

WYROK SĄDU (szósta izba)

z dnia 20 września 2012 r. (\*)

EFRRROW – „Modulacja” – Podział uzyskanych oszczędności między państwa członkowskie – Rozróżnienie między starymi państwami członkowskimi a państwami, które przystąpiły do Unii w 2004 r. – Artykuł 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 – Solidarność – Równość traktowania – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-333/09

**Rzeczpospolita Polska**, reprezentowana początkowo przez M. Dowgielewicza, następnie przez M. Szpunara, B. Majczyńską i D. Krawczyka, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej przez F. Clotuche-Duvieusart i M.

Owsiany-Hornung, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji 2009/444/WE z dnia 10 czerwca 2009 r. ustalającej przydzielenie państwom członkowskim na lata 2009–2012 kwot uzyskanych w wyniku modulacji, o której mowa w art. 7 i 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 148, s. 29), w części, w której załącznik I przydziela państwom członkowskim na rok 2012 kwoty uzyskane w wyniku modulacji zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16),

SĄD (szósta izba),

w składzie: H. Kanninen (sprawozdawca), prezes, N. Wahl i S. Soldevila Frago, sędziowie,

sekretarz: J. Weychert, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 marca 2012 r.,

wydaje następujący

## **Wyrok**

### **Ramy prawne i okoliczności powstania sporu**

1 Zgodnie z motywem 5 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 oraz (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1):

„W celu osiągnięcia lepszej równowagi pomiędzy narzędziami kształtowania polityki zaprojektowanymi do promowania zrównoważonego rolnictwa oraz narzędziami zaprojektowanymi do promowania rozwoju obszarów wiejskich należy wprowadzić system stopniowego zmniejszania płatności bezpośrednich o charakterze obowiązkowym na obszarze całej Wspólnoty na lata 2005–2012. Wszystkie płatności bezpośrednie, przewyższające określone kwoty, powinny być zmniejszane każdego roku o określoną wartość procentową. Powstałe stąd oszczędności powinny być wykorzystywane na potrzeby finansowania środków w ramach rozwoju obszarów wiejskich oraz powinny być rozdzielone pomiędzy państwa członkowskie przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów, które zostaną zdefiniowane. Jednakże celowym jest ustanowienie tego, aby określony procent kwot pozostawał w państwach członkowskich, w których kwoty takie zostały wygospodarowane”.

2 Zgodnie z art. 2 lit. d) tego rozporządzenia „płatność bezpośrednia” oznacza płatność przyznawaną bezpośrednio rolnikom w ramach systemu wsparcia dochodowego wyszczególnionego w załączniku I do tego rozporządzenia.

3 Funkcjonowanie systemu stopniowego zmniejszania płatności bezpośrednich (zwanego dalej „modulacją”), o którym mowa we wspomnianym motywie 5, zostało zdefiniowane po raz pierwszy w art. 10 rozporządzenia nr 1782/2003, który ma brzmienie następujące:

„1. Wszystkie kwoty płatności bezpośrednich przyznawanych w danym roku kalendarzowym rolnikowi w danym państwie członkowskim są zmniejszane w każdym roku do 2012 r. o następujące wielkości procentowe:

[...]

[5% od 2007 do 2012 r.].

2. Kwoty wynikające z zastosowania zmniejszeń przewidzianych w ust. 1, po odliczeniu całkowitych kwot określonych w załączniku II, są dostępne jako dodatkowe wsparcie wspólnotowe dla środków w ramach programowania rozwoju obszarów wiejskich finansowanego w ramach Sekcji Gwarancji EFOGR zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1257/1999.

3. Kwota odpowiadająca jednemu punktowi procentowemu jest przydzielana państwu członkowskiemu, w którym uzyskano odpowiednie kwoty. Pozostałe kwoty są przydzielane zainteresowanym państwom członkowskim zgodnie z procedurą określoną w art. 144 ust. 2 na podstawie następujących kryteriów:

[...]

Jednakże dane państwo członkowskie otrzymuje co najmniej 80% całkowitych kwot, które zostały uzyskane w wyniku modulacji w tym państwie członkowskim.

[...]”.

4 Artykuł 78 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 141, s. 18) ustanowił klucz przydziału dla kwot wynikających z modulacji, o której mowa w art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 1782/2003. Z tego przepisu rozporządzenia nr 796/2004 wynika, że ów klucz przydziału jest obliczany na podstawie udziałów państw członkowskich w powierzchni gruntów rolnych i zatrudnieniu w rolnictwie, mających odpowiednio wagę 65% i 35%. Udział każdego państwa członkowskiego w obszarze i zatrudnieniu zostanie dostosowany odpowiednio do jego produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca wyrażonego w standardzie siły nabywczej, przy użyciu jednej trzeciej różnicy średniej państw członkowskich, do których ma zastosowanie

modulacja. W tym celu wykorzystywane są określone dane podstawowe oparte o dane opublikowane w 2003 r. przez Eurostat (urząd statystyczny Unii Europejskiej).

5 W decyzji Komisji 2006/588/WE z dnia 29 sierpnia 2006 r. ustalającej przydzielenie państwom członkowskim kwot uzyskanych w wyniku modulacji, o której mowa w art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 240, s. 6), państwom członkowskim przydzielono na lata 2006–2012 kwoty uzyskane z modulacji przewidzianej w rozporządzeniu nr 1782/2003.

6 Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16), utrzymało zasadę modulacji, której cele zostały przypomniane w motywie 8, wprowadzając jednocześnie pewne zmiany w jej funkcjonowaniu i określając szczegółowe zasady jej stosowania w państwach, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 lub 2007 r. (zwanym dalej „nowymi państwami członkowskimi”).

7 W odniesieniu do tych celów, po pierwsze, w motywie 11 rozporządzenia nr 73/2009 wyjaśniono, że słuszne jest wymaganie od rolników otrzymujących duże kwoty wsparcia, aby w sposób szczególny przyczyniali się do finansowania środków rozwoju obszarów wiejskich skierowanych na nowe wyzwania, i że właściwe jest ustanowienie mechanizmu umożliwiającego zwiększenie redukcji wyższych płatności w ramach modulacji.

8 Po drugie, zgodnie z motywem 14 tego rozporządzenia kwoty otrzymane w wyniku zastosowania zmniejszenia w wysokości 5% przewidzianego w rozporządzeniu nr 1782/2003 powinny zostać przydzielone państwom członkowskim zgodnie z takimi samymi kryteriami jak kryteria ustanowione w tym rozporządzeniu, przy jednoczesnym pozostawieniu określonej wielkości procentowej tych kwot w państwach członkowskich, w których zostały one uzyskane.

9 Po trzecie, w motywie 16 wspomnianego rozporządzenia podkreślono, że ponieważ rolnicy w nowych państwach członkowskich otrzymują płatności bezpośrednie w ramach mechanizmu stopniowego ich wprowadzania przewidzianego w aktach przystąpienia tych państw, powinni oni być objęci modulacją, dopiero gdy poziom płatności bezpośrednich mający zastosowanie w ich państwach członkowskich będzie równy poziomowi mającemu zastosowanie w pozostałych państwach członkowskich.

