

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA
przedstawiona w dniu 17 lutego 2009 r.¹

I — Wprowadzenie

1. Tallinna Halduskohus (sąd administracyjny w Tallinie, Estonia) skierował do Trybunału Sprawiedliwości sześć pytań prejudycjalnych dotyczących środków przejściowych ustanowionych w celu ułatwienia przystąpienia do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. dziesięciu nowych państw członkowskich.

2. Wspomniane pytania odnoszą się do trzech rozporządzeń wspólnotowych służących nakłonieniu krajowych podmiotów gospodarczych do niegromadzenia nadmiernych zapasów produktów rolnych ze względu na zakłócenia, jakie mogłyby to wyrzucić w wspólnej organizacji rynków. Owe mechanizmy ograniczające polegają, mówiąc ogólnie, na nałożeniu opłaty od nadmiernych zapasów powstałych w nowych państwach członkowskich oraz, w niektórych przypadkach, na eliminacji tych zapasów (cukier, izoglukoza i fruktoza).

3. W odniesieniu do przystąpienia nowych państw członkowskich w 1994 r., Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie podob-

nych środków, które również obejmowały opłatę od wspomnianych nadmiernych zapasów produktów rolnych². W wyroku z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie Weidacher, Trybunał uznał kompetencję Komisji do przyjęcia tej regulacji, po uprzednim stwierdzeniu szerokiego zakresu swobodnego uznania instytucji wspólnotowych służącego osiągnięciu celów wspólnej polityki rolnej, zaprzeczając istnieniu jakiegokolwiek wady dotyczącej nieważności tego rozporządzenia na podstawie zasady proporcjonalności i zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań³.

4. Sprawa Weidacher stanowi do tej pory jedyny precedens w tym zakresie, aczkolwiek nie będzie on ostatnim. Równolegle i niezależnie od niniejszego postępowania prejudycjalnego, sześć spośród dziesięciu nowych państw członkowskich zaskarżyło do Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich trzy wspomniane rozporządzenia oraz decyzję Komisji. Postępowania w sprawie skarg do chwili obecnej nie zostały zakończone⁴.

2 — W szczególności rozporządzenie Komisji (WE) nr 3108/94 z dnia 19 grudnia 1994 r. w sprawie środków przejściowych przyjętych w związku z przystąpieniem Austrii, Finlandii i Szwecji w odniesieniu do handlu produktami rolnymi (Dz.U. L 328 s. 42).

3 — Sprawa C-179/00 (Rec. s. I-501), pkt 19, między innymi.

4 — Są to postępowania w sprawach: T-257/04 Polska przeciwko Komisji; T-258/04 Polska przeciwko Komisji; T-300/05 Cypr przeciwko Komisji; T-316/05 Cypr przeciwko Komisji; T-324/05 Estonia przeciwko Komisji; T-247/07, Słowacja przeciwko Komisji; T-248/07 Republika Czeska przeciwko Komisji oraz T-262/07 Litwa przeciwko Komisji.

1 — Język oryginału: hiszpański.

II — Ramy prawne

2. Rozporządzenie (WE) nr 1972/2003⁶

A — Uregulowanie wspólnotowe

1. Akt przystąpienia⁵

5. W świetle art. 41 ust. 1 Aktu przystąpienia, środki przejściowe odnoszące się do systemu wspólnej polityki rolnej mogą być przyjmowane przez Komisję „przez okres trzech lat następujących po dacie przystąpienia”, a ich stosowanie jest ograniczone do tego okresu.

6. Na podstawie wspomnianego przepisu Aktu przystąpienia Komisja wydała trzy rozporządzenia.

5 — Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. L 236 s. 46).

7. Rozporządzenie nr 1972/2003 zawiera szereg środków przejściowych w celu „uniknięcia ryzyka zakłóceń w handlu, które mogłyby wpłynąć na wspólną organizację rynków rolnych w związku z przystąpieniem 10 nowych państw do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r.” (motyw pierwszy).

8. Motyw trzeci zwraca uwagę na konieczność pobierania opłat o zniechęcającym skutku od nadmiernych zapasów produktów rolnych w nowych państwach członkowskich, ponieważ „zakłócenia w obrocie zdolne do załamania danych organizacji rynków często są powodowane przez produkty sztucznie przemieszczane w związku z rozszerzeniem i niestanowiące normalnych zapasów danego państwa”, aczkolwiek, „nadmierne zapasy mogą także wynikać z produkcji krajowej”.

9. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1972/2003 wymaga od państw członkowskich, które nie stosują bardziej restrykcyjnych rozwiązań prawnych, aby pobierały opłaty „od posiadaczy nadmiernych zapasów produktów będących w swobodnym obrocie w dniu 1 maja 2004 r.”.

6 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1972/2003 z dnia 10 listopada 2003 r. w sprawie środków przejściowych przyjętych w odniesieniu do handlu produktami rolnymi ze względu na przystąpienie Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (Dz.U. L 293 s. 3).

