

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 7 września 2006 r. *

W sprawie C-310/04

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE,
wniesioną w dniu 22 lipca 2004 r.,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez M. Muñoz Péroza, działającego
w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Balę i F. Florinda Gijóna,
działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: hiszpański.

popieranej przez

Komisję Wspólnot Europejskich, reprezentowaną przez M. Nolina i S. Pardo Quintillán, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans (sprawozdawca), prezes izby, R. Schintgen, R. Silva de Lapuerta, P. Kūris i G. Arestis, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 stycznia 2006 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 marca 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze Królestwo Hiszpanii domaga się stwierdzenia nieważności rozdziału 10a w tytule IV rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, str. 1), wprowadzonego do tego rozporządzenia na mocy art. 1 pkt 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 864/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 161, str. 48) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1782/2003 ze zmianami”; rozdział 10a tego rozporządzenia jest zwany dalej „nowym systemem pomocy z tytułu produkcji bawełny”).

Ramy prawne

- 2 Przy okazji przystąpienia Republiki Greckiej do Wspólnot Europejskich w 1980 r. protokołem nr 4 załączonym do aktu o przystąpieniu tego państwa członkowskiego (Dz.U. 1979, L 291, str. 174, zwanym dalej „protokołem nr 4”), ustanowiony został system pomocy z tytułu produkcji bawełny.
- 3 System ten znalazł po raz pierwszy zastosowanie do zbiorów z 1981 r., a następnie został rozszerzony z racji przystąpienia Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalii do Wspólnot Europejskich w 1986 r.

- 4 Zgodne z ust. 2 protokołu nr 4 przywołany system ma w szczególności na celu wspieranie produkcji bawełny w regionach Wspólnoty, w których ma ona istotne znaczenie dla gospodarki rolnej, aby zapewnić odpowiedni dochód producentom i ustabilizować rynek poprzez ulepszenie struktur w zakresie oferty i wprowadzania do obrotu.
- 5 Ustęp 3 protokołu nr 4, tak w wersji oryginalnej, jak i w wersji wynikającej z rozporządzenia Rady (WE) nr 1050/2001 z dnia 22 maja 2001 r. dostosowującego po raz szósty system pomocy dla [z tytułu produkcji] bawełny wprowadzony protokołem 4 załączonym do aktu o przystąpieniu Grecji (Dz.U. L 148, str. 1), stanowi, iż system „powinien obejmować przyznanie pomocy dla [z tytułu] produkcji”.
- 6 Ustęp 6 protokołu nr 4, ze zmianami wynikającymi z rozporządzenia nr 1050/2001, przewiduje, że „Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje decyzje o koniecznych dostosowaniach systemu wprowadzonego na mocy niniejszego protokołu oraz zatwierdza ogólne zasady niezbędne dla wprowadzenia w życie przepisów niniejszego protokołu”.
- 7 Na podstawie wskazanego ust. 6 Rada wydała rozporządzenie (WE) nr 1051/2001 z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie pomocy produkcyjnej dla [z tytułu produkcji] bawełny (Dz.U. L 148, str. 3).
- 8 Z art. 2, 11 i 12 tego rozporządzenia wynika, iż płatność produkcyjna za bawełnę nieodziarnioną jest równa różnicy między ceną orientacyjną ustaloną dla bawełny nieodziarnionej zgodnie z tym rozporządzeniem a ceną na rynku światowym oraz że pomoc ta jest wypłacana przedsiębiorstwom odziarniającym w odniesieniu do bawełny nieodziarnionej zakupionej przez nie po cenie przynajmniej równej cenie minimalnej ustalonej zgodnie z tym samym rozporządzeniem.

- 9 W ramach reformy wspólnej polityki rolnej Rada wydała rozporządzenie nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników.
- 10 W celu zrównania systemów wsparcia z tytułu produkcji bawełny, oliwy z oliwek, surowca tytoniowego i chmielu z systemami funkcjonującymi w innych sektorach wspólnej polityki rolnej Rada wydała rozporządzenie nr 864/2004.
- 11 Pierwszy, drugi, piąty, szósty, siódmy, dwudziesty drugi i dwudziesty trzeci motyw rozporządzenia 864/2004 stanowią, że:

„1) Rozdzielenie bezpośredniego wsparcia dla producentów od produkcji i wprowadzenie systemu płatności jednolitych stanowią istotne elementy procesu reformowania wspólnej polityki rolnej, mającego na celu odejście od polityki wspierania cen i produkcji i przejście do polityki wspierania dochodów rolników. Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 wprowadziło te elementy w odniesieniu do całego szeregu produktów rolnych.

2) Dla osiągnięcia celów, które stanowią istotę reformy wspólnej polityki rolnej, wsparcie w odniesieniu do [z tytułu produkcji] bawełny, oliwy z oliwek, surowca tytoniowego i chmielu należy w znacznym stopniu rozdzielić od produkcji i włączyć do systemu płatności jednolitych.

[...]

- 5) Pełne włączenie systemu wsparcia, istniejącego w sektorze bawełny, do systemu płatności jednolitych spowodowałoby wystąpienie znacznego ryzyka zakłóceń w produkcji we wspólnotowych regionach produkcji bawełny. A zatem część wsparcia winna nadal pozostawać wsparciem związanym z uprawą bawełny poprzez stosowanie płatności specyficznej dla tej uprawy, od kwalifikującego się hektara. Wysokość takiej płatności winna być obliczana w taki sposób, aby zapewnić warunki ekonomiczne, które, w regionach nadających się do uprawy bawełny, umożliwiałyby dalsze prowadzenie działalności specyficznej dla sektora bawełny i zapobiegałyby wypieraniu bawełny przez inne uprawy. Dla osiągnięcia tego celu uzasadnionym jest, aby łączna kwota pomocy obszarowej, dostępna w każdym państwie członkowskim, określona została na poziomie 35% krajowej kwoty pomocy, z której pośrednio korzystają producenci.
- 6) Pozostałe 65% krajowej kwoty pomocy, z której pośrednio korzystają producenci, winno być dostępne do celów systemu płatności jednolitych.
- 7) Ze względu na ochronę środowiska, dla każdego państwa członkowskiego należy ustanowić powierzchnię bazową w celu ograniczenia powierzchni upraw bawełny. Ponadto kwalifikujące się powierzchnie winny zostać ograniczone do powierzchni, które zatwierdzone zostały przez państwa członkowskie.

[...]

- 22) Oddzielenie pomocy w odniesieniu do bawełny i surowca tytoniowego od produkcji może wymagać działań na rzecz restrukturyzacji. Tym regionom produkcji państw członkowskich, w których w latach 2000, 2001 i 2002 przyznawana była wspólnotowa pomoc w odniesieniu do bawełny i surowca tytoniowego, należy zapewnić dodatkowe wsparcie wspólnotowe poprzez

przeniesienie środków z działu 1 lit. a) do działu 1 lit. b) perspektywy finansowej. Takie dodatkowe wsparcie winno być wykorzystywane zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).

23) W celu zapewnienia harmonijnej kontynuacji wypłacania producentom sektorów bawełny, oliwy z oliwek i tytoniu pomocy w odniesieniu do dochodów możliwość odroczenia włączenia tych systemów wsparcia do systemu płatności jednolitych winna nie mieć zastosowania.

12 Rozporządzenie nr 864/2004 wprowadziło do tytułu IV rozporządzenia nr 1782/2003 rozdział 10a, zatytułowany „Płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny”, który zawiera art. 110a–110o.

