

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA
przedstawiona w dniu 16 grudnia 2004 r.¹

1. Królestwo Belgii wnosi do Trybunału Sprawiedliwości o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia² z tego względu, że narusza ono nie tylko rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r.³, lecz również ogólne zasady pewności prawa, pomocniczości, proporcjonalności, spójności i niedyskryminacji, które wynikają z prawa wspólnotowego; ponadto rozporządzenie to zostało przyjęte w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną.

omówienie kontekstu ustawodawczego, który dzieli się na trzy kolejne etapy: traktat WE, rozporządzenie nr 994/98 oraz rozporządzenie nr 2204/2002.

A — *Traktat WE*

I — **Ramy prawne**

2. Zanim przystąpimy do rozpatrzenia zarzutów przywołanych na poparcie wniosku o stwierdzenie nieważności, istotne jest

3. We Wspólnocie, która popiera harmonijny, zrównoważony rozwój działalności gospodarczej, stały i nieinflacyjny wzrost, a także wysoki stopień konwergencji dokonań gospodarczych i spójności gospodarczej (art. 2 WE), konkurencja odgrywa nadrzędną rolę w realizacji tych celów. Wymaga to, po pierwsze, działania Wspólnoty, która obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym [art. 3 ust. 1 lit. g) WE] oraz po drugie, polityki gospodarczej Wspólnoty i państw członkowskich, którą należy prowadzić zgodnie z zasadą wolnej konkurencji (art. 4 ust. 1 WE).

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dz.U. L 337, str. 3; sprostowanie w Dz.U. L 349, str. 126.

3 — Rozporządzenie dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską [obecnie, po zmianach, art. 87 WE i 88 WE] do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 142, str. 1).

4. Tytuł VI rozdział 1 traktatu, który zawiera pewne uregulowania w tym zakresie, wprowadza rozróżnienie między postanowieniami mającymi zastosowanie do przedsiębiorstw (sekcja 1) a tymi, które odnoszą się do pomocy przyznawanej przez państwa (sekcja 2). Ostatnia sekcja składa się z trzech postanowień:

— Zgodnie z ust. 3 za zgodną ze wspólnym rynkiem „może” zostać uznana pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również pomoc w innych wyraźnie przewidzianych przypadkach.

1) Artykuł 87 WE:

— Ustęp 1 stanowi, że niezgodna ze wspólnym rynkiem jest pomoc, która wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz pomoc, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów.

Od tej ogólnej zasady przewidziane są dwa wyjątki, które zostały wymienione w kolejnych ustępach:

— Zgodnie z ust. 2 zgodna ze wspólnym rynkiem „jest” pomoc o charakterze socjalnym, spowodowana innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi lub przyznawana niektórym regionom Niemiec.

2) Artykuł 88 WE:

— Ustęp 1 zobowiązuje Komisję do badania systemów pomocy istniejących w państwach członkowskich.

— Zgodnie z ust. 2 w przypadku gdy Komisja stwierdzi, że pomoc nie jest zgodna ze wspólnym rynkiem, musi ona zwrócić się do danego państwa o zniesienie lub zmianę tej pomocy, przy czym może ona wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości; w wyjątkowych okolicznościach Rada może postanowić inaczej.

— Ustęp 3 zobowiązuje państwa do informowania Komisji o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy, tak aby Komisja mogła wszcząć procedurę przewidzianą w ust. 2, w przypadku gdy ta pomoc stanowi zakłócenie konkurencji.

3) Artykuł 89 WE:

- Artykuł ten pozwala Radzie na wydanie wszelkich właściwych rozporządzeń w celu stosowania art. 87 i 88, a w szczególności na określenie warunków stosowania art. 88 ust. 3 i kategorii pomocy zwolnione z tej procedury.

6. Upoważnienie to jest uzasadnione tym, że ocena zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem spoczywa zasadniczo na Komisji (motyw drugi), która posiada w tym względzie duże doświadczenie (motyw czwarty), jak również tym, że „[p]rzepisy dotyczące wyłączeń grupowych zwiększają przejrzystość i pewność prawną”, tak że mogą one być bezpośrednio stosowane przez sądy krajowe (motyw piąty).

7. Niemniej jednak delegacja tych uprawnień jest jedynie częściowa, ponieważ jest ona uzależniona od spełnienia kilku warunków:

B — Rozporządzenie nr 994/98

5. Wykorzystując uprawnienia przyznane na mocy art. 89 WE, Rada przyjęła rozporządzenie nr 994/98, którego art. 1 pozwala Komisji oświadczyć — w dziedzinach, w których posiada ona wystarczające doświadczenie w celu zdefiniowania kryteriów ogólnych — że określone kategorie pomocy państwa są zgodne ze wspólnym rynkiem i tym samym zwolnić je z obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 88 ust. 3 WE⁴.

1) Zakres stosowania obejmuje jedynie następujące kategorie (art. 1 ust. 1):

a) pomoc na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, badań i rozwoju, ochrony środowiska naturalnego, zatrudnienia i szkolenia;

b) pomoc zgodną z mapą zatwierdzoną przez Komisję dla każdego państwa członkowskiego w zakresie udzielenia pomocy regionalnej.

⁴ — Artykuł 2 stanowi, że Komisja jest uprawniona do przyjmowania rozporządzeń i stwierdzenia w nich, że „uwzględniając rozwój i funkcjonowanie wspólnego rynku, niektóre kategorie pomocy nie spełniają wszystkich kryteriów określonych w art. 92 ust. 1 i w związku z tym zostają wyłączone z procedury zgłoszenia przewidzianej w art. 93 ust. 3, pod warunkiem że pomoc przyznana temu samemu przedsiębiorstwu w ciągu danego okresu nie przekroczy pewnej stałej wielkości”. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 69/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis (Dz.U. L 10, str. 30) zostało przyjęte na tej podstawie prawnej.

2) W przypadku poszczególnych kategorii pomocy mamy do czynienia z danymi obowiązkowymi i fakultatywnymi z tego względu, że przepisy je regulujące:

a) powinny określać cel pomocy, beneficjentów, progi wyrażone w wielkości pomocy (progi intensywności pomocy), warunki regulujące kumulację pomocy i warunki monitorowania (art. 1 ust. 2);

b) ponadto mogą ustalać w szczególności progi lub też inne warunki dla zgłoszenia o przyznaniu pomocy indywidualnej, wyłączyć niektóre sektory i przewidywać dalsze warunki dla zgodności pomocy wyłączonej (art. 1 ust. 3).

3) Zanim zostanie zaaprobowana dana pomoc, należy zastosować się do pewnych szczególnych przepisów proceduralnych, takich jak wysłuchanie zainteresowanych stron (art. 6) oraz konsultacje z komitetem utworzonym w tym celu (art. 7 i 8).

4) Uregulowania w sprawie pomocy mają ograniczony czas obowiązywania, który może jednak zostać przedłużony (art. 4 ust. 1 i 3).

