

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

FRANCISA G. JACOBSSA

przedstawiona w dniu 11 grudnia 2003 r.¹

1. W niniejszym postępowaniu, wszczętym na mocy art. 230 WE, Komisja wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2002/114/WE.²

2. Decyzja ta (zwana dalej „zaskarżonym środkiem”) została wydana na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, który upoważnia Radę, jeśli wyjątkowe okoliczności to uzasadniają, do uznania za zgodną ze wspólnym rynkiem pomocy, którą Państwo Członkowskie przyznaje lub zamierza przyznać. Upoważnia ona Portugalię do wypłacenia grupie portugalskich hodowców trzody chlewnej kwot stanowiących równowartość pomocy, jaką ci hodowcy już otrzymali, lecz musieli zwrócić na podstawie decyzji Komisji³ uznających ją za niezgodną ze wspólnym rynkiem.

3. Zaskarżony środek najwyraźniej nie jest jedyną niedawno wydaną decyzją Rady opartą na procedurze ustanowionej w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE w celu zezwolenia na pomoc, która służy zrekomensowaniu strat beneficjentom tej pomocy poniesionych w związku z tym, że musieli zwrócić inną pomoc, która wcześniej była przedmiotem negatywnej decyzji Komisji.⁴ Niniejsze postępowanie daje zatem Trybunałowi możliwość ustalenia, czy takie wykonanie uprawnienia Rady jest zgodne z systemem ustanowionym przez Traktat w zakresie kontroli pomocy państwa.

Ramy prawne

4. Artykuł 87 ust. 1 WE stanowi, że „[z] zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Decyzja Rady 2002/114/WE z dnia 21 stycznia 2002 r. upoważniająca rząd Portugalii do udzielenia pomocy portugalskim hodowcom trzody chlewnej, którzy byli beneficjentami środków przyznanych w latach 1994 i 1998 (Dz.U. L 43, str. 18).

3 — Decyzja Komisji 2000/200/WE z dnia 25 listopada 1999 r. dotycząca wdrożonego przez Portugalię systemu pomocy do celów oddłużenia przedsiębiorstw sektora intensywniej hodowli oraz pomocy w ożywieniu sektora hodowli trzody chlewnej (Dz.U. L 66, str. 20); decyzja Komisji 2001/86/WE z dnia 4 października 2000 r. w sprawie systemu pomocy wdrożonego przez Portugalię w sektorze trzody chlewnej (Dz.U. L 29, str. 49).

4 — Zob. decyzję Rady 2000/257/WE z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie pomocy przyznanej we Włoszech przez RIBS SpA na mocy przepisów ustawy nr 700 z dnia 19 grudnia 1983 r. w sprawie restrukturyzacji sektora buraków cukrowych, Dz.U. L 79, str. 38.

produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.” Artykuł 87 ust. 2 WE wymienia kategorie pomocy, które są zgodne ze wspólnym rynkiem. Artykuł 87 ust. 3 WE ustanawia kategorie pomocy, które mogą być uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem.

5. Traktat przyznaje Komisji centralną rolę w nadzorowaniu i kontrolowaniu przyznawania pomocy przez Państwa Członkowskie. Na mocy art. 88 ust. 1 WE Komisja we współpracy z Państwami Członkowskimi „stale bada systemy pomocy istniejące w tych Państwach”. Na mocy art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE Komisja jest upoważniona i zobowiązana do oceny zgodności pomocy z art. 87 WE i, jeśli taka pomoc nie jest zgodna, „decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane Państwo” w określonym terminie. Na mocy art. 88 ust. 3 WE Państwa Członkowskie są zobowiązane do informowania Komisji o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy i nie mogą wprowadzać w życie takich projektowanych środków, dopóki Komisja nie wyda decyzji przewidzianej w art. 88 ust. 2 akapit pierwszy WE. Jeśli dane Państwo Członkowskie nie zastosuje się do takiej decyzji, to na podstawie art. 88 ust. 2 akapit drugi WE Komisja lub każde inne zainteresowane Państwo może wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości.

6. Artykuł 88 ust. 2 akapity trzeci i czwarty WE stanowi, co następuje:

„Na wniosek Państwa Członkowskiego Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zdecydować, że pomoc, którą to Państwo przyznaje lub zamierza przyznać, jest uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem, na zasadzie odstępstwa od postanowień artykułu 87 lub rozporządzeń przewidzianych w artykule 89, jeśli wyjątkowe okoliczności uzasadniają taką decyzję. Jeśli w odniesieniu do danej pomocy Komisja wszczęła procedurę przewidzianą w pierwszym akapicie niniejszego ustępu, wystąpienie zainteresowanego Państwa z wnioskiem skierowanym do Rady powoduje zawieszenie tej procedury do czasu zajęcia stanowiska przez Radę.