10 Po czwarte, w motywie 17 tego rozporządzenia zaznaczono, że modulacja nie powinna spowodować zmniejszenia kwot netto wypłacanych rolnikom w nowych państwach członkowskich do poziomu poniżej kwot wypłacanych ich odpowiednikom w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie. Dlatego też po rozpoczęciu stosowania modulacji w odniesieniu do rolników w nowych państwach członkowskich stawka zmniejszenia powinna ograniczać się do różnicy między poziomem stosowanym w ramach mechanizmu stopniowego wprowadzania a poziomem stosowanym w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie w następstwie zastosowania modulacji.

11 Zasady określone w czterech wspomnianych motywach zastosowano w przepisach art. 7, 9 i 10 rozporządzenia nr 73/2009, które mają brzmienie następujące:

„Artykuł 7

Modulacja

1. Wszelkie płatności bezpośrednie, których kwota przewyższa 5000 EUR, które mają być przyznawane rolnikowi w danym roku kalendarzowym, zmniejsza się w każdym roku do 2012 r. o następujące wielkości procentowe:

a) w 2009: o 7%;

b) w 2010: o 8%;

c) w 2011: o 9%;

d) w 2012: o 10%.

2. Zmniejszenia przewidziane w ust. 1 zwiększa się o cztery punkty procentowe w przypadku kwot wyższych niż 300 000 EUR.

[...]

Artykuł 9

## Kwoty wynikające ze stosowania modulacji

1. Kwoty wynikające z zastosowania zmniejszeń przewidzianych w art. 7 niniejszego rozporządzenia w którymkolwiek z państw członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie udostępnia się w ramach dodatkowego wsparcia wspólnotowego w zakresie programowania rozwoju obszarów wiejskich finansowanego przez [Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich], jak określono w rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005, zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule.

2. Kwoty odpowiadające jednemu punktowi procentowemu są przydzielane państwom członkowskim, w których uzyskano odpowiednie kwoty. Kwoty wynikające z zastosowania zmniejszenia o 4 punkty procentowe są rozdzielane między państwa członkowskie, których to dotyczy, zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 141 ust. 2, na podstawie następujących kryteriów:

a) powierzchnia użytków rolnych;

b) zatrudnienie w rolnictwie;

c) produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca według parytetu siły nabywczej.

Każde odnośne państwo członkowskie otrzymuje jednak co najmniej 80% sumy kwot, o których mowa w akapicie pierwszym, uzyskanych w tym państwie członkowskim.

3. W drodze odstępstwa od ust. 2 akapit drugi, jeżeli w państwie członkowskim udział żyta w całkowitej produkcji zbóż przekroczył 5%, licząc średnio w okresie 2000–2002, a jego udział w całkowitej wspólnotowej produkcji żyta przekroczył 50% w tym samym okresie, temu państwu członkowskiemu przekazuje się co najmniej 90% kwot uzyskanych w wyniku modulacji w tym państwie, do roku 2013 włącznie.

[...]

4. Pozostałą kwotę wynikającą ze stosowania art. 7 ust. 1 i kwoty wynikające ze stosowania art. 7 ust. 2 Komisja przydziela w drodze aktów wykonawczych państwom członkowskim, w których zostały uzyskane odnośne kwoty [...].

## Artykuł 10

### Szczególne zasady dotyczące modulacji w nowych państwach członkowskich

1. Artykuł 7 ma zastosowanie do rolników w nowym państwie członkowskim w danym roku kalendarzowym jedynie wtedy, gdy poziom płatności bezpośrednich stosowany w tym państwie członkowskim na ten rok kalendarzowy zgodnie z art. 121 jest co najmniej równy poziomowi stosowanemu wówczas w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie, z uwzględnieniem wszelkich zmniejszeń zastosowanych na mocy art. 7 ust. 1.

2. Jeśli art. 7 stosuje się do rolników w nowym państwie członkowskim, wartość procentowa mająca zastosowanie na mocy art. 7 ust. 1 ogranicza się do różnicy między poziomem płatności bezpośrednich mającym w odniesieniu do niego zastosowanie na mocy art. 121 a poziomem płatności w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie, z uwzględnieniem wszelkich zmniejszeń zastosowanych na mocy art. 7 ust. 1.

3. Wszelkie kwoty wynikające ze stosowania art. 7 ust. 1 i 2 przydziela się nowemu państwu członkowskiemu, w którym zostały one uzyskane, zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 141 ust. 2 [...]”.

12 Artykuł 121 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje:

„W nowych państwach członkowskich, oprócz Bułgarii i Rumunii, płatności bezpośrednie wprowadza się zgodnie z następującym harmonogramem przyrostów wyrażonych jako odsetek mającego wówczas zastosowanie poziomu takich płatności w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie:

[...]

[90% w 2012 r., 100% od 2013 r.]”.

13 W następstwie w szczególności wspomnianych wyżej zmian wprowadzonych do modulacji rozporządzeniem nr 73/2009 Komisja Wspólnot Europejskich przyjęła decyzję 2009/444/WE z dnia 10 czerwca 2009 r. ustalającą przydzielenie państwom członkowskim na lata 2009–2012 kwot uzyskanych w wyniku modulacji, o której mowa w art. 7 i 10

rozporządzenia nr 73/2009 (Dz.U. L 148, s. 29, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), w której ustaliła podział kwot uzyskanych w wyniku modulacji między państwa członkowskie.

14 Z art. 1 i załącznika I do zaskarżonej decyzji wynika, że kwoty uzyskane w wyniku modulacji zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 73/2009 zostały przydzielone na wszystkie rozpatrywane lata wyłącznie państwom członkowskim innym niż nowe państwa członkowskie.

15 Z art. 3 i załącznika III do tej decyzji wynika, że kwoty uzyskane w wyniku modulacji zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 73/2009 zostały przydzielone na rok 2012 – jedyny rozpatrywany rok – pięciu nowym państwom członkowskim, w tym Rzeczypospolitej Polskiej.

16 Artykuł 4 zaskarżonej decyzji uchyla decyzję 2006/588.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

17 Pismem złożonym w dniu 20 sierpnia 2009 r. w sekretariacie Sądu Rzeczpospolita Polska wniosła niniejszą skargę.

18 Wobec tego że skład izb Sądu uległ zmianie, sędzia sprawozdawca został przydzielony jako prezes do szóstej izby, której w konsekwencji została przydzielona niniejsza sprawa.

19 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (szósta izba) postanowił otworzyć procedurę ustną.

20 Wystąpienie stron i ich odpowiedzi na ustne pytania Sądu wysłuchano na rozprawie, która odbyła się w dniu 29 marca 2012 r.