5) Mogą one zostać uchylone lub zmienione w przypadku zmiany istotnych okoliczności stanowiących podstawę ich

przyjęcia lub gdy wymaga tego stopniowy rozwój lub funkcjonowanie wspólnego rynku. Niemniej w takim przypadku nowe rozporządzenie musi przewidywać okres przejściowy wynoszący sześć miesięcy w celu dostosowania pomocy uregulowanej w poprzednim rozporządzeniu.

8. W ramach upoważnienia, które zostało udzielone Komisji na mocy rozporządzenia nr 994/98, w dniu 12 stycznia 2001 r. przyjęła ona rozporządzenia (WE) nr 68/2001 oraz (WE) nr 70/2001 w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE, odpowiednio, do pomocy szkoleniowej i pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw⁵. Komisja przyjęła również rozporządzenie nr 2204/2002, którego dotyczy skarga o stwierdzenie nieważności.

C — Rozporządzenie nr 2204/2002

9. Z zastrzeżeniem względów uzasadniających i wyjaśnień, które zostały przedstawione w motywach rozporządzenia nr 2204/2002, można je streścić w następujący sposób:

1. Zakres stosowania

10. Z jednej strony, zgodnie z art. 1 rozporządzenia to stosuje się do trzech syste-

5 — Dz.U. L 10, odpowiednio str. 20 i 33.

mów, które stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, we wszystkich sektorach, które sprzyjają:

- a) tworzeniu miejsc pracy,
- b) rekrutacji pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub niepełnosprawnych,
- c) pokryciu dodatkowych kosztów zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych.

11. Z drugiej strony, rozporządzenia tego nie stosuje się do:

- pomocy w zakresie działalności związanej z wywozem [art. 1 ust. 3 lit. a)],
- pomocy uzależnionej od wykorzystania towarów krajowych [art. 1 ust. 3 lit. b)] oraz
- przypadków wymienionych w art. 9 (np. pomocy dla poszczególnych sektorów — ust. 1, pomocy przyznanej pojedyn-

czemu przedsiębiorstwu lub zakładowi przekraczającej wielkość pomocy brutto określonej na 15 mln EUR przez dowolny okres trzyletni — ust. 2, pomocy udzielanej w celu utrzymania zatrudnienia — ust. 5 — lub pomocy udzielanej w celu zamiany umów tymczasowych o pracę na umowy o pracę na czas nieokreślony — ust. 6).

2. Definicje

12. Podobnie jak w licznych przypadkach norm wspólnotowych, zdefiniowane zostały stosowane pojęcia: „pomoc”, „małe i średnie przedsiębiorstwa”, intensywność pomocy „brutto” i „netto”, „liczba pracowników”, pracownik „znajdujący się w szczególnie niekorzystnej sytuacji” i „niepełnosprawny”, „zatrudnienie chronione”, „koszty płac”, związek z wykonywaniem projektu inwestycyjnego oraz inwestycja w „rzeczowe składniki majątku” lub w „wartości niematerialne i prawne”.

3. Warunki

a) Warunki ogólne

13. Zgodnie z art. 3, aby móc zostać zwolnionym z obowiązku zgłoszenia wynikającego z traktatu, konieczne jest, by dany system pomocy:

- spełniał wszystkie warunki rozporządzenia oraz
- dodatkowe koszty zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych (art. 6).
- zawierał wyraźne odniesienie do rozporządzenia.

4. Okres obowiązywania

14. Należy zaznaczyć, że z zastrzeżeniem przepisów szczególnych dotyczących kumulacji pomocy państwa pomocowe stosuje się bez względu na to, czy pomoc jest finansowana wyłącznie ze środków państwowych, czy jest częściowo finansowana przez Wspólnotę (art. 8).

16. Artykuł 11 stanowi, że rozporządzenie pozostanie w mocy do dnia 31 grudnia 2006 r., jednakże zawiera trzy przepisy przejściowe:

b) Warunki szczególne

- zgłoszenia oczekujące na rozpatrzenie w momencie wejścia w życie rozporządzenia będą oceniane zgodnie z nowymi przepisami;

15. Zależą one od następujących celów przewidzianych w rozporządzeniu:

- tworzenie zatrudnienia (art. 4 i 7),
- uprzednio realizowane systemy pomocy oraz pomoc przyznana zgodnie z tymi systemami bez zezwolenia Komisji oraz z naruszeniem obowiązku określonego w art. 88 ust. 3 WE jest wyłączona, jeżeli spełniają one warunki przedstawione w rozporządzeniu;
- rekrutacja pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i niepełnosprawnych (art. 5) oraz
- z końcem okresu obowiązywania rozporządzenia systemy pomocy zwolnione z procedury zgłoszenia pozostają nadal wyłączone przez okres sześciu miesięcy.

II — Postępowanie przed Trybunałem

III — Analiza zarzutów skargi

17. W dniu 10 marca 2003 r. Królestwo Belgii złożyło w sekretariacie Trybunału skargę, w której wnosi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2204/2002 i o stwierdzenie nieskuteczności rozporządzenia nr 994/98.

18. Komisja Wspólnot Europejskich złożyła odpowiedź na skargę, w której wniosła o oddalenie skargi i obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

19. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wniosło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta, do którego Trybunał się przychylił, jednakże nie wzięło ono udziału w postępowaniu.

20. Po złożeniu repliki i dupliki procedura pisemna została zamknięta bez dalszych formalności.

21. W dniu 29 września 2004 r. na wniosek skarżącej odbyła się rozprawa, w której udział wzięła również strona pozwana.

22. Skoro nie zakwestionowano dopuszczalności skargi⁶, należy zbadać zarzuty przywołane na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności zgodnie z przyjętym w skardze sposobem prezentacji: a) naruszenie rozporządzenia nr 994/98, b) naruszenie ogólnych zasad prawa i c) naruszenie traktatu w wyniku błędu w wyborze podstawy prawnej.

23. Ponieważ państwo skarżące wnosi o stwierdzenie nieważności całego rozporządzenia nr 2204/2002 — a nie jego poszczególne przepisy — przywołując wielokrotnie hipotetyczne wyniki jego przyszłego stosowania w praktyce, należy przypomnieć istotę skargi o stwierdzenie nieważności.

6 — Pisma procesowe, które zostały przedstawione przez rząd belgijski i Komisję, dotyczyły częściowo kwestii hipotetycznej niedopuszczalności. Argument ten nie został formalnie przedstawiony oraz nie wynika on z przedstawionych przez strony pism procesowych. Mianowicie (sporna) okoliczność, że podczas przyjmowania rozporządzenia nr 2204/2002 nie wniesiono żadnych sprzeciwów, nie stoi na przeszkodzie jego późniejszemu zaskarżeniu, z zastrzeżeniem, że nastąpi to w przewidzianym terminie i zgodnie z ustalonymi warunkami. W tym względzie należy przypomnieć wyrok z dnia 12 lipca 1979 r. w sprawie 166/78 Włochy przeciwko Radzie, Rec. str. 2575, przywołany w replice, w którym Trybunał orzekł, że „art. 173 akapit pierwszy traktatu [obecnie, po zmianach, art. 230 akapit pierwszy WE] przyznaje każdemu państwu członkowskiemu prawo do zaskarżenia w drodze skargi o stwierdzenie nieważności zgodności z prawem każdego rozporządzenia Rady, bez uzależniania tego prawa od stanowisk, jakie zajęli przedstawiciele państw członkowskich zebrani w Radzie w momencie przyjmowania danego rozporządzenia”.

