

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 22 kwietnia 2015 r.(*)

Rolnictwo – Wspólna organizacja rynków – Sektor owoców i warzyw oraz sektor przetworzonych owoców i warzyw – Pomoc dla grup producentów – Ograniczenie wkładu finansowego Unii – Pewność prawa – Uzasadnione oczekiwania – Obowiązek uzasadnienia – Lojalna współpraca

W sprawie T-290/12

Rzeczpospolita Polska, reprezentowana początkowo przez B. Majczynę i M. Szpunara, a następnie przez B. Majczynę i K. Straś, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez N. Donnelly’ego, B. Schimę i D. Milanowską, a następnie przez D. Milanowską i B. Schimę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 2–4, 6, 12 i 13, art. 2 ust. 1–3 w związku z art. 3, jak też załączników I i II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 302/2012 z dnia 4 kwietnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.U. L 99, s. 21),

SĄD (ósma izba),

w składzie: D. Gratsias, prezes, M. Kancheva i C. Wetter (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: J. Weychert, administrator

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 września 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W dniu 5 kwietnia 2012 r. weszło w życie rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 302/2012 z dnia 4 kwietnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady Unii Europejskiej (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.U. L 99, s. 21). Rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012, wprowadzając zmiany do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.U. L 157, s. 1), ma na celu ograniczenie wkładu finansowego Unii Europejskiej w pomoc dla grup producentów owoców i warzyw (zwanym dalej „GP”).

2 Rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012 przewiduje dodanie załączników Va i Vb do rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, jak też wprowadzenie zmian w art. 36–39, 44, 47, 92, 95, 97, 98 i 112 tego rozporządzenia.

3 GP są podmiotami tworzonymi z inicjatywy producentów owoców i warzyw w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii w dniu 1 maja 2004 r. lub później, w najbardziej oddalonych regionach Unii lub na mniejszych wyspach Morza Egejskiego. Mają one charakter tymczasowy i zostały utworzone w celu spełnienia w momencie upływu maksymalnego okresu pięciu lat kryteriów umożliwiających im uznanie za organizacje producentów (zwane dalej „OP”).

4 Możliwość utworzenia GP przewidziano w art. 125e zmienionego rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.U. L 299, s. 1).

5 OP są głównymi podmiotami sektora owoców i warzyw. Aby uzyskać status OP, dany podmiot musi spełnić kryteria określone w art. 122, 125a i 125b rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, wśród których figuruje między innymi obowiązek zebrania minimalnej liczby członków i wprowadzenia do obrotu minimalnej wielkości produkcji.

Uznane OP kwalifikują się do korzystania z pomocy finansowej w ramach programów operacyjnych.

6 Artykuł 103a ust. 1 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowi, że w trakcie okresu przejściowego państwa członkowskie mogą przyznać GP dwa rodzaje pomocy finansowej: pomoc mającą na celu wsparcie tworzenia się tych organizacji i ułatwienie ich działalności administracyjnej oraz pomoc na pokrycie części inwestycji wymaganych do uzyskania decyzji o uznaniu i określonych z tego tytułu w planie uznawania.

7 W pierwszej kolejności państwo członkowskie wypłaca pomoc na rzecz GP. W drugiej kolejności część wypłaconych funduszy jest zwracana przez Unię.

8 Zmiany wprowadzone rozporządzeniem wykonawczym nr 302/2012 dotyczą zwrotu funduszy przez Unię. Artykuł 103a ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowi, że pomoc, o której mowa w ust. 1 tego artykułu, podlega zwrotowi przez Unię zgodnie z przepisami, które powinna przyjąć Komisja Europejska, dotyczącymi finansowania takich środków i obejmującymi między innymi progi i pułapy mające zastosowanie do tej pomocy oraz zakres finansowania przez Unię. Przyznanie pomocy GP zależy bowiem w znacznej mierze od państw członkowskich. Artykuł 103a ust. 1 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku stanowi, że „państwa członkowskie mogą przyznać [GP] pomoc”. Artykuł 36 zmienionego rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 pozostawia państwom członkowskim zakres uznania przy określeniu minimalnych kryteriów, które podmiot musi spełniać, aby móc przedłożyć plan uznawania, zasad dotyczących treści i wdrażania planów uznawania, procedur administracyjnych w odniesieniu do zatwierdzania, monitorowania i realizacji planów uznawania oraz zmian wprowadzanych w planach bez konieczności uzyskania zgody właściwego organu. Państwa członkowskie decydują ponadto o wysokości środków finansowania GP w ramach krajowej polityki rolnej. Stosowanie do GP zasad finansowania korzystniejszych od zasad dotyczących OP ma umożliwić producentom sektora owoców i warzyw, którzy nie są jeszcze w stanie spełnić kryteriów przewidzianych dla OP, formalne zorganizowanie się na rynku. Zgodnie z motywem 29 zmienionego rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 w celu wspierania procesu tworzenia stabilnych organizacji producentów, zdolnych do wnoszenia trwałego wkładu w realizację celów systemu regulacji sektora owoców i warzyw, wstępne uznanie należy przyznawać tylko tym grupom producentów, które są w stanie wykazać zdolność spełnienia wszystkich wymagań dotyczących uznawania w wyznaczonym terminie.

9 Znaczne przekroczenie pierwotnie przewidzianych kwot oraz stwierdzenie podczas wizyt kontrolnych w państwach członkowskich określonych nieprawidłowości w stosowaniu przepisów prawa Unii dotyczących finansowania GP skłoniły Komisję do przyjęcia rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012.

10 Przed dniem 5 kwietnia 2012 r., to jest datą wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012, nie było rocznego pułapu wkładu finansowego Unii w pomoc przyznawaną GP ani limitu wkładu Unii w pomoc inwestycyjną, o której mowa w art. 103a ust. 1 lit. b) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

11 Natomiast w przypadku OP wkład Unii w pomoc inwestycyjną jest ograniczony do 4,1% wartości produkcji wprowadzonej do obrotu. GP mogły także finansować inwestycje, które nie kwalifikowały się do finansowania w przypadku OP.