10. Artykuł 4 ust. 2 wskazuje trzy czynniki, które nowe państwa członkowskie powinny brać pod uwagę przy określaniu nadmiernych zapasów poszczególnych podmiotów gospodarczych: a) dostępne średnie stany zapasów z lat poprzedzających przystąpienie; b) strukturę obrotów w latach poprzedzających przystąpienie; c) okoliczności, w których zapasy powstały.

11. Zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia, poprawne naliczenie opłat wymaga od nowych państw członkowskich przeprowadzenia „bezzwłocznie” inwentaryzacji zapasów według stanu na dzień 1 maja 2004 r.

12. Wejście w życie rozporządzenia nr 1972/2003 nastąpiło z dniem wejścia w życie Traktatu o Przystąpieniu i obowiązywało do dnia 30 kwietnia 2007 r. (art. 10).

3. Rozporządzenie (WE) nr 60/2004⁷

13. Rozporządzenie nr 60/2004 zawiera uregulowanie szczególne dla sektora cukru

⁷ — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 60/2004 z dnia 14 stycznia 2004 r. ustanawiające środki przejściowe w sektorze cukru w następstwie przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (Dz. U. L 9 s. 8).

z uwagi na znaczne ryzyko wystąpienia na rynkach w tym sektorze zakłóceń będących wynikiem działań spekulacyjnych (motyw piąty).

14. Rozporządzenie nakłada pewne obowiązki na Komisję i na państwa członkowskie.

15. Do Komisji należało określenie „najpóźniej do 31 października 2004 r.” dla każdego nowego państwa członkowskiego ilości cukru jako takiego i zawartego w produktach przetworzonych, izoglukozy i fruktozy „przekraczające ilości traktowane jako normalne [utrzymywane] zapasy w dniu 1 maja 2004 r. i które muszą zostać wyeliminowane z rynku na koszt nowych państw członkowskich. W celu ustalenia tej nadwyżkowej ilości, uwzględnia się w szczególności rozwój wypadków w roku poprzedzającym przystąpienie w stosunku do poprzednich lat odnośnie do: a) przywożonych i wywożonych ilości cukru jako takiego i zawartego w produktach przetworzonych, izoglukozy i fruktozy; b) produkcji, spożycia i zapasów cukru i izoglukozy; c) okoliczności, w których gromadzono zapasy” (art. 6 ust. 1 rozporządzenia).

16. Do nowych państw członkowskich należy zapewnienie „najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2005 r.” eliminacji z rynku, bez interwencji ze strony Wspólnoty, ilości cukru lub izoglukozy

równej nadwyżkowej ilości, o której mowa w ust. 1 (art. 6 ust. 2). W tym celu, właściwe organy krajowe powinny, w dniu 1 maja 2004 r., wykorzystać system identyfikacji będących w obrocie lub wyprodukowanych nadwyżkowych ilości cukru jako takiego lub zawartego w produktach przetworzonych, izoglukozy lub fruktozy, na poziomie głównych podmiotów gospodarczych, których to dotyczy. Zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia, system ten może „w szczególności się opierać na śledzeniu przywozu, monitorowaniu fiskalnym, badaniach w oparciu o księgowość prowadzoną przez podmioty gospodarcze i stan zapasów fizycznych oraz korzystając ze środków takich, jak gwarancje na ryzyko”. Również, zgodnie z tym przepisem, „system identyfikacji działa w oparciu o ocenę ryzyka, która przywiązuje należyłą uwagę w szczególności do następujących kryteriów: rodzaju działalności podmiotów, których to dotyczy; zdolności magazynowej pomieszczeń magazynowych; poziomu działalności”.

4. Rozporządzenie (WE) nr 832/2005⁸

17. W drodze rozporządzenia nr 832/2005, Komisja określiła nadmierne zapasy cukru, izoglukozy i fruktozy, które podlegały eliminacji w każdym nowym państwie członkowskim.

⁸ — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 832/2005 z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie określenia nadwyżkowych ilości cukru, izoglukozy i fruktozy dla Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (Dz.U. L 138 s. 3).

B — Uregulowanie krajowe

18. W celu wykonania uregulowania wspólnotowego parlament estoński uchwalił w dniu 7 kwietnia 2004 r. ustawę o opłacie od nadmiernych zapasów (Üleliigse laovaru tasu seadus, zwaną dalej „ÜLTS”).

19. W wyroku z dnia 5 października 2006 r. Riigikohus (estoński Sąd Najwyższy) uznał za sprzeczne z rozporządzeniem nr 1972/2003 niektóre przepisy ÜLTS, stwierdzając nieważność art. 6 ust. 1 wspomnianej ÜLTS, przyjmując, iż nałożony na podstawie tego przepisu obowiązek stosowania współczynnika 1,2 w celu określenia utrzymywanych zapasów nie pociąga za sobą traktowania każdego z przedsiębiorców w sposób wystarczająco zróżnicowany. Podobnie Riigikohus stwierdził nieważność art. 6 ust. 2 ÜLTS przyjmując, że w prawie wspólnotowym nie ma po stronie przedsiębiorcy, który nie prowadził działalności przed 2004 r. lub, jeśli prowadzi on ją krócej niż cztery lata, obowiązku wykazania, iż zapasy produktu rolnego, które były w jego posiadaniu w dniu 1 maja 2004 r. odpowiadały zapasom tego produktu, które on zwykle wytwarza, kupuje, zbywa lub nabywa pod jakimkolwiek tytułem darmym lub odpłatnym.