13 Zgodnie z art. 110a–110c rozporządzenie nr 1782/2003, ze zmianami;

„Artykuł 110a

Zakres

Pomoc przyznawana jest rolnikom produkującym bawełnę objętą kodem CN 5201 00, na warunkach określonych w niniejszym rozdziale.

Artykuł 110b

Kwalifikowanie się

1. Pomoc przyznawana jest od hektara kwalifikującej się powierzchni bawełny. Aby kwalifikować się, powierzchnia musi być powierzchnią gruntów rolnych, zatwierdzoną przez państwo członkowskie do celów produkcji bawełny, obsianą odmianami zatwierdzonymi i utrzymywaną jako taka co najmniej do czasu otwarcia się torebki nasiennej w normalnych warunkach uprawy.

Jednakże jeżeli bawełna nie osiągnęła stadium otwarcia się torebki nasiennej z powodu wystąpienia szczególnych warunków klimatycznych, uznanych za takie warunki przez państwo członkowskie, powierzchnie w pełni obsiane bawełną pozostają powierzchniami kwalifikującymi się do pomocy, pod warunkiem że do czasu otwarcia się torebki nasiennej powierzchnie te nie były wykorzystywane do jakiegokolwiek celu innego niż produkcja bawełny.

2. Państwa członkowskie zatwierdzają powierzchnie gruntów i odmiany, o których mowa w ust. 1, zgodnie ze szczegółowymi zasadami i warunkami, które przyjęte zostaną zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 144 ust. 2.

Artykuł 110c

Powierzchnie bazowe i kwoty

1. Niniejszym ustanawia się powierzchnię bazową dla:

Grecji: 370 000 ha

Hiszpanii: 70 000 ha

Portugalii: 360 ha.

2. Kwotą pomocy na kwalifikujący się hektar jest:

w Grecji: 594 EUR, w przypadku 300 000 hektarów i 342,85 EUR
w przypadku pozostałych 70 000 hektarów

w Hiszpanii: 1039 EUR

w Portugalii: 556 EUR.

[...]

- 14 Artykuły 110d i 110e rozporządzenia 1782/2003 ze zmianami dotyczą zatwierdzonych organizacji międzybranżowych, które składają się z producentów bawełny i co najmniej jednego podmiotu zajmującego się odziarnianiem bawełny, „w celu, w szczególności, dostarczania temu podmiotowi zajmującemu się odziarnianiem bawełny nieodziarnianej bawełny o odpowiedniej jakości”. Zatwierdzone organizacje międzybranżowe mogą zdecydować, że maksymalnie połowa łącznej kwoty pomocy, do której uprawnieni są jej członkowie-rolnicy, różnicowana jest zgodnie ze skalą ustanowioną przez t[ę] organizację, uwzględniającą w szczególności jakość bawełny nieodziarnianej.
- 15 Rozporządzenie nr 864/2004 wprowadziło poza tym do rozporządzenia 1782/2003 tytuł IVb zatytułowany „Transfery finansowe”, który zawiera między innymi art. 143d zatytułowany „Transfer finansowy na restrukturyzację w regionach produkcji bawełny”, w następującym brzmieniu:

„Począwszy od roku budżetowego 2007 kwota 22 mln EUR, wynikająca ze średniej kwoty wydatków na bawełnę w latach 2000, 2001 i 2002, dostępna jest na każdy rok kalendarzowy jako dodatkowe wspólnotowe wsparcie działań w regionach produkcji

bawełny w ramach programów rozwoju regionalnego [rolnictwa], finansowanych przez Sekcję Gwarancji EFOGR zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1257/1999”.

- 16 Rozporządzenie nr 864/2004 wprowadziło do art. 153 rozporządzenia nr 1782/2003 w szczególności ust. 4a, uchylający rozporządzenie nr 1051/2001, pozostające nadal w mocy w odniesieniu do roku gospodarczego 2005/06. Zgodnie z art. 156 ust. 2 lit. g) rozporządzenia nr 1782/2003 ze zmianami nowy system pomocy obowiązuje od dnia 1 stycznia 2006 r. w odniesieniu do bawełny zasianej od tego dnia.

Żądania stron

- 17 Rząd hiszpański wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności rozdziału 10a w tytule IV rozporządzenia nr 1782/2003;

— obciążenie Rady Unii Europejskiej kosztami postępowania.

- 18 Rada wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej i obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

- 19 Komisja Wspólnot Europejskich, dopuszczona postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 21 września 2004 r. do udziału w sprawie w charakterze interwenienta celem poparcia żądań Rady, wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

W przedmiocie wniosku Rady o przekazanie sprawy Trybunałowi w celu przydzielenia jej wielkiej izbie

- 20 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 5 kwietnia 2006 r. Rada wniosła o przekazanie sprawy Trybunałowi w celu przydzielenia jej wielkiej izbie.
- 21 Wniosek ten został złożony zgodnie z art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości, który stanowi, iż Trybunał Sprawiedliwości orzeka w składzie wielkiej izby w szczególności wtedy, gdy wniosek o to zgłaszała instytucja Wspólnoty będąca stroną postępowania, jak również na podstawie art. 44 ust. 4 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości, który stanowi, iż skład orzekający, któremu przydzielono sprawę, może na każdym etapie postępowania przekazać sprawę Trybunałowi w celu jej ponownego przydzielenia składowi złożonemu z większej liczby sędziów.
- 22 Należy wskazać w tym względzie, iż art. 16 akapit trzeci statutu zobowiązuje Trybunał do orzekania w składzie wielkiej izby, jeżeli tego rodzaju żądanie zostaje przedstawione w szczególności przez instytucję Wspólnoty będącą stroną postępowania, podczas gdy przekazanie sprawy w rozumieniu art. 44 ust. 4 regulaminu

Trybunału Sprawiedliwości jest czynnością, o której przeprowadzeniu skład orzekający, któremu przydzielono sprawę, orzeka co do zasady z urzędu i na podstawie swojego uznania.

- 23 Jednak dopuszczenie do tego, aby wniosek został złożony na podstawie art. 16 akapit trzeci w zawansowanym stadium postępowania, jak w niniejszym przypadku — po zamknięciu procedury ustnej, a zatem na etapie narady, może spowodować poważne opóźnienia w przebiegu postępowania, a tym samym wywołać skutki w oczywisty sposób sprzeczne z nakazem prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, który wymaga, by w każdej sprawie wniesionej do Trybunału mógł on zapewnić wydanie orzeczenia po przeprowadzeniu w rozsądnym terminie postępowania odznaczającego się efektywnością.
- 24 Poza tym Trybunał uznaje, iż w niniejszym przypadku dysponuje wszelkimi informacjami niezbędnymi w celu wydania orzeczenia.
- 25 Należy wobec tego oddalić wniosek Rady.