12 Wejście w życie rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 zostało poprzedzone pracami Komitetu Zarządzającego ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (zwanego dalej „komitetem zarządzającym”). Pierwszy projekt zmiany reguł dotyczących wkładu finansowego Unii zawarty w rozporządzeniu wykonawczym nr 543/2011 został przedłożony komitetowi zarządzającemu we wrześniu 2011 r. W projekcie tym Komisja zaproponowała między innymi ograniczenie pomocy inwestycyjnej przewidzianej w art. 103a ust. 1 lit. b) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, wykaz inwestycji, które nie podlegają finansowaniu, oraz pułap możliwości zmiany planów uznawania w toku ich realizacji wynoszący 25% zatwierdzonej początkowo kwoty. Ten pierwszy projekt był przedmiotem obrad komitetu zarządzającego w dniach 20 września, 4 i 19 października 2011 r. Na zebraniu komitetu zarządzającego w dniu 19 października 2011 r. projekt zmian został poddany głosowaniu. Ze względu na to, że komitet zarządzający nie zdołał wydać opinii na tym zebraniu, Komisja postanowiła zawiesić przyjęcie tego projektu.

13 Komisja przedłożyła następnie drugi projekt zmiany rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, który był przedmiotem obrad komitetu zarządzającego w dniach 27 i 29 marca oraz w dniu 3 kwietnia 2012 r., kiedy odbyło się głosowanie nad tym projektem. Komisja przewidziała w tym projekcie w szczególności zmianę ograniczeń pomocy inwestycyjnej przewidzianej w art. 103a ust. 1 lit. b) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, utrzymanie wykazu inwestycji, które nie podlegają finansowaniu, i obniżenie pułapu możliwych zmian w toku realizacji planu uznawania do 5% zatwierdzonej początkowo kwoty. Przewidziała również wprowadzenie ograniczenia wkładu finansowego Unii w pomoc, o której mowa w art. 103a rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, do 10 mln EUR na rok kalendarzowy. Komitet zarządzający ponownie nie zdołał wydać opinii w przedmiocie tego projektu.

14 W dniu 4 kwietnia 2012 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012.

Przebieg postępowania i żądania stron

15 Pismem złożonym w dniu 29 czerwca 2012 r. w sekretariacie Sądu Rzeczpospolita Polska wniosła niniejszą skargę.

16 Odpowiedź na skargę została złożona w sekretariacie Sądu w dniu 14 września 2012 r.

17 Replika została złożona w sekretariacie Sądu w dniu 6 listopada 2012 r.

18 Duplika została złożona w sekretariacie Sądu w dniu 18 stycznia 2013 r.

19 W związku z odejściem wyznaczonego pierwotnie sędziego sprawozdawcy niniejsza sprawa została powierzona nowemu sędziemu sprawozdawcy.

20 W związku z częściowym odnowieniem składu Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do ósmej izby, której przydzielono zatem niniejszą sprawę.

21 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił otworzyć pisemny etap postępowania i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem zadał stronom pytania na piśmie. Strony odpowiedziały na nie w wyznaczonych terminach.

22 Na rozprawie w dniu 17 września 2014 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

23 Rzeczpospolita Polska wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2–4, 6, 12 i 13, art. 2 ust. 1–3 w związku z art. 3 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 oraz załączników I i II do tego rozporządzenia (zwanych dalej „zaskarżonymi przepisami”);

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

24 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

Co do prawa

25 Na poparcie skargi Rzeczpospolita Polska podnosi cztery zarzuty, dotyczące, po pierwsze, naruszenia zasady pewności prawa i zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, po drugie, naruszenia zasady proporcjonalności, po trzecie, naruszenia art. 296 TFUE z powodu niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonych przepisów oraz, po czwarte, naruszenia zasad lojalnej współpracy i solidarności.

26 Zarzut trzeci, dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia, należy rozpatrzyć przed pozostałymi zarzutami.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 296 TFUE z powodu niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonych przepisów

27 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że Komisja nie uzasadniła wystarczająco ograniczenia wkładu finansowego Unii na rzecz GP, a zatem nie dopełniła obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE.

28 Rzeczpospolita Polska uważa, że Komisja powinna była uzasadnić zaskarżone przepisy, gdyż wywierają one bardzo dotkliwe skutki dla producentów owoców i warzyw i pociągają za sobą zmiany niestandardowe i bez precedensu, które zostały wprowadzone w trybie nagłym.

29 Rzeczpospolita Polska uważa ponadto, że w świetle obowiązującego orzecznictwa Komisja powinna była wskazać okoliczności faktyczne, które uzasadniały wprowadzenie ograniczeń wkładu finansowego Unii na rzecz GP, i cele, jakim służy wprowadzenie tych ograniczeń.

30 Rzeczpospolita Polska podkreśla, że Komisja nie wskazała w sposób niebudzący wątpliwości celów, jakim miało służyć wprowadzenie wspomnianych ograniczeń.

31 Komisja kwestionuje argumenty Rzeczypospolitej Polskiej.

32 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która akt wydała, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (zob. wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., Włochy/Komisja, C-138/03, C-324/03 i C-431/03, Zb.Orz., EU:C:2005:714, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Wymóg ten należy oceniać w odniesieniu do okoliczności danej sprawy, w szczególności do treści aktu, charakteru podniesionych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ kwestia, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, powinna być oceniana w świetle nie tylko jego treści, ale również jego kontekstu i całości przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę (zob. ww. w pkt 32 wyrok Włochy/Komisja, EU:C:2005:714, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo). Jest tak tym bardziej wtedy, gdy państwa członkowskie bezpośrednio brały ścisły udział w procesie przyjęcia spornego aktu, a w związku z tym znają przyczyny leżące u jego podstaw (zob. wyroki: z dnia 22 listopada 2001 r., Niderlandy/Rada, C-301/97, Rec, EU:C:2001:621, pkt 188; z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja, C-335/09 P, Zb.Orz., EU:C:2012:385, pkt 153 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W przypadku rozporządzenia uzasadnienie może się ograniczać do wskazania, po pierwsze, całościowej sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a po drugie, ogólnych celów, jakim rozporządzenie to ma służyć (wyroki: z dnia 3 lipca 1985 r., Abrias i in./Komisja, 3/83, Rec, EU:C:1985:283, pkt 30; z dnia 10 marca 2005 r., Hiszpania/Komisja, C-342/03, Zb.Orz., EU:C:2005:151, pkt 55).

