobnie wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo].

26 W niniejszej sprawie, co się tyczy w pierwszej kolejności kontekstu i przepisów regulujących rozpatrywaną dziedzinę, należy zauważyć, że aby skorzystać z płatności bezpośrednich z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, przewidzianych w przepisach tytułu III rozdział 3 rozporządzenia nr 1307/2013, rolnicy muszą zgodnie z art. 43 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia przestrzegać określonych praktyk rolniczych. Do praktyk tych należą dywersyfikacja upraw i utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego.

27 W szczególności, po pierwsze, z art. 44 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 wynika, że dywersyfikacja upraw oznacza, iż począwszy od określonych progów powierzchni grunty orne rolnika muszą obejmować co najmniej dwie, a nawet trzy różne uprawy. Zgodnie z ust. 4 lit. c) tego artykułu grunty ugorowane są uznawane do celów tego wymogu dywersyfikacji za uprawę odrębną od gruntów wykorzystywanych do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielnych, wobec czego grunty, na których odbywał się wypas lub z których zebrano plony do celów produkcyjnych, nie mogą być uznane za grunty ugorowane.

28 Po drugie, zgodnie z art. 46 rozporządzenia nr 1307/2013, w przypadku gdy grunty orne gospodarstwa rolnego obejmują więcej niż 15 hektarów, rolnicy muszą zapewnić, aby określony obszar minimalny był „obszarem proekologicznym”. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu grunty ugorowane zaliczają się do obszarów, które państwa członkowskie mogą uznać za obszary proekologiczne.

29 Po trzecie, art. 45 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 precyzuje w ust. 2, że grunty ugorowane nie są wykorzystywane do produkcji rolnej, a w ust. 10b zakazuje stosowania środków ochrony roślin na danych gruntach.

30 Po czwarte, art. 69 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 upoważnia Komisję do przyjmowania aktów wykonawczych, które mają na celu rozwiązanie szczególnych problemów oraz są niezbędne i uzasadnione w sytuacji nadzwyczajnej. Takie akty wykonawcze mogą stanowić odstępstwo od przepisów tego rozporządzenia w takim zakresie i przez taki okres, w jakim jest to ściśle niezbędne.

31 Należy uznać, że upoważnienie to zezwala Komisji na przyjmowanie aktów wykonawczych stanowiących odstępstwo nie tylko od przepisów samego rozporządzenia nr 1307/2013, lecz również od przepisów aktów delegowanych, takich jak rozporządzenie delegowane nr 639/2014, które zgodnie z art. 290 ust. 1 TFUE mają na celu uzupełnienie lub zmianę rozporządzenia nr 1307/2013.

32 Na podstawie tego upoważnienia Komisja przyjęła decyzję wykonawczą 2022/484, której art. 1 pozwolił państwom członkowskim na wprowadzenie w odniesieniu do roku składania wniosków 2022 odstępstwa od rozporządzenia nr 1307/2013 oraz od rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 pod trzema względami.

33 Po pierwsze, państwa członkowskie mogły na zasadzie odstępstwa od art. 44 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013 zdecydować, że grunty ugorowane uznaje się za odrębną uprawę, mimo iż na gruntach tych odbywał się wypas, zebrano z nich plony do celów produkcyjnych lub były uprawiane.

34 Po drugie, państwa członkowskie mogły na zasadzie odstępstwa od art. 45 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 zdecydować, że grunty ugorowane uznaje się za obszary proekologiczne, mimo iż na gruntach tych odbywał się wypas, zebrano z nich plony do celów produkcyjnych lub były uprawiane.

35 Po trzecie, na zasadzie odstępstwa od art. 45 ust. 10b rozporządzenia delegowanego nr 639/2014, w przypadku gdy państwa członkowskie skorzystały z odstępstwa, o którym mowa w poprzednim punkcie, mogły one również podjąć decyzję o zezwoleniu na stosowanie środków ochrony roślin na obszarach, na których odbywał się wypas, z których zebrano plony do celów produkcyjnych lub które były uprawiane.

36 Rolnicy aktywni zawodowo w państwie członkowskim, które zdecydowało się na przyznanie tych odstępstw, mogli zatem kwalifikować się do płatności bezpośrednich z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, nawet jeśli wykorzystywali swoje grunty ugorowane do celów produkcji rolnej, a nawet jeśli stosowali na nich środki ochrony roślin.

37 Co się tyczy w drugiej kolejności zakresu obowiązku uzasadnienia, przypomnianego w pkt 25 niniejszego wyroku, który ciąży na Komisji w szczególności przy przyjmowaniu aktu o charakterze generalnym, takiego jak decyzja wykonawcza 2022/484, należy zauważyć, po pierwsze, że w motywie 4 tej decyzji wykonawczej Komisja wskazała, iż gwałtowny wzrost cen produktów podstawowych spowodowany inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę miał wpływ na podaż i popyt na produkty rolne. Należy stwierdzić, że motyw ten przedstawia w sposób zwięzły, lecz zrozumiały całościową sytuację, która doprowadziła do wydania tej decyzji wykonawczej, i że opisuje on wystarczająco jasno specyficzny problem o pilnym charakterze, który ma ona rozwiązać.

