

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 20 kwietnia 2016 r.¹

Sprawa C-113/14

**Republika Federalna Niemiec
przeciwko
Parlamentowi Europejskiemu,
Radzie Unii Europejskiej**

Skarga o stwierdzenie nieważności – Wybór podstawy prawnej – Traktat FUE –
Artykuł 43 ust. 2 i 3 – Wspólna organizacja rynków produktów rolnych –
Rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 – Artykuł 7 – Rozporządzenie (UE)
nr 1370/2013 – Artykuł 2 – Środki dotyczące ustalania cen – Progi referencyjne –
Ceny interwencyjne

¹ – Język oryginału: francuski.

I – Wprowadzenie

1. Jest rok 2016 naszej ery. Cała wspólna polityka rolna (WPR) podlega zwykłej procedurze ustawodawczej... Cała? Nie! Ponieważ jedno nieugięte postanowienie traktatu FUE dotyczące WPR wciąż stawia opór tej zwykłej procedurze i uprzykrza życie osobom powołanym do ograniczenia zakresu stosowania tego postanowienia².

2. Traktat z Lizbony diametralnie zmienił system kompetencji „horyzontalnych” w zakresie WPR. O ile przed dniem 1 grudnia 2009 r., datą wejścia w życie tego traktatu, Rada Unii Europejskiej była wyłącznie właściwa do przyjmowania środków na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim³, o tyle obecnie traktat FUE stanowi, że Parlament i Rada, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają wspólną organizację rynków rolnych, jak również inne przepisy niezbędne do osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa (art. 43 ust. 2 TFUE), natomiast Rada, na wniosek Komisji, przyjmuje między innymi środki dotyczące ustalania cen (art. 43 ust. 3 TFUE).

3. Taka zmiana szybko doprowadziła do sporu pomiędzy Komisją i Parlamentem z jednej strony a Radą z drugiej strony, dotyczącego tego, jak precyzyjnie rozgraniczyć dwie wskazane powyżej podstawy prawne⁴.

4. W niniejszej sprawie, która jest już trzecim kazusem dotyczącym art. 43 ust. 2 i 3 TFUE, skargę przeciwko Parlamentowi i Radzie dotyczącą przyjęcia przepisów na podstawie art. 43 ust. 2 TFUE zamiast na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE⁵ wniosła Republika Federalna Niemiec. Żąda ona stwierdzenia nieważności art. 7 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 (zwanego dalej „rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynków”)⁶, przyjętego zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą na podstawie art. 43 ust. 2 TFUE,

² – Miłośnicy komiksów rozpoznają zapewne parafrazę tekstu, który znajduje się na pierwszej stronie każdej z przygód Asteriksa. Postaram się nie czynić dalszych porównań z niniejszą sprawą.

³ – Zgodnie z art. 37 ust. 2 akapit trzeci WE: „Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, uchwała rozporządzenia lub dyrektywy oraz podejmuje decyzje, bez uszczerbku dla zaleceń, które mogłyby sformułować”.

⁴ – Zobacz wyroki: z dnia 26 listopada 2014 r., Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400; a także z dnia 1 grudnia 2015 r., Parlament i Komisja/Rada, C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790.

⁵ – Należy sprecyzować, że nawet jeśli Rada występuje przed Trybunałem w charakterze strony pozwanej, to co do zasady podnosi ona argumenty podobne do argumentów strony skarżącej.

⁶ – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. 2013, L 347, s. 671).

a także stwierdzenia nieważności art. 2 rozporządzenia (UE) nr 1370/2013 (zwanego dalej „rozporządzeniem ustalającym”)⁷, wydanego na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE.

5. Po raz kolejny Trybunał będzie miał zatem za zadanie doprecyzować przesłanki przyjmowania środków – ustawodawczych lub innych – w dziedzinie rolnictwa lub rybołówstwa zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą lub samodzielnie przez Radę.

6. Powyższe zagadnienie ma istotne znaczenie pod względem konstytucyjnym⁸. Trybunał będzie miał okazję przypomnieć instytucjom politycznym, że to nie procedury przesądzają o podstawie prawnej danego aktu, lecz podstawa prawna aktu przesądza o procedurach, które znajdują zastosowanie w celu jego przyjęcia⁹.

II – Ramy prawne

A – Traktat FUE

7. Zgodnie z art. 40 ust. 1 i 2 TFUE:

„1. Do osiągnięcia celów [WPR] ustanawia się wspólną organizację rynków rolnych.

[...]

2. Wspólna organizacja [...] może obejmować wszelkie środki konieczne do osiągnięcia celów [WPR], a zwłaszcza regulację cen [...]”.

8. Artykuł 43 ust. 2 TFUE stanowi:

„Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, ustanawiają wspólną organizację rynków rolnych przewidzianą w artykule 40 ustęp 1, jak również inne przepisy niezbędne dla osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa”.

9. Zgodnie z art. 43 ust. 3 TFUE:

⁷ – Rozporządzenie Rady z dnia 16 grudnia 2013 r. określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych (Dz.U. 2013, L 346, s. 12).

⁸ – Zobacz także podobnie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:337, pkt 39.

⁹ – Zobacz wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 80.

„Rada, na wniosek Komisji, przyjmuje środki dotyczące ustalania cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych, jak również dotyczące ustalania i przydziału wielkości dopuszczalnych połowów”.

B – *Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków*

10. Zgodnie z motywami 2, 5, 10, 12 i 14 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków:

„(2) Niniejsze rozporządzenie powinno zawierać wszystkie podstawowe elementy wspólnej organizacji rynku produktów rolnych.

[...]

(5) Na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE Rada ma przyjmować środki dotyczące ustalania cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych. Dla jasności, w przypadkach gdy stosuje się art. 43 ust. 3 TFUE, niniejsze rozporządzenie powinno wyraźnie określać, że Rada przyjmie te środki na tej podstawie prawnej.

[...]

(10) Aby zapewnić stabilizację rynków oraz odpowiedni poziom życia ludności wiejskiej, opracowano zróżnicowany system wsparcia rynkowego dla poszczególnych sektorów i wprowadzono systemy wsparcia bezpośredniego przy uwzględnieniu różnych potrzeb każdego z tych sektorów, z jednej strony, oraz zależności zachodzących między nimi, z drugiej strony. Środki te przyjmują formę interwencji publicznej lub dopłat do prywatnego przechowywania. Istnieje potrzeba utrzymania środków wsparcia rynkowego przy jednoczesnym ich usprawnieniu i uproszczeniu.

[...]

(12) W celu zapewnienia jasności i przejrzystości przepisy dotyczące interwencji publicznej powinny zostać objęte wspólną strukturą przy jednoczesnym zachowaniu założeń polityki dla każdego sektora. W tym celu należy dokonać rozróżnienia pomiędzy programami referencyjnymi a cenami interwencyjnymi oraz zdefiniować ceny interwencyjne [...].

[...]

(14) Cena interwencyjna powinna składać się ze stałej ceny za określone ilości pewnych produktów, a w innych przypadkach powinna zależeć od przetargu, odzwierciedlając praktykę i doświadczenie w ramach poprzednich wspólnych organizacji rynków [WOR]”.

11. Artykuł 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, zatytułowany „Progi referencyjne”, ujęty w „Przepisach wprowadzających” tego rozporządzenia, przewiduje:

„1. Ustala się następujące progi referencyjne:

- a) w odniesieniu do sektora zbóż: 101,31 EUR za tonę – dotyczy etapu sprzedaży hurtowej towarów dostarczonych do magazynu, przed ich wyładowaniem;
- b) w odniesieniu do ryżu niełuskanego: 150 EUR za tonę w przypadku ryżu standardowej jakości określonej w załączniku III pkt A – dotyczy etapu sprzedaży hurtowej towarów dostarczonych do magazynu, przed ich wyładowaniem;
- c) w odniesieniu do cukru standardowej jakości określonej w załączniku III pkt B – dotyczy cukru luzem, EXW:
 - (i) w odniesieniu do cukru białego: 404,4 EUR za tonę;
 - (ii) w odniesieniu do cukru surowego: 335,2 EUR za tonę;
- d) w odniesieniu do sektora wołowiny i cielęciny: 2224 EUR za tonę tusz bydła płci męskiej o klasie uformowania/okrywy tłuszczowej R3 według unijnej skali klasyfikacji tusz bydła w wieku ośmiu miesięcy lub więcej, o której mowa w załączniku IV część A;
- e) w odniesieniu do sektora mleka i przetworów mlecznych:
 - (i) w odniesieniu do masła: 246,39 EUR za 100 kg;
 - (ii) w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku: 169,80 EUR za 100 kg;
- f) w odniesieniu do sektora wieprzowiny 1509,39 EUR za tonę tusz wieprzowych standardowej jakości określonych pod względem masy i zawartości chudego mięsa na podstawie unijnej skali klasyfikacji tusz wieprzowych, o której mowa w załączniku IV część B:
 - (i) tusze ważące od 60 kg do mniej niż 120 kg: klasa E;
 - (ii) tusze ważące od 120 kg do 180 kg: klasa R;
- g) w odniesieniu do sektora oliwy z oliwek:
 - (i) 1779 EUR za tonę oliwy z oliwek najwyższej jakości z pierwszego tłoczenia;

- (ii) 1710 EUR za tonę oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia;
- (iii) 1524 EUR za tonę oliwy z oliwek typu lampante o kwasowości wynoszącej dwa stopnie, która to kwota podlega obniżeniu o 36,70 EUR za tonę za każdy dodatkowy stopień kwasowości.