Jednakże jeśli Rada nie zajmie stanowiska w terminie trzech miesięcy od wystąpienia z wnioskiem, Komisja wydaje decyzję w sprawie.”

7. Na podstawie art. 89 WE Rada jest upoważniona do wydawania rozporządzeń w celu zastosowania art. 87 i 88 WE. Na mocy tego upoważnienia Rada wydała rozporządzenie (WE) nr 659/1999, które ustanawia szczegółowe zasady odnośnie do procedur przeprowadzanych na podstawie art. 88 WE.⁵

⁵ — Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 88 Traktatu WE, Dz.U. L 83, str. 1.

8. Na podstawie art. 36 WE reguły konkurencji zawarte w Traktacie, w tym reguły dotyczące pomocy państwa, stosują się do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Radę w ramach przepisów ustanawiających i wdrażających wspólną politykę rolną przewidzianą w art. 37 WE.

9. Artykuł 21 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2759/75 z dnia 29 października 1975 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wieprzowiny⁶ stanowi, że o ile to rozporządzenie nie stanowi inaczej, przepisy Traktatu na temat pomocy państwa mają zastosowanie do produkcji i handlu trzodą chlewną oraz produktami wieprzowymi.

Stan faktyczny i zaskarżony środek

10. W 1994 r. i w 1999 r. Portugalia ustanowiła system pomocy dla swojego sektora hodowli trzody chlewnej (zwany dalej „pierwotnie przyznaną pomocą”). Pomoc ustanowiona w 1994 r. nie została notyfikowana Komisji, natomiast pomoc ustanowiona w 1999 r. została notyfikowana, ale zaczęła być wdrażana, zanim Komisja zadecydowała o jej zgodności ze wspólnym rynkiem.

11. Decyzjami 2000/200/WE z dnia 25 listopada 1999 r. oraz 2001/86/WE z dnia 4 października 2000 r. (zwanymi dalej „decyzjami Komisji”) ⁷ Komisja uznała większość pierwotnie przyznanej pomocy za niezgodną ze wspólnym rynkiem i nakazała jej zwrot.

12. W dniu 21 stycznia 2002 r. — w następstwie wniosku złożonego przez rząd portugalski — Rada przyjęła zaskarżony środek, który uznawał za zgodne ze wspólnym rynkiem przyznanie przez Portugalię pomocy hodowcom trzody chlewnej, którzy korzystali z pierwotnie przyznanej pomocy „stanowiącej równowartość kwot, jakie ci beneficjenci obowiązani są zwrócić” na mocy decyzji Komisji.

13. Motywy 13 i 14 w preambule do zaskarżonego środka zawierają następujące uzasadnienie tej decyzji:

„....zwrot [pierwotnie] przyznanej pomocy zagraża jednakże żywotności gospodarczej znacznej ilości beneficjentów i mógłby wywołać wyjątkowo negatywne skutki społeczne w niektórych regionach, jako że 50 % populacji trzody chlewnej jest skupione na obszarze mniejszym niż 5 % terytorium.

6 — Dz.U. L 282, str. 1.

7 — Powołane w przypisie 3.

Istnieją zatem okoliczności wyjątkowe pozwalające uznać tę pomoc, na zasadzie odstępstwa i w zakresie ściśle niezbędnym do zaradzenia stwierdzonemu brakowi równowagi, na warunkach określonych w niniejszej decyzji, za zgodną ze wspólnym rynkiem.”

kosztami postępowania. Rząd portugalski wspiera jako interwenient stanowisko Rady. Rząd francuski również złożył wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta, ale dokonał tego już po upływie terminu, o którym mowa w art. 93 § 1 regulaminu Trybunału. Przyznano mu zatem prawo do interwencji na mocy art. 93 § 7 i do przedstawienia uwag w toku procedury ustnej, o ile taka procedura miałaby miejsce. W tym przypadku nie wnoszono o rozprawę i procedura ustna nie odbyła się.

Przebieg postępowania i żądania stron

14. Swoją skargą, złożoną na podstawie art. 230 WE, Komisja wnosi o to, aby Trybunał stwierdził nieważność zaskarżonego środka i obciążył Radę kosztami postępowania. Podnosi ona, że Rada nie była uprawniona do wydania tej decyzji, biorąc pod uwagę decyzje Komisji w sprawie pierwotnie przyznanej pomocy. Komisja twierdzi, że czyniąc to, Rada przekroczyła swoje kompetencje, nadużyła władzy i naruszyła normy Traktatu, jak również ogólne zasady prawa wspólnotowego. Alternatywnie, Komisja podnosi, że Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie, przyjmując, że istniały wyjątkowe okoliczności wymagane na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Ponadto Komisja utrzymuje, że zaskarżony środek nie zawierał właściwego i trafnego uzasadnienia.