20. W wyniku tego orzeczenia, w dniu 16 czerwca 2005 r. oraz w dniu 25 stycznia 2007 r. Riigikogu (parlament estoński) wprowadził istotne zmiany do tekstu ÜLTS, które weszły w życie odpowiednio w dniu 30 kwietnia 2005 r. oraz w dniu 16 lutego 2007 r.

21. Artykuł 7 ust. 1 ŪLTS stanowi, iż wielkość nadmiernych zapasów ustala się „odejmując ilość zapasów utrzymywanych od ilości zapasów produktu rolnego, które znajdowały się w posiadaniu przedsiębiorcy w dniu 1 maja 2004 r.”. Nowelizacja wprowadziła do tego przepisu ust. 2, który wskazuje, iż jeśli byłoby to niezbędne „dla osiągnięcia celów zamierzonych w rozporządzeniu (WE) Komisji nr 1972/2003 oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 60/2004 całość zapasów produktu rolnego danego przedsiębiorcę będzie uznana za nadmierne zapasy”.

22. Artykuł 6 ust. 1 ŪLTS określa „zapasy utrzymywane” na podstawie średniego stanu zapasów na dzień 1 maja w okresie czterech lat poprzedzających rok 2004, pomnożonych przez współczynnik 1,2. Ustępy 2 i 3 tego artykułu łagodzą wymogi tej zasady obliczeniowej w stosunku do przedsiębiorców prowadzących działalność przez okres krótszy niż cztery lata.

23. A zatem, zgodnie z ust. 2, jeżeli przedsiębiorca w roku 2004 nie rozpoczął jeszcze swojej działalności w tym sektorze lub prowadził ją w tym sektorze przez okres krótszy niż cztery lata, zobowiązany jest wykazać, iż zapasy produktu rolnego, które były w jego posiadaniu w dniu 1 maja 2004 r., odpowiadają tym zapasom, które może on zwykle wytworzyć, sprzedać, zbyć bądź nabyć pod jakimkolwiek tytułem darmym lub odpłatnym.

24. Ustęp 3, wprowadzony po nowelizacji, odnosi się do podmiotów, które prowadzą działalność w tym sektorze przez okres krótszy niż cztery lata, ale przynajmniej przez jeden rok, i pozwala im, w celu obliczenia zapasów przez nie utrzymywanych, wybrać albo średnie zapasy w dniu 1 maja z ostatnich lat działalności pomnożone przez współczynnik 1,2 albo zapasy, które posiadane w dniu 1 maja ostatniego roku działalności przed rokiem 2004 pomnożone przez współczynnik 1,2.

25. Artykuł 10 ŪLTS ust. 1 przyznaje ministrowi rolnictwa uprawnienie do określenia zapasów utrzymywanych oraz nadmiernych zapasów w oparciu o dane przekazane przez zainteresowane podmioty. Ustęp 2 upoważnia do uwzględnienia, na uzasadniony wniosek podmiotu, przy szacowaniu różnych okoliczności, takich jak zwiększenie poziomu produkcji, przetwórstwa bądź sprzedaży w danej spółce (jeśli miało to miejsce w trakcie poprzedniego roku i znalazło odzwierciedlenie w wyniku ekonomicznym w drugiej połowie tego roku), czas dojrzewania produktu rolnego, okoliczność, iż zapasy powstały przed trzecim kwartałem 2003 r., zmniejszenie poziomu eksportu lub sprzedaży z przyczyn, których nie można przypisać przedsiębiorcy oraz inne okoliczności niezależne od jego woli.

26. Artykuł 23 ŪLTS uzupełnia te przepisy o zasady, które ułatwiają korektę ilości utrzymywanych zapasów poprzez ich zwiększenie; i tak należy zwiększyć ich ilość, jeśli następuje wzrost produkcji, przetwórstwa lub sprzedaży w ciągu roku poprzedzającego dzień 1 maja

2004 r., o ile ten wzrost widoczny jest w wynikach ekonomicznych za drugie półrocze i utrzymuje się on w okresie pomiędzy dniem 1 maja 2004 r. a dniem 1 maja 2006 r.

III — Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

27. Skarżącym w postępowaniu przed sądem krajowym jest Balbiino AS, spółka estońska, która zajmuje się sprzedażą lodów i mrożonek.

28. Wobec perspektywy zmian, jakie mogły być wywołane na rynku poprzez przystąpienie Estonii do Unii Europejskiej, Balbiino zmodernizowała i powiększyła swój zakład wyposażając go w nowy magazyn do przechowywania surowców takich jak cukier. Jednocześnie, przedsiębiorstwo to rozpoczęło w tym samym czasie nową działalność w zakresie sprzedaży hurtowej mrożonek.