24. Zgodnie z orzecnictwem traktat ustanawia system środków prawnych i procedur, który został ustanowiony w celu zapewnienia kontroli legalności aktów instytucji i powierza jego kontrolę sądowi wspólnotowemu⁷. Zadanie to w pierwszej kolejności obejmuje kontrolę legalności w ścisłym znaczeniu, pozwalającą na dokonanie oceny zgodności aktów instytucji z przepisami, na podstawie których zostały one przyjęte. Wiąże się to w drugiej kolejności z kontrolą konstytucjonalności, której celem jest sprawdzenie zgodności ogólnych przepisów prawnych z traktatami, które mimo formalno-prawnego charakteru instrumentów międzynarodowych, były interpretowane i stosowane tak jak autentyczna konstytucja wspólnotowa⁸.

25. Do kontroli wykorzystuje się trzy środki procesowe: skargę o stwierdzenie nieważności, skargę na bezczynność i zarzut niezgodności z prawem. Pytanie prejudycjalne dotyczące ważności stanowi uzupełnienie systemu, podczas gdy powództwa odszkodowawcze umożliwiają kontrolę pośrednią⁹.

26. Wprowadzenie skargi o stwierdzenie nieważności miało podwójny cel: kontrolę przestrzegania prawa wspólnotowego przez instytucje i ochronę praw skarżących (osób

fizycznych lub prawnych, państw członkowskich i instytucji) względem instytucji¹⁰.

27. Jej cel ogranicza się do aktów wydanych wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego (EBC), innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego „zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich”¹¹. Ponadto art. 237 lit. b) i c) WE przewiduje możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności środków przyjętych przez Radę Gubernatorów i Radę Dyrektorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego¹².

28. Skarga o stwierdzenie nieważności charakteryzuje się głównie tym, że ogranicza ona liczbę osób uprawnionych do jej wniesienia. W odróżnieniu od uprzywilejowanych ska-

7 — Wyroki z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 *Les Verts* przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 1339, oraz z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 *P Unión de Pequeños Agricultores* przeciwko Radzie, Rec. str. I-6677.

8 — G. C. Rodríguez Iglesias, „El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas” [w:] *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, editorial Civitas, Madryt 1993, str. 384.

9 — D. Liñán Noguera, A. Mangas Martín, „Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, editorial Tecnos, wyd. 4, Madryt 2004, str. 459.

10 — Przedstawiłem to również w mojej opinii do wyroku z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie C-315/99 *P Ismeri Europa* przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. str. I-5281. Zobacz również M. Waelbroeck, D. Waelbroeck „Article 173” [w:] J.V. Louis, G. Vandersanden, D. Waelbroeck, M. Waelbroeck „Commentaire Megret. Le droit de la CEE, Vol. 10 (La Cour de justice. Les actes des institutions)”, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruksela 1993, str. 98, oraz Vandersanden-Barav, „Contentieux communautaire”, Éd. Bruylant, Bruksela 1977, str. 127.

11 — Zobacz ww. D. Liñán Noguera, A. Mangas Martín, str. 460.

12 — R. Castillejo Manzanares, „El recurso de anulación”, w pracy zbiorowej pod redakcją F. Mariño, V. Moreno Catena, C. Moreiro „Derecho procesal comunitario”, Ed. Tirant lo Blanch, Walencja 2001, str. 151.

rzących — państw członkowskich, Parlamentu, Komisji i Rady — środek ten przysługuje Trybunałowi Obrachunkowemu oraz EBC jedynie w celu obrony ich prerogatyw¹³, zaś osoby fizyczne lub prawne mogą wnieść skargę wyłącznie na decyzje, których są adresatami oraz na decyzje, które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie¹⁴.

29. Ograniczone są także motywy skargi. Należą do nich: brak kompetencji, naruszenie istotnych wymogów proceduralnych,

naruszenie traktatu lub reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycie władzy. Dwa pierwsze zarzuty nawiązują do legalności zewnętrznej i mogą zostać zbądane z urzędu¹⁵, podczas gdy dwa ostatnie odnoszą się do legalności wewnętrznej, a zatem muszą one zostać przywołane przez skarżącego. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący — mimo że naruszenie traktatu stanowi podstawę ogólną, która obejmuje swym zakresem pozostałe — tak iż skarga nie może się opierać na żadnym innym zarzucie, chyba że jest on powiązany z jednym z wymienionych zarzutów, jako że w celu dokonania analizy sprawy nie ma potrzeby dokonywania bardzo restrykcyjnej kwalifikacji zarzutu; wystarczy, że naruszenie wynika z wniosku o stwierdzenie nieważności¹⁶. Tymczasem, analizując zarzut, należy uwzględnić swobodę uznania przysługującą instytucjom w ramach wykonywanych przez nie działań¹⁷.

13 — Ograniczenie legitymacji czynnej w zależności od celu, jakiemu ma służyć skarga, nie jest niczym nadzwyczajnym w świecie prawniczym. Przykład tego można znaleźć w Europejskiej karcie samorządu lokalnego z 1985 r., zgodnie z którą jednostki lokalne powinny dysponować mechanizmem szczególnej obrony tego samorządu w ramach terytorialnego podziału władzy państwowej; w przypadku Hiszpanii należało uznać, że prowincje i gminy mają legitymację czynną do udziału w postępowaniu przed Tribunal Constitucional w celu podważenia mocy obowiązującej norm mających rangę ustawy państwowej lub ustawy wspólnoty autonomicznej, w przypadku gdy uważają one, iż te przepisy naruszają samorząd terytorialny (art. 75a ust. 1 Ley Orgánica nr 2/1979 z dnia 3 października 1979 r., dotyczącej Tribunal Constitucional), przy czym mogą one wykorzystać ten mechanizm procesowy wyłącznie w celu ochrony tego samorządu.

14 — Przyznanie osobom fizycznym legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności dało początek restrykcyjnemu orzecznictwu Trybunału, które było surowo krytykowane przez doktrynę — zob. między innymi D. Sarmiento „La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia” [w:] Civitas, Revista Española de Derecho Europeo nr 3, lipiec-wrzesień 2002, str. 531–577; zob. również M. Ortega „El acceso de los particulares a la justicia comunitaria”, Ariel Practicum, Barcelona 1999, w szczególności rozdział 6 „Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares”. W opinii przedstawionej do ww. wyroku w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie rzecznik generalny Jacobs zaproponował szeroką wykładnię, jako że jego zdaniem „środek wspólnotowy dotyczy osoby fizycznej indywidualnie, w przypadku gdy w znaczącym stopniu szkodzi on lub może szkodzić jej interesom” (pkt 102 akapit czwarty). Tym szerokim rozumieniem należy objąć Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, którego art. III-365 ust. 4 rozróżnia dwa przypadki: osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę „na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie”, a także na „akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.