16. Rada oraz rząd portugalski argumentują zasadniczo, że zaskarżony środek odnosi się do nowej pomocy i że z prawnego punktu widzenia nie narusza zatem poprzednich decyzji Komisji, jak również te decyzje nie wywierają skutków wobec tej pomocy.

Określenie głównych kwestii

17. W świetle argumentów stron następujące kwestie muszą być rozważone:

15. Rada wnosi o to, aby Trybunał oddalił skargę jako bezzasadną i obciążył Komisję

— Czy Rada jest uprawniona na mocy art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE do wydawania decyzji w odniesieniu do pomocy, która była wcześniej przedmiotem negatywnej decyzji Komisji?

- Czy Rada może jednak zezwolić na pomoc, której przedmiotem i skutkiem jest wsparcie jej beneficjentów w zwrocie pomocy będącej wcześniej przedmiotem negatywnej decyzji Komisji?
- Czy Rada popełniła oczywisty błąd, uznając, że istniały wyjątkowe okoliczności, które uzasadniały wydanie zaskarżonego środka?
- Czy zaskarżony środek jest właściwie i trafnie uzasadniony?

Czy Rada jest uprawniona do wydawania decyzji w odniesieniu do pomocy, która była wcześniej przedmiotem negatywnej decyzji Komisji?

18. Komisja przedstawia kilka zachodzących na siebie argumentów w celu wykazania, że jeśli raz zadecydowała przeciwko danej pomocy, to Rada nie może wydać sprzecznej z tym decyzji. Następujące cztery z jej zarzutów wydają mi się najważniejsze. Po pierwsze, to przede wszystkim Komisja ma kompetencje w określaniu zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, a uprawnienia Rady w tym zakresie są wyjątkowe i powinny być interpretowane wąsko. Po

drugie, procedura ustalona w odniesieniu do tego uprawnienia ma sens tylko przy założeniu, że Komisja nie wydała jeszcze decyzji. W przeciwnym razie wymaganie, aby Komisja zawiesiła procedurę na trzy miesiące od daty przedstawienia przez Państwo Członkowskie wniosku Radzie, byłoby bezcelowe. Po trzecie, jeśli Rada mogłaby uchylać decyzje Komisji, to istniałoby ryzyko konfliktu pomiędzy kontrolą działań Komisji przez sądy wspólnotowe a kontrolą wykonywaną przez Radę. Po czwarte, z tego wynikałby także brak pewności prawa.

19. Zarzuty Komisji w zakresie pierwszej kwestii wydają mi się przekonujące.

20. Wydaje mi się oczywiste, że — jak twierdzi Komisja — stosunek pomiędzy kompetencjami przyznanymi Radzie oraz kompetencjami przyznanymi Komisji na mocy art. 88 ust. 2 WE musi być uregulowany w oparciu o zasadę pierwszeństwa, w taki sposób, że jeśli raz jedna z instytucji podjęła decyzję co do zgodności danej pomocy, to druga instytucja została przez to pozbawiona prawa do decydowania o tej pomocy.

21. Moim zdaniem, zasada ta jasno wynika z brzmienia Traktatu. Bez niej wymagania

zawarte w art. 88 ust. 2 akapity trzeci i czwarty WE stanowiące o tym, że Komisja zawiesza procedurę na trzy miesiące, aby Rada w tym czasie rozważyła wniosek Państwa Członkowskiego, byłyby bezcelowe.⁸ Ten trzymiesięczny okres nie służyłby ani ochronie swobody Rady w zakresie decydowania w sprawie pomocy, ani nałożeniu ograniczenia czasowego, w ramach którego Rada musiałaby podjąć działanie, zważywszy na to, że Rada zachowałaby — najwyraźniej nieograniczone czasowo — uprawnienie do działania, nawet po wydaniu decyzji przez Komisję.

22. Zasada ta idzie również w parze z ogólnym celem odpowiednich postanowień Traktatu w zakresie zagwarantowania skutecznej i bezstronnej kontroli pomocy państwa. Komisja jest lepiej przystosowana do wykonywania zadań w zakresie nadzorowania działań Państw Członkowskich niż Rada, w której skład wchodzi przedstawiciele tych Państw. Komisji przypada zatem główna odpowiedzialność za ocenę zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem.⁹ Uprawnienie Rady jest natomiast przedmiotem proceduralnych ograniczeń, omówionych

w poprzednim punkcie i jest wyraźnie ograniczone do wyjątkowych okoliczności. Uprawnienie Rady do uchylenia, w każdym momencie, negatywnej decyzji Komisji wyraźnie przekreśliłoby podział kompetencji przewidziany w Traktacie.