21 Rzeczpospolita Polska wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności załącznika I do decyzji 2009/444/WE w części określającej przydział państwom członkowskim kwot uzyskanych w wyniku modulacji na rok 2012 zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 73/2009 (piąta kolumna tabeli załącznika I);



- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

22 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

### **Co do prawa**

23 W uzasadnieniu swych żądań Rzeczpospolita Polska podniosła w skardze pięć zarzutów, dotyczących odpowiednio:

- po pierwsze, naruszenia zasady hierarchii norm prawnych poprzez przyjęcie środków sprzecznych z art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009;
- po drugie, naruszenia zasady podziału środków uzyskanych z modulacji według obiektywnych kryteriów, wynikającej z motywu 14 i z art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009, oraz naruszenia zasady solidarności;
- po trzecie, naruszenia zasady niedyskryminacji;
- po czwarte, naruszenia art. 253 WE poprzez niewystarczające uzasadnienie zaskarżonej decyzji;
- po piąte, naruszenia istotnego wymogu proceduralnego poprzez przyjęcie przez Komisję zaskarżonej decyzji w sposób sprzeczny z przepisami regulaminu proceduralnego Komitetu Zarządzającego do spraw Płatności Bezpośrednich oraz z przepisami art. 3 rozporządzenia Rady EWG nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. 1958, 17, s. 385).

24 W replice Rzeczpospolita Polska wycofała zarzut piąty.

*W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia zasady hierarchii norm prawnych poprzez przyjęcie środków sprzecznych z art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009*

25 Rzeczpospolita Polska podnosi, że wyłączając nowe państwa członkowskie z dokonanego na podstawie art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 podziału kwot uzyskanych w wyniku modulacji, zaskarżona decyzja narusza ten przepis. Przepis ten wymaga bowiem, by rozpatrywanego podziału dokonano między wszystkie państwa członkowskie, których dotyczy modulacja.

W przedmiocie wykładni literalnej art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009

26 Rzeczpospolita Polska opiera swe twierdzenie w pierwszej kolejności na literalnej wykładni rozpatrywanego przepisu.

27 Należy przypomnieć, że art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje wyraźnie, iż wspomniane w tym artykule kwoty, które należy przeznaczyć na środki w zakresie programowania rozwoju obszarów wiejskich finansowanego przez Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), to wyłącznie kwoty wynikające ze stosowania modulacji przewidzianej w art. 7 tego rozporządzenia w „którymkolwiek z państw członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie”.

28 Co się tyczy natomiast przydziału tych kwot państwom członkowskim, art. 9 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 jest sformułowany w sposób mniej precyzyjny.

29 Mianowicie w odniesieniu do kwot odpowiadających zmniejszeniu płatności bezpośrednich z tytułu modulacji o 1 punkt procentowy przewidziano, że kwoty te są przydzielane państwom członkowskim, w których zostały uzyskane. W odniesieniu do kwot wynikających z zastosowania zmniejszenia o 4 punkty procentowe przewidziano, że są one rozdzielane między „państwa członkowskie, których to dotyczy” na podstawie powierzchni użytków rolnych, zatrudnienia w rolnictwie i produktu krajowego brutto (PKB) na głowę mieszkańca wyrażonego w parytecie siły nabywczej w odniesieniu do każdego z tych państw członkowskich.

30 Strony nie zgadzają się co do znaczenia, jakie należy nadać wyrażeniu „państwa członkowskie, których to dotyczy”, zawartemu w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009.

31 Rzeczpospolita Polska uważa, że powszechnie przyjęte zasady wykładni prawa Unii stoją na przeszkodzie temu, by różnym pojęciom, zastosowanym w tej samej jednostce redakcyjnej aktu prawnego, nadawać identyczne znaczenie. Wyrażenie „państwa członkowskie, których to dotyczy” nie może więc oznaczać „[któregokolwiek] z państw członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie”. Ponadto Rzeczpospolita Polska zauważa, że wersja niemiecka art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 używa wyrażenia „państwa członkowskie” (Mitgliedstaaten).

32 Komisja utrzymuje, że użycie w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 wyrażenia „państwa członkowskie, których to dotyczy” ma na celu wyłącznie uniknięcie powtórzenia wyrażenia „[któreokolwiek] z państw członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie”, użytego w ust. 1 tego artykułu w celu odniesienia się do starych państw członkowskich, a które to wyrażenie jest dłuższe.

33 Należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że wersja niemiecka tego zdania rozpatrywanego przepisu nie zawiera wyrażenia „państwa członkowskie, których to dotyczy”, lecz jedynie wyrażenie „państwa członkowskie”. Niemniej wszystkie inne wersje językowe rozporządzenia nr 73/2009 zawierają element dodatkowy w porównaniu z wersją niemiecką, który ma zasadniczo to samo znaczenie we wszystkich tych wersjach (państwa członkowskie, których to dotyczy, lub zainteresowane państwa członkowskie).

34 W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konieczność jednolitej wykładni aktów Unii wyklucza, aby w razie wątpliwości tekst danego przepisu był rozpatrywany odrębnie, i wręcz przeciwnie, wymaga, aby był on interpretowany i stosowany w świetle wersji sporządzonych w innych językach urzędowych (zob. wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie C-412/10 Homawoo, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Następnie należy podkreślić, że stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej zakłada, iż wyrażenie „państwa członkowskie, których to dotyczy” odsyła do pojęcia mającego konkretne znaczenie w ramach rozporządzenia nr 73/2009. Wyraźnie jednak nie mamy do czynienia z takim przypadkiem. Otóż z jednej strony, jak przyznała Rzeczpospolita Polska w odpowiedzi na pytanie Sądu na rozprawie, wyrażenie to nie odsyła do pojęcia technicznego. Potwierdzone to jest zresztą okolicznością, że nie figuruje ono wśród terminów będących przedmiotem definicji w art. 2 tego rozporządzenia. Z drugiej strony Rzeczpospolita Polska przyznała również na rozprawie, że wyrażenie to nie odnosi się zawsze do tej samej grupy państw członkowskich w każdym z licznych przypadków użycia go w tym rozporządzeniu. Zresztą przypadki te niekoniecznie są skoordynowane w jego różnych wersjach językowych.

36 Należy więc stwierdzić, że w odniesieniu do literalnej wykładni art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 nic nie wyklucza, iż wyrażenie to może odnosić się tylko do starych państw członkowskich, o których mowa w ust. 1 tego artykułu.

37 W tych okolicznościach należy następnie zgodnie z orzecznictwem zbadać, czy interpretacja art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 przedstawiona przez Rzeczpospolitą Polską może zostać przyjęta, jeżeli uwzględnić nie tylko brzmienie tego przepisu, lecz również jego kontekst i cele regulacji, której część on stanowi (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-199/08 Eschig, Zb.Orz. s. I-8295, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo), jak też całość przepisów prawa Unii (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-173/06 Agrover, Zb.Orz. s. I-8783, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie wykładni kontekstowej art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009

38 Rzeczpospolita Polska zaznacza, że z faktu, iż art. 9 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009 mówi o podziale jedynie kwot wynikających ze stosowania modulacji w starych państwach członkowskich, nie można wyciągać żadnego wniosku. Uważa ona bowiem, że gdyby intencją ustawodawcy wspólnotowego było ograniczenie kręgu odbiorców rozpatrywanych środków wyłącznie do państw członkowskich, z których te środki pochodziły, wówczas ustawodawca ten wyraźnie by to przewidział.