30. Jeżeli skarga jest zasadna, Trybunał Sprawiedliwości orzeka o nieważności danego aktu (art. 231 WE), przy czym sankcję tę można stosować jedynie do tej części przepisów, którą można wyodrębnić z całego aktu. W każdym razie wyrok — w odróżnieniu od skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, która ma charakter deklaracyjny — jest bezwzględnie wiążący oraz prawo-

15 — Przykładowo w wyroku z dnia 10 maja 1960 r. w sprawie 19/58 Niemcy przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 471, Trybunał orzekł w kwestii zarzutu braku kompetencji, że nawet jeśli zarzut ten nie został podniesiony formalnie ani w skardze, ani w replice, należało go zbadać.

16 — Wyrok z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold przeciwko Komisji, Rec. str. 491.

17 — Wyrok z dnia 14 marca 1973 r. w sprawie 57/72 Westzucker, Rec. str. 321, oraz z dnia 22 stycznia 1976 r. w sprawie 55/75 Balkan Import Export, Rec. str. 19. Zobacz również M. Bernad, S. Salinas, C. Tirado „Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, Ed. Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Saragossa 2003, str. 402.

mocny materialnie i formalnie, ponieważ zmierza on do przywrócenia stanu prawnego, który został naruszony przez niezgodność z prawem przepisu wspólnotowego.

niejasne. Ponadto nie czyni ono zadość wymogom drugiej z wymienionych zasad, której rola jest bardzo ważna w dziedzinie pomocy państwa w zakresie zatrudnienia.

A — *Naruszenie rozporządzenia nr 994/98*

31. Rząd belgijski przedstawia w tym nagłówku dwa rodzaje zarzutów, w których stwierdza, że rozporządzenie nr 2204/2002: 1) nie zapewnia przejrzystości i pewności prawa wymaganych przez rozporządzenie upoważniające w dziedzinie pomocy w zakresie zatrudnienia i 2) czyni bardziej restrykcyjnym mający zastosowanie system pomocy, naruszając tym samym warunki zawarte w przyznanym upoważnieniu.

1. Przejrzystość i pewność prawa

a) W przedmiocie ich wzmianki w rozporządzeniu nr 994/98

32. Zdaniem Królestwa Belgii motyw piąty rozporządzenia nr 994/98 zawiera wymóg, aby przepisy dotyczące wyłączeń „zwiększ[ą] przejrzystość i pewność prawną”; tymczasem zarówno kontekst, jak i przepisy zaskarżonego rozporządzenia, są całkowicie

33. Stwierdziwszy, że wskazywane jest naruszenie motywu, a nie konkretnego przepisu, Komisja utrzymuje, że badane rozporządzenie wywołuje pozytywny skutek, powodując, iż niektóre rodzaje pomocy są zgodne ze wspólnym rynkiem. Natomiast nie pociąga ono za sobą żadnego negatywnego skutku, gdyż pomoc zostaje przyznana bez uszczerbku dla możliwości dokonania przez państwa członkowskie wcześniejszego zgłoszenia. Ostatecznie odrzuca ona istnienie niejasności lub naruszenie zasady pewności prawa.

34. Przepisy prawne opisują fakty, sytuacje lub okoliczności, przypisując im określone skutki. Zatem stan faktyczny oraz skutek prawny stanowią dwa elementy składowe przepisu prawnego¹⁸. Przedstawienie powodów, preambuł i motywów wprowadzających, które jedynie obrazują oraz stanowią uzasadnienie lub wyjaśnienie, nie charakteryzuje się jednak tymi dwoma elementami, ponieważ mimo że towarzyszą one części normatywnej aktu i zazwyczaj ją poprzedzają, tworząc faktycznie jego część, nie mają

18 — J. Guasp „Derecho”, wydawnictwo nieokreślone, Madryt 1971, str. 7 i nast., definiuje prawo jako „ogół stosunków panujących między ludźmi, które społeczeństwo uznaje za niezbędne” i rozróżnia dwa czynniki stanowiące istotę tego pojęcia: czynnik materialny, na który składają się stosunki panujące między ludźmi, oraz czynnik formalny, obejmujący potrzebę takich stosunków.

one mocy wiążącej, nawet jeżeli są przydatne jako kryteria wykładni.

naruszenia zasad prawnych Wspólnoty, jakkolwiek rząd ten nie wniósł o to formalnie.

35. Argument skarżącego państwa odnosi się do pogwałcenia dwóch zasad, które zostały wyraźnie przedstawione w motywie piątym rozporządzenia upoważniającego, tj. w części, która nie ma wiążącego charakteru i której hipotetyczne naruszenie nie może skutkować sankcją nieważności. Motyw ten ma na celu wyjaśnienie powodu, dla którego Rada przyznała tego typu upoważnienie.

36. Niemniej jednak prawodawca powinien przestrzegać zasad przejrzystości oraz pewności prawa, które stanowią źródła prawa wspólnotowego¹⁹, a jeżeli tego nie uczyni, popełni naruszenie w rozumieniu art. 230 WE²⁰, niezależnie od tego, czy zasady te zostały wyraźnie uznane w motywie rozporządzenia nr 994/98.

37. W konsekwencji argumenty rządu belgijskiego dotyczące przejrzystości oraz pewności prawa należy rozpatrzyć w kontekście

38. Zresztą Komisja również rozumiała to w ten sposób, ponieważ przedstawiła ona swoje argumenty, wychodząc z tego punktu widzenia.

b) W przedmiocie przejrzystości

39. Skarżąca powołuje się na niejasność w dwóch aspektach: i) odnoszącym się do kontekstu normatywnego oraz ii) przepisów rozporządzenia.

i) Niejasność kontekstu normatywnego

40. Zdaniem skarżącej zakres stosowania zaskarżonego rozporządzenia pokrywa się częściowo z zakresem stosowania wytycznych dotyczących krajowej pomocy regionalnej²¹, wielosektorowych ram pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych²² oraz rozporządzenia nr 70/2001²³. To współlistnienie mogłoby stanowić przy-

19 — Wniosek ten można wysunąć z wyroku z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-150/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. I-7235, pkt 37, interpretując a contrario, że zasady ogólne muszą być przestrzegane, nawet jeżeli nie są one wymienione w motywach.

20 — Wyrok z dnia 3 maja 1978 r. w sprawie 112/77 Töpper przeciwko Komisji, Rec. str. 1019, pkt 19.

21 — Dz.U. 1998, C 74, str. 9.

22 — Dz.U. C 70, z dnia 19 marca 2002 r. (a nie — jak błędnie informuje przypis 24 skargi — z roku 2000), str. 8.