23. Bez takiej zasady istniałaby — według mnie — realna możliwość konfliktu pomiędzy decyzją Rady wydaną na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE a orzeczeniem sądu wspólnotowego odnośnie do wcześniejszej decyzji Komisji. Jeśli Rada zachowywałaby uprawnienie do działania przez czas nieokreślony, po tym jak Komisja zajęła stanowisko w sprawie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, to mogłaby interweniować po rozpoczęciu postępowania dotyczącego wcześniejszej decyzji Komisji lub nawet jego zakończeniu przed sądami wspólnotowymi.¹⁰ Używając słów rzecznika generalnego Mayrasa, z pewnością jest „nieprawdopodobne, aby autorzy Traktatu pozwolili na możliwość konfliktu pomiędzy decyzją Rady opartą na określeniu okoliczności, które są wyjątkowe i które pozwalają na odstępstwo od art. [87 WE] a wyrokiem Trybunału, który może być oparty tylko na ostatecznej wykładni tego postanowienia Traktatu”.¹¹

8 — Rzecznik generalny Mayras doszedł do tych samych wniosków w swojej opinii w sprawie 70/72 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. 813 str. 835, druga kolumna. Zob. jednakże opinię rzecznika generalnego Cosmаса w sprawie C-309/95 Komisja przeciwko Radzie, Rec. I-655, pkt 45.

9 — Podstawowa rola Komisji w tym zakresie została uznana przez Trybunał w orzecznictwie, które odbiera sądom krajowym jakiegokolwiek uprawnienia do oceny zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Zob. wyrok w sprawie C-354/90 FNCE, Rec. I-5505, pkt 14.

10 — Takie postępowanie może być wszczęte na podstawie art. 230 WE lub na skutek skargi złożonej przez Komisję lub inne zainteresowane Państwo Członkowskie na podstawie art. 88 ust. 2 WE.

11 — Powołana w przypisie 8 powyżej, str. 835, druga kolumna.

24. Ponadto, zasada pierwszeństwa wydaje mi się konieczna w celu zagwarantowania pewności prawa. Bez niej Rada mogłaby uchylić decyzję Komisji jak się wydaje na każdym etapie oraz, jak pokazuje niniejsze postępowanie, potencjalnie długo po wydaniu takiej decyzji.¹² Taka możliwość wnosilaby znaczący element niepewności w stosunkach pomiędzy Komisją, Państwem Członkowskim a beneficjentami pomocy państwa. Byłoby to ogromną zachętą dla beneficjentów, aby odmówić zwrotu pomocy przyznanej bezprawnie i zamiast tego skoncentrować swe wysiłki na lobbowaniu, aby zainteresowane państwo wystąpiło z odpowiednim wnioskiem do Rady. Taka pomoc odzyskana w wyniku działania Państwa Członkowskiego lub na podstawie nakazu sądów krajowych mogłaby następnie wrócić do beneficjentów. Odszkodowanie na rzecz konkurentów mogłoby również być wypłacone w tym czasie.

25. Ograniczenia czasowe określone w Traktacie — np. w art. 230 akapit piąty WE dla skarg wnoszonych bezpośrednio i, jak w niniejszym kontekście, w art. 88 ust. 2 akapit czwarty WE — ma dokładnie na celu ograniczenie okresu niepewności stron co do sytuacji prawnej. Autorzy Traktatu nie mogli, moim zdaniem, zmierzać do przyznania Radzie uprawnienia, nieograniczonego w czasie, do odwrócenia skutków negatywnej decyzji Komisji w obszarze pomocy państwa.

26. Odpowiedź Rady oraz rządu portugalskiego wskazywała, że zaskarżony środek nie oznaczał udzielenia zgody na pierwotną pomoc, lecz raczej odnosił się do nowej, odrębnej pomocy. Rozważę ten argument, kiedy zajmę się drugą kwestią. Jednakże, zarówno Rada jak i rząd portugalski podnoszą również argumenty kwestionujące stanowisko Komisji odnośnie do pierwszej kwestii.

27. Rada podnosi, że jej uprawnienie na podstawie art. 88 ust. 2 WE jest ograniczone jedynie wymogiem wyjątkowych okoliczności. Zgodnie z tym stanowiskiem trzymiesięczny okres określony w czwartym akapicie służy zawieszeniu procedury Komisji, lecz nie ma żadnych konsekwencji dla Rady.