2. Komisja poddaje progi referencyjne przewidziane w ust. 1 przeglądowi na podstawie obiektywnych kryteriów, w szczególności w świetle zmian w produkcji, zmian kosztów produkcji (zwłaszcza środków produkcji) i zmian sytuacji na rynku. W razie konieczności progi referencyjne aktualizuje się zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą w świetle zmian w produkcji i sytuacji na rynku”.

12. Artykuł 15 tego rozporządzenia, zatytułowany „Cena interwencyjna”, stanowi:

„1. Cena interwencyjna oznacza:

- a) cenę zakupu produktów w ramach interwencji publicznej, w przypadku gdy zakup dokonywany jest po ustalonych cenach, lub
- b) maksymalną cenę, za jaką produkty kwalifikujące się do interwencji publicznej mogą zostać zakupione w przypadku zakupu w drodze procedury przetargowej.

2. Środki dotyczące ustalania poziomu cen interwencyjnych, w tym kwoty podwyżek i obniżek, są przyjmowane przez Radę zgodnie z art. 43 ust. 3 TFUE”.

C – *Rozporządzenie ustalające*

13. Zgodnie z motywami 2 i 3 rozporządzenia ustalającego¹⁰:

„(2) W celu zapewnienia jasności i przejrzystości przepisy dotyczące interwencji publicznej powinny zostać objęte wspólną strukturą przy jednoczesnym zachowaniu założeń polityki dla każdego sektora. W tym celu należy dokonać rozróżnienia pomiędzy progami referencyjnymi ustanowionymi w rozporządzeniu [o jednolitej wspólnej organizacji rynków], z jednej strony, a cenami interwencyjnymi, z drugiej strony, oraz zdefiniować te ostatnie [...].

(3) Przewidzieć należy poziom ceny interwencyjnej, stosowanej przy zakupie po stałej cenie lub w ramach procedury przetargowej, w tym

¹⁰ – Rozporządzenie Rady z dnia 16 grudnia 2013 r. określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych (Dz.U. 2013, L 346, s. 12).

w przypadkach, w odniesieniu do których konieczna może być korekta cen interwencyjnych [...]”.

14. Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi:

„W niniejszym rozporządzeniu określa się środki dotyczące ustalania cen, opłat, pomocy i ograniczeń ilościowych związanych z jednolitą wspólną organizacją rynków rolnych ustanowioną rozporządzeniem [o jednolitej wspólnej organizacji rynków]”.

15. Artykuł 2 owego rozporządzenia, zatytułowany „Ceny interwencyjne”, stanowi:

„1. Poziom cen interwencyjnych:

- a) w odniesieniu do pszenicy zwyczajnej, [pszenicy durum] jęczmienia, kukurydzy, ryżu niełuskanego i odtłuszczonego mleka w proszku jest równy odpowiednim progom referencyjnym określonym w art. 7 rozporządzenia [o jednolitej wspólnej organizacji rynków] w przypadku zakupu po ustalonych cenach [stałej cenie], a w przypadku zakupu w drodze procedury przetargowej nie przekracza odpowiednich progów referencyjnych;
- b) w odniesieniu do masła jest równy 90% progu referencyjnego określonego w art. 7 rozporządzenia [o jednolitej wspólnej organizacji rynków] w przypadku zakupu po ustalonych cenach [stałej cenie], a w przypadku zakupu w drodze procedury przetargowej nie przekracza 90% tego progu referencyjnego;
- c) w odniesieniu do wołowiny i cielęciny nie przekracza poziomu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 lit. c) rozporządzenia [o jednolitej wspólnej organizacji rynków].

2. Ceny interwencyjne w odniesieniu do pszenicy zwyczajnej, [pszenicy durum] jęczmienia, kukurydzy i ryżu niełuskanego, o których mowa w ust. 1, są dostosowywane w drodze podwyższenia lub obniżania cen na podstawie głównych kryteriów jakościowych dla tych produktów.

3. Komisja przyjmuje akty wykonawcze określające podwyższenie lub obniżenie cen interwencyjnych produktów, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, na warunkach tam określonych. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 15 ust. 2.”.

III – Okoliczności powstania sporu

16. Po raz pierwszy wspólna organizacja rynków rolnych została całościowo i jednolicie skodyfikowana w rozporządzeniu (WE) nr 1234/2007¹¹ wydanym na podstawie art. 37 traktatu WE.

17. Po wejściu w życie traktatu FUE Komisja przedstawiła w dniu 12 października 2011 r. pięć projektów rozporządzeń Parlamentu i Rady lub samej Rady, mających za przedmiot głęboką reformę WPR. Wśród nich znajdował się projekt rozporządzenia Parlamentu i Rady o jednolitej wspólnej organizacji rynków. Ów „projekt reformy” był oparty na art. 43 ust. 2 TFUE i w art. 7 zawierał przepis dotyczący ustalania „cen referencyjnych”.

18. W tym samym dniu Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia Rady określającego środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych, którego podstawą prawną był art. 43 ust. 3 TFUE.

19. W dniu 4 lipca 2012 r. Parlament zatwierdził sprawozdanie swojej Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która w uzasadnieniu stwierdziła, że przedstawiony przez Komisję projekt rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków jest sprzeczny z uprawnieniami prawodawcy wynikającymi z art. 43 ust. 2 TFUE, i z tego względu zaproponowała „usunąć wszelkie przepisy odnoszące się do art. 43 ust. 3 [TFUE]”.

20. W dniu 13 września 2012 r. prezydencja Rady wysłała do Specjalnego Komitetu ds. Rolnictwa dokument roboczy, wskazując, że w jej ocenie wyłącznie Rada może zgodnie z art. 43 ust. 3 TFUE ustalać między innymi ceny referencyjne produktów rolnych, które mogą być przedmiotem interwencji publicznej. Zgodnie ze streszczeniem Rady¹² podczas następnego posiedzenia Specjalnego Komitetu ds. Rolnictwa w dniu 17 września 2012 r. stanowisko takie przyjęła „znaczna większość” państw członkowskich.

21. Następnie Sekretariat Generalny Rady przedstawił w dniu 12 października 2012 r. projekt rozporządzenia ustalającego, które poza cenami interwencyjnymi dotyczyło także „cen referencyjnych”. Projekt ten został przyjęty przez Specjalny Komitet ds. Rolnictwa Rady w dniu 5 listopada 2012 r.

¹¹ – Rozporządzenie Rady z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (Dz.U. 2007, L 299, s. 1); na temat historii tego rozporządzenia zob. J. Hartig Danielsen, *EU agricultural law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2013, s. 56.

¹² – Zobacz Rada, streszczenie z dnia 28 września 2012 r. dotyczące 1438. posiedzenia Specjalnego Komitetu ds. Rolnictwa z dnia 17 września 2012 r., 13828/12, s. 5, nr 1 (załącznik A.2 do skargi).

22. W dniach 13 grudnia 2012 r. i 12 marca 2013 r. prezydencja Rady przekazała skonsolidowane wersje projektu rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków. Artykuł 7 zdanie pierwsze tych dwóch projektów odsyłał w tytule do cen referencyjnych i stwierdzał następnie, że „środki dotyczące ustalania cen referencyjnych są przyjmowane przez Radę zgodnie z art. 43 ust. 3 [TFUE]”.