23 — Bardziej szczegółowo w pkt 8 tej opinii.

czynę powstania różnych konfliktów, co wskazuje na to, że tekst jest niejasny i niespójny.

ii) Niejasność przepisów rozporządzenia

41. Należy nadmienić, że konflikt ten mógłby zaistnieć jedynie w odniesieniu do innego przepisu o tej samej randze, zważywszy na to, że zasada hierarchii przepisów prawnych rozwiązuje kwestię konfliktów zaistniałych w odniesieniu do norm o niższej lub wyższej randze. W związku z powyższym nie można zezwolić na powoływanie się na wspomniane wytyczne, nawet jeśli Trybunał uznał, iż wiążą one Komisję²⁴.

44. Pojęcie przejrzystości dotyczy tego, co wydaje się jasne, oczywiste i co można zrozumieć bez wątpliwości i dwuznaczności. Zastosowanie tej zasady w dziedzinie prawa pozostaje dezyderatem, ponieważ stosowanie prawa na co dzień nie jest proste i nie zawsze oferuje jednoznaczne rozwiązania.

42. Nie można wyłączyć kolizji w odniesieniu do rozporządzenia nr 70/2001, ponieważ zawartych w nim przepisów nie stosuje się do wzajemnie wykluczających się dziedzin. Niemniej jednak sytuacja taka zazwyczaj ma miejsce, tak iż w przypadku gdy przepisy jednego i drugiego uregulowania regulują konkretny przypadek, należy odwołać się do ogólnych zasad dotyczących stosowania przepisów w czasie, ich szczególnego charakteru w zakresie przedmiotu regulacji oraz innych odpowiednich przepisów.

45. Mimo że dokładność przepisu można ocenić na podstawie jego treści, stopień jego złożoności staje się bardziej widoczny podczas jego stosowania. Wpływają na to liczne czynniki, do których w szczególności można zaliczyć zakres swobodnego uznania, które zostało przyznane prawodawcy.

43. Ostatecznie fakt, że przepisy jednego rozporządzenia są sprzeczne z treścią innego rozporządzenia, nie oznacza, że to pierwsze jest niejasne czy też niespójne, a w szczególności nie można go uznać za takie w całości.

46. Analiza argumentów przedstawionych przez stronę skarżącą w przedmiocie niejasności zaskarżonego rozporządzenia nasuwa dwa spostrzeżenia. W pierwszej kolejności, źródłem rozbieżności w wyliczeniu przepisów wspólnotowych są możliwe konsekwencje, które wynikają z ich stosowania; w drugiej kolejności, wydaje się, że Królestwo Belgii wywiera na Trybunał nacisk, aby wydał on wyrok interpretujący sporne przepisy, co

24 — Wyroki z dnia 24 marca 1993 r. w sprawie C-313/90 CIRFS i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-1125, pkt 35, oraz z dnia 15 października 1996 r. w sprawie C-311/94 IJssel-Vliet, Rec. str. I-5023, pkt 42.

rozwiąłoby teoretyczne wątpliwości przedstawione przez skarżącą²⁵.

49. W konsekwencji należy odrzucić argument oparty na braku przejrzystości.

c) W przedmiocie pewności prawa

47. W skardze przedstawione jest żądanie stwierdzenia nieważności całego rozporządzenia. Jednak zgodnie z moimi wcześniejszymi uwagami, ów środek procesowy ma ograniczony i ściśle określony zakres, który zostałby przekroczony, gdyby trzeba tu rozpatrywać każdą niespójność i dwuznaczność, na którą wskazuje skarżąca.

50. Jednym z głównych zarzutów, które zostały przedstawione na poparcie wniosku o stwierdzenie nieważności, jest naruszenie zasady pewności prawa. Zasada ta występuje często łącznie z innymi ogólnymi zasadami prawa i zważywszy na to, że — jak przedstawiłem powyżej — nie ma to wpływu na upoważnienie, temat ten należy poddać dalszej analizie w części dotyczącej naruszenia tych zasad.

48. Nie przedstawiono dowodu na istnienie podnoszonego niejasnego charakteru²⁶. Jedynie wtedy, gdy w drodze prostej oceny ustalili się, że przepis prawny jest w całości niejasny, jest w znacznym stopniu niezrozumiały, jest pozbawiony znaczenia czy też jest sprzeczny z innymi przepisami, można stwierdzić jego nieważność. Nie byłoby to stosowne w sytuacji, w której — tak jak w niniejszym przypadku — kwalifikacja opiera się na domyśle, niezależnie od tego, co stanie się z aktami wykonawczymi, które również zostają poddane kontroli sądowej.

2. Zastosowanie bardziej surowego uregulowania do pomocy

51. Zdaniem skarżącego rządu przyjęcie bardziej surowego uregulowania w odniesieniu do pomocy w zakresie zatrudnienia wykracza poza upoważnienie przyznane przez Radę, które zezwala jedynie na kodyfikację obecnej praktyki. Na poparcie tego zarzutu wymienia on różnice istniejące między starym i nowym uregulowaniem.

52. Pozwana twierdzi, że upoważnienie zostało jej przyznane nie tylko w celu ujęcia

25 — Mamy tu do czynienia z przypadkiem, gdy pragnie się założyć opatrunek, zanim doszło do powstania rany, zapominając, że w przypadku pojawienia się trudności można im zaradzić na różne sposoby: brak stosowania, zaskarżenie aktów wykonawczych, zmiana rozporządzenia, wykładnia w ramach orzeczenia prejudycjalnego...

26 — Parlament Europejski doszedł do tego samego wniosku w rezolucji na temat projektu rozporządzenia Komisji (Dz.U. C 272 E, z dnia 13 listopada 2003 r., str. 405), w którym stwierdził, „że przedstawiony tekst poprawia znacznie przejrzystość administracyjną i ułatwia kontrolę ustanowionych kryteriów [...]” (ust. 2).

w ramy prawne istniejących zwyczajów, lecz służyło również zachowaniu jej uprawnień do ustalania bardziej restrykcyjnych warunków. Podkreśla ona również, że skarżący nie powołuje się na naruszenie jakiegokolwiek przepisu, lecz na naruszenie motywu czwartego rozporządzenia nr 994/98.

53. Kontekst prawny, w jaki wpisuje się sporne rozporządzenie, uzasadnia, dlaczego zarzut ten należy odrzucić.

54. Traktat powierza Komisji zadanie polegające na czuwaniu nad tym, by pomoc byłaby zgodna ze wspólnym rynkiem, w związku z czym zobowiązuje on państwa członkowskie do wcześniejszego zgłoszenia takiej pomocy Komisji. Rada może przyjmować przepisy dotyczące stosowania tego systemu, co ma miejsce w sytuacji gdy upoważnia on Komisję do przyjmowania przepisów ogólnych, które zwalniają z obowiązku wcześniejszego zgłoszenia systemu pomocy spełniające kryteria zgodności ze wspólnym rynkiem.