29. W wyniku kilku postępowań minister rolnictwa ustalił w dniu 19 kwietnia 2007 r. ilość zapasów utrzymywanych i nadmiernych zapasów Balbiino w odniesieniu do łącznie dwunastu grup produktów rolnych, biorąc pod uwagę brzmienie art. 6, 7 i 10 ÜLTS po ich

nowelizacji dokonanej w oparciu o wyrok Riigikohus.

30. Opłata od nadmiernych zapasów została ustalona w dniu 30 kwietnia 2007 r. przez Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskus (urząd podatkowy i celny, północne centrum podatkowe i celne) w wysokości 1 243 867 EEK (około 77 000 EUR).

31. Zarówno ta decyzja urzędu podatkowego jak i decyzja ministra rolnictwa z dnia 19 kwietnia 2007 r. zostały zaskarżone przez Balbiino do Tallinna Halduskohus, który powziął wątpliwości co do zgodności ÜLTS, nawet już po modyfikacji, z prawem wspólnotowym. Z tego względu, skierował on do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 234 WE następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy prawo Unii Europejskiej, w szczególności art. 6 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 60/2004 w związku z motywem 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 832/2005 oraz art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1972/200, zabrania ustalania stanu nadmiernych zapasów podmiotu gospodarczego w taki sposób, że od nadmiernych zapasów (jako utrzymywanych zapasów) odejmuje się średnie zapasy podmiotu gospodarczego zwiększone o współczynnik 1,2 w dniu 1 maja ostatnich (nie więcej niż czterech) lat działalności przed 1 maja 2004 r.?

Jeżeli na pytanie to należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, czy odpowiedź byłaby inna, gdyby przy określaniu stanu zapasów utrzymywanych i nadmiernych zapasów uwzględniano również wzrost wielkości produkcji, przetworzenia lub sprzedaży podmiotu gospodarczego, czas dojrzewania danego produktu rolnego, czas tworzenia zapasów oraz inne okoliczności niezależne od podmiotu gospodarczego?

Jeżeli na pytanie to należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, czy odpowiedź byłaby inna, jeżeli odpowiedni organ niezależnie od ciężaru dowodu spoczywającego na podmiocie gospodarczym byłby zobowiązany, biorąc za podstawę złożoną przez ten podmiot deklarację dotyczącą danego produktu rolnego, uwzględnić przy ustaleniu zapasów utrzymywanych i nadmiernych zapasów podmiotu gospodarczego wzrost wielkości jego produkcji, przetworzenia lub sprzedaży oraz jego zapasów po dniu 1 maja 2004 r.?

- 2) Czy uznanie całych zapasów produktu rolnego, które znajdują się w posiadaniu podmiotu gospodarczego w dniu 1 maja 2004 r., jako jego nadmiernych zapasów, jest zgodne z celami prawa Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenia Komisji (WE) nr 1972/2003?
- 3) Czy w sytuacji, w której podmiot gospodarczy rozpoczął swoją działalność związaną z danym produktem rolnym w okresie krótszym niż rok przed dniem 1 maja 2004 r., prawo Unii Europejskiej, w szczególności art. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1972/2003 oraz art. 6 rozporządzenia Komisji (WE) nr 60/2004, stoi na przeszkodzie temu, aby ten podmiot gospodarczy był zobowiązany do udowodnienia, iż stan zapasów produktu rolnego znajdujących się jego posiadaniu w dniu 1 maja 2004 r. odpowiada stanowi zapasów produktu rolnego, które może on zwykle wytworzyć, sprzedać, zbyć bądź nabyć pod jakimkolwiek tytułem darmym lub odpłatnym?
- 4) Czy pobieranie opłaty od nadmiernych zapasów jest zgodne z celem rozporządzeń Komisji (WE) nr 1972/2003 i nr 60/2004, kiedy zostanie stwierdzone, iż podmiot gospodarczy posiadał nadmierne zapasy na dzień 1 maja 2004 r., przy założeniu, że wykaze on, iż nie uzyskał żadnej, rzeczywistej korzyści w postaci różnicy cenowej z wprowadzenia do obrotu nadmiernych zapasów po dniu 1 maja 2004 r.?
- 5) Czy art. 6 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 60/2004, zgodnie z którym w ramach ustalenia nadwyżek cukru, izoglukozy i fruktozy uwzględniane są m.in. zdolności magazynowe, należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji kiedy zdolności magazynowe podmiotu gospodarczego w ciągu roku poprzedzającego przystąpienie zwiększyły się, stanowi to podstawę do tego, aby znajdujące się w posiadaniu podmiotu gospodarczego w dniu 1 maja 2004 r.

nadmierne zapasy produktu rolnego ustalić w niższym wymiarze niezależnie od jego działalności gospodarczej oraz zakresu przetworzenia produktów rolnych i odpowiednich zapasów w latach prowadzenia działalności przed 1 maja 2004 r. oraz w dwóch latach po 1 maja 2004 r.?