38 Należy dodać, że jak wynika ze zdania pierwszego motywu 4 decyzji wykonawczej 2022/484, pojęcie „produktów podstawowych” różni się od pojęcia „produktów rolnych”. Z łącznej lektury motywów 4 i 8 francuskiej wersji językowej tej decyzji wykonawczej wynika bowiem, że pojęcie „produits de base” (produktów podstawowych) oznacza „matières premières” (surowce), czyli elementy niezbędne do produkcji rolnej. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w fakcie, że w innych wersjach językowych wspomnianej decyzji wykonawczej, takich jak wersje niemiecka, angielska i włoska, posłużono się w tych dwóch motywach terminem odpowiadającym pojęciu „matières premières” w języku francuskim, a mianowicie odpowiednio „Rohstoff(e)”,

„commodity” i „materie prime”. Ponadto decyzja wykonawcza 2022/484 nie wprowadza rozróżnienia między różnymi produktami rolnymi, ponieważ jej motyw 4 zdanie pierwsze odnosi się do wpływu gwałtownego wzrostu cen towarów na podaż i popyt na wszystkie produkty rolne bez rozróżnienia. W konsekwencji argumentacja przedstawiona przez Ligue przed sądem odsyłającym, wynikająca z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, zgodnie z którą decyzja wykonawcza 2022/484 jest niewystarczająco uzasadniona, ponieważ nie precyzuje, które produkty rolne należy uznać za produkty podstawowe, które jako jedyne powinny były zostać objęte przyjętym środkiem stanowiącym odstępstwo, pomija fakt, że chodzi o dwa różne pojęcia, których zakres się nie pokrywa.

39 Ponadto argument Ligue, podniesiony przed sądem odsyłającym, również wynikający z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, oparty na tym, że Komisja powinna była uściślić w decyzji wykonawczej 2022/484 „pilną potrzebę”, która uzasadniała jej przyjęcie, opiera się na błędnym założeniu.

40 Z jednej strony bowiem istnienie „pilnej potrzeby” jest niezbędne do uzasadnienia przyjęcia aktów wykonawczych przyjętych na podstawie art. 69 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013, podczas gdy, jak zauważył również ten sąd, wspomniana decyzja wykonawcza została wydana na podstawie ust. 1 tego artykułu, który odnosi się do „sytuacji nadzwyczajnych”.

41 Z drugiej strony Ligue podniosła przed sądem odsyłającym, że Komisja nie wykazała pilnego charakteru w niniejszej sprawie, ponieważ instytucja ta ani nie zdefiniowała pojęcia „produktów podstawowych”, ani nie przedstawiła obliczenia wykazującego „gwałtowny wzrost cen” tych produktów.

42 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że z uwagi na wymogi uzasadnienia aktów o charakterze generalnym, przypomniane w pkt 25 niniejszego wyroku, art. 296 akapit drugi TFUE nie wymaga, aby Komisja przedstawiła uzasadnienie określające konkretnie produkty podstawowe, na których ceny miała wpływ inwazja Rosji na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r., lub aby dokonała obliczenia wzrostu tych cen.

43 Co się tyczy, po drugie, celu ogólnego realizowanego przez decyzję wykonawczą 2022/484, został on przedstawiony w zdaniu drugim wspomnianego motywu 4. Komisja wyjaśnia w nim, że w celu zaradzenia specyficznemu problemowi opisanemu w pkt 37 niniejszego wyroku należy zwiększyć potencjał unijnej produkcji rolnej w zakresie żywności i pasz.

44 Z motywu 5 decyzji wykonawczej 2022/484 wynika, że aby osiągnąć ten cel, Komisja uznała, iż konieczne jest umożliwienie rolnikom wykorzystania w jak największym stopniu dostępnych obszarów, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 1307/2013 grunty ugorowane pozostają gruntami ornymi nadającymi się do produkcji roślinnej i w związku z tym mogą być bezpośrednio wykorzystywane do produkcji żywności i pasz. W tym właśnie kontekście, jak wynika ze wspomnianego motywu 5, Komisja uznała, że należy zezwolić państwom członkowskim na odstępstwo od warunków dotyczących płatności bezpośrednich z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, w tym od zakazu stosowania środków ochrony roślin.

45 Ponadto w motywie 6 decyzji wykonawczej 2022/484 Komisja wskazała, że te środki dotyczące dywersyfikacji upraw i obszarów proekologicznych stanowią odstępstwo od przepisów rozporządzenia nr 1307/2013 jedynie w takim zakresie i na taki okres, w jakim jest to absolutnie

konieczne, ponieważ są one ograniczone do roku składania wniosków 2022 i mają na celu zaradzenie wpływowi na podaż i popyt produktów rolnych poprzez umożliwienie zwiększenia całkowitej powierzchni gruntów ornych dostępnych do produkcji żywności i paszy.