23. W dniu 13 marca 2013 r. Parlament przyjął poprawkę, w drodze której wszystkie ceny referencyjne zostały ponownie ujęte w art. 7 projektu rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków.

24. Brak zgody między instytucjami doprowadził w okresie od 11 kwietnia do 26 czerwca 2013 r. do przeszło dziesięciu nieformalnych spotkań trójstronnych w sprawie przyszłości rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków. W końcowej fazie tych spotkań trójstronnych w dniu 4 czerwca 2013 r. Sekretariat Generalny Rady przesłał sprawozdanie, z którego można wywieść, że ustalanie cen referencyjnych pozostaje przedmiotem sporu. Na wszystkich ostatnich spotkaniach trójstronnych Parlament sygnalizował, że nie zatwierdzi pakietu reformy WPR, jeżeli w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynków nie znajdują się przepisy dotyczące cen referencyjnych.

25. W celu przygotowania posiedzenia, które miało się odbyć w dniach 24 i 25 czerwca 2013 r., prezydencja Rady przedstawiła w dniu 21 czerwca 2013 r. dokument roboczy, który odzwierciedlał stan spotkań trójstronnych. Dokument ten zawierał „Reference prices”.

26. W dniu 25 czerwca 2013 r. prezydencja Rady przekazała do tego dokumentu roboczego addendum, w którym opisano nierozstrzygnięte kwestie sporne. W części zatytułowanej „Positions on Article 43(3) related provisions” w odniesieniu do projektu rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków prezydencja, w celu osiągnięcia kompromisu („landing zone”), zaproponowała użycie pojęcia „progu referencyjnego”.

27. W nocy z dnia 25 na 26 czerwca 2013 r., po wielu przerwach w posiedzeniu, kwalifikowana większość w Radzie przychyliła się wreszcie do wniosku Parlamentu o zawarcie w art. 7 omawianego rozporządzenia cen referencyjnych, zwanych obecnie „progami referencyjnymi”. Za taką zmianą ogólnego kierunku nie opowiedziały się jednak rządy niemiecki i Zjednoczonego Królestwa, które wstrzymały się od głosu.

28. W dniu 25 września 2013 r. prezydencja Rady przekazała dokument roboczy obejmujący kompletną skonsolidowaną wersję projektu rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków. W wersji tej całość projektu odzwierciedlała porozumienie wypracowane podczas wewnętrznych spotkań trójstronnych. Artykuł 7 skonsolidowanej wersji projektu rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków nie był już zatytułowany „Ceny

referencyjne”, lecz „Progi referencyjne”. Treść uregulowania pozostała ponadto bez zmiany.

29. W dniu 13 grudnia 2013 r. Sekretariat Generalny Rady przekazał delegacjom notę, w której postanowiono, że „wynik negocjacji dotyczących stosowania art. 43 ust. 3 TFUE wpisuje się w ramy globalnego kompromisu w sprawie aktualnej reformy WPR i absolutnie nie przesądza o stanowisku poszczególnych instytucji w kwestii zakresu stosowania tego postanowienia ani o dalszym rozwoju tego zagadnienia, a w szczególności o ewentualnym nowym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

30. W części zatytułowanej „Deklaracja Rady w przedmiocie art. 43 ust. 3 [TFUE]” stwierdzono, jeśli chodzi o wyniki negocjacji w sprawie WPR na spotkaniu trójstronnym w czerwcu 2013 r., że „Rada potwierdza, iż celem jej decyzji, by rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków odnosiło się do kwestii objętych art. 43 ust. 3 TFUE, było wyłącznie osiągnięcie kompromisu w nadzwyczajnych okolicznościach tego spotkania trójstronnego”.

31. Rząd niemiecki oświadczył w powyższej kwestii, że z różnych względów nie może poprzeć niektórych propozycji zawartych w projekcie rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków. W ocenie rządu niemieckiego, na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE, wyłącznie do Rady – na wniosek Komisji – należy przyjmowanie między innymi „środk[ów] dotycząc[ych] ustalania cen”. Rząd niemiecki uznał, że nie można odstępować od tej zasady podziału kompetencji pomiędzy instytucje Unii, i oświadczył, że w związku z tym odrzuca ten projekt rozporządzenia.

32. Wobec powyższego w głosowaniu w sprawie przyjęcia rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, które odbyło się w dniu 16 grudnia 2013 r., rząd niemiecki głosował przeciwko przyjęciu tego rozporządzenia, a rząd Zjednoczonego Królestwa wstrzymał się od głosu. W głosowaniu w sprawie przyjęcia rozporządzenia ustalającego, które odbyło się tego samego dnia, rządy niemiecki i Zjednoczonego Królestwa wstrzymały się od głosu. Przy tej okazji Rada „potwierdziła” w protokole posiedzenia, że „celem jej decyzji, by rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków odnosiło się do kwestii objętych art. 43 ust. 3 traktatu FUE, było wyłącznie osiągnięcie kompromisu w nadzwyczajnych okolicznościach [...] spotkania trójstronnego” oraz że „decyzja ta nie będzie miała wpływu na stanowisko, jakie Rada będzie zajmować w przyszłości w celu ochrony uprawnień przyznanych jej na mocy traktatu z Lizbony”.

IV – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

33. Rząd niemiecki wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności dwóch zaskarżonych przepisów przy jednoczesnym utrzymaniu w mocy skutków tych

przepisów do czasu wejścia w życie uregulowań przyjętych na właściwej podstawie prawnej oraz o obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania.

34. W odpowiedzi na skargę Parlament wnosi do Trybunału o uznanie skargi za niedopuszczalną lub, tytułem żądania ewentualnego, o oddalenie skargi i obciążenie Republiki Federalnej Niemiec kosztami postępowania.

35. Z kolei Rada pozostawia uznaniu Trybunału orzeczenie o głównych żądaniach rządu niemieckiego, a ponadto, na wypadek uwzględnienia tych żądań przez Trybunał, wnosi o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonych przepisów do czasu wejścia w życie przepisów przyjętych na właściwej podstawie prawnej oraz o obciążenie każdej ze stron jej własnymi kosztami.

36. Rządy czeski i Zjednoczonego Królestwa przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów w celu poparcia żądań rządu niemieckiego, natomiast Komisja przystąpiła do sprawy po stronie Parlamentu.

37. Wszystkie wymienione powyżej strony wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 3 lutego 2016 r.

V – Analiza

A – W przedmiocie dopuszczalności

1. Główne argumenty stron

38. Parlament i Komisja uważają, że skarga powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna z tego powodu, iż art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków nie może zostać oddzielony od pozostałej części aktu. W ocenie Parlamentu artykuł ten wpisuje się w pełni w cele tego rozporządzenia i służy osiągnięciu tych celów. Istota rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków uległaby bowiem zmianie, gdyby stwierdzono nieważność art. 7. Ponadto art. 7 pełni w ramach tego rozporządzenia wiele funkcji i funkcje te są związane z innymi przepisami tego rozporządzenia.

39. Rząd niemiecki i rządy występujące w charakterze interwenientów, a także Rada podkreślają, że ani Parlament, ani Komisja nie wykazały, jak i w jakim stopniu stwierdzenie nieważności art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków mogłoby zmienić istotę tego rozporządzenia, które zawiera przeszło dwieście przepisów obejmujących wszystkie aspekty i wszystkie sektory WPR.

2. Ocena

40. Stwierdzenie nieważności części aktu Unii jest możliwe tylko pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu. Ten wymóg

rozerwalności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu jest zmiana jego istoty¹³.

41. Ani całościowa koncepcja rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, którego wachlarz tematyczny jest raczej heterogeniczny, ani treść art. 7 tego rozporządzenia lub związek między progami referencyjnymi i cenami interwencyjnymi¹⁴ nie przemawiają za tym, że zaskarżony przepis nie może zostać oddzielony. Nie widzę żadnego istotnego elementu pozwalającego twierdzić, że istota rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków uległaby zmianie w razie stwierdzenia nieważności zaskarżonego przepisu.