28. Rada podnosi również, że zasada pierwszeństwa, forsowana przez Komisję, byłaby sprzeczna z art. 7 ust. 1 akapit drugi WE, stanowiącym, że każda z instytucji ma działać w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatu, z uwagi na to, że uzależniałaby kompetencję jednej instytucji od chęci i szybkości innej instytucji do działania jako pierwszej.

12 — Zaskarżony środek został wydany w dniu 21 stycznia 2002 r., ponad dwa lata po wydaniu pierwszej z decyzji Komisji.

29. Wreszcie Rada zauważa, że zwykle w przypadku sprzecznych aktów prawnych, które nie są przedmiotem formalnej hierarchii, akt późniejszy uchyla akt wcześniejszy, a nie odwrotnie.

powodu, dla którego kompetencja jednej instytucji nie mogłaby zależeć od uprzedniego działania lub jego braku innej instytucji. Taka jest istotna cecha procedur legislacyjnych określonych w Traktacie.

30. Argumenty Rady mnie nie przekonują.

31. Jak już wyjaśniałem,¹³ nie widzę, jaki cel miałyby trzymiesięczne ograniczenie czasowe określone w art. 88 ust. 2 akapit czwarty WE, gdyby decyzja Komisji raz wydana nie miałaby pozbawiać Rady uprawnienia do decydowania w tym samym przedmiocie. Stąd nie mogę przyjąć, że jedynym ograniczeniem uprawnienia Rady na podstawie trzeciego akapitu jest istnienie wyjątkowych okoliczności.

32. Nie mogę też uznać, jakoby zasada pierwszeństwa w jakikolwiek sposób naruszała zasadę podziału kompetencji zawartą w art. 7 ust. 1 WE. Moim zdaniem Radzie przysługuje kompetencja na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE tylko wtedy, gdy Komisja nie wydała jeszcze decyzji w odniesieniu do tej samej pomocy. Nie ma

33. W końcu nie jest dla mnie jasne, czy zasada *lex posterior derogat priori* ma jakiekolwiek zastosowanie w niniejszym kontekście, który dotyczy dwóch decyzji odnoszących się raczej do tych samych okoliczności niż dwóch sprzecznych ze sobą aktów prawnych. W każdym razie — z powodów wymienionych powyżej — uznaję, że istnieją podstawy do zastosowania zasady pierwszeństwa.¹⁴

34. Rząd portugalski przytacza dalszy argument. Podnosi on, że włączenie do art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE odwołania do pomocy, którą państwo „przyznaje”, wskazuje na to, że postanowienie to obejmuje pomoc, co do której wypowiedziała się już Komisja, z uwagi na to, że na podstawie art. 88 ust. 3 WE państwo nie mogłoby podjąć kroków w celu przyznania pomocy do czasu wydania przez Komisję ostatecznej decyzji w tej sprawie. *Ex hypothesi*, decyzja Komisji byłaby negatywna, gdyż inaczej państwo nie miałoby potrzeby zwracać się z wnioskiem do Rady.

¹³ — W pkt 21 powyżej.

¹⁴ — W pkt od 20 do 25.

35. Ten argument mnie nie przekonuje.

ich zdaniem — świeżej oceny na podstawie art. 87 ust. 2 WE, której dokonała w niniejszym przypadku Rada poprzez przyjęcie zaskarżonego środka.

36. Jak podnosi Komisja, odwołanie w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE do pomocy, jaką przyznaje Państwo, można tłumaczyć jako odnoszące się do pomocy przyznanej bezprawnie (przyznanej bez notyfikacji lub po notyfikacji, ale przed wydaniem pozytywnej decyzji Komisji) lub istniejącej pomocy (która nie musi być notyfikowana lub dozwolona przed jej wprowadzeniem). Taka wykładnia nie oznacza potrzeby uprzedniego wydania przez Komisję decyzji w sprawie pomocy. Z wcześniej wymienionych powodów jakakolwiek inna interpretacja wydawałaby mi się niezgodna z literą i duchem art. 88 ust. 2 WE.

Czy Rada może jednak zezwolić na pomoc, której przedmiotem i skutkiem jest wsparcie jej beneficjentów w zwrocie pomocy będącej wcześniej przedmiotem negatywnej decyzji Komisji?