- 6) Czy art. 10 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1972/2003 stoi na przeszkodzie dochodzeniu opłaty od nadmiernych zapasów od podmiotu gospodarczego w drodze decyzji podatkowej, jeżeli ta decyzja została wprowadzie wydana w czasie obowiązywania rozporządzenia (w dniu 30 kwietnia 2007 r.), ale zgodnie z prawem krajowym zaczęła wywierać skutki prawne wobec podmiotu gospodarczego dopiero po utracie mocy obowiązującej rozporządzenia Komisji, a przy założeniu, że prawo krajowe nie przewiduje żadnego terminu na dochodzenie opłaty od nadmiernych zapasów??"

IV — Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

32. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału Sprawiedliwości w dniu 18 grudnia 2007 r.

33. Pisemne uwagi złożył skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, rządy Estonii i Litwy oraz Komisja.

34. W dniu 18 grudnia 2008 r. odbyła się rozprawa, podczas której byli obecni i przedstawili ustnie swe uwagi pełnomocnicy Balbiino AS, rządów Estonii i Cypru, jak również Komisji.

V — Kwestia wstępna: w przedmiocie stosowania rozporządzeń wspólnotowych

35. Tallinna Halduskohus skierował do Trybunału sześć pytań prejudycjalnych dotyczących rozporządzeń wspólnotowych nr 1972/2003, nr 60/2004 oraz nr 832/2005. Jednakże przedsiębiorstwo skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzi, iż zgodnie z wyrokiem w sprawie Skoma-Lux⁹, wspomniane rozporządzenia nie mają zastosowania, ponieważ nie zostały one opublikowane oficjalnie w języku estońskim w dacie przystąpienia.

36. W sprawie Skoma-Lux Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż jeżeli przepis wspólnotowy nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w języku

⁹ — Wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06, Zb.Orz. s. I-10841.

nowego państwa członkowskiego, art. 58 Aktu przystąpienia sprzeciwia się temu, aby obowiązki zawarte w tym przepisie „mogły zostać nałożone na jednostki w tym państwie, nawet jeśli mogły one zapoznać się z tymi uregulowaniami przy użyciu innych środków”, takich jak wersja elektroniczna umieszczona na stronie EUR-Lex.

37. Orzeczenie to ma jednak tylko ograniczone znaczenie dla niniejszej sprawy, ponieważ rozporządzenia wspólnotowe zostały wprowadzone w Estonii za pośrednictwem ustaw przed jej przystąpieniem do Wspólnot. Jak już wskazałem, parlament estoński wydał ÜLTS w dniu 7 kwietnia 2004 r. ustanawiając opłatę od nadmiernych zapasów produktów rolnych oraz procedurę obliczania tej opłaty zgodnie, odpowiednio, z art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1972/2003.

38. Trybunał Sprawiedliwości dokładnie wyjaśnił w wyroku w sprawie Skoma-Lux, iż jeżeli rozporządzenie wspólnotowe nie zostało opublikowane w jednym z języków urzędowych, nie można powołać się na to rozporządzenie wobec obywateli danego państwa członkowskiego, lecz nie wpływa to na fakt, że „stanowiąc część dorobku wspólnotowego, przepisy tego rozporządzenia wiążą zainteresowane państwo członkowskie od dnia przystąpienia”¹⁰. W rezultacie rozporządzenie to obowiązuje i Republika Estońska nie może odmówić wykonania swego obowiązku ustanowienia opłaty od nadmiernych zapasów produktów rolnych w oparciu o stwierdzenie, iż rozporządzenie wspólnotowe, które ten obowiązek nakłada, nie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym w języku tego kraju.

39. A zatem nic nie można zarzucić ÜLTS¹¹, z tego powodu, że stosowana jest do Estończyków działając jako „pas transmisyjny” dla rozporządzeń wspólnotowych. W ten sposób, przynajmniej w stosunku do tych przepisów rozporządzenia wspólnotowego, które należy traktować jako „włączone” do ustawodawstwa krajowego, zachodzi następująca sytuacja: przepisy, które z uwagi na brak ich opublikowania nie nakładają obowiązków na jednostki, są ich źródłem za pośrednictwem ustawy krajowej.

40. Wyrok wydany w sprawie Skoma-Lux ma częściowe zastosowanie w niniejszej sprawie jedynie w odniesieniu do tych przepisów rozporządzeń wspólnotowych, które nie zostały włączone przez ÜLTS. W tym przypadku, brak publikacji w języku estońskim uniemożliwiłaby powoływanie się na te przepisy. W rezultacie wyłącznie do sądu krajowego należy dokonanie tej oceny i ustalenie, czy jakaś część uregulowania wspólnotowego nie została włączona do ustawy krajowej, której w związku z tym nie można podnosić wobec jednostek.