39 W tym względzie należy stwierdzić – co zasadniczo zaznacza też Komisja – że gdyby ustawodawca chciał, aby kwoty uzyskane z modulacji przewidzianej w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 zostały rozdzielone pomiędzy wszystkie państwa członkowskie, mógłby przewidzieć to wyraźnie w treści tego rozporządzenia. Otóż ze względu na to, że art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia dotyczy wyraźnie starych państw członkowskich, byłoby logiczne, gdyby ustawodawca wskazał wyraźnie w ust. 2 tego artykułu, iż ów ostatni ustęp dotyczy wszystkich państw członkowskich.

40 Sprecyzowanie takiej jednak nie występuje. Jak zaznacza Komisja, rozporządzenie nr 73/2009 ustanawia natomiast w art. 10 szczególne zasady mające zastosowanie do modulacji w nowych państwach członkowskich, jak wynika z brzmienia tytułu tego przepisu. Należy zatem zbadać stosunek między tymi przepisami szczególnymi dotyczącymi nowych państw członkowskich a przepisami zawartymi w art. 7 i 9 tego rozporządzenia.

41 Co się tyczy, po pierwsze, wpływu modulacji na płatności bezpośrednie dla rolników w nowych państwach członkowskich, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 73/2009 zmniejszenia stosowane do tych płatności z tytułu modulacji przewidzianej w art. 7 tego

rozporządzenia mają zastosowanie do rolników w nowym państwie członkowskim w danym roku kalendarzowym jedynie wtedy, gdy poziom płatności bezpośrednich stosowany w tym państwie członkowskim na ów rok kalendarzowy zgodnie z art. 121 tego rozporządzenia jest co najmniej równy poziomowi stosowanemu wówczas w starych państwach członkowskich, z uwzględnieniem zastosowania wobec nich modulacji. Jeżeli warunek ten jest spełniony, wartość procentowa mająca zastosowanie na mocy art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 do rolników w nowym państwie członkowskim ogranicza się do różnicy między poziomem płatności bezpośrednich wynikającym z zastosowania art. 121 rozporządzenia nr 73/2009 w tym państwie członkowskim a poziomem płatności bezpośrednich stosowanym w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie, z uwzględnieniem wszelkich zmniejszeń zastosowanych na mocy art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009.

42 Tak więc ze względu na wyraźne odesłania zawarte w art. 10 rozporządzenia nr 73/2009 modulacja przewidziana w art. 7 tego rozporządzenia dotyczy w pewnym zakresie nowych państw członkowskich. Mianowicie w 2012 r., po pierwsze, płatności bezpośrednie przysługujące nowym państwom członkowskim, które przystąpiły do Unii w 2004 r., osiągną bowiem zgodnie z art. 121 rozporządzenia nr 73/2009 poziom odpowiadający 90% płatności bezpośrednich kierowanych do starych państw członkowskich. Po drugie, stawka modulacji kwot płatności bezpośrednich przewyższających 5000 EUR wynosi zgodnie z art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia 10%. Po trzecie, zgodnie z art. 7 ust. 2 w przypadku kwot wyższych niż 300 000 EUR stawka modulacji zwiększa się o 4 punkty procentowe.

43 Wynika z tego, że w 2012 r. w nowych państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 r., zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 stosuje się modulację wynoszącą 4% w przypadku płatności bezpośrednich wyższych niż 300 000 EUR. Co się tyczy twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej, że w 2012 r. również do niej ma zastosowanie modulacja przewidziana w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009, ale ze stawką 0%, można je oddalić jako bezskuteczne, gdyż stosowanie ust. 2 owego artykułu do tego państwa członkowskiego jest wystarczające dla stwierdzenia, że objęte jest ono modulacją.

44 Po drugie, w odniesieniu do podziału między państwa członkowskie kwot wynikających z modulacji art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje, że w przypadku nowych państw członkowskich wszelkie kwoty wynikające ze stosowania do nich modulacji przewidzianej art. 7 tego rozporządzenia przydziela się nowemu państwu członkowskiemu, w którym zostały one uzyskane. Kwoty uzyskane w nowych państwach członkowskich nie podlegają więc zasadzie podziału według kryteriów obiektywnych.

45 Artykuł 10 ust. 3 rozporządzenia nr 73/2009 zawiera tym samym zasady dotyczące rozdziału całości środków uzyskanych w wyniku modulacji, mające zastosowanie w nowych państwach członkowskich.

46 Co się tyczy kwestii tego, czy ten ostatni przepis ma charakter wyczerpujący w tym znaczeniu, że jest jedynym przepisem rozporządzenia nr 73/2009 umożliwiającym nowym państwom członkowskim skorzystanie z kwot uzyskanych w wyniku modulacji, należy zauważyć, że – jak podkreśla zasadniczo Komisja – byłoby nielogiczne, by ustawodawca przewidział przepis szczególnie dla nowych państw członkowskich w art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 73/2009, jeżeli miały do nich zastosowanie art. 9 tego rozporządzenia. Gdyby ustawodawca chciał, by ten ostatni przepis dotyczył również nowych państw członkowskich, zawarłby odesłanie do niego w tekście art. 10 rozporządzenia nr 73/2009.

47 W tym kontekście należy zaznaczyć, że – jak przyznała Rzeczpospolita Polska w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd na rozprawie – jedynie w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 wyrażenie „państwa członkowskie, których to dotyczy” może być przedmiotem rozbieżnych interpretacji, podczas gdy we wszystkich innych przypadkach wyrażenia „państwo członkowskie” lub „państwo członkowskie, którego to dotyczy”, w liczbie pojedynczej lub mnogiej, odnoszą się bez wątpienia tylko do starych państw członkowskich. Poza tym uregulowania, które obejmują te przypadki, nie miałyby żadnej skuteczności i byłyby zbędne w odniesieniu do nowych państw członkowskich, skoro art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 73/2009 przewiduje zasadę szczególną, zgodnie z którą wszelkie kwoty uzyskane w wyniku zastosowania modulacji w nowym państwie członkowskim są przydzielane temu państwu.

48 Ponieważ z wyjątkiem spornego przepisu zawartego w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 jest bezspeczne, że artykuł ten dotyczy jedynie starych państw członkowskich, nie można utrzymywać, że użycie wyrażenia „państwa członkowskie, których to dotyczy” wskazuje na to, by ustawodawca unijny chciał podyktować zasadę, która zamiast stosować się do grupy starych państw członkowskich, do której odnoszą się wszystkie pozostałe przepisy tego artykułu, byłaby skierowana również do nowych państw członkowskich, których dotyczy art. 10 wspomnianego rozporządzenia i przepisy, do których artykuł ten wyraźnie odsyła.

49 Wynika z tego, że wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, fakt, iż rozporządzenie nr 73/2009 zawiera zasady szczególne dotyczące nowych państw członkowskich, nie oznacza, że zasady określone w art. 9 tego rozporządzenia, w szczególności w jego ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie, są zasadami ogólnymi mającymi zastosowanie również do nowych państw członkowskich.

W przedmiocie wykładni art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 w świetle art. 78 rozporządzenia nr 796/2004

50 Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że art. 78 rozporządzenia nr 796/2004, który ustanawia klucz przydziału dla omawianych kwot, potwierdza jej interpretację art. 9 ust. 2

akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009. Niemniej nie można znaleźć żadnego oparcia dla tej interpretacji w treści art. 78 rozporządzenia nr 796/2004.