46 Z całości powyższych rozważań wynika, że Komisja przedstawiła w sposób wystarczający pod względem prawnym, w świetle przesłanek przewidzianych w art. 69 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013, powody, dla których środki przewidziane w decyzji wykonawczej 2022/484 z jednej strony są konieczne i uzasadnione w celu rozwiązania specyficznego problemu powstałego w nadzwyczajnym kontekście, a z drugiej strony wprowadzają odstępstwo od tego rozporządzenia jedynie w takim zakresie i na taki okres, w jakim jest to absolutnie konieczne do osiągnięcia tego celu.

47 Następnie, co się tyczy poszanowania zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że środki wykonawcze przyjęte na podstawie art. 69 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 muszą być niezbędne i uzasadnione w sytuacji nadzwyczajnej i mogą stanowić odstępstwo od przepisów tego rozporządzenia jedynie w takim zakresie i przez taki okres, w jakim jest to ściśle niezbędne.

48 W tym względzie, po pierwsze, w świetle celu realizowanego przez decyzję wykonawczą 2022/484, która – jak wynika z pkt 40 i 41 niniejszego wyroku – zmierza do rozwiązania szczególnego problemu, który pojawił się w nadzwyczajnym kontekście, środek wprowadzony tą decyzją wykonawczą okazuje się niezbędny i uzasadniony. Z jednej strony bowiem użytkowanie gruntów ugorowanych może przyczynić się w sposób bezpośredni do zwiększenia produkcji rolnej, nie wymagając przy tym złożonych działań. Z drugiej strony środek polegający na niepozbawianiu rolników płatności bezpośrednich z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, gdy wykorzystują oni swoje grunty ugorowane do celów produkcji rolnej, może zachęcać rolników do użytkowania tych gruntów.

49 Po drugie, decyzją wykonawczą 2022/484 Komisja ograniczyła się do upoważnienia państw członkowskich do odstąpienia wyłącznie w okresie objętym rokiem składania wniosków 2022 od niektórych przepisów aktów Unii, o których mowa w art. 1 tej decyzji, i nie nałożyła na nie obowiązku w tym zakresie.

50 Z drugiej strony w zakresie, w jakim niektóre państwa członkowskie postanowiły skorzystać z takiej możliwości, Komisja ograniczyła zakres ich działań w taki sposób, aby zminimalizować ich potencjalnie negatywny wpływ na środowisko.

51 W motywie 7 decyzji wykonawczej 2022/484 Komisja przypomniała bowiem, że przy jej wdrażaniu państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić cele praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, a w szczególności konieczność wystarczającej ochrony jakości gleby oraz jakości zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej, zwłaszcza w okresach najbardziej newralgicznych dla kwitnienia i lęgu ptaków. W tym kontekście, jak zauważa Komisja w uwagach na piśmie, do państw członkowskich należało określenie, z poszanowaniem tych obowiązków, terytorialnego zakresu stosowania odstępstw, a także sprecyzowanie dozwolonych zastosowań i upraw, co w niniejszym przypadku uczynił rząd Walonii w art. 2 ust. 2 zarządzenia z dnia 12 maja 2022 r.

52 W tym samym kontekście art. 3 decyzji wykonawczej 2022/484 zobowiązuje państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o decyzjach podjętych na podstawie art. 1 tej decyzji oraz do poinformowania Komisji o liczbie gospodarstw, które skorzystały z odstępstw, oraz o liczbie hektarów, do których zastosowano te odstępstwa. Z motywu 9 tej decyzji wykonawczej

wynika, że Komisja nałożyła te obowiązki w szczególności w celu sprawdzenia, czy decyzje, w drodze których państwa członkowskie skorzystają z systemu odstępstw wprowadzonego rzeczoną decyzją wykonawczą, są zgodne z określonymi w niej limitami.

53 Wynika z tego, że środki wykonawcze przyjęte w decyzji wykonawczej 2022/484 nie wydają się uchybiać wymogowi przewidzianemu w art. 69 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013, czyli że są one niezbędne i uzasadnione.

54 W świetle powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że jego analiza nie wykazała niczego, co mogłoby podważyć ważność rozporządzenia wykonawczego 2022/484.

W przedmiocie kosztów

55 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Badanie zadanego pytania nie wykazało niczego, co mogłoby podważyć ważność decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2022/484 z dnia 23 marca 2022 r. przewidującej odstępstwa od rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 oraz od rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 w odniesieniu do spełniania określonych warunków dotyczących płatności z tytułu zazieleniania za rok składania wniosków 2022.

Podpisy