55. Upoważnienie to jest uzasadnione „ogromnym doświadczeniem zdobytym” przez Komisję w tej dziedzinie, jednakże nie można twierdzić, iż Rada uprawniała ją jedynie do kodyfikacji istniejącego systemu bez możliwości przyjęcia w danym przypadku bardziej surowych przepisów. Komisja nie ma obowiązku ujmowania wcześniejszej praktyki w formę przepisów prawnych; wystarczy, że z niej korzysta. Należy zauważyć, że w motywie siódmym rozporządzenia upoważniającego Rada uznała, że „[j]est

właściwym, aby umożliwić Komisji, przy przyjmowaniu przez nią przepisów wyłączających niektóre kategorie pomocy spod obowiązku zgłoszenia określonego [...], dołączenie dalszych szczegółowych warunków w celu zapewnienia zgodności”. Ponadto ocena tej zgodności wymaga zastosowania ogólnych kryteriów do konkretnego przypadku z uwzględnieniem okoliczności, które miały miejsce w danym momencie, przy czym nic nie może stać na przeszkodzie temu, aby dana praktyka uległa zmianie z uzasadnionych powodów.

56. Żaden z przepisów zawartych w rozporządzeniu nr 994/98 nie zakazuje Komisji przyjmowania przepisów odmiennych od tych dotychczas stosowanych ani nie zobowiązuje jej do poprzestawiania na zwykłej nowelizacji. Zadaniem Komisji jest badanie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem oraz podobnie jak może ona przyjmować wytyczne w określonym momencie, jest ona uprawniona do wprowadzania w nich zmian lub pozbawienia ich później mocy prawnej, z zastrzeżeniem, że odbywa się to w poszanowaniu ograniczeń wynikających z prawa wspólnotowego²⁷.

27 — Tytułem przykładu, zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie wytycznych w sprawie pomocy państwa związanej z zatrudnieniem (2000/C 371/05, Dz.U. C 371 z dnia 23 grudnia 2000 r., str. 12), ocena systemów pomocy w zakresie zatrudnienia nadal będzie przeprowadzana „zgodnie z kryteriami wyznaczonymi w obowiązujących wytycznych, które pozostaną w mocy do czasu wejścia w życie znowelizowanych [nowych] wytycznych dotyczących pomocy związanej z zatrudnieniem lub do czasu wydania rozporządzenia dotyczącego pomocy związanej z zatrudnieniem [rozporządzenia przewidującego zwolnienia z procedury zgłoszenia w odniesieniu do pomocy w zakresie zatrudnienia]”.

57. Powołanie się na brak przejściowego okresu przystosowawczego wydaje się również nieuzasadnione z racji tego, że rozporządzenie nr 2204/2002 zawiera w tym względzie w art. 11 przepisy, które można wprowadzić podważyć, lecz których nie można ignorować²⁸.

58. Należy jeszcze rozpatrzyć kwestię, która nie została podniesiona w tym postępowaniu, czy rozporządzenie przyjęte przez Komisję na podstawie rozporządzenia upoważniającego jest zgodne z zawartymi w nim warunkami ogólnymi i szczegółowymi²⁹.

60. Na wstępie należy podkreślić, że w opinii pozwanej rozporządzenie nr 2204/2002 nie uchybia pewności prawa³⁰, ponieważ zasada ta, która ma bardzo ogólny zasięg, jako że obejmuje ona inne zasady, zakłada istnienie należycie uzasadnionych oczekiwań względem działalności instytucji wspólnotowych w zakresie stosowania prawa. Oświadczenie Rady zawarte w motywie piątym rozporządzenia upoważniającego, zgodnie z którym „[p]rzepisy dotyczące wyłączeń [...] zwiększają przejrzystość i pewność prawną”, należy zatem rozumieć w ten sposób, że przepisy, które zostały przyjęte przez Komisję w ramach przyznanego jej upoważnienia, pozwalają państwom członkowskim na zapoznanie się z wymogami warunkującymi zwolnienie ich z obowiązku wcześniejszego zgłoszenia Komisji projektów dotyczących pomocy.

B — *Naruszenie ogólnych zasad prawa*

1. Zasada pewności prawa

59. W swojej skardze rząd belgijski ustawnie powołuje się na zasadę pewności prawa, pomimo tego, że pod względem formalnym jej naruszenie jest powiązane z naruszeniem motywu rozporządzenia nr 994/98. Kwestię tę omówiłem już wcześniej, uzasadniając przy tym potrzebę dokonania indywidualnej analizy tego zarzutu wraz z zarzutami odnoszącymi się do ogólnych zasad prawa wspólnotowego.

61. Zaskarżone rozporządzenie odpowiada wymogom pewności prawa, przedstawiając w sposób szczegółowy warunki zgodności, które muszą być spełnione przez instytucję, której traktat powierzył obowiązek kontroli. Jednakże w przypadku gdy z całościowego przeglądu uregulowania wynika w sposób wyraźny niepewność, jedynie ogólny i teoretyczny punkt widzenia umożliwia ustalenie, czy rezultat został w mniejszym lub większym stopniu osiągnięty.

28 — Zobacz pkt 16 tej opinii.

29 — Zobacz pkt 7 tej opinii.

30 — Parlament Europejski, który w rezolucji dotyczącej projektu rozporządzenia wymienionej w przypisie 26 uznał, że proponuje się „stworzenie spójnego systemu zezwoleń na pomoc [...] i wzmocnienie pewności prawa” (ust. 3), udzielił również twierdzącej odpowiedzi.

62. Wrażenia tego nie można odnieść z głębszej analizy treści zaskarżonego uregulowania, które określa swój zakres stosowania zarówno w sposób pozytywny, jak i negatywny, definiuje użyte w nim pojęcia, określa warunki wyłączenia oraz warunki szczególne dotyczące każdego z systemów pomocy oraz zawiera przepisy dotyczące kumulacji, przejrzystości, kontroli i stosowania w czasie³¹.

63. Zarzut niepewności zostaje jeszcze osłabiony z tego względu, że zgodnie z systemem, który został przewidziany na mocy traktatu, obowiązek zgłoszenia jest zasadą ogólną, podczas gdy wyłączenie ma bardziej ograniczony charakter, a zatem musi być ono ściśle interpretowane. Zatem w przypadku pojawienia się wątpliwości dotyczącej jego zasięgu, stosuje się zasadę podstawową. W każdym razie celem rozporządzenia nie jest wyczerpujące unormowanie dziedziny, lecz jedynie jednego z przypadków.

2. Zasada pomocniczości

64. Nawet jeżeli państwo skarżące wskazuje na naruszenie zasady pomocniczości, w swoich argumentach dotyczących tego zarzutu powołuje się ono na zasadę pewności prawa i proporcjonalności. Te dwie ostatnie zasady zostaną przeanalizowane oddzielnie, zaś niniejsza część rozważań zostanie poświęcona zasadzie pomocniczości, która

odnosi się do struktury konstytucyjnej państw członkowskich, w których uprawnienia w dziedzinie zatrudnienia należą wyłącznie do regionów, tak jak ma to miejsce w Belgii. Zarzut dotyczy tego, iż zwolnienie z obowiązku zgłoszenia jest bezskuteczne, ponieważ rozporządzenie nie uwzględnia tych okoliczności.