W przedmiocie skargi

- 26 Na poparcie skargi rząd hiszpański podnosi cztery zarzuty, oparte odpowiednio na naruszeniu protokołu nr 4, naruszeniu obowiązku uzasadnienia aktu, nadużyciu władzy, naruszeniu podstawowych zasad proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W przedmiocie pierwszego zarzutu, opartego na naruszeniu protokołu nr 4

Argumenty stron

- 27 W ramach pierwszego zarzutu rząd hiszpański podnosi, iż art. 110b rozdziału 10a w tytule IV rozporządzenia nr 1782/2003 ze zmianami, w zakresie w jakim określa jako jedyny warunek kwalifikacji do specjalnej pomocy z tytułu produkcji bawełny utrzymanie powierzchni gruntów rolnych w niezmienionym stanie co najmniej do czasu otwarcia się torebki nasiennej, jest sprzeczny z ust. 3 protokołu nr 4, przepisem wspólnotowego prawa pierwotnego, a w szczególności z wymogami systemu pomocy produkcyjnej przewidzianego tym przepisem.
- 28 Rząd ten utrzymuje bowiem, iż pojęcie „produkcja”, figurujące w ust. 3 protokołu nr 4, należy interpretować w ten sposób, że dokonanie zbioru bawełny jest warunkiem przyznania pomocy.
- 29 Sformułowane w trzecim motywie wspomnianego protokołu odwołanie do znaczenia bawełny jako surowca winno być rozumiane jako odnoszące się do bawełny zebranej, ponieważ wyłącznie taka bawełna może być przetwarzana przemysłowo.
- 30 Poza tym wprowadzone przez art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 4006/97 z dnia 23 grudnia 1987 r. zmieniającego protokół nr 4 w sprawie bawełny (Dz.U. L 377, str. 49) uszczegółowienie, iż protokół ten „dotyczy bawełny, z wyjątkiem [bawełny] zgrzebnej lub czesanej, objętej pozycją 5201 00 Nomenklatury Scalonej” ma sens jedynie wówczas, gdy pojęcie „bawełna” dotyczy bawełny zebranej, ponieważ na etapie otwarcia torebki nasiennej bawełna ma sama z siebie taki właśnie charakter.

- 31 Wreszcie zgodnie z podstawową zasadą prawa wspólną państwom członkowskim, zawartą w szczególności w kodeksach cywilnych wielu spośród tych państw, płody ziemi takie jak bawełna nie są uznawane za wyprodukowane przed dokonaniem zbioru, skąd wynika, iż przedtem owoc nie ma odrębnego bytu prawnego, innego niż sama roślina, i jest traktowany jako jej część.
- 32 Tymczasem zobowiązanie, by powierzchnia gruntów rolnych była utrzymana w niezmienionej postaci co najmniej do czasu otwarcia torebki nasiennej, wprowadzone rozporządzeniem nr 1782/2003 ze zmianami, będącego jedynym warunkiem skorzystania z nowego systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny, nie oznacza, inaczej niż pod rządami uprzednich systemów pomocy, by bawełna miała być zebrana.
- 33 Brzmienie piątego motywu rozporządzenia nr 864/2004, jak i rozdziału 10a w tytule IV rozporządzenia nr 1782/2003 ze zmianami, potwierdza, iż nowy system pomocy dla producentów bawełny jest pomocą z tytułu uprawy, a nie produkcji.
- 34 Badania wykazują ponadto, iż prawdopodobnie w konsekwencji wprowadzenia w życie nowego systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny zapewnienie osiągnięcia niezbędnej jakości bawełny nie będzie dla rolników opłacalne i w konsekwencji zaniechają oni jej zbioru.
- 35 Ponadto zgodnie z klasyfikacją pomocy dla potrzeb porozumienia w sprawie rolnictwa zawartego w załączniku 1A do porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, które zostało potwierdzone na mocy art. 1 ust. 1 tiret pierwsze decyzji Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącej zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy

Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. L 336, str. 1, zwane dalej „porozumieniem WTO w sprawie rolnictwa”), nowy system pomocy z tytułu produkcji bawełny przeszedł z „żółtej skrzynki” (pomoc produkcyjnej, której dotyczy art. 6 tego porozumienia) do „niebieskiej skrzynki” (wyплаты bezpośrednie dokonane z tytułu ograniczenia produkcji oparte na powierzchni i wydajności ustalone na podstawie art. 6 ust. 1 tego porozumienia).

- 36 Potwierdza to, iż w ramach nowego systemu nie przypisuje się żadnego znaczenia produkcji bawełny.
- 37 Tym samym system ten nie może być zakwalifikowany jako system wsparcia produkcyjnej w rozumieniu ust. 3 protokołu nr 4.
- 38 Rada utrzymuje, iż nowy system pomocy z tytułu produkcji bawełny jest w pełni zgodny z protokołem nr 4, w szczególności z jego ust. 3, ponieważ odnosi się on do systemu wsparcia z tytułu produkcji, nawet jeżeli faktem powodującym wypłatę pomocy jest odtąd utrzymanie upraw aż do momentu otwarcia torebki nasiennej.

Ocena Trybunału

- 39 W ramach pierwszego zarzutu rząd hiszpański kwestionuje zgodność z ust. 3 protokołu nr 4 nowego warunku kwalifikacji do udziału w specjalnej pomocy, funkcjonującego w ramach nowego systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny, a mianowicie utrzymania powierzchni upraw aż do momentu otwarcia torebki nasiennej.
- 40 Nie budzi wątpliwości, iż nowy warunek kwalifikacji do udziału w pomocy nie wymaga, by bawełna została zebrana. Tym samym niniejszy zarzut podaje w istocie w wątpliwość kwestię, czy zobowiązanie do wprowadzenia systemu pomocy produkcyjnej, jakie formułuje ust. 3 protokołu nr 4, należy rozumieć w ten sposób, iż wymaga on, by tego rodzaju system koniecznie uzależniał przyznanie pomocy od spełnienia warunku dokonania zbioru.

- 41 Jak wskazuje Rada, pojęcie produkcji, w zwyczajnym rozumieniu, odnosi się do procesu składającego się z wielu etapów.
- 42 Wobec braku definicji tego pojęcia w protokole nr 4 żaden czynnik wynikający z tekstu lub kontekstu właściwy temu aktowi nie wskazuje, by w przywołanym protokole pojęcie produkcji miało znaczenie inne niż wynikające z jego potocznego rozumienia.
- 43 W tym względzie wzmianka w preambule do protokołu nr 4 o znaczeniu bawełny jako surowca nie oznacza, że protokół ten dotyczy wyłącznie bawełny zebranej.
- 44 Wzmiankę tę, jeśli rozpatrywać ją w kontekście całego tekstu preambuły, którego stanowi ona część, należy rozumieć jako uwypuklającą fakt, że z powodu znaczenia bawełny jako surowca system wsparcia z tytułu produkcji bawełny nie powinien mieć negatywnych skutków dla wymiany z państwami trzecimi.
- 45 Odnosząc się następnie do wprowadzonego w art. 1 rozporządzenia nr 4006/1987 uszczegółowienia, iż protokół nr 4 dotyczy bawełny, z wyjątkiem bawełny zgrzebnej

lub chesanej, objętej pozycją 5201 00 Nomenklatury Scalonej, należy stwierdzić, że uszczegółowienie to nie wyłącza w żaden sposób bawełny w postaci, jaką ma ona w momencie otwarcia torebki nasiennej. Na tym etapie bowiem, tak zresztą jak na późniejszym etapie zbioru, z samej definicji bawełna nie jest ani zgrzebna, ani chesana.