35 Ponadto, jeżeli z aktu o charakterze generalnym wynikają istotne cele, do których osiągnięcia zmierza instytucja, żądanie szczegółowego uzasadnienia każdej decyzji technicznej byłoby nadmierne (zob. wyrok z dnia 7 września 2006 r., Hiszpania/Rada, C-310/04, Zb.Orz., EU:C:2006:521, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że przyczyny wprowadzenia zmian wkładu finansowego Unii na rzecz GP zostały podane w motywach 5 i 6 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012. Wskazano w nich, że pułapy zostały ustanowione w celu „zapewnienia dyscypliny budżetowej” oraz „trwałej i skutecznej optymalizacji przydziału środków finansowych”.

37 Poza tym z motywu 2 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 wynika, że zmiany systemu finansowania zostały wprowadzone dla zapobieżenia sytuacjom sprzecznym z celami rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, w szczególności sztuczemu

stwarzaniu przez zainteresowane podmioty warunków umożliwiających otrzymanie pomocy unijnej poprzez fakt przechodzenia producentów z jednej GP do drugiej w celu korzystania z pomocy przez okres dłuższy niż pięć lat i pobierania jej nawet wtedy, gdy spełniają kryteria uznawania stosowane do OP.

38 Motyw 17 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 odnosi się do uzasadnionych oczekiwań producentów i wskazuje, że zmian nie stosuje się do planów uznawania zaakceptowanych przed datą wejścia w życie tego rozporządzenia, w przypadku gdy podmioty zaciągnęły już zobowiązania finansowe lub zawarły wiążące umowy ze stronami trzecimi w celu realizacji inwestycji.

39 Co się tyczy wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012, z jego motywu 19 wynika, że rozporządzenie to wchodzi w życie z dniem jego opublikowania w celu „kontroli wydatków Unii”.

40 Poza tym należy stwierdzić, że kontekst, w jakim zostały przyjęte zaskarżone przepisy, umożliwił Rzeczypospolitej Polskiej zapoznanie się z ich uzasadnieniem. Uczestniczyła ona bowiem w zebraniach komitetu zarządzającego, na których omawiano propozycje zmian. Na rozprawie przyznała również, że przedstawiciele producentów owoców i warzyw byli informowani o wprowadzanych istotnych zmianach.

41 Należy zatem uznać, że w świetle orzecznictwa przywołanego w pkt 32–35 powyżej uzasadnienie zaskarżonych przepisów jest wystarczające, gdyż pozwala Rzeczypospolitej Polskiej i podmiotom gospodarczym na zapoznanie się z uzasadnieniem przyjętego środka, a Sądowi na przeprowadzenie jego kontroli.

42 W konsekwencji zarzut trzeci, dotyczący naruszenia art. 296 TFUE z powodu niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonych przepisów, należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia zasady pewności prawa i zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań

43 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zaskarżone przepisy zostały wprowadzone w taki sposób, iż producenci owoców i warzyw nie mieli możliwości przewidzenia rozpatrywanych zmian i dostosowania swej działalności do tej zmiany. Uważa, że o ile zmiany ich sytuacji finansowej były możliwe, o tyle producenci ci mogli oczekiwać, że będą one wprowadzane w taki sposób i w takim tempie, by możliwe było dostosowanie w rozsądnym terminie.

44 Rzeczpospolita Polska podkreśla, że producenci owoców i warzyw muszą dołożyć starań organizacyjnych i finansowych nawet przed przedłożeniem planu uznawania. Jej zdaniem staraniom tym odpowiadało zobowiązanie władz publicznych, na szczeblu Unii i państw członkowskich, do wsparcia finansowego działań producentów, a rezultatem końcowym miała być lepsza struktura rynku owoców i warzyw.

45 Producenci owoców i warzyw mieli zatem prawo oczekiwać, że zasady finansowania GP nie zostaną zmienione „w trakcie gry” i że decyzja, która skłoniła ich do podjęcia wysiłków na rzecz utworzenia GP, nie zostanie cofnięta tuż przed uzyskaniem zatwierdzenia planu uznawania czy już po nim.

46 Przepisy przejściowe rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 są zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej ustalone zbyt „wąsko”, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia mają zastosowanie tylko do planów uznawania zaakceptowanych przed jego wejściem w życie. Odnosi się to także do przepisów przejściowych, zgodnie z którymi ograniczenie wkładu finansowego Unii nie będzie miało zastosowania do planów uznawania zaakceptowanych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012, w przypadku gdy dana GP podjęła już zobowiązania finansowe lub zawarła prawnie wiążące umowy ze stronami trzecimi w odniesieniu do odpowiednich inwestycji

47 Rzeczpospolita Polska utrzymuje również, że w przypadku GP, których plan uznawania został zatwierdzony i które podjęły zobowiązania prawne lub finansowe przed wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012, zniesienie możliwości zwiększenia kwoty wydatków w trakcie realizacji planu uznawania stanowi naruszenie zasady pewności prawa.

48 Rzeczpospolita Polska uważa w końcu, że między przyjęciem zaskarżonych przepisów a ich wejściem w życie Komisja powinna była przewidzieć dłuższy okres, aby umożliwić GP dostosowanie się do zmian wprowadzonych w rozporządzeniu wykonawczym nr 543/2011.