42. W związku z powyższym uważam, że niniejsza skarga jest dopuszczalna.

B – *Co do istoty*

1. Wniosek o stwierdzenie nieważności art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków

a) Podstawowe argumenty stron

i) (i) Rząd niemiecki

43. Rząd niemiecki twierdzi, że Parlament i Rada oparły art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków na błędnej podstawie prawnej. Biorąc pod uwagę, że w przypadku „cen referencyjnych”, przemianowanych ostatecznie na „progi referencyjne”, chodzi o „środek dotyczący ustalania cen”, art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków powinien być zostać bezwzględnie oparty na art. 43 ust. 3 TFUE.

44. Na poparcie wniosku o stwierdzenie nieważności rząd niemiecki odwołuje się do wcześniejszego systemu wspólnej organizacji rynków rolnych, to jest do systemu wynikającego z rozporządzenia nr 1234/2007, w którego motywie 16 „cenę referencyjną” zdefiniowano jako cenę wynikającą z decyzji Rady dotyczącej kierunków polityki. W tym kontekście rząd ten zauważa, że rozporządzenie nr 1234/2007 wyraźnie przyznawało Radzie uprawnienie do zmiany cen referencyjnych. Ponadto jego zdaniem dawna wspólna organizacja rynku rolnego, a także geneza rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków (a w szczególności geneza art. 7 tego rozporządzenia) wskazują na to, że system środków dotyczących ustalania cen produktów rolnych nie został zmieniony co do istoty oraz że ceny lub progi referencyjne pozostają „siatką bezpieczeństwa” WPR. Natomiast, jak dalej twierdzi rząd niemiecki, włączenie art. 7 do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, a także

¹³ – Zobacz wyrok Komisja/Parlament i Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁴ – Zobacz zawarta w tej opinii analiza co do istoty.

zastąpienie pojęcia „cen referencyjnych” „progami referencyjnymi” wynikają z politycznego kompromisu, który wypracowano wyłącznie po to, żeby uniknąć porażki całego pakietu reform WPR.

45. Odnosząc się do brzmienia art. 43 ust. 3 TFUE, rząd niemiecki podkreśla, że zgodnie z tym postanowieniem, które nie wprowadza rozróżnienia na ceny w wąskim lub w szerokim znaczeniu, lecz jest w nim ogólnie mowa o „środk[ach] dotycząc[ych] ustalania cen”, wszystkie istotne elementy ustalania cen należą do właściwości Rady. Zważywszy, że art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków ustala konkretną jednostkę pieniężną w odniesieniu do pewnych produktów rolnych, zaś art. 2 rozporządzenia ustalającego definiuje cenę interwencyjną jako pewien procent „progu referencyjnego”, ceny interwencyjne i ceny referencyjne są ściśle związane z cenami rynkowymi, a art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków jest istotnym elementem ustalania cen.

46. Mając wciąż na uwadze cele art. 43 ust. 3 TFUE, rząd niemiecki twierdzi, że art. 7 ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków przewiduje, iż progi referencyjne są aktualizowane w zależności od zmian w produkcji i sytuacji na rynku, i nakłada na Komisję obowiązek regularnego badania cen referencyjnych, a w szczególności zmian w produkcji i tendencji na rynku. Jeżeli zatem organ prawodawczy powinien reagować szybko, elastycznie i skutecznie na zakłócenia na rynku, reakcja ta byłaby o wiele szybsza, gdyby właściwa była Rada – która w przeciwieństwie do tego, co narzucały jej uregulowania obowiązujące „przed Lizboną”, nie musi już nawet konsultować się z Parlamentem.

47. Jeśli chodzi o stosunek między art. 43 ust. 2 TFUE i art. 43 ust. 3 TFUE, rząd niemiecki utrzymuje, że art. 43 ust. 3 TFUE wyklucza w swoim zakresie stosowania ust. 2 lub przynajmniej że te dwa ustępy wykluczają się wzajemnie. W każdym razie w ocenie rządu niemieckiego pomiędzy tymi dwiema normami, które stanowią dwie różne i samodzielne podstawy prawne, nie ma żadnej hierarchii.

48. Ponadto rząd niemiecki uważa, że art. 43 ust. 3 TFUE byłby zupełnie pozbawiony sensu i utraciłby zatem skuteczność (effet utile), gdyby art. 43 ust. 2 TFUE został zastosowany jako podstawa prawna w niniejszym przypadku. Ponadto zasada równowagi instytucjonalnej organów Unii oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje uprawnienia z poszanowaniem uprawnień innych instytucji.

49. Powołując się na orzecznictwo Trybunału dotyczące wyboru podstawy prawnej do przyjmowania aktów prawnych Unii, rząd niemiecki uważa, że w niniejszym przypadku wszystkie elementy obiektywne, które mogą być przedmiotem kontroli sądowej, wskazują na to, iż wyłącznie art. 43 ust. 3 TFUE stanowi stosowną podstawę prawną. W omawianym przypadku wykluczone jest

także posłużenie się dwiema podstawami prawnymi, gdyż dyspozycje przewidziane kolejno w art. 43 ust. 2 TFUE i w art. 43 ust. 3 TFUE mogą być stosowane niezależnie od siebie.

50. Jeśli chodzi o argument Parlamentu, zgodnie z którym z art. 40 ust. 2 TFUE wynika, że wykonując uprawnienia wynikające z art. 43 ust. 2 TFUE, prawodawca Unii może przyjmować wszystkie środki wskazane w art. 40 ust. 2 TFUE, w tym „regulację cen”, rząd niemiecki uważa, że argument ten nie uwzględnia istnienia art. 43 ust. 3 TFUE. Rząd niemiecki twierdzi, że przy takiej koncepcji art. 43 ust. 3 byłby zbędny.

ii) (ii) Rada i rządy występujące w charakterze interwenientów

51. Rada oraz obydwa rządy występujące w charakterze interwenientów popierają argumenty rządu niemieckiego. Dodatkowo Rada twierdzi, powołując się na art. 294 ust. 1 TFUE, że traktaty w żaden sposób nie potwierdzają hipotezy, jakoby zwykła procedura ustawodawcza miała pierwszeństwo przed przepisami przewidującymi przyjmowanie aktów o charakterze nieustawodawczym. Rządy występujące w charakterze interwenientów dodają, że w ich ocenie art. 43 ust. 3 TFUE stanowi *lex specialis* wobec szerszych środków, o których mowa w art. 43 ust. 2 TFUE.

iii) (iii) Parlament i Komisja

52. Parlament, wspierany przez Komisję, podziela opinię rządu niemieckiego, zgodnie z którą art. 43 ust. 2 TFUE i art. 43 ust. 3 TFUE stanowią dwie odrębne podstawy prawne, nawet jeśli – jak podnosi Parlament – istnieje między nimi silna zależność kontekstowa. Niemniej obie te instytucje utrzymują, że art. 43 ust. 3 TFUE przyznaje Radzie wyłącznie bardzo szczególne uprawnienie, o charakterze wykonawczym, do ustalania dokładnych i ostatecznych cen. Każdy inny środek wykraczający poza tę działalność wchodzi w zakres stosowania art. 43 ust. 2 TFUE, co zdaniem Parlamentu wynika z zawartego w tym postanowieniu odesłania do art. 40 TFUE i z brzmienia art. 40 ust. 1 TFUE, a przede wszystkim z brzmienia art. 40 ust. 2 TFUE, który wyraźnie wymienia regulację cen wśród podstawowych elementów mogących stanowić wspólną organizację rynku.

53. Parlament wywodzi z powyższego, że „środki”, do których przyjmowania art. 43 ust. 3 TFUE upoważnia Radę, mogą zostać zakwalifikowane jako „akty wykonawcze *sui generis*”. W jego ocenie procedurę o charakterze nieustawodawczym, o której mowa w art. 43 ust. 3 TFUE, należy postrzegać jako wyjątek od ogólnej reguły przewidzianej w art. 43 ust. 2 TFUE. Natomiast Komisja dostrzega stosunek hierarchiczny pomiędzy art. 43 ust. 2 TFUE i art. 43 ust. 3 TFUE. Instytucja ta dodaje, że prawodawca europejski dysponuje znacznymi uprawnieniami dyskrecyjnymi w kwestii tego, co pozostawia on organom wykonawczym, oraz że w omawianym przypadku prawodawca nie

popenił żadnego oczywistego błędu przy wykonywaniu tych uprawnień, nawet jeżeli art. 43 ust. 3 TFUE przewiduje wyraźne przekazanie uprawnień.