- 46 Ponadto znaczenie pojęcia produkcji, towarów lub płodów ziemi, które może wynikać, jak podnosi rząd hiszpański, z definicji wspólnych prawu cywilnemu licznych państw członkowskich, jak i klasyfikacji pomocy dla celów porozumienia WTO dotyczącego rolnictwa, jest w tym zakresie pozbawione znaczenia.
- 47 Tym samym przedstawiana przez rząd hiszpański definicja, w sposób oczywisty zawężająca pojęcie produkcji, zgodnie z którą obejmuje ono wyłącznie ostatni etap produkcji, tj. zbiór, nie może zostać przyjęta.
- 48 Poza tym potoczne znaczenie pojęcia produkcji, które obejmuje całościowo proces produkcyjny, należy rozpatrywać w świetle szerokiego zakresu uznania, którym dysponuje Rada na mocy art. 6 protokołu nr 4, tak w zakresie koniecznych dostosowań systemu ustanowionego tym protokołem, jak i w celu ustanowienia podstawowych zasad ramowych koniecznych dla wdrożenia omawianych przepisów.
- 49 W ramach tego szerokiego zakresu uznania Rada może uzależnić przyznanie pomocy od spełnienia warunku osiągnięcia tego czy innego etapu uprawy bawełny.

- 50 Wybrane uregulowanie winno być jednak proporcjonalne do celów określonych w ust. 2 protokołu nr 4. Kwestia tego, czy w niniejszej sprawie ograniczenie to zostało zachowane, jest przedmiotem drugiej części czwartego zarzutu podniesionego przez rząd hiszpański.
- 51 Ustawodawca wspólnotowy miał zatem prawo wybrać jako warunek kwalifikacji do pomocy z tytułu produkcji bawełny jeden z etapów uprawy, w tym przypadku etap otwarcia torebki nasiennej, zamiast następnego etapu, którym jest zbiór, który winien był być osiągnięty w ramach wcześniejszych systemów pomocy.
- 52 Tym samym odniesienie w piątym motywie rozporządzenia 864/2004, jak również w nazwie rozdziału 10a w tytule IV rozporządzenia 1782/2003 ze zmianami, do nowego systemu wsparcia z tytułu produkcji bawełny jako systemu pomocy z tytułu uprawy, nie oznacza w żaden sposób, iż pomoc ta nie jest pomocą z tytułu produkcji w rozumieniu ust. 3 protokołu nr 4.
- 53 Należy wywieść stąd wniosek, iż pojęcie wsparcia z tytułu produkcji określone w ust. 3 protokołu nr 4 nie wyklucza warunku kwalifikacji do specjalnej pomocy przewidzianego w nowym systemie pomocy z tytułu produkcji bawełny, polegającego na zobowiązaniu do utrzymania powierzchni upraw do momentu otwarcia torebki nasiennej.
- 54 Pierwszy z zarzutów podlega zatem oddaleniu.

W przedmiocie drugiego zarzutu, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia aktu

Argumenty stron

- 55 W ramach drugiego z zarzutów rząd hiszpański podnosi, iż przy przyjęciu nowego systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny nie został dochowany obowiązek uzasadnienia aktu, ustanowiony mocą art. 253 WE, ponieważ rozporządzenie nr 864/2004 wprowadzające ten system nie przywołuje w żadnym miejscu powodów, jakie skłoniły prawodawcę wspólnotowego do zastąpienia uprzedniego systemu przewidującego pomoc pośrednią, przyznawaną przez przedsiębiorstwa odziarniające producentom proporcjonalnie do zebranej bawełny, systemem bezpośredniej pomocy dla producentów, której przyznanie jest odtąd poddane jednemu warunkowi — utrzymania upraw bawełny do momentu otwarcia torebki nasiennej.
- 56 Rada jest zdania, że wymogi określone orzecznictwem Trybunału w zakresie uzasadnienia powszechnie obowiązujących aktów normatywnych zostały dochowane. Wystarczy bowiem stwierdzić w tym zakresie, że rozporządzenie nr 864/2004 wskazuje na ogólne powody, które skłoniły prawodawcę wspólnotowego do przyjęcia, w ramach jego znacznych uprawnień dyskrecyjnych, przepisów, do których odnosi się niniejsza skarga. Poza tym prawodawca wspólnotowy nie jest zobowiązany szczegółowo wyjaśniać, dlaczego pod rządami nowego systemu wypłata pomocy związanej z produkcją nie jest już związana z ilością zebranej bawełny ani z jej jakością, ale z daną powierzchnią uprawną.

Ocena Trybunału

- 57 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, umożliwiając zainteresowanym poznanie podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonanie jej kontroli. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także

uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również ogół przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-26/00 Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-6527, pkt 113 oraz cytowane tam orzecznictwo).

- 58 Gdy chodzi, jak w niniejszym przypadku, o akt, który ma mieć charakter generalny, uzasadnienie może się ograniczać do wskazania, po pierwsze całościowej sytuacji, która doprowadziła do jego wydania, a po drugie generalnych celów, jakim ma on służyć (zob. w szczególności wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-342/03 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-1975, pkt 55).
- 59 Ponadto Trybunał wielokrotnie orzekał, że byłoby nadmiernym żądanie szczegółowego uzasadnienia każdej decyzji technicznej, jeżeli z aktu o charakterze generalnym wynikają istotne cele, do których osiągnięcia zmierza instytucja (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-284/94 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-7309, pkt 30).
- 60 Należy w tym względzie stwierdzić, iż preambuła do rozporządzenia nr 864/2004 podsumowuje w sposób przejrzysty i jasny ogólną sytuację, która skłoniła prawodawcę wspólnotowego do wydania tego aktu, jak i jego ogólne cele.
- 61 Z dwóch pierwszych motywów wspomnianego rozporządzenia wynika bowiem, że zmiany wprowadzone tym aktem mają na celu dostosowanie systemów wsparcia w pewnych sektorach wspólnej polityki rolnej, w tym sektora bawełny, do celów reformy zapoczątkowanej w odniesieniu do innych sektorów polityki rolnej rozporządzeniem nr 1782/2003.

- 62 Drugi motyw precyzuje, iż realizacja celów reformy w sektorach nią objętych oznacza odejście od polityki wspierania cen i produkcji i przejście do polityki wspierania dochodów rolników, a tym samym rozdzielenia znacznej części wsparcia od produkcji i włączenia go do systemu płatności jednolitych.
- 63 Piąty i szósty motyw rozporządzenia nr 864/2004 wskazują powody, dla których wsparcie z tytułu produkcji bawełny nie zostało całkowicie oddzielone od produkcji, oraz podstawy określenia kwoty pomocy, która pozostaje związana z produkcją, określając, że kwota ta odpowiada 35% istniejącej krajowej kwoty pomocy pośredniej oraz że pozostałe 65% tej kwoty winno być dostępne do celów płatności jednolitych.
- 64 Należy stwierdzić, iż z ogółu przywołanych motywów wynika istota celu, do których osiągnięcia zmierzała instytucja, wydając rozporządzenie nr 864/2004, w zakresie w jakim ustanawia ono nowy system wsparcia z tytułu produkcji bawełny.
- 65 Tym samym prawodawca wspólnotowy nie był zobowiązany do szczegółowego uzasadnienia każdej decyzji technicznej, takiej jak uzależnienie przyznania pomocy specjalnej z tytułu produkcji bawełny od spełnienia warunku utrzymania uprawy bawełny aż do momentu etapu otwarcia torebki nasiennej.
- 66 W konsekwencji drugi zarzut również podlega oddaleniu.