65. Zdaniem Komisji zasada pomocniczości jest pozbawiona w niniejszej sprawie wszelkiego znaczenia.

66. Artykuł 5 akapit drugi WE w sposób wyraźny ujmuje zasadę pomocniczości w pisanim prawie wspólnotowym i ogranicza jej stosowanie do dziedzin, które nie należą do wyłącznej kompetencji Wspólnoty³².

67. Kontekst prawny rozporządzenia nr 2204/2002 jest potwierdzeniem na to, że mamy tu do czynienia z dziedziną, której unormowanie zostało powierzone wyłącznie Wspólnocie z uwagi na charakter kontroli pomocy państwa, która ma na celu badanie jej zgodności ze wspólnym rynkiem³³.

32 — Ideę tę zawiera również pkt 3 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, który jest załączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

33 — Bez uszczerbku dla przyznanej państwom członkowskim przez art. 88 ust. 2 akapit trzeci WE możliwości wystąpienia do Rady z wnioskiem o uznanie pomocy za zgodną ze wspólnym rynkiem, jeśli uzasadniają to wyjątkowe okoliczności.

31 — Zobacz pkt 9–16 tej opinii.

68. Wobec powyższego zasada pomocniczości — abstrahując od tego, że nie jest ona tu właściwa — nie ma zastosowania w tym przypadku. Zatem nie można powoływać się na jej naruszenie.

71. Według orzecznictwa zasada proporcjonalności zawiera wymóg, aby środki wprowadzone w życie na mocy przepisu wspólnotowego były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykaczały poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia³⁴. Założeniem proporcjonalności jest zapewnienie odpowiedniości i harmonii między realizowanym celem a środkami, jakie zostały podjęte, aby go osiągnąć.

3. Zasady proporcjonalności i spójności

a) Zasada proporcjonalności

69. Zdaniem strony skarżącej rzekomo nieważne rozporządzenie stwarza stan niepewności. Ponadto zamieszczenie w art. 2 lit. f) wyczerpującej listy pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji nie uwzględnia uwarunkowań, które są typowe dla poszczególnych regionów oraz polityki społecznej państw członkowskich, co wraz z możliwością wcześniejszego zgłoszenia Komisji środków na rzecz innych, niewymienionych w tym przepisie kategorii byłoby nieproporcjonalne w stosunku do celu zmniejszenia bezrobocia.

72. Tymczasem związek ten należy przeanalizować, odwołując się do rzeczywistego celu rozporządzenia i mając na uwadze niebezpieczeństwo wypaczenia stosunku, jaki łączy te dwa elementy. Rząd belgijski nie uwzględnił tego aspektu przy uzasadnieniu zarzutu mającego na celu stwierdzenie nieważności rozporządzenia, ponieważ mimo że wspieranie zatrudnienia ma istotne znaczenie w polityce gospodarczej i społecznej Wspólnoty oraz jej państw członkowskich (cel ten jest również zawarty w motywie szóstym rozporządzenia nr 2204/2002), nie ma ono takiego samego znaczenia dla zaskarżonego rozporządzenia, nawet jeśli rozporządzenie to na nie oddziałuje. Rozporządzenie zostało przyjęte w ramach upoważnienia, które zostało przyznane Komisji przez Radę w celu, należy tu podkreślić, ułatwienia stosowania art. 87 WE i 88 WE.

73. Ponadto, jak już wcześniej zaznaczyłem, w obszarze podlegającym wyłącznym kom-

70. Podkreślając kontekst prawny rozporządzenia, Komisja przypomina, że obowiązek wcześniejszego zgłoszenia pomocy, która nie jest objęta rozporządzeniem, wynika z traktatu.

34 — Wyroki z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 122/78 Buitoni, Rec. str. 677, pkt 16; z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 Maizena, Rec. str. 4587, pkt 15; z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. str. I-11453, pkt 122; oraz z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie C-15/00 Komisja przeciwko EBI, Rec. str. I-7281, pkt 161.

petencjom Wspólnoty należy przyznać prowadawcy wspólnotowemu szeroki zakres swobodnego uznania, tak by legalność przyjętych środków mogła być naruszona jedynie wtedy, gdy są one w sposób oczywisty niewłaściwe, zważywszy na realizowany przez nie cel³⁵. Nie jest tak w tym przypadku, a ewentualne braki, jakie zostały ujawnione przy stosowaniu przepisów, nie mogą wpłynąć na ich proporcjonalność³⁶.

74. Należy zatem odrzucić podniesiony przez państwo skarżące zarzut dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności.

b) Zasada spójności

75. Strona skarżąca wysuwa zarzut naruszenia zasady spójności działań wspólnotowych, jako że ograniczone zostały możliwości państw członkowskich w zakresie prowadzenia prawdziwej polityki zatrudnienia.

denia, utrzymuje, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy wykonywaniu szerokich uprawnień dyskrecjonalnych, które przysługują instytucjom Unii w zakresie realizacji wspólnych polityk, mogą one godzić różne cele wspólnotowe.

77. W celu udzielenia odpowiedzi na ten zarzut uwzględnić należy kontekst, w jaki wpisuje się sporne rozporządzenie: na ogół pomoc przyznana przez państwa członkowskie jest uznawana za niezgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem, nawet jeżeli w pewnych okolicznościach można ją uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem. Komisja powinna być każdorazowo informowana o projektach przyznania lub zmiany już przyznanej pomocy, aby mogła zadecydować o jej zgodności ze wspólnym rynkiem. Aby ułatwić to zadanie, Rada upoważniła Komisję — z zastrzeżeniem spełnienia określonych wymogów — do ustalenia warunków, na których pewne rodzaje pomocy, w tym pomoc na rzecz „zatrudnienia i szkolenia” (art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 994/98), są wyłączone z obowiązku zgłoszenia.

76. Natomiast pozwana, przypominawszy ponownie sens kwestionowanego rozporzą-

78. W konsekwencji obowiązek wcześniejszego zgłoszenia nie wynika z zaskarżonego rozporządzenia, lecz — jak słusznie zauważa Komisja — jego źródłem jest sam traktat. Zaskarżone rozporządzenie określa w zgodzie z udzielonym upoważnieniem warunki, na jakich niektóre systemy pomocy są wyłączone z obowiązku zgłoszenia.

35 — Podobnie zob. ww. wyroki w sprawach *British American Tobacco (Investments)* i *Imperial Tobacco*, pkt 123, a także Komisja przeciwko EBI, pkt 162.

36 — Wyżej przywołany wyrok w sprawie Komisja przeciwko EBI, pkt 165.

79. Kwestionowany przepis wspólnotowy nie oddziałuje bezpośrednio na politykę zatrudnienia państw członkowskich, ponieważ znajduje on zastosowanie na innej płaszczyźnie.