54. Jeśli chodzi o cel i treść art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, Parlament twierdzi, że cel ten jest identyczny z celem rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, to jest z „ustan[owieniem] wspóln[ej] organizacj[i] rynków produktów rolnych” – a zatem że cele te są nierozzerwalne. W ocenie Parlamentu i Komisji art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków służy jako podstawowy przepis dla systemu interwencji we wspólnej organizacji rynku. Progi referencyjne, jako „siatka bezpieczeństwa WPR”, stanowią element uruchamiający mechanizm interwencji i inne rodzaje środków wspierania rynków. W tym kontekście Komisja podnosi, że progi referencyjne były – poza opisanym tu przypadkiem – wielokrotnie uwzględniane w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynków i w rozporządzeniu ustalającym, na przykład przy przyznawaniu dopłat do prywatnego przechowywania oraz do ustalania refundacji produkcyjnej w sektorze cukru.

55. Jeśli chodzi o określenie „progów referencyjnych”, które zarówno w rozporządzeniu nr 1234/2007, jak i w ramach negocjacji w sprawie reformy WPR zwane były „cenami referencyjnymi”, Parlament zauważa, że tytuł art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków został zmieniony w celu spełnienia wymagań Rady. Dla Komisji dawne określenie „progów referencyjnych” było mylące, ponieważ „ceny referencyjne” stanowiły już wartości progowe, które kierowały ustaleniem rzeczywistych cen i miały wyłącznie funkcję orientacyjną.

56. W kwestii odwołania się przez rząd niemiecki do poprzedniego systemu wspólnej organizacji rynków Parlament i Komisja uważają, że rząd ten pomija milczeniem fakt, iż rozporządzenie nr 1234/2007 zostało przyjęte na innej podstawie prawnej, a mianowicie na podstawie art. 37 WE.

57. Co do argumentu rządu niemieckiego, jakoby skuteczność (effet utile) art. 43 ust. 3 TFUE była zagrożona, gdyby art. 7 rozporządzenia mógł zostać oparty na art. 43 ust. 2 TFUE, Parlament uważa, że przyjęcie rozporządzenia ustalającego jako takiego wystarczy do wykazania skuteczności (effet utile) art. 43 ust. 3 TFUE.

58. Ani Parlament, ani Komisja nie widzą bowiem konieczności szybkiego dostosowania progów referencyjnych do zmian na rynku, które zdaniem rządu niemieckiego wymagają interwencji Rady. W ocenie Parlamentu, nawet jeżeli art. 43 ust. 3 TFUE ma zapewniać szybkie ustalanie cen, i choć funkcja ta była w historii WPR ważnym wymogiem, to już w przeszłości traciła ona coraz bardziej na znaczeniu, a w praktyce zanikła.

59. Pomocniczo Parlament utrzymuje, że gdyby art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków służył osiągnięciu celów określonych w art. 43 ust. 2 i 3 TFUE, to zaskarżony przepis byłby wciąż ważny z racji dominującego charakteru celów określonych w art. 43 ust. 2 TFUE.

b) Ocena

i) (i) Przypomnienie ogólnego orzecznictwa Trybunału w sprawie podstawy prawnej

60. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należy w szczególności celowość lub, innymi słowy, cel i treść tego aktu¹⁵. Można także dokonać analizy kontekstu normatywnego¹⁶. To nie procedury przesądzą o podstawie prawnej danego aktu, lecz podstawa prawna aktu przesądza o procedurach, które znajdują zastosowanie w celu jego przyjęcia¹⁷. Jeżeli analiza danego środka wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe, i jeżeli jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego¹⁸.

61. Trybunał orzekł, że tylko w wyjątkowym przypadku, gdy środek zmierza jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub ma kilka elementów składowych związanych w sposób nierozłączny, a żaden z tych celów lub elementów nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, i tym samym zastosowanie znajdują różne postanowienia traktatu, środek taki można wydać na różnych odpowiednich podstawach prawnych¹⁹. Niemniej Trybunał orzekł już, że użycie

¹⁵ – Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 26 marca 1987 r., Komisja/Rada, 45/86, EU:C:1987:163, pkt 11; z dnia 23 lutego 1988 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, 68/86, EU:C:1988:85, pkt 24; z dnia 11 czerwca 1991 r., Komisja/Rada, C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 10; z dnia 6 listopada 2008 r., Parlament/Rada, C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 34; a także z dnia 26 listopada 2014 r., Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 51.

¹⁶ – Zobacz wyrok z dnia 8 września 2009 r., Komisja/Parlament i Rada, C-411/06, EU:C:2009:518, pkt 64, 65.

¹⁷ – Zobacz wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 80.

¹⁸ – Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 30 stycznia 2001 r., Hiszpania/Rada, C-36/98, EU:C:2001:64, pkt 59; z dnia 6 listopada 2008 r., Parlament/Rada, C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 35.

¹⁹ – Zobacz podobnie wyroki: z dnia 11 września 2003 r., Komisja/Rada, C-211/01, EU:C:2003:452, pkt 40; z dnia 6 listopada 2008 r., Parlament/Rada, C-155/07, EU:C:2008:605, pkt 36.

dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, gdy określone dla obu tych podstaw prawnych procedury są ze sobą niezgodne²⁰.

ii) (ii) Przypomnienie ogólnego orzecznictwa Trybunału w sprawie podstawy prawnej: art. 43 TFUE

62. Trybunał miał już okazję wypowiedzieć się w przedmiocie odpowiednich zakresów stosowania art. 43 ust. 2 i 3 TFUE w dwóch sprawach dotyczących wspólnej polityki rybołówstwa.

63. Sprawa pierwsza, w której zapadł wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., Parlament i Komisja/Rada (zwany dalej „wyrokiem wenezuelskim”)²¹, dotyczyła kwestii, czy Rada, przyjmując na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE decyzję o przyznaniu uprawnień do połowów u wybrzeży Gujany Francuskiej statkom wenezuelskim²², dokonała wyboru właściwej podstawy prawnej, czy też nie. Trybunał orzekł przecząco i w związku z tym stwierdził nieważność decyzji Rady ze względu na brak właściwości. W ocenie Trybunału właściwą podstawę prawną stanowił art. 43 ust. 2 TFUE, a zatem przyjęcie omawianego aktu powinno nastąpić zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

64. Ściślej mówiąc, Trybunał orzekł, że „przyjęcie przepisów, o których mowa w art. 43 ust. 2 TFUE, musi bowiem poprzedzać przeprowadzenie oceny kwestii, czy przepisy te są »niezbędne«, aby móc realizować uregulowane w traktacie FUE i związane ze wspólnymi politykami cele, efektem czego wiąże się ono z podjęciem [decyzji politycznej], które jest zastrzeżone dla unijnego prawodawcy. Natomiast przyjęcie środków [...] zgodnie z art. 43 ust. 3 TFUE nie wymaga przeprowadzenia takiej oceny, gdyż środki takie mają charakter głównie techniczny i powinny być przyjmowane celem wykonania przepisów przyjętych na podstawie ust. 2 tego samego artykułu”²³.

65. W wyroku wenezuelskim²⁴ Trybunał wstrzymał się jednak z dalszym definiowaniem tego, co rozumie przez „decyzję polityczną” oraz przez środki mające „charakter głównie techniczny”. W związku z tym zastanawiam się, czy te

²⁰ – Zobacz wyroki: z dnia 11 czerwca 1991 r., Komisja/Rada, C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 17–21; z dnia 25 lutego 1999 r., Parlament/Rada, C-164/97 i C-165/97, EU:C:1999:99, pkt 14.

²¹ – Wyrok C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400.

²² – W owej sprawie chodziło o decyzję Rady 2012/19/UE z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie zatwierdzenia w imieniu Unii Europejskiej deklaracji w sprawie przyznania uprawnień do połowów na wodach UE w wyłącznej strefie ekonomicznej u wybrzeży Gujany Francuskiej statkom rybackim pływającym pod banderą Boliwariańskiej Republiki Wenezueli, w wyłącznej strefie ekonomicznej u wybrzeży Gujany Francuskiej (Dz.U. 2012, L 6, s. 8).

²³ – Zobacz wyrok wenezuelski z dnia 26 listopada 2014 r., C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 50.

²⁴ – Wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400.

dwa pojęcia wzajemnie się wykluczają. Jak na przykład należałoby określić środek, który wydaje się środkiem technicznym, ale ma silny wpływ na budżet? Czy w takim wypadku nie chodzi także o środek będący „decyzją polityczną”?