W przedmiocie trzeciego zarzutu, opartego na nadużyciu władzy

Argumenty stron

- 67 Rząd hiszpański utrzymuje, iż rozporządzenie nr 864/2004, w zakresie w jakim ustanawia nowy system pomocy z tytułu produkcji bawełny, stanowi nadużycie władzy, ponieważ zostało wydane na podstawie ust. 6 protokołu nr 4, lecz w celu odmiennym niż wyrażony w tym przepisie i co do zasady w zamiarze obejścia szczególnej procedury przewidzianej traktatem w odniesieniu do zmiany przepisów prawa pierwotnego, zawartych w tym protokole.
- 68 Rada odpowiada, iż wprowadzenie nowego systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny spornymi przepisami rozporządzenia nr 1782/2003 ze zmianami odpowiada całkowicie pojęciu „koniecznego dostosowania” z ust. 6 protokołu nr 4 i tym samym nie można go uznać za nadużycie władzy.

Ocena Trybunału

- 69 Jak Trybunał orzekał już wielokrotnie, akt stanowi nadużycie władzy jedynie wtedy, gdy na podstawie obiektywnych, istotnych i spójnych przesłanek okaże się, że został on wydany wyłącznie lub przede wszystkim w celu osiągnięcia innych celów niż wskazane albo w celu obejścia szczególnej procedury przewidzianej w traktacie w okolicznościach danego przypadku (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 64 i cytowane tam orzecznictwo).
- 70 Stwierdzić należy, że rząd hiszpański nie przedstawił tego rodzaju dowodów.

- 71 Żaden z dowodów zgromadzonych w aktach sprawy nie potwierdza, by w odniesieniu do celów, do których osiągnięcia zmierzała Rada wydając rozporządzenie nr 864/2004 w zakresie wprowadzenia nowego systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny, wyłącznie lub przede wszystkim zmierzała ona do realizacji celu innego niż sformułowany w pierwszym i drugim motywie tego rozporządzenia, a mianowicie przyjęcia systemu wsparcia w sektorze bawełny, aby dostosować go do celów reformy wprowadzonych w odniesieniu do innych sektorów wspólnej polityki rolnej rozporządzeniem nr 1782/2003.
- 72 Rząd hiszpański nie wykazał również, by wydając rozporządzenie nr 864/2004 na podstawie ust. 6 protokołu nr 4, Rada zmierzała wyłącznie lub przede wszystkim do obejścia procedury rewizji prawa pierwotnego.
- 73 Należy wskazać w tym względzie, że ust. 6 protokołu nr 4 stanowi podstawę prawną nadającą Radzie szeroki zakres uznania co do decyzji o koniecznych dostosowaniach w ramach systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny przewidzianego tym protokołem.
- 74 Rząd hiszpański nie przedstawił żadnej przesłanki, która wskazywałaby, że w rzeczywistości Rada zmierzała do osiągnięcia celu innego niż dokonanie wspomnianych dostosowań i przeprowadziła procedurę z ust. 6 protokołu nr 4 wyłącznie lub przede wszystkim po to, aby wprowadzając te zmiany ominąć procedurę rewizji prawa pierwotnego.
- 75 Należy stwierdzić, że z piątego motywu rozporządzenia nr 864/2004 wynika, iż wydając akt zmieniający system pomocy z tytułu produkcji bawełny Rada realizuje cele określone w ust. 2 protokołu nr 4, mianowicie wspieranie produkcji bawełny w regionach Wspólnoty, w których ma ona istotne znaczenie dla gospodarki rolnej, zapewnienie odpowiedniego dochodu producentom i stabilizację rynku poprzez ulepszenie struktur w zakresie oferty i wprowadzania do obrotu.

- 76 Kwestia, czy cel ten jest osiągnięty, stanowi przedmiot drugiej części czwartego zarzutu, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności. Nie powinna ona zatem być rozstrzygana w ramach niniejszego zarzutu.
- 77 Ze względu na powyższe uwagi trzeci zarzut podlega oddaleniu.

W przedmiocie czwartego zarzutu, opartego na naruszeniu podstawowych zasad prawa wspólnotowego — zasady proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań

- 78 Należy w pierwszej kolejności zbadać drugą część niniejszego zarzutu, odnoszącą się do zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, aby dokonać następnie analizy jego pierwszej części, która dotyczy zasady proporcjonalności.

W przedmiocie naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

— Argumenty stron

- 79 Rząd hiszpański podnosi, iż wydanie rozporządzenia nr 864/2004, ustanawiającego nowy system wsparcia z tytułu produkcji bawełny, naruszyło uzasadnione oczekiwania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sektorze bawełny, które mogły spodziewać się dalszego korzystania z systemu wsparcia z poszanowaniem w każdym razie celów wyrażonych w ust. 2 protokołu nr 4, w szczególności utrzymania produkcji bawełny w pewnych regionach Wspólnoty i wymogu istnienia systemu pomocy z tytułu produkcji, takiego jaki został przewidziany w ust. 3 przywołanego protokołu.

- 80 Rada utrzymuje, że skutkiem wydania rzeczonego rozporządzenia uzasadnione oczekiwania podmiotów gospodarczych w sektorze bawełny co do utrzymania systemu pomocy spójnego z protokołem nr 4 nie zostały naruszone, ponieważ nowy system wsparcia z tytułu produkcji bawełny jest całkowicie zgodny z celami przywołanego protokołu i nie powoduje po ich stronie istotnych szkód, jakie wskazuje rząd hiszpański, jako że dochody przywołanych podmiotów gospodarczych pozostają niezmienione.

— Ocena Trybunału

- 81 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału możliwość powołania się na ochronę uzasadnionych oczekiwań ma każdy podmiot gospodarczy, w którym instytucja wzbudziła uzasadnione nadzieje. Niemniej jednak jeśli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć wydanie przepisów wspólnotowych mogących wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę w razie wydania takich przepisów. Co więcej, jakkolwiek zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do podstawowych zasad Wspólnoty, podmioty gospodarcze nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach swobodnego uznania przyznanego instytucjom wspólnotowym, zwłaszcza w takiej dziedzinie jak wspólna organizacja rynku, której cel niesie z sobą konieczność ciągłego dostosowywania przepisów, podyktowaną zmianami sytuacji gospodarczej (wyrok z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-37/02 i C-38/02 Di Lenardo i Dilexport, Zb.Orz. str. I-6911, pkt 70 i cytowane tam orzecznictwo).
- 82 W niniejszej sprawie rząd hiszpański nie przedstawił żadnego dowodu mogącego wykazać, że zainteresowane podmioty gospodarcze mogły żywić uzasadnione nadzieje wzbudzone przez instytucje wspólnotowe co do utrzymania w mocy uregulowań znajdujących zastosowanie do wsparcia w sektorze bawełny przed jego zmianą rozporządzeniem nr 864/2004.

- 83 Poza tym w niniejszej sprawie na zasadę uzasadnionych oczekiwań nie może powoływać się rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy, który mógł przewidzieć wydanie rozporządzenia nr 864/2004 i reformę wsparcia z tytułu produkcji bawełny, której ono dotyczy.
- 84 Jak podnosi bowiem rzecznik generalna w pkt 70 opinii, reforma ta wpisuje się w szersze ramy fundamentalnej reformy, dyskutowanej na szczeblu politycznym od 1992 r., która została poza tym szczegółowo ujęta w pkt 2 komunikatu Komisji COM(2003) 698 wersja ostateczna z dnia 18 listopada 2003 r. zawierającego projekt zmiany rozporządzenia nr 1782/2003 i opublikowanego w Dzienniku Urzędowym (Dz.U. 2004, C 96, str. 5). Ponadto system pomocy w sektorze bawełny był przedmiotem wielu istotnych reform w przeszłości.
- 85 W zakresie w jakim rząd hiszpański twierdzi, iż doszło do naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań wynikającego z faktu, iż nowy system pomocy z tytułu produkcji bawełny nie odpowiada celom protokołu nr 4, jego argumentacja pokrywa się z argumentami przytoczonymi na poparcie pierwszej części czwartego zarzutu, w związku z czym twierdzenie to nie będzie rozpatrywane w ramach tej jego części.
- 86 Tym samym druga część czwartego zarzutu, oparta na naruszeniu zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, podlega oddaleniu.