49 Komisja kwestionuje argumenty Rzeczypospolitej Polskiej.

50 Zasada pewności prawa wymaga, by uregulowania prawne były jasne i precyzyjne, a ich skutki przewidywalne, zwłaszcza wówczas, gdy pociągają one za sobą niekorzystne konsekwencje dla jednostek i przedsiębiorstw (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 czerwca 2005 r., VEMW i in., C-17/03, Zb.Orz., EU:C:2005:362, pkt 80; z dnia 16 lutego 2012 r., Costa i Cifone, C-72/10 i C-77/10, Zb.Orz., EU:C:2012:80, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że Komisja nie naruszyła zasady pewności prawa. Przepisy rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 ustanawiają prawa i obowiązki

zainteresowanych podmiotów prawnych w sposób jasny i precyzyjny, umożliwiając im jednoznaczne zapoznanie się z ich prawami i obowiązkami, i to od chwili wejścia w życie tego rozporządzenia. Prawa i obowiązki GP są bowiem określone w art. 1 pkt 3 lit. c) rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 (odnoszącym się do art. 38 ust. 5 zmienionego rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011), który stanowi wyraźnie, że po określeniu współczynników przydziału właściwy organ państwa członkowskiego zapewni zainteresowanym GP możliwość zmiany lub wycofania ich planów uznawania. Podobnie art. 1 pkt 4 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 (odnoszący się do art. 39 ust. 2 akapit trzeci zmienionego rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011) przewiduje, że GP mogą uzyskać zezwolenie od właściwego organu państwa członkowskiego na zwiększenie całkowitej kwoty wydatków określonych w planie uznawania o maksymalnie 5% zatwierdzonej początkowo kwoty lub zmniejszenie jej o maksymalny odsetek.

52 To samo dotyczy przepisów przejściowych zawartych w art. 2 ust. 1–3 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012, które regulują prawa GP w ramach stosowania nowych regul dotyczących kwot pomocy. Te przepisy przejściowe również spełniają wymóg przewidywalności, gdyż pozwalają producentom owoców i warzyw na zapoznanie się z zasadami finansowania, które będą się do nich stosować w przyszłości w zależności od stopnia zaawansowania inwestycji przewidzianych w ich planach uznawania.

53 Należy zatem oddalić argumenty dotyczące zasady pewności prawa.

54 Co się tyczy obecnie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawo do powoływania się na tę zasadę przysługuje każdej jednostce, u której instytucja wspólnotowa wzbudziła uzasadnione oczekiwania (wyrok z dnia 11 marca 1987 r., Van den Bergh en Jurgens i Van Dijk Food Products/Komisja, 265/85, Rec, EU:C:1987:121, pkt 44). Ponadto nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu administracja nie udzieliła wyraźnych zapewnień (wyroki: z dnia 24 listopada 2005 r., Niemcy/Komisja, C-506/03, EU:C:2005:715; z dnia 18 stycznia 2000 r., MehibasDordtselaan/Komisja, T-290/97, Rec, EU:T:2000:8, pkt 59).

55 Z orzecznictwa wynika też, że jeśli rozsądny i przezorny przedsiębiorca jest w stanie przewidzieć przyjęcie środka, który może wpłynąć negatywnie na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę w razie przyjęcia takiego środka (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., Di Lenardo i Dilexport, C-37/02 i C-38/02, Zb.Orz., EU:C:2004:443, pkt 70; ww. w pkt 35 wyrok z dnia 7 września 2006 r., Hiszpania/Rada, EU:C:2006:521, pkt 81; wyrok z dnia 10 września 2009 r., Plantanol, C-201/08, Zb.Orz., EU:C:2009:539, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Ponadto przedsiębiorcy nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że zostanie utrzymana istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach uprawnień

dyskrecjonalnych instytucji wspólnotowych, zwłaszcza w dziedzinie takiej jak wspólna organizacja rynków, której cele uwzględniają ciągłe dostosowywanie się do zmian sytuacji gospodarczej (zob. wyroki: z dnia 15 lutego 1996 r., Duff i in., C-63/93, Rec, EU:C:1996:51, pkt 20; z dnia 15 kwietnia 1997 r., Irish Farmers Association i in., C-22/94, Rec, EU:C:1997:187, pkt 25; ww. w pkt 33 wyrok Polska/Komisja, EU:C:2012:385, pkt 180 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 To samo stosuje się do przystępującego państwa członkowskiego (zob. ww. w pkt 33 wyrok Polska/Komisja, EU:C:2012:385, pkt 181).

58 W niniejszej sprawie Rzeczpospolita Polska ani nie wykazała, ani nie utrzymywała, że Komisja udzieliła jej wyraźnych zapewnień. Co się tyczy argumentu, że takich wyraźnych zapewnień udzielono przedsiębiorcom, wzbudzając ich uzasadnione oczekiwania, należy zaznaczyć, co następuje.

59 Co się tyczy podmiotów prawnych, których plany uznawania nie zostały zaakceptowane przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów, należy podkreślić najpierw, że uprawnienie przyznane Komisji w przepisach art. 103a ust. 2 w związku z art. 103h akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku pozwala jej na ustanowienie przepisów umożliwiających przyjęcie progów i pułapów pomocy oraz wysokości współfinansowania przez Unię. Z uwagi na te uprawnienia dyskrecjonalne Komisji i na fakt, że zainteresowane podmioty prawne prowadzą działalność w dziedzinie wspólnej organizacji rynków, podmioty te nie mogą mieć uzasadnionych oczekiwań co do trwałego charakteru przepisów poprzedzających wejście w życie zaskarżonych przepisów.

60 Poza tym z akt sprawy nie wynika, by instytucje Unii udzieliły wyraźnych zapewnień zainteresowanym podmiotom prawnym. Artykuł 38 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 nie gwarantował, że plany uznawania zostaną zaakceptowane po ich złożeniu ani że ich złożenie zobowiązuje Unię finansowo. Ustęp 3 tego artykułu stanowił bowiem, że państwa członkowskie po przeprowadzeniu kontroli zgodności, o których mowa w art. 111 tego rozporządzenia, mogą zatwierdzić plan uznawania, zwrócić się o wprowadzenie zmian do niego lub go odrzucić.