37. Rada i rząd portugalski podnoszą, że zaskarżony środek nie zajmuje się pierwotnie przyznaną pomocą, która stanowiła przedmiot decyzji Komisji, ale nową pomocą, dotyczącą oddzielnych przepisów prawnych, odrębnego transferu zasobów oraz odrębnych kryteriów kwalifikowalności i płatności. Kwestionowana pomoc wymagała zatem —

38. Z uwagi na to, że zaskarżony środek dotyczy nowej pomocy, to według Rady nie ma on wpływu na status prawny decyzji Komisji, które pozostają wiążące. W rezultacie, podnoszona zasada pierwszeństwa nie ma zastosowania do zaskarżonego środka.

39. Rada w swojej analizie prawnej za nieistotny uznaje fakt, że pomoc dozwolona przez zaskarżony środek częściowo obejmuje beneficjentów pierwotnie przyznanej pomocy, że w rezultacie równoważyła ona pewne gospodarcze skutki płynące ze zwrotu pomocy nakazanego przez decyzje Komisji, lub, że ich przedmiot był mniej więcej podobny do przedmiotu pierwotnie przyznanej pomocy.

40. Rada podnosi, że możliwość rozbieżnych decyzji dotyczących kolejnych programów pomocowych na rzecz tych samych beneficjentów jest wyraźnie przewidziana w art. 11

ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 659/1999,¹⁵ zgodnie z którym „Komisja może upoważnić Państwo Członkowskie do powiązania zwrotu pomocy [która jest przedmiotem nakazu stanowiącego o jej tymczasowej windykacji] z wypłatą pomocy na podtrzymanie działalności dla zainteresowanej firmy”. Wynika to również z wyroku Trybunału w sprawie TWD¹⁶, utrzymującego w mocy decyzję Komisji, która uznała nową pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem pod warunkiem, że pomoc zakazana wcześniej na podstawie innej decyzji została należycie odzyskana.

41. Taka możliwość jest, zdaniem Rady, logiczna jedynie wówczas, gdy negatywna decyzja dotycząca konkretnej pomocy w niewielkim stopniu może zabronić kolejnej pomocy skierowanej do tego samego beneficjenta w bliższej lub dalszej przyszłości. Trybunał rzeczywiście przyznał potrzebę badania indywidualnie każdej pomocy, gdy odrzucił zasadę „one time, last time” w kontekście pomocy na restrukturyzację ze względu na to, że taka zasada „nie pozwoliłaby Komisji na zbadanie w każdym konkretnym przypadku, czy projekt pomocy na restrukturyzację był konieczny dla osiągnięcia celów Traktatu”.¹⁷

42. Argumenty Rady mnie nie przekonują.

43. Jest oczywiste, że negatywna decyzja Komisji nie może stanowić przeszkody do uznania za zgodną ze wspólnym rynkiem kolejnej pomocy na rzecz tych samych beneficjentów.¹⁸

44. Jednakże, zaskarżony środek zezwala na pomoc, co — moim zdaniem — wyraźnie zmierzało do wyrównania strat beneficjentom pierwotnie przyznanej pomocy poniesionych w związku z tym, że musieli ją zwrócić. Pomoc dozwolona na podstawie art. 1 środka jest uznana za „równoważną z kwotami, które beneficjenci [pierwotnie przyznanej pomocy] muszą zwrócić na podstawie decyzji [Komisji]”. Jak wyjaśnia motyw 13 w preambule do zaskarżonego środka, szczególne trudności, którym ma sprostać zaskarżony środek, wynikają z wymogu, aby beneficjenci nowej pomocy zwrócili pierwotnie przyznaną pomoc. Skutkiem zaskarżonego środka jest zatem przeciwdziałanie, w najszerszym możliwym zakresie, gospodarczym skutkom decyzji Komisji.

45. Jak słusznie podnosi Komisja, jeśli Rada mogłaby wydać decyzję zezwalającą na przyznanie pomocy, której przedmiotem i skutkiem jest zrekompensowanie strat beneficjentom tej pomocy poniesionych w związku z tym, że musieli zwrócić uprzednią pomoc, to mogłoby to w łatwy

15 — Powołane w przypisie 5.

16 — Wyrok w sprawie C-355/95, Rec. I-2549.

17 — Wyrok w sprawie C-441/97 P *Wirtschaftsvereinigung Stahl* i in. przeciwko Komisji, Rec. I-10293, pkt 55.

18 — Zob. odnośnie do tego opinię rzecznika generalnego Mayrasa w sprawie 156/77 *Komisja przeciwko Belgii*, Rec. 1881, str. 1911, pierwsza kolumna.

sposób obchodzić zasadę pierwszeństwa, która — ze względów, które wymieniałem powyżej — musi, moim zdaniem, regulować stosunek między kompetencjami przyznanymi na mocy art. 88 ust. 2 WE.