W przedmiocie naruszenia zasady proporcjonalności

— Argumenty stron

- 87 Rząd hiszpański podnosi w istocie, iż przepisy wydane w ramach nowego systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny, w szczególności ustalenie kwoty specjalnej

pomocy z tytułu produkcji bawełny na poziomie 35% kwoty pomocy dostępnej pod rządami poprzedniego systemu i fakt poddania kwalifikacji do pomocy jednemu kryterium, mianowicie kryterium utrzymania uprawy aż do momentu otwarcia torebki nasiennej, są w sposób oczywisty niezgodne z celem określonym w piątym motywie tego rozporządzenia, odzwierciedlającym cel wskazany w ust. 2 protokołu nr 4. Tym samym zasada proporcjonalności została naruszona.

88 Dwa badania przeprowadzone przez rząd hiszpański wykazały bowiem, że przewidywalnym skutkiem tych przepisów będzie brak pewności co do opłacalności produkcji bawełny w regionach Hiszpanii, których sprawa dotyczy.

89 Prawdopodobnym tego skutkiem będzie w szczególności zaniechanie w Hiszpanii w znacznym stopniu produkcji surowca bawełnianego poprzez przeznaczenie powierzchni uprawnej pod inne uprawy, jak również istotny spadek stopnia wykorzystania możliwości przerobowych zakładów odziarniających w regionach zajmujących się produkcją, co może zagrozić rentowności tych zakładów, prowadząc do ich ostatecznego zamknięcia.

90 Ta ostatnia tendencja rozwojowa może spowodować dodatkowy spadek produkcji bawełny, skoro jest ona niemożliwa bez obecności i rentowności tych zakładów położonych w pobliżu regionów produkcyjnych, ponieważ bawełna nie ma wartości handlowej przed przetworzeniem i nie może być transportowana na długich dystansach.

91 Rada i Komisja utrzymują, iż sporne przepisy nie są w oczywisty sposób niedostosowane do ich celów, ujętych w ust. 2 protokołu nr 4, jak i piątym motywie rozporządzenia nr 864/2004.

- 92 Dochody producentów pod rządami nowego systemu wsparcia z tytułu produkcji bawełny, mianowicie kwota płatności jednolitej, pomoc specjalna na hektar i cena sprzedaży zbioru pozostają co do zasady takie same jak pod rządami poprzedniego systemu, w związku z czym wprowadzenie nowego systemu nie ma wpływu na opłacalność produkcji bawełny.
- 93 Ponadto badanie porównawcze przewidywalnej rentowności produkcji bawełny pod rządami nowego systemu pomocy w odniesieniu do rentowności innych upraw wykazało, iż kwota pomocy specjalnej na hektar została ustalona na poziomie pozwalającym producentom bawełny na osiągnięcie zysku brutto, poza płatnością jednolitą, porównywalnego z zyskiem osiąganym w odniesieniu do innych upraw, takich jak pszenica durum czy kukurydza.
- 94 Zgodnie z przewidywaniami uprawa bawełny pozostaje rentowna, wobec czego nie jest możliwe, by została ona zastąpiona innymi uprawami.

— Ocena Trybunału

- 95 Tytułem wstępu należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo Trybunału dotyczące zasady proporcjonalności, które znajduje w szczególności zastosowanie do wspólnej polityki rolnej.

- 96 Prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem uznania, pozostającym w związku z odpowiedzialnością polityczną, jaką nakładają na niego art. 34 WE–37 WE. W konsekwencji kontrola sądu powinna ograniczać się do oceny, czy dany przepis nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nadużyciem władzy lub też czy dany organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu swobodnego uznania (wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, pkt 80 i cytowane tam orzecznictwo).
- 97 Odnosząc się do kontroli proporcjonalności należy przypomnieć, iż zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by akty instytucji Wspólnoty nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (ww. wyrok w sprawie Jippes i in., pkt 81 i cytowane tam orzecznictwo).
- 98 W ramach kontroli sądowej okoliczności wykonywania tej zasady, w kontekście szerokiego zakresu uznania, którym dysponuje prawodawca wspólnotowy w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, jedynie oczywiście nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, charakter działania podjętego w tej materii może mieć wpływ na jego zgodność z prawem (ww. wyrok w sprawie Jippes i in., pkt 82 i cytowane tam orzecznictwo).
- 99 Tym samym nie chodzi o wątpliwość, czy przyjęte przez prawodawcę działanie było jedynym lub najlepszym z możliwych, lecz czy było ono w oczywisty sposób nieodpowiednie (ww. wyrok w sprawie Jippes i in., pkt 83 i cytowane tam orzecznictwo).
- 100 W odniesieniu do nowego systemu wsparcia z tytułu produkcji bawełny, wprowadzonego rozporządzeniem nr 864/2004, z piątego motywu rzeczowego

rozporządzenia wynika, iż wysokość specjalnej pomocy winna być obliczana w taki sposób, aby zapewnić warunki ekonomiczne, które w regionach nadających się do uprawy bawełny umożliwiałyby dalsze prowadzenie działalności specyficznej dla sektora bawełny i zapobiegałyby wypieraniu bawełny przez inne uprawy.

- 101 Precyzując: cel ten odzwierciedla cele wyrażone w ust. 2 protokołu nr 4, zgodnie z którym system wsparcia produkcyjnej w sektorze bawełny jest w szczególności przeznaczony do wspierania produkcji bawełny w regionach Wspólnoty, w których ma ona istotne znaczenie dla gospodarki rolnej, aby zapewnić odpowiedni dochód producentom i ustabilizować rynek poprzez ulepszenie struktur na poziomie oferty i wprowadzania do obrotu.
- 102 Jak wynika z orzecznictwa przywołanego w pkt 98 i 99 niniejszego wyroku, druga część niniejszego zarzutu podniesionego przez rząd hiszpański wymaga zbadania, czy sporne przepisy nowego systemu pomocy z tytułu produkcji bawełny są w sposób oczywisty nieodpowiednie w stosunku do przywołanych celów, które polegają co do zasady na ustaleniu kwoty pomocy specjalnej z tytułu produkcji bawełny na poziomie zapewniającym dostateczną rentowność i dalsze prowadzenie produkcji bawełny w regionach nadających się do jej uprawy oraz uniknięcie jej wyparcia przez inne kultury.
- 103 W tym względzie jest bezsporne, iż przyjęcie rozporządzenia nr 864/2004 nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem przez Komisję badań szacunkowych co do prawdopodobnych skutków społeczno-gospodarczych reformy proponowanej w sektorze bawełny, podczas gdy badania tego rodzaju zostały wykonane w ramach reformy systemów pomocy w innych sektorach, np. w sektorze tytoniu.
- 104 Pojawia się zatem pytanie, na jakiej podstawie została ustalona kwota pomocy specjalnej z tytułu produkcji bawełny, a także czy na tej podstawie prawodawca

wspólnotowy mógł, nie przekraczając szerokiego zakresu uznania, dojść do wniosku, iż ustalona na poziomie 35% całości dostępnej pomocy pod rządami poprzedniego systemu kwota jest wystarczająca dla osiągnięcia celu w postaci zapewnienia rentowności, a tym samym dalszej uprawy bawełny.