51 Wspomniany art. 78, który definiuje zasadę podziału kwot uzyskanych w wyniku modulacji zgodnie z obiektywnymi kryteriami między państwa członkowskie, których to dotyczy, przewiduje wprawdzie w akapicie drugim, że kryteria dotyczące powierzchni gruntów rolnych i zatrudnienia w rolnictwie są stosowane w oparciu o PKB na jednego mieszkańca wyrażony w standardzie siły nabywczej, przy użyciu jednej trzeciej różnicy średniej „państw członkowskich, do których ma zastosowanie modulacja”. Należy jednak zauważyć, że – jak słusznie podkreśla Komisja – artykuł ten nie pozwala zastosować tych kryteriów do nowych państw członkowskich, ponieważ przepis ów przewiduje uwzględnienie danych opartych na danych opublikowanych przez Eurostat w 2003 r., które nie dotyczą nowych państw członkowskich. Wynika to z okoliczności, że rozporządzenie nr 796/2004 zostało przyjęte przed przystąpieniem tych ostatnich do Unii.

W przedmiocie wykładni art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 w świetle procedury jego przyjęcia

52 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że przebieg procedury przyjęcia rozporządzenia nr 73/2009 potwierdza proponowana przez nią interpretację spornego przepisu. Otóż zgodnie z protokołem z posiedzenia Rady Unii Europejskiej w dniu 19 stycznia 2009 r., na którym rozporządzenie to zostało przyjęte, Rzeczpospolita Polska oświadczyła przy tej okazji, że skoro zmniejszenia na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 mają zastosowanie w 2012 r. do rolników w nowych państwach członkowskich, państwa te należy uznać za „państwa członkowskie, których to dotyczy”, kwalifikujące się do podziału kwot wynikających ze zmniejszeń przewidzianych w art. 7 rozporządzenia nr 73/2009 na podstawie kryteriów spójności określonych w spornym przepisie. Ani Komisja, ani żadna z innych delegacji krajowych nie sprzeciwiły się tej interpretacji.

53 W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem oświadczenia, jakie państwa członkowskie mogły złożyć w toku procesu legislacyjnego, który doprowadził do przyjęcia rozporządzenia, nie mogą być uwzględniane dla określania zakresu tego rozporządzenia, jeżeli treść tych oświadczeń nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w tekście rozporządzenia i w konsekwencji nie ma znaczenia prawnego (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie C-25/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-1469, pkt 38; wyrok Sądu z dnia 19 czerwca 2009 r. w sprawie T-369/05 Hiszpania przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 101).

54 W każdym razie należy zaznaczyć, że ze wspomnianego protokołu nie wynika w żaden sposób, by inne delegacje krajowe, nawet nowych państw członkowskich, poparły stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej. Komisja natomiast już poinformowała rząd polski, iż nie podziela

tej interpretacji, jak dowodzi poprzedzająca wspomniane posiedzenie Rady wymiana korespondencji elektronicznej między służbami Komisji a tym rządem. Nie można więc uznać, by procedura przyjęcia rozporządzenia nr 73/2009 potwierdzała interpretację przedstawioną przez Rzeczpospolitą Polską.

55 Poza tym należy przypomnieć, że brzmienie art. 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 73/2009 odpowiada w znacznym stopniu brzmieniu art. 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1782/2003. Tymczasem jest bezsporne, że ten ostatni artykuł dotyczył jedynie starych państw członkowskich. Tak więc wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, okoliczność, iż ustawodawca użył wyrażenia „państwa członkowskie, których to dotyczy” zamiast wyrażenia bardziej precyzyjnego, może wynikać w szczególności z faktu, że kierował się on wspomnianymi przepisami starego rozporządzenia, w kontekście którego nie mogło być mowy o żadnej niejasności co do znaczenia tego wyrażenia. Okoliczność ta nie wyraża więc woli ustawodawcy, by kwoty uzyskane ze stosowania modulacji w starych państwach członkowskich były dzielone również między nowe państwa członkowskie.

#### Wniosek w przedmiocie zarzutu pierwszego

56 Na podstawie powyższych rozważań należy oddalić zarzut pierwszy bez potrzeby wypowiedzania się w ramach tego zarzutu co do argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym zasadniczo podział według obiektywnych kryteriów środków uzyskanych w wyniku modulacji między państwa członkowskie stosujące ten mechanizm odpowiada celom realizowanym przez ustawodawcę, który ustanowił go dla zniwelowania różnic pomiędzy regionami i wzmocnienia spójności wewnątrz Unii. Ze względu na to, że argument ten dotyczy wykładni celowościowej art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009, wpisuje się on w wywody dotyczące zasady solidarności przedstawione w ramach zarzutu drugiego i należy go rozpatrzeć w tym kontekście.

*W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia wynikającej z motywu 14 i z art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 zasady podziału kwot uzyskanych z modulacji według obiektywnych kryteriów oraz naruszenia zasady solidarności*

57 Rzeczpospolita Polska podnosi w pierwszej kolejności, że zaskarżona decyzja narusza zasadę podziału kwot uzyskanych z modulacji według obiektywnych kryteriów, ustanowioną jej zdaniem w motywie 14 i w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 73/2009, oraz zasadę solidarności. Zasada solidarności sprzeciwia się z jednej strony temu, by środki uzyskane w ramach mechanizmu unijnego były zastrzeżone jedynie dla niektórych państw członkowskich uczestniczących w tym mechanizmie, a z drugiej strony, by poziom środków, z których mogą skorzystać rolnicy z danego państwa członkowskiego, był ograniczony do kwot pochodzących z tego państwa. Wykluczając nowe państwa członkowskie z podziału kwot wynikających ze stosowania modulacji do starych państw członkowskich, zaskarżona



decyzja narusza podstawowe cele mechanizmu modulacji, które są związane ze spójnością obszarów wiejskich wewnątrz Unii, jak wynika w szczególności z komunikatu Komisji COM(2002) 394 wersja ostateczna do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lipca 2002 r.

58 W szczególności zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej możliwość pozostawienia części tych kwot w państwach członkowskich, w których zostały uzyskane, jest wyjątkiem od zasady ich podziału według obiektywnych kryteriów wymienionych w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009, które gwarantują transfer części kwot uzyskanych w regionach bogatych, o intensywnej produkcji, do regionów uboższych, o ekstensywnej produkcji lub trudnych warunkach gospodarowania, a więc do regionów potrzebujących wzmocnionej pomocy na rozwój i cele środowiskowe. Wobec tego że kryteria te są wyczerpujące, nie można ich zastąpić innymi, takimi jak data przystąpienia danego państwa członkowskiego do Unii lub stopień przyczynienia się tego państwa członkowskiego do uzyskania kwot wynikających z modulacji.

59 Komisja odpira, że art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 wymagał od niej podzielenia kwot uzyskanych w wyniku zastosowania modulacji w starych państwach członkowskich wyłącznie pomiędzy te państwa, gdyż były to jedyne „państwa członkowskie, których to dotyczy” w rozumieniu tego przepisu.