46. Stąd uznaję, że Rada nie może na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE wydać decyzji zezwalającej na nową pomoc, której przedmiotem i skutkiem jest zwolnienie beneficjentów od kosztów związanych ze zwrotem innej pomocy, która musi być spłacona na mocy wcześniejszej decyzji Komisji.

47. Biorąc pod uwagę moje wnioski odnośnie do pierwszych dwóch kwestii, jestem zdania, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonego środka na tej podstawie, że Rada nie miała kompetencji do działania, które podjęła, i stąd naruszyła art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. Nie jest konieczne rozważenie innych kumulatywnych zarzutów dotyczących nadużycia władzy lub naruszenia innych przepisów lub zasad prawa wspólnotowego, biorąc pod uwagę to, że na siebie zachodzą i doprowadziłyby — gdyby zostały uwzględnione - do tego samego rezultatu jak podstawy, które już zbadałem.

48. Podejście, które tu zaproponowałem, nie wydaje się w żaden sposób podważać swo-

body Państwa Członkowskiego do przedstawienia wniosku ani uprawnienia Rady do podjęcia decyzji na podstawie art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE. W trakcie badania danej pomocy na podstawie art. 88 ust. 2 WE Komisja musi informować zainteresowane Państwo Członkowskie o swoich wątpliwościach. To Państwo będzie miało zatem dostatecznie dużo czasu na skierowanie tej sprawy do Rady, jeśli zdecyduje, aby tak uczynić, zanim Komisja wyda swą końcową decyzję.¹⁹ Ponadto, jeśli Państwo Członkowskie nie jest usatysfakcjonowane decyzją Komisji, jeśli taka zostanie już podjęta, to właściwą ścieżką postępowania byłoby, moim zdaniem, wszczęcie postępowania sądowego na podstawie art. 230 WE w odpowiednim terminie.

49. Pomimo moich powyższych wniosków, proponuję również rozważyć alternatywne zarzuty podniesione przez Komisję, mianowicie dotyczące oczywistego błędu w ocenie Rady w związku z przyjęciem, że istniały wyjątkowe okoliczności wystarczające do usprawiedliwienia procedury określonej w art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE, oraz dotyczące braku właściwego uzasadnienia zaskarżonego środka.

19 — W niniejszym postępowaniu - odnośnie do decyzji Komisji powołanych w przypisie 3 powyżej, zob. decyzje Komisji wszczynające procedurę określoną w art. 88 ust. 2 WE (Dz.U. C 83, str. 5; oraz Dz.U. C 220, str. 19). Dla obecnego stanowiska, zob. art. 4 ust. 4 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, powołanego w przypisie 5.

Czy Rada popełniła oczywisty błąd, uznając, że istniały wyjątkowe okoliczności, które uzasadniały wydanie zaskarżonego środka?

kontekście przeprowadzić ocenę złożonej sytuacji gospodarczej. Złożoność jej zadania może być szczególnie duża w obszarze rolnictwa. To powiedziawszy, moim zdaniem, powinny istnieć pewne ograniczenia swobodnej oceny Rady.

50. Komisja podnosi alternatywnie, że Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie, przyjmując, że trudności beneficjentów pierwotnie przyznanej pomocy powstałe w związku z obowiązkiem zwrotu tej pomocy stanowią same w sobie wyjątkową okoliczność w rozumieniu art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE.

51. Przyjmując w motywie 14 preambuły do zaskarżonego środka, że istniały wyjątkowe okoliczności, Rada uwzględniła w motywie 13 fakt, że zwrot pierwotnie przyznanej pomocy zagroziłby żywotności gospodarczej wielu beneficjentów i wywołałby wyjątkowo negatywne skutki społeczne w niektórych regionach, gdyż 50 procent portugalskiej populacji trzody chlewnej jest skupione na obszarze mniejszym niż 5 procent terytorium kraju.

52. Nie mam wątpliwości, że Rada ma znaczny margines swobody w określeniu, czy i kiedy wyjątkowe okoliczności mają miejsce, które by ją uprawniały do zezwolenia na daną pomoc.²⁰ Rada powinna w tym

53. Komisja ma rację twierdząc, że zwrot pomocy bezprawnie wypłaconej przed wydaniem negatywnej decyzji Komisji jest całkowicie normalną i logiczną konsekwencją uznania tej pomocy za niezgodną ze wspólnym rynkiem. Trybunał wielokrotnie utrzymywał, że Komisja może nakazać zwrot pomocy, wydając negatywną decyzję.²¹ Na podstawie art. 14 rozporządzenia nr 659/1999²² Komisja jest obecnie zobowiązana do nakazania windykacji pomocy, jeśli wcześniej została wydana negatywna decyzja, chyba że byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa wspólnotowego. Windykacja pomocy ma na celu przywrócenie poprzednio istniejącej sytuacji, czyli usunięcie zakłócenia konkurencji wynikającego ze spornej pomocy. Jest ona zatem niezbędną i fundamentalną cechą systemu wspólnotowego w zakresie kontroli pomocy państwa.