105 W tym względzie Rada opiera się na tabeli opracowanej przez Komisję, zawierającej badania porównawcze przewidywalnej rentowności uprawy bawełny pod rządami nowego systemu pomocy w stosunku do innych upraw alternatywnych. Rada podnosi, iż są to dane, które zostały jej przedstawione w celu ich uwzględnienia przy wydawaniu rozporządzenia nr 864/2004.

106 Według tego opracowania zysk brutto z hektara, poza płatnością jednolitą, w odniesieniu do bawełny wynosi 744 EUR, plasując się pomiędzy zyskiem z uprawy pszenicy durum — 334 EUR, a zyskiem z uprawy kukurydzy — 914 EUR. W trakcie rozprawy Komisja potwierdziła, że przywołane dane liczbowe wskazują, iż uprawa bawełny pozostaje rentowa i możliwa po wejściu w życie reformy.

107 Zysk ten jest obliczany według następującej formuły, polegającej co do zasady na odjęciu od przychodów z hektara — na które składa się cena sprzedaży bawełny brutto w wysokości 750 EUR i pomoc specjalna w wysokości 1 039 EUR, co daje kwotę rzędu 1789 EUR — kosztów produkcji, tj. sumy wydatków szczególnych i kosztów ogólnych, które zdaniem Komisji winny być oszacowane na poziomie 1045 EUR z hektara.

108 Rada podniosła jednak, że na potrzeby badania przyszłej rentowności uprawy bawełny należy jednocześnie uwzględnić przychody pochodzące z wypłaty płatności jednolitej równej 65% pomocy istniejącej w tym sektorze.

- 109 Jeżeli suma pomocy, związanej z produkcją i od niej niezależnej, pod rządami nowego systemu jest równa całkowitej wysokości pomocy pośredniej przyznanej pod rządami poprzedniego systemu wsparcia, kwestia przyszłej rentowności uprawy bawełny nie może budzić wątpliwości. Reforma wsparcia w odniesieniu do tej uprawy jest w istocie oparta na neutralności budżetowej.
- 110 Ten punkt widzenia winien zostać odrzucony. Jak wskazuje rząd hiszpański, bez sprzeciwu ze strony Komisji, odnosząc się do badań porównawczych rentowności alternatywnych upraw, nie należy uwzględniać płatności jednolitych, ponieważ są one przyznawane niezależnie od wyboru upraw, nawet w sytuacji gdy rolnik zdecydował odstąpić od produkcji.
- 111 Płatność ta nie ma zatem żadnego wpływu na decyzję rolnika o wyborze tej czy innej uprawy. Neutralność budżetowa reformy sama w sobie nie ma znaczenia dla oceny, czy w przyszłości rolnicy nie zrezygnują z uprawy bawełny lub nie zastąpią jej innymi uprawami.
- 112 Opierając się na przywołanych dwóch badaniach, rząd hiszpański kwestionuje poza tym pewne dane liczbowe użyte w celu obliczenia rentowności uprawy bawełny przedstawione przez Komisję, w szczególności odnoszące się do kosztów produkcji.
- 113 Zgodnie z cytowanymi badaniami koszty te są w rzeczywistości nie niższe niż 1861,81 EUR za hektar. Kwota ta zawiera w sobie koszty pracy, podczas gdy wartość,

na której opiera się Komisja, niesłusznie je wyłącza. Dodanie kosztów pracy do kwoty 1045 EUR za hektar, przedstawionej przez Komisję, zmniejsza o 10% różnicę pomiędzy danymi przedłożonymi przez Komisję a liczbami przedstawionymi przez rząd hiszpański w zakresie całkowitego kosztu produkcji.

- 114 Uprawa bawełny wymaga znacznie większego nakładu pracy niż w odniesieniu do innych upraw, wobec czego niezbędne jest uwzględnienie tego rodzaju kosztów w ramach badania przyszłej rentowności uprawy bawełny.
- 115 Gdyby zaś wyliczenia Komisji uwzględniały koszty pracy i brały poza tym pod uwagę cenę sprzedaży zgodną z aktualną ceną rynkową, wynikałoby z nich, że pod rządami nowego systemu pomocy koszty produkcji są wyższe od przychodów producentów, a zatem przewidywalny zysk brutto równy jest zeru lub ma wartość ujemną, więc rolnicy podejmują ryzyko poniesienia straty, jeżeli prowadzą nadal produkcję bawełny.
- 116 Komisja, przepytana na tę okoliczność podczas rozprawy, wyjaśniła, iż kwota 1045 EUR na hektar, którą ustaliła tytułem kosztów ogólnych w ramach kosztów produkcji, pokrywa również pewne koszty pracy, w tym koszty zatrudnienia pracowników związanych tymczasowym stosunkiem pracy lub pracowników sezonowych, jak i osób wykonujących pracę zadaniową.
- 117 Niemniej jednak zdaniem Komisji porównawcze badanie rentowności upraw musi uwzględniać jedynie koszty szczególne, tzn. związane z danymi uprawami, a nie koszty stałe, tj. wynikające z działalności gospodarstwa rolnego. Tym samym Komisja nie włącza do wyliczenia kosztów pracy o stałym charakterze, takich jak koszt siły roboczej rolników i ich rodzin.

- 118 Komisja dodaje, że ostatnie z wyżej wymienionych kosztów nie mogą w żadnym razie być włączone do obliczeń rentowności. Po pierwsze bowiem zostały stwierdzone ogromne różnice, których w dodatku nie sposób wyjaśnić, pomiędzy dotyczącymi tych kosztów danymi liczbowymi z różnych regionów, tak że dane te nie są wiarygodne. Po drugie jest bardzo trudno podzielić koszty pomiędzy różne uprawy i różne rodzaje działalności wykonywane w każdym z gospodarstw rolnych.
- 119 W świetle tych wyjaśnień należy zbadać, czy ustalając kwotę specjalnej pomocy z tytułu produkcji bawełny na podstawie badania porównawczego przywołanego w pkt 105 niniejszego wyroku instytucje Wspólnoty nie naruszyły zasady proporcjonalności.
- 120 Prawdą jest, że w sytuacji gdy prawodawca wspólnotowy jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, jak w niniejszym przypadku, a skutków tych nie można przewidzieć dokładnie, jego ocenę można podważyć tylko wtedy, jeżeli w świetle informacji, którymi dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna (ww. wyrok w sprawie Jippes i in., pkt 84).
- 121 Prawdą jest też, iż szeroki zakres uznania jakim dysponuje prawodawca wspólnotowy, przy ograniczonej kontroli sądowej jego wykonania, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zakresu wydawanych przepisów, ale również w pewnym zakresie do ustalenia danych będących ich podstawą (zob. w szczególności wyrok z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-120/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-7997, pkt 44).
- 122 Niemniej jednak kontrola sądowa, nawet o ograniczonym zakresie, wymaga, by instytucje Wspólnoty, które wydały akt, były w stanie wykazać przed Trybunałem, iż akt został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecyjnych, które zakładają uwzględnienie wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować.