60 Ze względów przedstawionych w ramach analizy zarzutu pierwszego należy stwierdzić, że wykładnia literalna i kontekstowa wspomnianego przepisu prowadzi do wniosku przyjętego przez Komisję.

61 W ramach niniejszego zarzutu należy jednak zbadać, czy wykładnia ta odpowiada – jak utrzymuje zasadniczo Rzeczpospolita Polska – celom modulacji i czy jest zgodna z zasadą solidarności.

62 Co się tyczy celów modulacji, należy zaznaczyć, że motyw 14 rozporządzenia nr 73/2009 nie ustanawia podziału uzyskanych w jej wyniku kwot zgodnie z obiektywnymi kryteriami jako zasady ogólnej, której towarzyszyłoby wykorzystanie tych kwot w drodze zwykłego wyjątku w państwie członkowskim, w którym zostały uzyskane.

63 W rzeczywistości obiektywne kryteria ustanowione w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie wspomnianego rozporządzenia dotyczą jedynie kwot wynikających z zastosowania stawki 4%. Tymczasem stawka modulacji przewidziana w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009 nr rok 2012 wynosi 10%. Ponadto zwiększenie w wysokości 4% (ogółem więc 14% w 2012 r.) stosuje się zgodnie z ust. 2 tego artykułu do płatności bezpośrednich powyżej 300 000 EUR.

64 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 9 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia pozostałą kwotę wynikającą z zastosowania art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia i kwoty wynikające z zastosowania ust. 2 tego ostatniego artykułu przydziela się państwu członkowskiemu, w którym zostały one uzyskane. Poza tym art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 73/2009 zastrzega wszelkie kwoty wynikające ze stosowania modulacji w nowym państwie członkowskim dla tego państwa. Te zasady podziału nie stosują więc wspomnianych kryteriów obiektywnych.

65 Następnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 9 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 co najmniej 80% sumy kwot, o których mowa w akapicie pierwszym tego ustępu, uzyskanych w danym państwie członkowskim, otrzymuje to państwo. Ta wartość procentowa może osiągnąć 90%, jeżeli spełnione są przesłanki określone w ust. 3 tego artykułu. Kwoty całkowite, o których mowa we wspomnianym akapicie pierwszym, odpowiadają zmniejszeniu o 5 punktów procentowych z tytułu modulacji płatności bezpośrednich na rzecz starych państw członkowskich, ponieważ w akapicie tym w zdaniu pierwszym jest mowa o zmniejszeniu o 1 punkt procentowy, a w zdaniu drugim o zmniejszeniu o 4 punkty procentowe. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze rozporządzenia nr 73/2009 1 punkt procentowy zostaje w państwie członkowskim, w którym został uzyskany. Zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu 4 punkty procentowe rozdzielane są na podstawie kryteriów obiektywnych. Niemniej zgodnie z zasadą określoną w art. 9 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 jest możliwe, że część z tych 4 punktów procentowych trafi jednak do państwa członkowskiego korzystającego z płatności bezpośrednich, które zostały zmniejszone w wyniku modulacji. Ma to miejsce, jeżeli suma kwot, które państwo członkowskie otrzymuje na podstawie art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze rozporządzenia nr 73/2009 (1%), i kwot, które państwo to otrzymuje na podstawie kryteriów obiektywnych, osiągnie wielkość niższą niż 80% tej kwoty. Możliwość ta jeszcze bardziej ogranicza rolę kryteriów obiektywnych.

66 W tych okolicznościach podział na podstawie kryteriów obiektywnych nie może zostać uznany za zasadę ogólną. Wręcz przeciwnie, szczegółowe zasady podziału przypomniane w dwóch poprzednich punktach wskazują, że ustawodawca miał zamiar realizacji wspomnianego w motywie 5 rozporządzenia nr 1782/2003 i przypomnianego w motywie 8 rozporządzenia nr 73/2009 celu osiągnięcia lepszej równowagi pomiędzy narzędziami zaprojektowanymi do promowania zrównoważonego rolnictwa oraz pobudzania rozwoju obszarów wiejskich, w części zmieniając przeznaczenie niektórych kwot, z których rolnicy w danym państwie członkowskim skorzystaliby z tytułu płatności bezpośrednich, aby przeznaczyć je w obrębie tego państwa członkowskiego na środki rozwoju obszarów wiejskich, a w części przeznaczając kwoty przypisane pierwotnie rolnikom w danym państwie członkowskim na środki rozwoju obszarów wiejskich w innym państwie członkowskim.

67 Choć można było jeszcze bardziej promować rozwój obszarów wiejskich w nowych państwach członkowskich, przewidując, by z części kwot uzyskanych w wyniku zastosowania

modulacji, przeznaczonej do podziału na podstawie kryteriów obiektywnych, skorzystały wszystkie państwa członkowskie, to jednak takiego wyboru powinien był dokonać ustawodawca unijny. Uznał on natomiast – choć zgodził się na to, że z części kwot uzyskanych ze stosowania modulacji w danym państwie członkowskim mogą skorzystać rolnicy z innego państwa członkowskiego – za stosowne, by te transfery środków finansowych miały miejsce w obrębie grupy państw członkowskich, które przyczyniają się do ich uzyskania, a mianowicie starych państw członkowskich. Równoległe dał każdemu nowemu państwu członkowskiemu pewność, że każda kwota wynikająca ze stosowania modulacji wobec jego rolników będzie wykorzystana wyłącznie w tym państwie członkowskim.

68 Wynika z tego, że interpretacja art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009, przyjęta przez Komisję podczas przyjmowania zaskarżonej decyzji, jest spójna z celami tego rozporządzenia, określonymi przez ustawodawcę unijnego.

69 Co się tyczy w drugiej kolejności zasady solidarności, należy zaznaczyć, że Rzeczpospolita Polska, zapytana na rozprawie o zakres tej zasady, ograniczyła się do twierdzenia, że oznacza ona, iż kwoty uzyskane z modulacji są transferowane z państw członkowskich, których rolnictwo jest bogatsze, do tych, których rolnictwo ma większe zapotrzebowanie środków finansowych, ale w żaden sposób nie oparła swego twierdzenia na postanowieniach traktatowych lub przepisach prawa pochodnego Unii, które miałyby zastosowanie w niniejszej sprawie.

70 Tymczasem, jak zaznacza zasadniczo Komisja, żadna zasada prawa Unii nie stoi na przeszkodzie temu, by podział między państwa członkowskie kwot wynikających z modulacji odbywał się na podstawie różnych kryteriów, w zależności od tego, czy chodzi o stare czy o nowe państwa członkowskie, gdyż modulacja także w różny sposób wpływa na płatności bezpośrednie dotyczące jednych lub drugich państw. Tak więc ponieważ ciężar związany z modulacją nie jest rozłożony między wszystkie państwa członkowskie na podstawie tych samych parametrów, nie ma zasady, która wymagałaby, żeby kwoty uzyskane tą drogą były rozdzielane między wszystkie państwa członkowskie według kryteriów obiektywnych.