54. Nie mogą też, moim zdaniem, trudności, na które napotykają przedsiębiorstwa przy

20 — Zob. wyrok w sprawie C-122/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. I-881, pkt 18, 19, 24 i 25.

21 — Zob. wyrok w sprawie 70/72, powołany w przypisie 8, pkt 13.

22 — Powołane w przypisie 5.

zwrocie pomocy, być zakwalifikowane jako w jakikolwiek sposób wyjątkowe. Jak stwierdził Trybunał, nakazana przez Komisję windykacja musi być przeprowadzona przez dane państwo, nawet jeśli prowadzi do upadku przedsiębiorstwa, któremu pomoc została przyznana.²³ Jedynym argumentem obrony, jakim dysponuje Państwo Członkowskie, jest to, że windykacja pomocy jest przez nie absolutnie niemożliwa.

stwierdzona nieważność zaskarżonego środka, z uwagi na to, że Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, że istniały wyjątkowe okoliczności niezbędne do jego wydania.

Czy zaskarżony środek jest właściwie i trafnie uzasadniony?

55. Zgodnie z tym uważam, że wydając zaskarżony środek, Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, że istniały wyjątkowe okoliczności z uwagi na trudności gospodarcze, jakie napotkali beneficjenci pierwotnie przyznanej pomocy, gdy musieli ją zwrócić.

56. O ile Rada może, oczywiście, usprawiedliwić swoją interwencję okolicznościami gospodarczymi i społecznymi, to okoliczności te muszą, moim zdaniem, być niezależne od zwrotu wymaganego na podstawie wcześniejszej decyzji Komisji.

57. Uznaję zatem, że Komisja ma rację także co do swojego pierwszego zarzutu alternatywnego i że musi być w każdym razie

58. Wreszcie, również alternatywnie, Komisja twierdzi, że — nawet zakładając, że wyjątkowe okoliczności mogły istnieć w niniejszej sprawie — Rada niewystarczająco przedstawiła ich istnienie w ramach zaskarżonego środka. Większość motywów preambuły odnosi się do przedstawienia historii decyzji Komisji oraz sytuacji portugalskiego sektora hodowli trzody chlewnej w 1998 r. Zdaniem Komisji wszystkie przyczyny, jakie zostały podane w zaskarżonym środku, odnoszą się do pierwotnie przyznanej pomocy, nie tłumacząc, dlaczego obecna sytuacja ma być uznana za wyjątkową lub dlaczego uzasadnia przyznanie nowej pomocy.

59. Wydaje mi się, że należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy brakami materialnymi a formalnymi, które mogą być przypisane uzasadnieniu zaskarżonego środka.

23 — Zob. wyrok w sprawie 52/84 Komisja przeciwko Belgii, Rec. 89, pkt 16.

60. Jeśli chodzi o braki materialne, to przyjąłem już, że Rada nie miała racji, identyfikując jako wyjątkową okoliczność trudność, jaką napotkali beneficjenci pierwotnie przyznanej pomocy w związku z obowiązkiem zwrotu tej pomocy.
61. Jeśli chodzi o braki formalne, to zaskarżony środek jasno i jednoznacznie przedstawia uzasadnienie Rady dla zezwolenia na pomoc, mianowicie potrzebę kompensaty dla portugalskich producentów wieprzowiny przechodzących trudności w związku z ich obowiązkiem zwrotu pierwotnie przyznanej pomocy. Chociaż takie uzasadnienie jest moim zdaniem niesłuszne, jest ono odpowiednie, aby poinformować podmioty, których dotyczy zaskarżony środek, o motywach Rady dla jego wydania oraz aby umożliwić Trybunałowi wykonanie kontroli sądowej.

Wnioski

62. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby orzekł w następujący sposób:

- 1) stwierdził nieważność decyzji Rady 2002/114/WE z dnia 21 stycznia 2002 r. upoważniającą rząd Portugalii do udzielenia pomocy portugalskim hodowcom trzody chlewnej, którzy byli beneficjentami środków przyznanych w latach 1994 i 1998;
- 2) obciążył Radę Unii Europejskiej kosztami postępowania;
- 3) nakazał Republice Portugalskiej i Republice Francuskiej jako interwenientom pokrycie własnych kosztów.