41. Tym samym brak opublikowania wymienionych rozporządzeń w języku estońskim musi być rozważony przez sąd krajowy przy rozstrzygnięciu sporu zawisłego przed sądem krajowym, lecz nie wpływa na dopuszczalność przedstawienia pytań prejudycjalnych. Do Trybunału Sprawiedliwości zwrócono się

10 — Ww. wyrok w sprawie Skoma-Lux, pkt 59.

11 — Wszelkie wątpliwości na gruncie prawa wewnętrznego co do ważności lub stosowania ÜLTS (takie jak jej domniemana opóźniona publikacja, wymieniona przez to przedsiębiorstwo w punktach 22 i 23 przedstawionych przez nie pisemnych uwag) należy podnosić jedynie przed sądem krajowym.

z pytaniem, czy akt prawny taki jak ÜLTS stanowi prawidłową i zgodną z rozporządzeniami wspólnotowymi transpozycję, która to kwestia ma znaczenie, ponieważ, pomimo że przywołane uregulowanie wspólnotowe nie może być podnoszone wobec obywateli estońskich, to jednak stworzyło ono zobowiązania dla nowego państwa członkowskiego. Sąd w Tallinie powinien dokonać oceny uregulowania krajowego w świetle uregulowania wspólnotowego, a w szczególności kryteriów jego wykładni proponowanych przez Trybunał Sprawiedliwości.

VI — Analiza pytań prejudycjalnych

A — *W przedmiocie cech charakterystycznych metody obliczania nadmiernych zapasów*

1. Uwagi ogólne

42. W pięciu pierwszych pytaniach prejudycjalnych zwrócono się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienie warunków, do przestrzegania których rozporządzenia wspólnotowe nr 1972/2003, 60/2004 i 832/2005 zobowiązują nowe państwa członkowskie przy obliczaniu nadmiernych zapasów produktów rolnych.

43. Z brzmienia dwóch pierwszych z wymienionych rozporządzeń wynika upoważnienie

dla nowych państw członkowskich do przyjęcia środków wykonawczych koniecznych dla: utworzenia i dochodzenia opłaty od nadmiernych zapasów, wyeliminowania ich w niektórych przypadkach (w sektorze cukru) oraz uprzedniego określenia ich ilości.

44. Rozporządzenia te nie tylko wyraźnie upoważniają państwa członkowskie do wprowadzenia tych środków, lecz także przyznają im wystarczająco szeroki margines swobodnego uznania przy wykonywaniu tego zadania. Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1972/2003 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 60/2004 wymieniają kryteria ustalenia stanu nadmiernych zapasów, lecz zezwalają na wzięcie pod uwagę innych okoliczności, jakie każde z państw członkowskich uzna za stosowne. Wyliczenia te nie mają zatem charakteru wyczerpującego, aczkolwiek ocena wymienionych przez nie czynników ma obowiązkowy charakter.

45. Ponadto wspomniane rozporządzenia zakładają elastyczną metodę obliczeniową, wykazującą dużą zdolność do dostosowania się do szczególnych okoliczności, dotyczących każdego podmiotu gospodarczego i każdego produktu. Z tego względu nie zawierają one szczegółowo uregulowanej procedury ograniczając się do wskazania minimalnych i bardzo

ogólnych kryteriów: „struktury obrotów”, „okoliczności, w których zapasy powstały”, „rodzaju działalności podmiotów, których to dotyczy” i „poziomu działalności” (dwa ostatnie dotyczą cukru).

46. W oparciu o te podstawowe składniki państwa członkowskie powinny stworzyć mechanizm całościowej oceny, w którym zawierać się będą różne elementy, każdy o własnej, szczególnej doniosłości.

47. W każdym razie uregulowanie wspólnotowe stanowi granicę i tabelę obrachunkową dla uregulowania krajowego, przyjmowanego przez każde z państw członkowskich, których uprawnienie do wykonywania i wdrożenia zagraża celom tych rozporządzeń, nie zmienia ich postanowień, ani nie wykracza poza to, na co one zezwalają¹².

48. Odpowiedź na pięć pierwszych pytań przedstawionych przez Tallinna Halduskohus opiera się na owych wstępnych uwagach.

2. W przedmiocie pierwszego i piątego pytania prejudycjalnego

a) Pierwsze pytanie prejudycjalne

49. W swoim pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd administracyjny w Tallinie zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienie, czy art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 60/2004, trzeci motyw rozporządzenia nr 832/2005 i art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1972/2003 zakazują ustalania stanu nadmiernych zapasów podmiotu gospodarczego w taki sposób, że od zapasów rzeczywiście posiadanych w dniu 1 maja 2004 r. odejmuje się zapasy zwane zapasami utrzymywanymi, które oblicza się jako średni stan zapasów podmiotu gospodarczego w dniu 1 maja czterech lat poprzedzających przystąpienie, powiększonych o współczynnik 1,2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pierwszą część pytania, sąd krajowy chciałby wiedzieć, czy odpowiedź byłaby inna, gdyby uwzględniano przy określaniu stanu zapasów „wzrost wielkości produkcji, przetworzenia lub sprzedaży podmiotu gospodarczego, czas dojrzewania danego produktu rolnego, czas tworzenia zapasów oraz inne okoliczności niezależne od podmiotu gospodarczego”¹³.