71 Wniosku tego nie kwestionują wyroki Trybunału z dnia 22 stycznia 1986 r. w sprawie 250/84 Eridania zuccherifici nazionali i in., Rec. s. 117, pkt 20, 32, i z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 203/86 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. 4563, pkt 29, przywołane przez Rzeczpospolitą Polską.

72 Otóż w ww. wyroku w sprawie Eridania zuccherifici nazionali i in., w którym rozpatrywano zakwestionowanie ważności systemu kwot i opłat z tytułu produkcji cukru, Trybunał ograniczył się do stwierdzenia, że system ten powinien cechować się solidarnością między producentami cukru i że fakt, iż niektórzy producenci muszą współfinansować

nadwyżki, za które nie są odpowiedzialni, nie powoduje nieważności tego systemu, gdyż na wspólnym rynku nie ma możliwości ustalenia przedsiębiorstw lub państwa członkowskiego odpowiedzialnych za ewentualną nadprodukcję. Otóż w niniejszej sprawie brak jest związku między rolnikami, których płatności bezpośrednio zostają zmniejszone z powodu modulacji, a tymi, którzy korzystają z uzyskanych w ten sposób kwot. Podobnie poprzez przydział tych kwot nie chodzi o skompensowanie skutków działalności rolników otrzymujących płatności bezpośrednio. Nie można zatem dostrzec żadnej istotnej analogii między niniejszą sprawą a sprawą, w której zapadł wspomniany wyrok.

73 W ww. wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie Trybunał stwierdził, że wspólna organizacja rynków w sektorze mleka i przetworów mlecznych, której wyrok ten dotyczył, przewiduje wysiłek solidarnościowy, który muszą podjąć w równy sposób wszyscy producenci Wspólnoty, w tym producenci hiszpańscy. Otóż w niniejszej sprawie modulacja nie oznacza takich samych zmniejszeń płatności bezpośrednich w przypadku wszystkich rolników Unii, niezależnie od państwa członkowskiego, z którego pochodzą, gdyż nie stosuje się ona, albo stosuje z różnymi stawkami, w zależności od tego, czy chodzi o stare czy o nowe państwo członkowskie. Zatem również ten wyrok nie jest tu istotny.

74 Mając na względzie powyższe rozważania, należy oddalić zarzut drugi.

*W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady niedyskryminacji*

75 Rzeczpospolita Polska podnosi, że kryteria zastosowane przez Komisję w zaskarżonej decyzji przy podziale kwot uzyskanych w wyniku modulacji w 2012 r., takie jak data przystąpienia do Unii Europejskiej i stopień przyczynienia się danego państwa członkowskiego do uzyskania kwot z modulacji, nie spełniają wymagań wynikających z zasady niedyskryminacji.

76 Rzeczpospolita Polska przyznaje, że sytuacja rolnictwa w nowych państwach członkowskich w chwili ich przystąpienia do Unii różniła się od sytuacji w starych państwach członkowskich. Podkreśla jednak, że różnica ta, która wynika z faktu, iż nowe państwa członkowskie są z reguły uboższe, zamieszkałe przez liczniejszą populację rolniczą oraz charakteryzują się bardziej ekstensywnymi metodami uprawy w porównaniu ze starymi państwami członkowskimi, nie stanowi obiektywnego uzasadnienia pozwalającego na wykluczenie nowych państw członkowskich z podziału niektórych kwot wynikających z modulacji, zmierzającego do realizacji celów Unii w dziedzinie rozwoju i ochrony środowiska, których nie obejmuje mechanizm stopniowego wprowadzania zastosowany w art. 121 rozporządzenia nr 73/2009 w odniesieniu do płatności bezpośrednich.

77 Ponadto Rzeczpospolita Polska przywołuje fakt, że niektóre ze starych państw członkowskich mogą w 2012 r. nie przyczynić się do uzyskania środków w ramach modulacji przewidzianej w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009, ale okoliczność ta nie skłoniła Komisji do wykluczenia tych państw z podziału środków wynikających z modulacji.

78 Należy przypomnieć, że zasada niedyskryminacji i równego traktowania jest zasadą ogólną prawa Unii zapisaną w art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowanej w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. C 364, s. 1), która wymaga, aby sytuacje porównywalne nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok Trybunału z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals przeciwko Komisji i in., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 54, 55 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto z orzecznictwa wynika, że prowadzona w ramach zastosowania tej zasady analiza porównywanych sytuacji powinna uwzględniać ich całościową charakterystykę (wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique i Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 25; wyrok Sądu z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie T-58/11 P Nolin przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 38).

79 Co się tyczy sytuacji rolnictwa w nowych państwach członkowskich, Trybunał miał już sposobność stwierdzić, że różniła się ona radykalnie od sytuacji w starych państwach członkowskich, co uzasadniało stopniowe wprowadzanie pomocy Unii, w szczególności tej, która odnosi się do systemów wsparcia bezpośredniego, tak aby nie zakłócić niezbędnej restrukturyzacji dokonującej się w sektorze rolnym nowych państw członkowskich. Trybunał doszedł na tej podstawie do wniosku, że Rzeczpospolita Polska znajdowała się w sytuacji, która nie była porównywalna z sytuacją starych państw członkowskich korzystających bez ograniczeń z systemów wsparcia bezpośredniego, co uniemożliwia dokonanie skutecznego porównania (wyrok Trybunału z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-273/04 Polska przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8925, pkt 87, 88).

80 Jak słusznie zauważa Komisja, orzecznictwo to ma zastosowanie w niniejszej sprawie, gdyż z jednej strony mechanizm stopniowego wprowadzania dotyczy płatności bezpośrednich, a z drugiej strony to właśnie z tych płatności bezpośrednich pochodzą kwoty wynikające ze stosowania modulacji. Tym samym istnieje oczywisty bezpośredni związek między mechanizmem stopniowego wprowadzania a sposobem, w jaki modulacja jest stosowana w nowych państwach członkowskich. Poza tym ze względu na to, że żadne ze starych państw członkowskich nie jest objęte mechanizmem stopniowego wprowadzania, niezależnie od stopnia jego przyczynienia się do uzyskania kwot wynikających z modulacji, sytuacja tych państw nie jest porównywalna do sytuacji nowych państw członkowskich.

81 Fakt, iż w odniesieniu do modulacji nowe i stare państwa członkowskie nie znajdują się w takiej samej sytuacji, wynika również z tego, że zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr

73/2009 nowe państwa członkowskie nie przyczyniają się w żaden sposób do uzyskania kwot, które podlegają podziałowi na podstawie art. 9 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia.

82 Poza tym stanowisko bronione przez Rzeczpospolitą Polską prowadziłyby do nierównego traktowania na niekorzyść starych państw członkowskich z tego względu, że państwa te musiałyby dzielić kwoty uzyskane ze stosowania modulacji do ich rolników również z nowymi państwami członkowskimi, podczas gdy kwoty uzyskane ze stosowania modulacji do rolników tych ostatnich państw byłoby zastrzeżone dla nich.

83 Z powyższego wynika, że w zaskarżonej decyzji zastosowano kryteria przewidziane w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 bez naruszenia zasady niedyskryminacji i równego traktowania.