61 Starania organizacyjne i finansowe zainteresowanych podmiotów prawnych, nawet przed złożeniem planu uznawania, nie wynikały więc z wyraźnego zapewnienia, na którym podmioty te mogły oprzeć swoje oczekiwania, lecz wyłącznie z nadziei, że ich plany uznawania zostaną zaakceptowane po złożeniu. Dołożyły one tych starań, mając świadomość istnienia ryzyka, że plan uznawania zostanie odrzucony lub że władze polskie będą wymagać zmian.

62 Ponadto z pisma z dnia 14 marca 2012 r. skierowanego do Komisji przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika – co zostało potwierdzone przez Rzeczpospolitą Polską na rozprawie – że producenci owoców i warzyw wiedzieli o projekcie zmiany rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 od jesieni 2011 r. i że kiedy zostali poinformowani o proponowanych zmianach rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, przyspieszyli, aby ich plany uznawania zostały zaakceptowane w dwóch ostatnich miesiącach 2011 r.

63 Należy zatem stwierdzić, że zainteresowane jednostki prawne wiedziały lub powinny były wiedzieć, najpóźniej od jesieni 2011 r., iż była przewidziana zmiana zasad finansowania określonych w rozporządzeniu wykonawczym nr 543/2011. Niemniej nadal składały one plany uznawania w nadziei, że te zostaną zaakceptowane przed zmianą obowiązujących przepisów.

64 Stwierdzenia tego nie może podważyć – jak utrzymuje Rzeczpospolita Polska – fakt, że producenci owoców i warzyw nie mieli dostępu do projektów aktów prawnych Komisji przedkładanych na zebraniach komitetów zarządzających, gdyż akty te zgodnie z art. 13 ust. 3 regulaminu wewnętrznego tego komitetu mają charakter poufny.

65 Aby wykluczyć istnienie uzasadnionych oczekiwań, wystarczy bowiem stwierdzić, że jeśli rozsądny i przezorny przedsiębiorca jest w stanie przewidzieć przyjęcie środka, który może wpłynąć negatywnie na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę w razie przyjęcia takiego środka. W niniejszej sprawie producenci owoców i warzyw nie muszą więc koniecznie znać dokładnego brzmienia zaskarżonych przepisów, by można było uznać, że ich wiedza na temat proponowanych zmian rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 była wystarczająca do wykluczenia istnienia w ich przypadku uzasadnionych oczekiwań.

66 Producenci owoców i warzyw nie mogli też oczekiwać, że zostanie dla nich ustanowiony dłuższy termin między przyjęciem zaskarżonych przepisów a ich wejściem w życie. Należy przypomnieć – jak zaznaczono w pkt 40 i 62 niniejszego wyroku – że zainteresowane podmioty prawne oraz Rzeczpospolita Polska wiedziały lub powinny były wiedzieć, mając na względzie okoliczności niniejszej sprawy, że zmiana systemu finansowania była nieuchronna.

67 Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie została zatem naruszona wobec podmiotów prawnych, których plany uznawania nie zostały zaakceptowane przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów.

68 Następnie co się tyczy GP, których plany uznawania zostały zaakceptowane przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów, należy zaznaczyć z jednej strony, że jako rozsądni i przezorni przedsiębiorcy mogły one przewidzieć, iż do rozporządzenia wykonawczego nr

543/2011 zostaną wprowadzone zmiany, a z drugiej strony, że Komisja w wystarczający sposób zapewniła ochronę ich uzasadnionych oczekiwań za pomocą przepisów przejściowych zawartych w art. 2 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012, przy czym nie było konieczności ustanowienia dłuższego terminu między przyjęciem zaskarżonych przepisów a ich wejściem w życie. Pozwoliło to dodatkowo na właściwą ochronę jednocześnie interesów GP i interesów finansowych Unii.

69 Ochrona ewentualnych uzasadnionych oczekiwań GP, których plany uznawania zostały zaakceptowane, ale które nie podjęły prawnych lub finansowych zobowiązań przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów, została bowiem uwzględniona przez Komisję, która przewidziała w tym względzie przepisy zawarte w art. 1 pkt 3 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 (odpowiadającym art. 38 ust. 5 zmienionego rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011). Artykuł ten stanowi, że GP mogą zmienić lub wycofać swoje plany uznawania po uzyskaniu informacji o współczynnikach przydziału dotyczących wkładu Unii, określonych zgodnie z art. 47 ust. 4 akapit drugi zmienionego rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011. Poza tym sytuacja GP, których plany uznawania zostały zaakceptowane, ale które nie podjęły zobowiązań prawnych lub finansowych przed dniem 5 kwietnia 2012 r., również została uwzględniona w przepisach przejściowych rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012. W tym kontekście należy przypomnieć, że GP znajdujące się w takiej sytuacji korzystają z pełnej kwoty pomocy na utworzenie i działalność administracyjną zgodnie z art. 2 ust. 3 lit. c) rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012. Ponadto art. 2 ust. 3 lit. d) rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 przewiduje, że w przypadku wycofania wydatki poniesione przez GP po wstępnym zaakceptowaniu planu w odniesieniu do jej tworzenia i działalności administracyjnej są zwracane przez Unię do wysokości kwoty nieprzekraczającej 3% pomocy, do której dana GP byłaby uprawniona na mocy art. 103a ust. 1 lit. a) rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, jeżeli jej plan uznawania zostałby zrealizowany.

70 W końcu co się tyczy GP, których plany uznawania zostały zaakceptowane i które podjęły zobowiązania finansowe lub prawne na podstawie tych planów przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów, należy zaznaczyć, że przyjmując rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012, Komisja nie naruszyła ich uzasadnionych oczekiwań, gdyż mają one możliwość realizacji inwestycji przewidzianych w swoich planach uznawania na podstawie wcześniejszych zasad finansowania, co jest przewidziane w art. 2 ust. 1 i ust. 2 lit. a) rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012. Ponadto ograniczenie do 5% wzrostów kwoty wydatków w trakcie realizacji planu uznawania nie stanowi naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w odniesieniu do tych GP, ponieważ wzrost kwoty wydatków w trakcie realizacji planu uznawania nie może być postrzegany jako wyraźne zapewnienie udzielone im przez Komisję. Z art. 39 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 wynika bowiem, że o taką zmianę można zwrócić się na warunkach określonych przez państwa członkowskie. Chodzi więc jedynie o możliwość zmiany planów uznawania w trakcie ich realizacji, a nie o wyraźne zapewnienie udzielone GP przez Komisję.