50. W celu uporządkowania chaotycznego zbioru informacji dotyczących pierwszego pytania prejudycjalnego, należy wyróżnić

12 — W odniesieniu do zakresu swobodnego uznania państw członkowskich w zakresie zastosowania i wprowadzenia rozporządzeń wspólnotowych, zobacz wyroki: z dnia 30 listopada 1978 r. w sprawie 31/78 Bussone, Rec. s. 2429, pkt 16, z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-313/99 Mulligan i in., Rec. s. I-5719, pkt 33 oraz z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie C-55/06 Arcor, Zb.Orz. s. I-2931 pkt 140.

13 — Pytanie prejudycjalne przywołuje, poza innymi przepisami wspólnotowymi mającymi zastosowanie w tej sprawie, art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 60/2004. Lepiej byłoby jednak przywołać ust. 3 tego artykułu, ponieważ chodzi o ocenę prawidłowości metody obliczenia nadmiernych zapasów każdego z podmiotów gospodarczych, a nie o ustalenie, tak jak w ust. 1, całości nadmiernych zapasów każdego z państw członkowskich.

trzy etapy postępowania w sprawie obliczenia spornych nadmiernych zapasów: zastosowanie średnich stanów zapasów obliczonych w oparciu o zapasy posiadane w określonej dacie, zastosowanie ogólnego współczynnika oraz wyważenie wyniku z uwzględnieniem czynników niezależnych od woli danego podmiotu gospodarczego.

i) Obliczenie średniego stanu zapasów w oparciu o dane dotyczące zapasów posiadanych w określonej dacie

51. Postanowienie odsyłające i uwagi stron przedstawione w niniejszej sprawie wyrażają wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym systemu obliczania nadmiernych zapasów w oparciu o zapasy posiadane przez każde z przedsiębiorstw w określonym dniu kalendarzowym.

52. Taki system ustanowiła ÜLTS, wyrażając go w następującym wzorze matematycznym:

Nadmierne zapasy = (zapasy w dniu 1.05.2004 r.) — (średnia zapasów w dniach 1.05.2000 r., 1.05.2001 r., 1.05.2002 r. i 1.05.2003 r.) x 1,2¹⁴.

14 — Rozpatrywana średnia, która stanowi odjemnik tej różnicy określona została jako „utrzymywane zapasy”.

53. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1972/2003, w celu ustalenia nadmiernych zapasów każdego z posiadaczy, uwzględnia się w szczególności „dostępne średnie stany zapasów z lat poprzedzających przystąpienie”. Uregulowanie wspólnotowe zobowiązuje zatem do wykorzystania archiwalnych informacji o zapasach w celu obliczenia nadmiernych zapasów, lecz pozostawia państwom członkowskim określoną swobodę w ustaleniu liczb, które należy przyjąć jako punkt odniesienia, jak również w odniesieniu do liczby lat i sposobu obliczenia średniego stanu zapasów.

54. Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym utrzymuje w swoich pisemnych uwagach, iż oszacowanie poziomu zapasów w oparciu jedynie o cztery dokładne daty (dzień 1 maja każdego z czterech lat poprzedzających przystąpienie) skutkuje otrzymaniem mało reprezentatywnych wyników, ponieważ dany przedsiębiorca nie był świadomy tego, iż stan jego przedsiębiorstwa w tych dniach zostanie wykorzystany jako wskaźnik jego „zwykłych zapasów”. Dodaje ona, iż działalność gospodarcza Balbiino ma charakter cykliczny, przede wszystkim z uwagi na to, że chodzi o sprzedaż łodów, co wymaga zgromadzenia większych zapasów tych produktów w miesiącach poprzedzających lato. Dzień 1 maja przypada dokładnie w okresie przygotowawczym do szczytu sezonu.

55. Żaden z argumentów podniesionych przez Balbiino nie wydaje się przekonujący. Nie można podnosić, iż kwoty te obliczane są w sposób sprzeczny z zasadą równego traktowania, ponieważ, chociaż nie zawsze odpowiadają one, uciekając się do wyrażenia opisowego, „wiernemu wizerunkowi” stanu magazynów każdego z przedsiębiorców, możliwość skorygowania otrzymanych danych w oparciu o sytuację danego podmiotu

gospodarczego pozwala na otrzymanie sprawniejszego wyniku.

56. W rezultacie uważam, iż prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie obliczaniu utrzymywanych zapasów w oparciu o średni stan zapasów w dniu 1 maja z lat 2000, 2001, 2002 i 2003.

ii) Powiększenie utrzymywanych zapasów o jednolity współczynnik 1,2

57. Sąd w Tallinie zwraca się również z pytaniem, czy wprowadzenie jednolitego współczynnika 1,2 w celu powiększenia utrzymywanych zapasów odpowiada uregulowaniu wspólnotowemu, przypominając, że Riigikohus stwierdził w wyroku z dnia 5 października 2006 r., iż współczynnik ten narusza art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1972/2003, albowiem nie uwzględnia żadnych różnic pomiędzy warunkami, w jakich prowadzą działalność poszczególni przedsiębiorcy.