82. Od dłuższego czasu zgodnie z orzecnictwem wspólnotowym prawodawca wspólnotowy narusza zasadę niedyskryminacji, w przypadku gdy traktuje w sposób odmienny sytuacje porównywalne³⁷ lub traktuje w sposób identyczny sytuacje, które nie są identyczne³⁸, chyba że różnica w traktowaniu jest obiektywnie uzasadniona³⁹.

4. Zasada niedyskryminacji

80. Zdaniem rządu belgijskiego poprzez utrzymanie wcześniejszych systemów pomocy uprzednio zatwierdzonych przez Komisję i wprowadzenie bardziej surowego uregulowania dla nowych systemów pomocy zostaje naruszona zasada niedyskryminacji w stosunku do przedsiębiorstw będących beneficjentami pomocy, która została przyznana przed wejściem w życie rozporządzenia, wobec przedsiębiorstw, które wystąpiły o jej przyznanie po tej dacie.

83. W tym postępowaniu państwo skarżące jest zdania, że zmiana przepisu prowadziłaby do nierówności. Jednakże okoliczność ta stanowi obiektywny powód, który może służyć wyjaśnieniu wywołanych przez to rozmaitych skutków. Gdyby postąpiono zgodnie z argumentacją przedstawioną przez Królestwo Belgii, doprowadziłoby to do petryfikacji i przestarzałości systemu prawnego, ponieważ nie zostałyby przyjęte żadne nowe przepisy, które różniłyby się od tych poprzednich. Inną kwestią, którą należałoby omówić, jest oddziaływanie na rozporządzenie innych ogólnych zasad prawa, takich jak niedziałanie prawa wstecz, poszanowanie praw nabytych, uzasadnionych oczekiwań, czy też innych wcześniej wymienionych zasad, w szczególności zasady pewności prawa.

81. Pozwana instytucja podkreśla w tym względzie, że rozporządzenie — zgodnie ze swoją podstawą prawną — ma jedynie na celu zwolnienie z obowiązku uprzedniego zgłoszenia pomocy, która spełnia przewidziane warunki. Nie czyni ono nic ponadto, ponieważ uchylając uprzednio zatwierdzoną pomoc lub obejmując ją zakresem stosowania obecnie wprowadzonego uregulowania, naruszyłoby ono rozporządzenie nr 994/98, a także sam traktat.

84. W konsekwencji nic nie pozwala na stwierdzenie, że wskazywana różnica w traktowaniu jest nieuzasadniona.

37 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 27 października 1971 r. w sprawie 6/71 Rheinmühlen, Rec. str. 823.

38 — Zobacz wyrok z dnia 16 października 1980 r. w sprawie 147/79 Hochstrass przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości, Rec. str. 3005, oraz później wydane wyroki.

39 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 15 lipca 1982 r. w sprawie 245/81 Edeka, Rec. str. 2745.

C — *Błąd w wyborze podstawy prawnej*

85. Ostatni zarzut podniesiony przez Belgię opiera się na art. 241 WE. Twierdzi ona, że traktat z Amsterdamu dodał ust. 3 do art. 137 WE, aby umożliwić Radzie stanowiącej jednomyślnie środki w ramach „wkład [ów] finansow[ych] zmierzając[ych] do promowania zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy”, co wyłącza wszelkie uprawnienia Komisji w tej dziedzinie. Jej zdaniem zmiana ta oznacza, że zmienione rozporządzenie nr 994/98 nie może dłużej stanowić podstawy prawnej rozporządzenia nr 2204/2002, ponieważ przyznane na jego mocy upoważnienie narusza zgodnie z zacytowanym nowym brzmieniem przywołane postanowienie.

86. Komisja odpowiada, że art. 137 ust. 3 WE został przyjęty po wejściu w życie rozporządzenia nr 994/98 i że nie ma on mocy wstecznej. Ponadto, jej zdaniem, w tym przypadku to postanowienie traktatu nie ma zastosowania.

87. Nie ma innej możliwości, jak zgodzić się w pełni z tą oceną.

88. Trybunał uznał, że wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, takich jak cel i treść aktu⁴⁰. Jeżeli ma on kilka celów, należy uwzględnić jego cel nadrzędny⁴¹.

89. Wysoki poziom zatrudnienia jest podstawowym celem Wspólnoty (art. 2 WE), który musi wspierać koordynację polityki państw członkowskich w tej dziedzinie [art. 3 ust. 1 lit. i)], przy czym wykazują one również duże zaangażowanie w tym obszarze i przyjmują środki gospodarcze służące realizacji tego celu.

90. Przyznanie tej pomocy wpływa na funkcjonowanie wspólnego rynku i skutkuje zakłóceniem konkurencji⁴². System przewiduje różne środki kontroli, które bezspornie oddziałują na zatrudnienie, do których można zaliczyć rozporządzenie nr 994/98, które jest podstawą zaskarżonego rozporządzenia. Podstawą prawną tego rozporządzenia nie jest ani art. 137 WE, ani jakikolwiek inny artykuł zawarty w tytule XI traktatu (polityka społeczna, edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież) lub w tytule VIII (zatrudnienie), lecz jest nim art. 89 WE, stanowiący część tytułu VI (wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw). Wybór ten jest

40 — Wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2867, pkt 10.

41 — Wyrok z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98 Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-7079, pkt 27.

42 — Zobacz pkt 3 i 4 tej opinii.

właściwy, ponieważ głównym celem spornego rozporządzenia jest stosowanie art. 87 WE i 88 WE, nawet jeżeli, podkreślam, wpływa on na zatrudnienie.

91. Należy ponadto odnotować, że rozporządzenie upoważniające obejmuje również inne rodzaje pomocy podobne do tych, które są przyznawane na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, badań naukowych, rozwoju technicznego lub ochrony środowiska (art. 1 ust. 1). W konsekwencji w przypadku przyjęcia argumentu wysuniętego przez Królestwo Belgii podstawą prawną tego rozporządzenia upoważniającego powinno być każde postanowienie traktatu, które zezwala Wspólnocie na działalność w tych dziedzinach.

92. W konsekwencji art. 137 WE nie jest przydatny w tym postępowaniu. W obecnym przypadku nie mamy do czynienia z naruszeniem prawa wspólnotowego, które wynikałoby z tego, że podstawą prawną rozporządzenia nr 2204/2002 są postanowienia traktatu dotyczące konkurencji, ponieważ jego głównym celem jest uproszczenie procedury przewidzianej w art. 88 ust. 3 WE w drodze upoważnienia, które zostało przyznane Komisji przez Radę.

IV — W przedmiocie kosztów

93. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami postępowania należy obciążyć państwo skarżące, gdy jego żądania zostały odrzucone.

V — Wnioski

94. W świetle przedstawionych powyżej rozważań proponuję, aby Trybunał:

- 1) oddalił wniesioną przez Królestwo Belgii skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Komisji (WE) nr 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia oraz
- 2) obciążył Królestwo Belgii kosztami postępowania.