71 W świetle powyższych rozważań zarzut pierwszy należy oddalić w całości jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

72 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że Komisja nie przeprowadziła żadnej weryfikacji w celu ustalenia, czy przyjmując zaskarżone przepisy, nie narusza ona zasady proporcjonalności. Taki brak weryfikacji stanowi sam w sobie naruszenie zasady proporcjonalności.

73 Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje, że w dziedzinie wspólnej polityki rolnej sądowa kontrola aktów przyjętych przez instytucje Unii jest ograniczona. Ograniczenie to dotyczy jej zdaniem przede wszystkim aktów ustawodawczych wymagających trudnych wyborów politycznych, gdzie Komisja musi znaleźć równowagę między różnymi celami wspólnej polityki rolnej, które często są ze sobą sprzeczne. To ograniczenie kontroli sądowej nie dotyczy jednak aktów Komisji, które nie wiążą się z żadnym z tych wyborów politycznych, gdzie Komisja jedynie konkretyzuje praktyczne wdrożenie planu lub polityki i zarządzanie nimi. W konsekwencji akty, które poważnie naruszają podstawowe zasady prawa Unii, w szczególności zasadę proporcjonalności, nie mogą być wyjęte spod kontroli sądowej.

74 Rzeczpospolita Polska stwierdza, że jednym z największych ograniczeń jest wprowadzenie pułapu 10 mln EUR rocznie dla GP na całym terytorium Unii, przewidzianego w art. 1 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 (odpowiadającym art. 47 ust. 4 zmienionego rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011). Utrzymuje ona, że tak ograniczona pomoc inwestycyjna ma jedynie wartość symboliczną w stosunku do potrzeb i zaangażowania producentów w organizowanie sektora owoców i warzyw.

75 To ograniczenie wkładu finansowego Unii doprowadzi do wyeliminowania instrumentu zachęcającego producentów do podjęcia współpracy w celu tworzenia GP owoców i warzyw, mając na względzie sytuację na rynku owoców i warzyw w Polsce i na terytorium innych nowych państw członkowskich.

76 Rzeczpospolita Polska utrzymuje również, że wprowadzenie w art. 1 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 pułapów pomocy inwestycyjnej wynoszących, odpowiednio, 70%, 50% i 20% wartości produkcji sprzedanej przez dane GP w trzecim, czwartym i piątym roku realizacji planów uznawania wpłynie zniechęcająco na producentów owoców i warzyw.

77 Odnosząc się do przepisów wyłączających niektóre rodzaje inwestycji z pomocy (art. 1 pkt 2 i 12 oraz załącznik I do rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012), Rzeczpospolita Polska stoi również na stanowisku, że przepisy te naruszają zasadę proporcjonalności, gdyż nie przyczynią się do realizacji celów bezpieczeństwa finansowego i pewności prawa. Nie kwestionuje ona prawa Komisji do przygotowania wykazu wyłączeń inwestycyjnych, ale podnosi, że Komisja powinna wcześniej ocenić, czy wyłączenia te są „zgodne” z zasadą proporcjonalności, tym bardziej że kwestia dotycząca wkładu finansowego w inwestycje należy do kompetencji każdego z państw członkowskich. Wyłączenia przewidziane we wspomnianym załączniku nie pozwalają na uwzględnienie specyfiki poszczególnych przypadków GP, które w swoich planach uznawania przewidziały przeprowadzenie takich inwestycji.

78 Rzeczpospolita Polska dochodzi do wniosku, że szkody, które poniosą GP z powodu wejścia w życie zaskarżonych przepisów, „znacznie przewyższać będą możliwe do osiągnięcia korzyści, w tym oszczędności budżetowe”.

79 Komisja kwestionuje argumenty Rzeczypospolitej Polskiej.

80 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada proporcjonalności, która zalicza się do podstawowych zasad prawa Unii, wymaga, by środki wprowadzone przepisem Unii były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykaczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyroki: z dnia 6 grudnia 2005 r., ABNA i in., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, Zb.Orz., EU:C:2005:741, pkt 68; z dnia 7 lipca 2009 r., S.P.C.M. i in., C-558/07, Zb.Orz., EU:C:2009:430, pkt 41; z dnia 8 czerwca 2010 r., Vodafone i in., C-58/08, Zb.Orz., EU:C:2010:321, pkt 51).

81 W ramach wspólnej polityki rolnej Rada może uznać, że Komisji należy powierzyć szerokie uprawnienia wykonawcze, ponieważ jedynie Komisja jest w stanie monitorować w sposób stały i uważny rozwój rynków rolnych i działać bez zwłoki, jeżeli sytuacja tego wymaga. Granice tych uprawnień powinny być określone w szczególności w związku z istotnymi ogólnymi celami organizacji rynku (zob. wyrok z dnia 27 listopada 1997 r., Somalfruit i Camar, C-369/95, Rec, EU:C:1997:562, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

82 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że prawodawca Unii ma w dziedzinie wspólnej polityki rolnej szeroki zakres uznania odpowiadający nałożonej nań w art. 40 TFUE i 43 TFUE odpowiedzialności politycznej i że wyłącznie oczywiście niewłaściwy charakter środka przyjętego w tej dziedzinie w stosunku do celu realizowanego przez właściwą instytucję może podważać zgodność z prawem takiego środka (zob. wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., Association Kokopelli, C-59/11, Zb.Orz., EU:C:2012:447, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

83 Mając na uwadze to orzecznictwo, należy oddalić argument Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym kontrola Sądu nie może być ograniczona w odniesieniu do proporcjonalności zaskarżonych przepisów. Przyjmując zaskarżone przepisy, Komisja zobowiązana była bowiem znaleźć równowagę między celami rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku, a mianowicie procesem organizowania się producentów owoców i warzyw, i dyscypliną budżetową Unii. Środki te nie są więc jedynie środkami wykonawczymi planu lub polityki, jak utrzymuje Rzeczpospolita Polska.