84 W konsekwencji zarzut trzeci należy oddalić.

*W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 253 WE poprzez niewystarczające uzasadnienie zaskarżonej decyzji*

85 Rzeczpospolita Polska zarzuca Komisji, że ta nie wyjaśniła przyczyn, dla których wykluczyła w zaskarżonej decyzji nowe państwa członkowskie z listy beneficjentów kwot podlegających podziałowi na podstawie art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009, zgodnie z którym podziału tego dokonuje się na podstawie obiektywnych kryteriów. Jej zdaniem odesłanie do innych aktów wymienionych w zaskarżonej decyzji nie jest wystarczające dla zrozumienia tych przyczyn, tym bardziej że decyzja 2006/588, którą zaskarżona decyzja uchyla i zastępuje, została przyjęta na podstawie innych ram prawnych, w których modulacja nie dotyczyła nowych państw członkowskich. Wobec tego że rozporządzenie nr 73/2009 wprowadziło istotną zmianę, która polega na tym, że modulacja ma zastosowanie również do nowych państw członkowskich, w zaskarżonej decyzji należało to uwzględnić, a nie przejmować mechanicznie treść decyzji 2006/588.

86 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności danego przypadku, w szczególności 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 ma wymogu, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne aspekty faktyczne i prawne, gdyż kwestię, czy uzasadnienie decyzji spełnia wymogi wspomnianego art. 253 WE, należy oceniać nie tylko ze względu na jego brzmienie, ale również ze względu na jego kontekst, jak i na całość zasad prawnych regulujących daną dziedzinę (wyroki Trybunału: z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-478/93 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-3081, pkt

48, 49; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P British Aggregates przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10515, pkt 172).

87 Obowiązuje to tym bardziej wtedy, gdy państwa członkowskie bezpośrednio uczestniczyły w pracach nad przyjęciem spornego aktu, a w związku z tym znają przyczyny leżące u jego podstaw (ww. wyrok w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 50; wyrok Trybunału z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-304/01 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7655, pkt 50).

88 Poza tym Trybunał uznał, że akt wykonawczy spełnia wymóg uzasadnienia, jeżeli zawiera wyraźne odesłanie do przepisów rozporządzenia, na których akt ten się opiera, i pozwala w ten sposób zapoznać się z kryteriami, którymi kierowano się przy jego przyjęciu (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 18 marca 1975 r. w sprawie 78/74 Deuka, Rec. s. 421, pkt 6; z dnia 27 września 1979 r. w sprawie 230/78 Eridania-Zuccherifici nazionali i Società italiana per l'industria degli zuccheri, Rec. s. 2749, pkt 14–16; z dnia 14 stycznia 1981 r. w sprawie 35/80 Denkavit Nederland, Rec. s. 45, pkt 33–36).

89 W niniejszej sprawie w motywie 2 zaskarżonej decyzji wyjaśnia się, że przepisy zawarte w art. 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1782/2003, dotyczące podziału kwot uzyskanych w wyniku modulacji przewidzianej w ust. 1 tego artykułu, zostały przejęte w art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 73/2009. Motyw 3 zaskarżonej decyzji przypomina, że art. 78 rozporządzenia nr 796/2004 ustanowił klucz przydziału tych kwot na podstawie kryteriów ustanowionych w art. 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 1782/2003. Motyw 4 zaskarżonej decyzji dodaje, że ze względu na to przejęcie przepisów kwoty, o których mowa w załączniku do decyzji 2006/588, które stanowią przydział państwom członkowskim kwot uzyskanych w wyniku modulacji w zastosowaniu art. 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 1782/2003, są uznawane za kwoty przydzielone państwom członkowskim na lata 2009–2012 na mocy art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 73/2009. W tym samym motywie wyjaśnia się, że w konsekwencji kwoty określone w decyzji 2006/588 są nadal obowiązujące. Poza tym w motywie 6 zaskarżonej decyzji precyzuje się, że decyzję 2006/588 należy uchylić dla zachowania jasności.

90 Należy zauważyć, że uzasadnienie to pozwala zrozumieć rozumowanie Komisji podczas przyjmowania zaskarżonej decyzji, w szczególności załącznika I do niej.

91 Wobec tego że ustalono już w ramach analizy pozostałych zarzutów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską, iż art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009 dotyczy jedynie starych państw członkowskich, należy uznać, że Komisja nie była zobowiązana wyjaśniać dokładniej, dlaczego kwoty ustalone w decyzji 2006/588 nadal obowiązywały. Fakt, że w rozporządzeniu tym, w odróżnieniu od poprzedzającego je rozporządzenia nr 1782/2003, przewidziano warunki, w których modulacja ma zastosowanie

do nowych państw członkowskich, nie ma żadnego wpływu na pojęcie „państwa członkowskie, których to dotyczy”.

92 Co się tyczy argumentu, który Rzeczpospolita Polska usiłuje wysnuć z orzecznictwa, zgodnie z którym organ Unii przyjmujący decyzję, która idzie znacznie dalej niż jego wcześniejsze decyzje, jest zobowiązany dokładnie przedstawić swój tok rozumowania (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 29 września 2011 r. w sprawie C-521/09 P Elf Aquitaine przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 155 i przytoczone tam orzecznictwo), dla jego oddalenia wystarczy zauważyć, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Komisja nie odeszła od swej wcześniejszej praktyki, gdyż żadna decyzja dotycząca podziału kwot wynikających z modulacji nie włączyła nowych państw członkowskich do beneficjentów środków uzyskanych w starych państwach członkowskich.

93 Co się tyczy przywołanej również przez Rzeczpospolitą Polską okoliczności, iż jej przedstawiciel w Komitecie Zarządzającym do spraw Płatności Bezpośrednich, któremu Komisja przedłożyła projekt zaskarżonej decyzji, obszernie przedstawił zastrzeżenia do tego projektu, należy zauważyć, że brak ustosunkowania się do tych zastrzeżeń nie może stanowić o braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Przyczyny, dla których w zaskarżonej decyzji nie przyjęto przedstawionego przez Rzeczpospolitą Polską w tym Komitecie stanowiska, zgodnie z którym kwoty wynikające z modulacji w 2012 r. powinny być podzielone między wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Republiki Bułgarskiej i Rumunii, zostały bowiem wskazane w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009, którego prawidłowej interpretacji dokonała Komisja. Poza tym należy przypomnieć, że Rzeczpospolita Polska została powiadomiona o interpretacji, jaką Komisja nadała temu przepisowi w ramach procedury przyjęcia tego rozporządzenia, czego dowodzi wymiana korespondencji elektronicznej między służbami Komisji i rządu polskiego w toku tej procedury.

94 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja pozwala na zrozumienie przyczyn, dla których nowe państwa członkowskie nie zostały włączone do beneficjentów środków uzyskanych w wyniku modulacji na podstawie art. 9 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie rozporządzenia nr 73/2009.

95 Z powyższego wynika, że należy oddalić również zarzut czwarty, a w konsekwencji oddalić skargę w całości.

### **W przedmiocie kosztów**

96 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Wobec tego, że



Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
  
- 2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami.**

Kanninen

Wahl

Soldevila Fragoso

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 20 września 2012 r.

Podpisy

\* Język postępowania: polski.