- 123 Wynika stąd, iż instytucje te winny co najmniej móc przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny dane będące podstawą ustanowienia spornych przepisów tego aktu, na których opierało się wykonanie ich uprawnień dyskrecyjnych.
- 124 Jak zostało podniesione w pkt 116 i 118 niniejszego wyroku, z wyjaśnień dostarczonych przez Komisję w trakcie rozprawy wynika, że pewne koszty pracy nie były kalkulowane, a tym samym nie zostały uwzględnione w jej badaniach porównawczych dotyczących przewidywalnej rentowności uprawy bawełny pod rządami nowego systemu pomocy, które służyły jako podstawa do określenia kwoty specjalnej pomocy z tytułu produkcji bawełny.
- 125 Rząd hiszpański utrzymuje jednak, opierając się na danych liczbowych, iż koszty te mogą być obliczone, że są one znaczące i że ich uwzględnienie powoduje poważne wątpliwości co do rentowności uprawy bawełny pod rządami nowego systemu pomocy.
- 126 Nie ustosunkowując się do zasadności danych liczbowych przedstawionych przez każdą ze stron, należy stwierdzić, iż znaczenie omawianych kosztów pracy dla obliczenia kosztów produkcji bawełny i przewidywalnej rentowności jej uprawy wydaje się samo w sobie być trudne do zakwestionowania. Przywołana przez Komisję okoliczność, iż uzyskanie tych danych napotkało pewne trudności techniczne, nie może podważyć ich znaczenia.
- 127 Poza tym należy zwrócić uwagę, że Rada i Komisja nie przedstawiły szczegółowych argumentów podważających twierdzenie rządu hiszpańskiego, zgodnie z którym włączenie tych kosztów do wyliczenia powodowało zwiększenie kosztów produkcji bawełny, oraz że odpowiednia rentowność tej uprawy pod rządami nowego systemu

pomocy nie jest zapewniona, w związku z czym uprawa ta może zostać zaniechana, przynajmniej w znacznej części, lub zastąpiona innymi uprawami.

- 128 Poza tym jest bezsporne, iż potencjalny wpływ reformy systemu wsparcia z tytułu produkcji bawełny na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw odziarniających nie został zbadany.
- 129 Prawdą jest, jak podnosi Komisja, że zobowiązanie do utrzymania rentowności produkcji bawełny wynikające z ust. 2 protokołu nr 4 jako takie dotyczy producentów bawełny ani nie przedsiębiorstw odziarniających.
- 130 Niemniej jednak stosowne badanie wpływu wspomnianej reformy na rentowność produkcji wymaga przeprowadzenia analizy konsekwencji, jakie reforma ta może wywołać dla przedsiębiorstw odziarniających położonych na obszarach produkcyjnych.
- 131 Jak bowiem podkreśla rząd hiszpański, bez sprzeciwu ze strony pozwanej, produkcja bawełny jest niemożliwa z gospodarczego punktu widzenia bez obecności w sąsiedztwie regionów produkcyjnych tego rodzaju rentownych przedsiębiorstw, ponieważ bawełna przed przerobem nie ma wartości handlowej i nie może być transportowana na długich dystansach.
- 132 Produkcja bawełny i jej przetwarzanie przez przedsiębiorstwa odziarniające wydają się być zatem nierozłącznie powiązane. Tym samym potencjalny wpływ reformy systemu wsparcia z tytułu produkcji bawełny na rentowność przedsiębiorstw odziarniających stanowi podstawową informację, która winna być uwzględniona przy ocenie opłacalności uprawy bawełny.

133 W tych okolicznościach należy stwierdzić, iż Rada, która wydała rozporządzenie nr 864/2004, nie wykazała przed Trybunałem, że nowy system pomocy z tytułu produkcji bawełny ustanowiony tym rozporządzeniem został przyjęty w ramach faktycznego wykonywania jej uprawnień dyskrecjonalnych, które zakładają uwzględnienie wszelkich istotnych elementów i okoliczności konkretnego przypadku, w tym całości kosztów pracy związanych z uprawą bawełny i rentowności przedsiębiorstw odziarniających, których wzięcie pod uwagę było konieczne dla oceny opłacalności uprawy bawełny.

134 Wynika stąd, iż dane przedstawione przez instytucje wspólnotowe nie pozwalają Trybunałowi na stwierdzenie, czy prawodawca wspólnotowy mógł, nie przekraczając znacznego zakresu uznania, jakim dysponuje w tej dziedzinie, dojść do wniosku, iż ustalenie kwoty specjalnej pomocy z tytułu produkcji bawełny na poziomie 35% całości pomocy istniejącej pod rządami poprzedniego systemu wsparcia wystarcza do zagwarantowania realizacji celu wyrażonego w piątym motywie rozporządzenia nr 864/2004, którym jest zapewnienie rentowności i w związku z tym dalszego prowadzenia upraw bawełny, który to cel który odzwierciedla cel określony w protokole nr 4 ust. 2.

135 W konsekwencji należy stwierdzić, iż zasada proporcjonalności została naruszona.

136 Wynika stąd, iż czwarty zarzut, w zakresie w jakim opiera się on na naruszeniu zasady proporcjonalności, jest zasadny, a skarga podlega uwzględnieniu.

137 W świetle całości powyższych uwag należy stwierdzić nieważność rozdziału 10a tytułu IV rozporządzenia nr 1782/2003 wprowadzonego do tego rozporządzenia art. 1 pkt 20 rozporządzenia 864/2004.

W przedmiocie ograniczonych skutków nieważności

- 138 Zgodnie z art. 231 ustęp drugi WE Trybunał Sprawiedliwości, jeśli uzna to za niezbędne, wskazuje, jakie skutki rozporządzenia, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.
- 139 Należy przypomnieć w kontekście niniejszej sprawy, iż zgodnie z art. 156 ust. 2 lit. g) rozporządzenia nr 1782/2003 ze zmianami, nowy system pomocy z tytułu produkcji bawełny stosuje się od dnia 1 stycznia 2006 r. do bawełny wysianej począwszy od tej daty.
- 140 Tym samym rolnicy zainteresowanych państw członkowskich mogli już podjąć pewne kroki w celu dostosowania się do tego systemu, aby móc skorzystać z pomocy, którą on przewiduje, lub co najmniej winni podjąć tego rodzaju kroki w najbliższym czasie. Poza tym właściwe władze tych państw członkowskich mogły wprowadzić przepisy konieczne w celu wdrożenia rzeczzonego systemu lub powinny uczynić to wkrótce.
- 141 Mając na względzie te informacje, a w szczególności w celu uniknięcia braku pewności prawa w odniesieniu do systemu znajdującego zastosowanie do pomocy w sektorze bawełny w następstwie stwierdzenia nieważności rozdziału 10a tytułu IV rozporządzenia nr 1782/2003 ze zmianami, należy zawiesić skutki rzeczzonej nieważności do momentu wydania, w rozsądnym terminie, nowego rozporządzenia.

W przedmiocie kosztów

- 142 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Hiszpanii wniosło o obciążenie Rady kosztami postępowania, a Rada przegrała sprawę, należy obciążyć

ją kosztami postępowania. W myśl art. 69 § 4 regulaminu Trybunału instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

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

- 1) **Stwierdza się nieważność rozdziału 10a tytułu IV rozporządzenia Rady z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, wprowadzony do tego rozporządzenia na mocy art. 1 pkt 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 864/2004.**
- 2) **Skutki tej nieważności podlegają zawieszeniu do momentu wydania, w rozsądnym terminie, nowego rozporządzenia.**
- 3) **Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 4) **Komisja Wspólnot Europejskich pokrywa własne koszty.**

Podpisy