84 Należy zatem zbadać, czy zaskarżone przepisy są w sposób oczywisty niewłaściwe względem zamierzonych celów.

85 Do celów zaskarżonych przepisów należy według Komisji w szczególności dyscyplina budżetowa, to jest konieczność bezpośredniego kontrolowania wydatków Unii i ich optymalizacja dla osiągnięcia założonych celów.

86 Jak wskazuje Komisja, a czego Rzeczpospolita Polska nie zakwestionowała, wydatki przewidziane początkowo przez Komisję zostały w rzeczywistości znacznie przekroczone. W 2007 r. Komisja przewidziała bowiem, że wydatki Unii przeznaczone na GP w Unii na lata 2008–2013 wyniosą 30 mln EUR w 2008 r., 40 mln EUR w 2009 r., 40 mln EUR w 2010 r., 40 mln EUR w 2011 r., 40 mln EUR w 2012 r. i 30 mln EUR w 2013 r. Tymczasem z akt sprawy wynika, że w latach 2009–2011 wydatki całkowite Unii na ten cel wzrosły z około 82 mln EUR w 2009 r. (z tego około 40,9 mln EUR na rzecz GP w Polsce) do około 195 mln EUR w 2011 r. (z tego około 174 mln EUR na rzecz GP w Polsce).

87 Ponadto nie jest kwestionowane, że ze względu na korzystne warunki finansowania GP zmniejszyła się ich skłonność do ubiegania się o uznanie za OP.

88 W celu zaradzenia tej sytuacji Komisja w drodze zaskarżonych przepisów ograniczyła wkład Unii w finansowanie GP i wyłączyła udział w określonych inwestycjach wymienionych w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 (nowy załącznik Va do zmienionego rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011), odpowiadających wyłączeniom mającym już zastosowanie do OP, które figurują w wykazie działań i wydatków niekwalifikujących się do pomocy w ramach programów operacyjnych, o których mowa w art. 60 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011.

89 Ponadto Komisja wprowadziła w art. 1 pkt 3 lit. b) rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012 przepisy pozwalające na bardziej szczegółową kontrolę czasu wdrażania planów uznawania i odrzucenie planów przedłożonych przez podmioty spełniające już kryteria uznania za OP.

90 Nie jest wprawdzie wykluczone, że zmniejszenie wkładu finansowego Unii może mieć wpływ na skłonność GP do organizowania się, niemniej pomoc dla GP istnieje w dalszym ciągu, tyle że będzie regulowana nowymi przepisami. Ta pomoc dla GP różni się bowiem nadal od finansowania OP, które nie otrzymują wsparcia na utworzenie. Zatwierdzenie planu uznawania pozwala zawsze GP na korzystanie z pomocy finansowej Unii, nawet jeśli nie spełniają one warunków koniecznych do uzyskania statusu OP. Proces organizowania GP nie zostanie więc zahamowany, jak utrzymuje Rzeczpospolita Polska.

91 Co się tyczy trybu, w jakim zaskarżone przepisy weszły w życie, Komisja nie wykroczyła rażąco poza to, co było konieczne do osiągnięcia założonych celów. Zamierzała ona bowiem bezpośrednio kontrolować wydatki Unii, biorąc pod uwagę sytuację GP, których plany uznawania zostały zaakceptowane. Co się tyczy podmiotów prawnych, których plany uznawania nie zostały zaakceptowane przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów, należy zaznaczyć, jak wskazano w pkt 59–66 powyżej, że ich oczekiwania nie były uzasadnione i że instytucje Unii nie udzieliły im wyraźnych zapewnień. Nie było więc potrzeby ustanowienia dłuższego okresu między przyjęciem zaskarżonych przepisów a ich wejściem w życie lub ustanowienia przepisów przejściowych. Ponadto, jak już stwierdzono, Komisja była zobowiązana do szybkiego działania z tego powodu, że liczba akceptacji planów uznawania znacząco wzrosła w ciągu dwóch ostatnich miesięcy roku 2011.

92 Wobec powyższego należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy nie są w sposób oczywisty niewłaściwe względem założonych celów.

93 W związku z tym zarzut drugi, dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności, należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasady solidarności i zasady lojalnej współpracy

94 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej zasada lojalnej współpracy została naruszona poprzez złamanie deklaracji złożonej przez Komisję w dokumencie z dnia 15 czerwca 2007 r., zatytułowanym „Presidency compromise, in agreement with the Commission” (zwanym dalej „kompromisem z 2007 r.”). W deklaracji tej Komisja jednoznacznie zobowiązała się do utrzymania dotychczasowego poziomu współfinansowania. Zaskarżone przepisy radykalnie zmniejszają poziom współfinansowania, łamiąc wspomniany kompromis zawarty w toku prac nad wyżej wspomnianą reformą.

95 W relacjach pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi zasada lojalnej współpracy została zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej naruszona również poprzez zastosowany tryb

pracy nad zaskarżonymi przepisami. Mając na uwadze krótki okres między pierwszym przedstawieniem fundamentalnej zmiany, polegającej na wprowadzeniu pułapu finansowania Unii w wysokości 10 mln EUR, a przyjęciem rozporządzenia wykonawczego nr 302/2012, Komisja działała z zaskoczenia, stawiając państwa członkowskie przed „faktem dokonanym” bez przeprowadzenia z nimi konsultacji.

96 Poza tym Rzeczpospolita Polska uważa, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę solidarności, ponieważ Komisja zastosowała oszczędności budżetowe tam, gdzie poziom zorganizowania sektora owoców i warzyw jest najniższy. Tym samym producenci owoców i warzyw, którzy dopiero próbują się zorganizować, najdotkliwiej odczują konsekwencje omawianych zmian. Ograniczenie finansowania nie dotyczy natomiast producentów działających już w ramach OP, a więc producentów w regionach o wysokim poziomie zorganizowania sektora owoców i warzyw. W ten sposób zaskarżone przepisy pogłębia różnice w rozwoju rynku owoców i warzyw w poszczególnych państwach członkowskich, zamiast przyczyniać się do ich wyrównywania.