66. W drugiej sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 1 grudnia 2015 r., Parlament i Komisja/Rada (zwany dalej „wyrokiem dorszowym”)²⁵, Trybunał stwierdził nieważność rozporządzenia Rady ustanawiającego długoterminowy plan w zakresie zasobów dorsza²⁶, uznając, że po raz kolejny Rada przekroczyła uprawnienia przyznane jej w art. 43 ust. 3 TFUE.

67. W ww. wyroku Trybunał powtórzył, że art. 43 ust. 3 TFUE może obejmować środki, które nie ograniczają się do ustalania i przydziału uprawnień do połowów, o ile środki te nie wiążą się z mającym polityczny charakter wyborem zastrzeżonym dla prawodawcy Unii z uwagi na ich „niezbędność” do realizacji celów związanych ze wspólną polityką rybołówstwa. Tymczasem zamiast powtarzać sformułowanie, zgodnie z którym „przyjęcie środków dotyczących ustalania i przydziału uprawnień do połowów zgodnie z art. 43 ust. 3 TFUE nie wymaga przeprowadzenia takiej oceny, gdyż środki takie mają charakter głównie techniczny i powinny być przyjmowane *celem wykonania przepisów przyjętych na podstawie ust. 2 tego samego artykułu*”²⁷, Trybunał sprecyzował, że aktów tych nie należy mylić z aktami przewidzianymi w art. 291 ust. 2 TFUE i dlatego postanowienie to nie daje żadnych wskazówek co do zakresu stosowania art. 43 ust. 3 TFUE²⁸.

68. W mojej ocenie trudno utożsamiać środki przyjęte na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE z „uprawnieniami wykonawczymi” w rozumieniu art. 291 TFUE²⁹. A jednak takie doprecyzowanie przez Trybunał wydaje mi się niezbędne w celu uniknięcia ewentualnego mylenia tych dwóch pojęć. W tym duchu proponuję od tej pory unikać wszelkiego odwoływania się do aktów wykonawczych w ramach art. 43 ust. 3 TFUE.

²⁵ – Wyrok C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790.

²⁶ – Rozporządzenie Rady (UE) nr 1243/2012 z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1342/2008 ustanawiające długoterminowy plan w zakresie zasobów dorsza i połowów tych zasobów (Dz.U. 2012, L 352, s. 10).

²⁷ – Wyróżnienie moje.

²⁸ – Zobacz pkt 52–54 wyroku dorszowego z dnia 1 grudnia 2015 r., C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790.

²⁹ – W systematyce traktatu z Lizbony uprawnienie do przyjmowania aktów wykonawczych jest bowiem zazwyczaj przewidziane w prawie wtórnym (zob. art. 291 ust. 2 TFUE), w przeciwieństwie do art. 43 ust. 3 TFUE, który jest oczywiście przepisem prawa pierwotnego. Ponadto w art. 291 ust. 2 TFUE uprawnienie to zostało przyznane Komisji, a nie Radzie.

69. Co więcej, w wyroku dorszowym³⁰ Trybunał uściślił, że „art. 43 ust. 2 i 3 TFUE [art. 43 ust. 2 TFUE i art. 43 ust. 3 TFUE] służą odmiennym celom i każdy z nich ma szczególny zakres stosowania, skutkiem czego mogą być stosowane osobno jako podstawa przyjęcia określonych środków³¹ w ramach [wspólnej polityki rybołówstwa], przy czym przy przyjmowaniu aktów na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE Rada działa w granicach swych kompetencji oraz w stosownych przypadkach z poszanowaniem ram prawnych już określonych na podstawie art. 43 ust. 2 TFUE”³². Trybunał uzasadnił to stwierdzenie kontekstem historycznym, wskazując na to, że art. 37 WE został zastąpiony art. 43 ust. 2 i 3 TFUE oraz że z tego powodu ewentualną paralelę między art. 37 WE a art. 43 TFUE należy oceniać z uwzględnieniem ust. 2 i 3 tego drugiego postanowienia³³.

70. A zatem z dotychczas wydanych przez Trybunał wyroków wynika, że akty przyjęte na podstawie art. 43 ust. 3 TFUE nie stanowią wprawdzie aktów ustawodawczych, ale nie stanowią one także zwykłych środków wykonawczych przewidzianych w art. 291 ust. 2 TFUE. Większość doktryny jest zdania – podobnie jak rzecznik generalna J. Kokott w opinii w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*³⁴ – że chodzi o uprawnienie samodzielne i *sui generis*³⁵.

71. Ponadto okoliczność, że procedura przewidziana w art. 43 ust. 3 TFUE nie jest uznawana za „zwykłą procedurę ustawodawczą”, nie ma żadnego wpływu na relację pomiędzy tymi dwiema procedurami. Każda z procedur przewidzianych w art. 43 ust. 2 i 3 TFUE ma swoją samodzielną podstawę prawną w traktacie. W świetle jasnego brzmienia art. 294 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym zwykłą procedurę ustawodawczą stosuje się wówczas, gdy w traktatach czyni się do niej odwołanie, trudno mi sobie wyobrazić, by pod względem prawnym można było mówić o procedurze domyślnej, która w pewien sposób miałaby pierwszeństwo przed innymi procedurami³⁶.

³⁰ – Wyrok z dnia 1 grudnia 2015 r., C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790.

³¹ – Wyróżnienie moje.

³² – Zobacz pkt 58 tego wyroku.

³³ – Zobacz pkt 57 wyroku dorszowego z dnia 1 grudnia 2015 r., C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790.

³⁴ – Opinia C-583/11 P, EU:C:2013:21, przypis 33.

³⁵ – Zobacz przykładowo D. Bianchi, *La politique agricole commune*, 2^e éd., Bruylant, Bruxelles 2012, s. 97; J. von Rintelen, w: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, 57. uaktualnione wydanie, sierpień 2015, C.H. Beck, Munich, article 43, point 11; a także W. Frenz, *Handbuch Europarecht, Band 6, Institutionen und Politiken*, Springer, Heidelberg 2011, pkt 2681.

³⁶ – Pozostaje to oczywiście bez uszczerbku dla kardynalnego znaczenia tej procedury w systemie traktatów.

72. Natomiast przytoczone wyżej orzecznictwo nie pozwala udzielić odpowiedzi na argument, zgodnie z którym podstawy prawnej, jaką stanowi art. 43 ust. 3 TFUE, można używać dopiero wtedy, gdy podjęto środki przewidziane w art. 43 ust. 2 TFUE³⁷. Trybunał nie stwierdził, że *jakakolwiek* autonomiczna decyzja, nawet uwzględniająca *względny* polityczne, wchodzi bezwzględnie w zakres stosowania art. 43 ust. 2 TFUE³⁸.

73. Zgodnie z moim rozumieniem orzecznictwa art. 43 TFUE zawiera dwie podstawy prawne, które wzajemnie się wykluczają.

74. To właśnie w świetle powyższych rozważań należy zbadać treść i cele art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków oraz ustalić, czy przepis ten mógł być ważnie przyjęty na podstawie prawnej, jaką jest art. 43 ust. 2 TFUE.

iii) (iii) Czy progi referencyjne, o których mowa w art. 7 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków, wchodzi w zakres stosowania art. 43 ust. 3 TFUE?

75. Artykuł 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, który znajduje się w „Przepisach wprowadzających” tego rozporządzenia, jest zatytułowany „Progi referencyjne”. Zgodnie z art. 7 ust. 1 progi referencyjne ustala się dla szeregu produktów rolnych w jednostce EUR za tonę lub EUR za 100 kilogramów. Na podstawie ust. 2 progi te są regularnie przez „Komisj[ę] podda[wane] [...] przeglądowi na podstawie obiektywnych kryteriów, w szczególności w świetle zmian w produkcji, zmian kosztów produkcji (zwłaszcza środków produkcji) i zmian sytuacji na rynku”. Ten sam art. 7 ust. 1 stanowi, że „[w] razie konieczności [progi te] aktualizuje się zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą w świetle zmian w produkcji i sytuacji na rynku”.

76. Niemniej jednak rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków nie dostarcza żadnej abstrakcyjnej lub choćby tylko „politycznej”³⁹ definicji „progu referencyjnego”.

77. Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków „cena interwencyjna” oznacza cenę zakupu produktów w ramach interwencji publicznej, w przypadku gdy zakup dokonywany jest po stałej cenie

³⁷ – Zobacz pkt 79 wyroku wenezuelskiego z dnia 26 listopada 2014 r., C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, w którym Trybunał zauważył, że zaskarżona tam decyzja „nie jest środkiem technicznym lub wykonawczym, tylko, przeciwnie, środkiem, któr[y] zakłada podjęcie autonomicznej decyzji”.

³⁸ – Zobacz pkt 66 opinii rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie dorszowej, C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:337.

³⁹ – Zobacz pkt 50 wyroku wenezuelskiego z dnia 26 listopada 2014 r., C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400.

[lit. a)] lub po maksymalnej cenie, za jaką produkty kwalifikujące się do interwencji publicznej mogą zostać zakupione w drodze procedury przetargowej [lit. b)]. Artykuł 15 ust. 2 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków stanowi, że „[ś]rodki dotyczące ustalania *poziomu*⁴⁰ cen interwencyjnych, w tym kwoty podwyżek i obniżek, są przyjmowane przez Radę zgodnie z art. 43 ust. 3 TFUE”. Motyw 12 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków przewiduje, że „należy dokonać rozróżnienia pomiędzy progami referencyjnymi a cenami interwencyjnymi oraz zdefiniować ceny interwencyjne”.

78. Z kolei art. 2 rozporządzenia ustalającego określa udział procentowy w odniesieniu do każdego produktu, któremu przypisano próg referencyjny w art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków. Ów udział procentowy progę referencyjnego stanowi zatem cenę interwencyjną.

79. Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków i rozporządzenie ustalające zachowują zatem strukturę i systematykę rozporządzenia nr 1234/2007, jeśli chodzi o określanie ceny interwencyjnej w dwóch następujących po sobie etapach.

80. Artykuł 43 ust. 3 TFUE odnosi się do „środk[ów] dotycząc[ych] ustalania cen”⁴¹.

81. W języku potocznym przez „cenę” rozumie się wartość towaru lub usługi wyrażoną w pieniądzu jako środku zamiennym⁴². Zgodnie z tą definicją ceny interwencyjne określone w rozporządzeniu ustalającym stanowią niezaprzeczalnie ceny. Dokładna kwota, począwszy od której produkty są kupowane, wynika tu bezpośrednio z zastosowania cen interwencyjnych do progów referencyjnych.

82. Jeśli chodzi o „progi referencyjne”, to nie ma znaczenia, czy stanowią one ceny, czy też nie⁴³, o ile stanowią one „środki dotyczące ustalania cen”. Pytanie,

⁴⁰ – Wyróżnienie moje.

⁴¹ – Należy dodać, że rzecznik generalna E. Sharpston w opinii w sprawach połączonych Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:334, pkt 158, dokonała porównania wielu wersji językowych art. 43 ust 3 TFUE i stwierdziła, że wersja angielska nieznacznie odbiega od innych wersji, ponieważ użyto w niej pojęcia „measures on”, które wydaje się bardziej restrykcyjne niż pojęcie „środków dotyczących”.

⁴² – Zobacz na przykład Słownik języka polskiego PWN, Warszawa 2002.

⁴³ – Długo można by dyskutować na temat kwestii, czy chodzi o cenę, czy też nie. Z jednej strony – jak twierdzi rząd Zjednoczonego Królestwa – można przyjąć, że progi referencyjne są cenami, ponieważ „są minimalnymi cenami, które [WPR] ma utrzymać w odniesieniu do danych surowców rolnych”. Z drugiej strony można twierdzić – tak jak Komisja – że „wyłącznie »ceny interwencyjne« są rzeczywistymi cenami, i to nie tylko w rozumieniu [Światowej Organizacji Handlu], lecz także zgodnie z uzusem językowym, tym bardziej że towary są kupowane wyłącznie po tych cenach”.

które należy zatem postawić, brzmi, czy „progi referencyjne” stanowią „środki dotyczące ustalania cen”.

83. Sięgnięcie do poprzednika rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, to jest do rozporządzenia nr 1234/2007, pomaga nam wyjaśnić charakter progów referencyjnych zwanych uprzednio cenami referencyjnymi. Przede wszystkim już motyw 11 rozporządzenia nr 1234/2007 potwierdzał, podobnie jak obecnie czyni to motyw 12 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, współistnienie cen referencyjnych i cen interwencyjnych. Następnie, motywy 16 i 28 rozporządzenia nr 1234/2007, których nie ma już w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynków, w sposób abstrakcyjny opisywały stosunek pomiędzy tymi dwoma terminami, nie pozostawiając żadnych wątpliwości co do tego, że ceny referencyjne były bardzo podobne do cen we właściwym rozumieniu tego słowa. W świetle okoliczności powstania sporu oraz wyroków wenezuelskiego⁴⁴ i dorszowego⁴⁵ koncepcję tę należy rozważyć moim zdaniem w ten sposób, że trzy wspomniane powyżej motywy rozporządzenia nr 1234/2007 zawierały względy polityczne dotyczące realizacji celów WPR, zaś art. 8 i 18 tegoż rozporządzenia, jako że zawierały ceny referencyjne i ceny interwencyjne, służyły ustalaniu cen i stanowiły zatem środek dotyczący ustalania cen. Ponadto w poprzednim stanie prawnym to art. 2 ust. 2 lit. c) definiował ceny interwencyjne, a art. 18 rozporządzenia nr 1234/2007 je ustalał.

84. Natomiast obecnie to art. 15 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków definiuje ceny interwencyjne, podczas gdy ceny te są ustalane w rozporządzeniu ustalającym.

85. Nawet jeżeli art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków nie ustala (końcowych) cen interwencyjnych, określa on w odniesieniu do szerokiej gamy produktów rolnych kwoty co do centa, którymi zgodnie z logiką rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków ma się kierować Rada przy ustalaniu późniejszych cen interwencyjnych.

86. Umieszczenie art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków wśród „przepisów wprowadzających” nie wydaje się moim zdaniem potwierdzać argumentacji Parlamentu i Komisji, jakoby progi referencyjne stanowiły *istotny element* wspólnej organizacji rynków rolnych, o której mowa w art. 43 ust. 2 TFUE. Zgodnie z orzecnictwem wynikającym z wyroków wenezuelskiego i dorszowego w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynków powinny figurować zasadnicze normy dotyczące wspólnej organizacji

⁴⁴ – Wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400.

⁴⁵ – Wyrok z dnia 1 grudnia 2015 r., C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790.

rynków. Tymczasem rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków w żaden sposób nie definiuje progów referencyjnych jako „istotnego elementu”⁴⁶.

87. Według mnie chodzi raczej o *istotny element ustalania cen interwencyjnych*, co oznacza, że rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków nie jest odpowiednim miejscem dla tego przepisu.

88. W odniesieniu do argumentu Komisji, zgodnie z którym uwzględnienie progów referencyjnych w wielu innych przepisach rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków i rozporządzenia ustalającego poza cenami interwencyjnymi potwierdza polityczne znaczenie i konieczność takich progów w rozumieniu art. 43 ust. 2 TFUE, wystarczy stwierdzić, że prawodawca Unii, odwołując się w innym kontekście do określonego pojęcia – w niniejszym przypadku progów referencyjnych – nie może pozbawić Rady jej uprawnień wynikających z art. 43 ust. 3 TFUE.

89. W odniesieniu do cen interwencyjnych istnieje zatem ścisły związek pomiędzy rozporządzeniem o jednolitej wspólnej organizacji rynków i rozporządzeniem ustalającym. Jak wyjaśniłem powyżej, art. 15 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków dostarcza definicji ceny interwencyjnej, która to definicja od dawna figuruje wśród przepisów WPR. Ceny interwencyjne jako takie są zaś określone w rozporządzeniu ustalającym.

90. Nie wydaje mi się natomiast, by motywy rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków potwierdzały ewentualną konieczność progów referencyjnych ani tym bardziej ich konkretnej formy jako wytyczne polityczne dla wspólnej organizacji rynków nadanej im w art. 7 tego rozporządzenia. Motywy rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków ograniczają się w tym kontekście do stwierdzenia, w motywie 12, że należy dokonać „rozdzielenia pomiędzy progami referencyjnymi a cenami interwencyjnymi oraz zdefiniować ceny interwencyjne”, przy czym nie potwierdzają one domniemanej, w rozumieniu art. 43 ust. 2 TFUE, konieczności przyjęcia tych progów przez prawodawcę europejskiego.

91. Podsumowując, wprowadzenie progów referencyjnych do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków nie wydaje się niezbędne do osiągnięcia celów WPR. Przeciwnie, chodzi o dziedzinę należącą do prerogatyw Rady w ramach jej kompetencji do określania środków dotyczących ustalania cen.

92. Całość powyższych rozważań skłania mnie do zakwalifikowania ustalania progów referencyjnych, które znajdują się w art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, jako „środka dotyczącego ustalania cen” w rozumieniu art. 43 ust. 3 TFUE.

⁴⁶ – Co już wskazuje na to, że najprawdopodobniej element nie jest tak naprawdę istotny dla wspólnej organizacji rynków rolnych.

93. Ponadto należy podkreślić, że to nie do prawodawcy, czyli Parlamentu i Rady, należy określenie zakresu art. 43 ust. 3 TFUE w drodze wydania lub niewydania przepisów w ramach art. 43 ust. 2 TFUE. Gdyby tak było, mogłoby to skutkować – jak w niniejszym przypadku – pozbawieniem skuteczności (effet utile) art. 43 ust. 3 TFUE. To nie instytucje polityczne, lecz państwa członkowskie jako panowie traktatów określają zakres stosowania tego artykułu. Należy tutaj także oddalić podniesiony przez Komisję argument, że stanowi to część politycznego procesu negocjacji. Nawet jeżeli niniejsza sprawa wydaje się zwykłym sporem między instytucjami⁴⁷, proces ten jest właśnie ograniczony uprawnieniami przewidzianymi w traktatach. Skutkiem odmiennej interpretacji byłoby bowiem przyznanie instytucjom politycznym prawa do przekraczania granic wyznaczonych przez traktaty.

94. Wreszcie, zważywszy, że obydwie podstawy prawne zawarte w art. 43 TFUE są od siebie odrębne w tym sensie, że wzajemnie się wykluczają, przytoczone wyżej orzecznictwo Trybunału dotyczące wyboru podstawy prawnej aktu Unii i ewentualnego użycia podwójnej podstawy prawnej⁴⁸ nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy. Niemniej jednak z orzecznictwa tego jasno wynika, że użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, gdy określone dla obu tych podstaw prawnych procedury są ze sobą niezgodne⁴⁹.

iv) (iv) Wnioski

95. Artykuł 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków został przyjęty na błędnej podstawie prawnej. Moim zdaniem należy zatem uwzględnić skargę rządu niemieckiego i stwierdzić nieważność tego przepisu.

2. Wniosek o stwierdzenie nieważności art. 2 rozporządzenia ustalającego

a) Argumenty stron

96. W odniesieniu do art. 2 rozporządzenia ustalającego rząd niemiecki twierdzi, że ze względów jasności i pewności prawa należy także stwierdzić nieważność tego artykułu w razie stwierdzenia nieważności art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, ponieważ bez tego drugiego przepisu

⁴⁷ – Zobacz podobnie J. Vandenberghe, *The Single Common Market Organization Regulation*, w: J.A. McMahon, M.N. Cardwell, *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham 2015, s. 78.

⁴⁸ – Zobacz w szczególności wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r., Komisja/Rada, C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 17–21.

⁴⁹ – Kumulacja podstaw prawnych, jak ma to miejsce w omawianym przypadku, mogłaby pozbawić procedurę przewidzianą w art. 43 ust. 3 TFUE jej istoty. Rada zostałaby w ten sposób pozbawiona możliwości szybkiej reakcji w zakresie ustalania cen. W przypadku takiej kumulacji wymagana byłaby także zwykła procedura ustawodawcza. Tymczasem podstawa prawna właściwa dla środków dotyczących ustalania cen, czyli art. 43 ust. 3 TFUE, właśnie nie przewiduje udziału Parlamentu i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

art. 2 rozporządzenia ustalającego nie będzie już mógł być stosowany ani wywoływać skutków. Ponadto, poprzez odesłanie do art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, art. 2 rozporządzenia ustalającego przyczyniałby się do powstania błędnego wrażenia, że wspomniany art. 7 został przyjęty na właściwej podstawie prawnej.

b) Ocena

97. Jak już jasno wynika z brzmienia art. 2 rozporządzenia ustalającego, przepis ten nie zawiera żadnej dokładnej kwoty, na której mogłaby się opierać interwencja publiczna na rynku rolnym. Natomiast artykuł ten łączy interwencję publiczną dla każdego danego produktu ze szczególnym stosunkiem ceny rynkowej do kwoty, którą art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków przewiduje dla tego produktu. Stwierdzenie nieważności art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków, które proponuje Trybunałowi, pozbawiłoby zatem art. 2 rozporządzenia ustalającego wszelkiej mającej zastosowanie treści.

98. W takich okolicznościach, ze względów jasności i pewności prawa, należy także stwierdzić nieważność art. 2 rozporządzenia ustalającego, który to przepis nie mógłby już być dłużej stosowany w związku ze stwierdzeniem nieważności art. 7 rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynków.

3. Wniosek o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonych przepisów

a) Argumenty stron

99. W celu ochrony nadrzędnych interesów, z powodu ochrony uzasadnionych oczekiwań gospodarstw rolnych oraz ogólnie ze względów pewności prawa rząd niemiecki wnosi do Trybunału, by ten zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE orzekł o utrzymaniu w mocy skutków zaskarżonych przepisów do momentu wejścia w życie nowych przepisów przyjętych na właściwej podstawie prawnej. Komisja popiera pomocniczo tę argumentację.

b) Ocena

100. W wyrokach wenezuelskim⁵⁰ i dorszowym⁵¹ Trybunał wypowiedział się szeroko na temat utrzymania w mocy, na podstawie art. 264 akapit drugi TFUE, niektórych skutków przepisu, którego nieważność stwierdził. Z orzecznictwa tego wynika, że ze względów pewności prawa skutki takiego aktu mogą zostać utrzymane w mocy w szczególności wówczas, gdy natychmiastowe skutki stwierdzenia jego nieważności pociągnęłyby za sobą poważne negatywne konsekwencje dla osób, których akt ten dotyczy, i że zgodność z prawem

⁵⁰ – Wyrok z dnia 26 listopada 2014 r., C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400.

⁵¹ – Wyrok z dnia 1 grudnia 2015 r., C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790.

zaskarżonego aktu jest kwestionowana nie ze względu na cel jego przyjęcia czy też jego treść, ale ze względu na brak kompetencji po stronie podmiotu, który go przyjął, czy też ze względu na naruszenie istotnych wymogów proceduralnych. Względy te obejmują w szczególności błąd popełniony przy wyborze podstawy prawnej kwestionowanego aktu⁵².

101. Stwierdzenie nieważności obu zaskarżonych przepisów ze skutkiem natychmiastowym naruszyłoby cały system interwencji publicznej, który niezaprzeczalnie od zawsze stanowi istotny element WPR. Unieruchomienie systemu interwencji jako takiego, które przynajmniej przez kilka miesięcy wywoływałoby poważną niepewność u rolników europejskich, nie wydaje mi się ani konieczne, ani uzasadnione.

102. Jeżeli ponadto ani strona skarżąca, ani strona pozwana, ani Komisja lub rządy interweniujące w sprawie nie zakwestionowały zgodności z prawem obu zaskarżonych przepisów ze względu na cel ich przyjęcia czy też ich treść, nie widzę przeszkód, by utrzymać w mocy skutki owych przepisów do momentu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nowego uregulowania przyjętego na właściwej podstawie prawnej.

VI – W przedmiocie kosztów

103. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. W niniejszej sprawie rząd niemiecki zgłosił takie żądanie, a Parlament i Rada przegrały sprawę.

104. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Republika Czeska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja powinny zatem pokryć własne koszty.

VII – Wnioski

105. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał:

- stwierdził nieważność art. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007;

⁵²– Zobacz wyroki: wenezuelski z dnia 26 listopada 2014 r., C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 90; dorszowy z dnia 1 grudnia 2015 r., C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo.

- stwierdził nieważność art. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 1370/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r. określającego środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych;
- utrzymał w mocy, zgodnie z art. 264 ust. 2 TFUE, skutki art. 7 rozporządzenia nr 1308/2013 i art. 2 rozporządzenia nr 1370/2013 do momentu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nowego uregulowania przyjętego na właściwej podstawie prawnej;
- obciążył Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej kosztami postępowania oraz
- stwierdził, że Republika Czeska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.