97 Komisja kwestionuje argumenty Rzeczypospolitej Polskiej.

98 Artykuł 4 ust. 3 TUE stanowi, że:

„Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów”.

99 Na wstępie należy stwierdzić, że art. 4, 103h i 127 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku przyznają Komisji uprawnienia wykonawcze, a art. 195 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia stanowi, że Komisję wspiera komitet zarządzający. Artykuł 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55, s. 13) stanowi, że procedura sprawdzająca przewidziana w art. 5 tego rozporządzenia ma zastosowanie przy wykonywaniu uprawnień wykonawczych przez Komisję. Prace komitetu zarządzającego są regulowane jego regulaminem wewnętrznym.

100 Procedury przewidziane w rozporządzeniu nr 182/2011 i regulaminie wewnętrznym komitetu zarządzającego poddają przyjęcie tych aktów wykonawczych przez Komisję kontroli państw członkowskich i dają tym państwom możliwość wypowiedzenia się na temat projektów ustawodawczych Komisji. Należy zatem zbadać, czy przyjmując rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012, Komisja zachowała reguły obowiązujące w procedurze przyjęcia tego rozporządzenia, i czy w ramach tej procedury przestrzegała zasady lojalnej współpracy.

101 Należy przypomnieć, że Komisja przedstawiła najpierw projekt zmiany przepisów dotyczących wkładu finansowego Unii. Następnie w dniu 19 października 2011 r. poddała ten projekt zmiany rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 pod głosowanie komitetowi zarządzającemu. Komitet zarządzający nie wydał opinii przy tej okazji. Następnie w dniu 27 marca 2012 r. Komisja przedstawiła państwom członkowskim nowy projekt zmiany, który w dniu 3 kwietnia 2012 r. został poddany pod głosowanie komitetowi zarządzającemu; ten nadal nie wydał opinii.

102 Ze względu na to, że komitet zarządzający nie wydał opinii podczas głosowania w dniu 3 kwietnia 2012 r., Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012 w dniu 4 kwietnia 2012 r.

103 Wobec powyższego należy uznać, że Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012 zgodnie z obowiązującymi przepisami proceduralnymi i że brak jest jakiejkolwiek wskazówki, by naruszyła ona zasadę lojalnej współpracy w toku procedury przyjęcia tego rozporządzenia. Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje zresztą faktu, że rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012 zostało przyjęte zgodnie z zasadami proceduralnymi.

104 Co się tyczy rzekomo nieoczekiwanego ograniczenia wkładu finansowego Unii do 10 mln EUR, prawdą jest, że o ograniczeniu tym poinformowano w dniu 27 marca 2012 r., to jest na krótko przed głosowaniem komitetu zarządzającego nad rozporządzeniem wykonawczym nr 302/2012 w dniu 3 kwietnia 2012 r. Niemniej projekt zmiany reguł wkładu finansowego Unii był przedmiotem konsultacji i dyskusji z władzami polskimi i innymi państwami członkowskimi od września 2011 r., a przyjęcie projektu zmian zostało zawieszono po głosowaniu komitetu zarządzającego w dniu 19 października 2011 r. Nie jest więc zaskakujące, że Komisja postanowiła przyjąć drugi projekt zmian po głosowaniu nad tym projektem w dniu 3 kwietnia 2012 r., podkreślając ponadto wagę szybkiego przyjęcia tego projektu na zebraniu komitetu zarządzającego w dniu 29 marca 2012 r. Poza tym art. 5 ust. 4 rozporządzenia nr 182/2011 przewiduje, że Komisja może przyjąć projekt aktu wykonawczego, w przypadku gdy komitet zarządzający nie wyda opinii. Przyjęcie to nie podlega jakimkolwiek terminowi oczekiwania. Poza tym z projektów zmian wynika, że Komisja przewidywała szybkie wejście w życie proponowanych zmian rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 po ich przyjęciu. Mianowicie w pierwszym projekcie zmian ich wejście w życie było przewidziane w siódmym dniu od ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a w drugim projekcie zmian ich wejście w życie było przewidziane w dniu ich publikacji w Dzienniku Urzędowym. Ze względu na to, że Rzeczpospolita Polska wiedziała o tych regułach i brała udział w pracach komitetu zarządzającego, nie może ona skutecznie utrzymywać, iż Komisja działała z zaskoczenia, stawiając państwa członkowskie przed „faktem dokonany” bez przeprowadzenia z nimi konsultacji.

105 Wynika z tego, że Komisja przestrzegała zasady lojalnej współpracy, przyjmując rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012.

106 Poza tym należy stwierdzić, że deklaracja zawarta w pkt 29 kompromisu z 2007 r. dotyczy stawek współfinansowania ustalonych w art. 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1943/2003 z dnia 3 listopada 2003 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2200/96 w odniesieniu do pomocy dla grup producentów, którym udzielono wstępnie uznania (Dz.U. L 286, s. 5–9), i że rozporządzenie wykonawcze nr 302/2012 nie zmienia tych stawek. Stawki te zostały bowiem utrzymane w art. 47 zmienionego rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011.

107 Co się tyczy zasady solidarności, prawdą jest, że zaskarżone przepisy uderzają w niezorganizowanych producentów owoców i warzyw. Niemniej należy uznać, że to ograniczenie wkładu finansowego Unii nie uniemożliwia organizacji rynku owoców i warzyw zgodnie z orientacją polityczną i celami rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Zaskarżone przepisy nie zmieniają bowiem zasad finansowania OP i nadal mają na celu – jak wspomniano w pkt 90 powyżej – stymulowanie tworzenia GP pomimo ograniczenia przyznawanego im wsparcia.

108 Wobec powyższego należy oddalić zarzut czwarty jako bezzasadny i w konsekwencji oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

109 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.

Gratsias

Kancheva

Wetter

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 kwietnia 2015 r.

Podpisy

* Język postępowania: polski.