58. Stanowisko Riigikohus podziela zarówno Balbiino, jak i Komisja, której pisemne uwagi wskazują, iż z uwagi na zasadę równego traktowania, nie można traktować w taki sam sposób posiadaczy nadmiernych zapasów, którzy znajdują się w odmiennych sytuacjach.

59. Rząd Estonii wskazał, iż wprowadzenie współczynnika 1,2 służyć miało uwzględnieniu szybkiego wzrostu gospodarczego, jakiego doświadczyła Estonia w latach poprzedzających przystąpienie¹⁵. Poprzez pomnożenie przez współczynnik 1,2 średniego stanu zapasów w tych latach, zwiększyły się utrzymywane zapasy każdego z podmiotów gospodarczych, z odpowiednim zmniejszeniem ich nadmiernych zapasów.

60. Moim zdaniem, zastosowanie współczynnika służącego ocenie kontekstu gospodarczego państwa kandydującego nie narusza celów uregulowania wspólnotowego. Co więcej, rozporządzenie nr 1972/2003 zobowiązuje do uwzględnienia ogólnej sytuacji gospodarczej danego państwa wskazując w art. 4 ust. 2, iż należy wziąć pod uwagę „strukturę obrotów w latach poprzedzających przystąpienie”. Wyrażenie to, moim zdaniem, odnosi się do zmian, jakie zaszły w wielkości obrotu w danym państwie¹⁶.

61. Współczynnik ten nie zagraża również wykonaniu uregulowania wspólnotowego, ułatwia bowiem dokładniejsze określenie wielkości nadmiernych zapasów, które mogłyby stwarzać zagrożenie dla gospodarki Unii. Wzrost utrzymywanych zapasów odpowiada normalnym skutkom wzrostu gospo-

15 — Wielkość produkcji przemysłu spożywczego w roku 2004 wzrosła o 20,7% w stosunku do roku 2000.

16 — Brzmienie rozporządzenia nr 3108/94, wydanego w związku z rozszerzeniem z 1994 r. było jaśniejsze. Jego art. 4 ust. 2 odnosił się do konieczności wzięcia pod uwagę „tendencji handlowych odnotowanych w tych latach”.

darczego osiągniętego w okresie oczekiwania na przystąpienie: większemu wzrostowi gospodarczemu odpowiadają większe szacowane zapasy magazynowe.

iii) Ocena czynników niezależnych od woli podmiotu gospodarczego

62. Rozszerzenia Unii wiążą się z oczywistym ryzykiem zachowań spekulacyjnych, którym należy zapobiegać, lecz również wywołują uzasadnione oczekiwanie wzrostu gospodarczego i większej elastyczności rynków, z którego to względu wydaje się uzasadnione, aby przedsiębiorcy przygotowali się do stawienia im czoła w jak najlepszych warunkach. Rozporządzenia wspólnotowe zostały przyjęte jedynie w celu uniknięcia negatywnych skutków nadmiernego nagromadzenia zapasów, lecz szczególnie wysoki wzrost poziomu zapasów w latach poprzedzających przystąpienie jest naturalnym skutkiem rozszerzenia i należy wziąć go pod uwagę, aby zmniejszy stopień zakłóceń, jakie nadmierne zapasy wywołują w normalnym funkcjonowaniu rynków rolnych.

64. Sąd krajowy odnosi się do ostatniego aspektu tego pytania prejudycjalnego w pytaniu dodatkowym, prawdopodobnie w celu umożliwienia lepszego rozstrzygnięcia, czy ÚLTS po nowelizacji jest zgodne z uregulowaniem wspólnotowym. Jednakże metodę obliczeniową dotyczącą nowych państw członkowskich należy oceniać całościowo, rozpatrując wszystkie czynniki łącznie. Zastosowanie ogólnego współczynnika i obliczenie średniego stanu w oparciu o dane dotyczące posiadanych zapasów w czterech konkretnych danych nie może być oderwane od pozostałych elementów procedury stosowanej w każdym z państw członkowskich. Same w sobie nie tworzą satysfakcjonującego systemu ustalania nadmiernych zapasów, lecz nie można sprzeciwiać się ich zastosowaniu, jeżeli są one uzupełniane, jak wymaga tego uregulowanie wspólnotowe, przez dodatkowe czynniki służące skorygowaniu otrzymanego wyniku.

63. Uważam również, iż nic nie sprzeciwia się zastosowaniu tego współczynnika zgodnie z zasadą równego traktowania, ponieważ stanowi on kolejny wewnętrzny składnik skomplikowanej metody obliczeniowej nadmiernych zapasów. Możliwość skorygowania wyniku w oparciu o inne okoliczności — jakie w dalszej części zostaną przedstawione — wyklucza jakiegokolwiek podejrzenie co do nierównego traktowania.

65. Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1972/2003 zobowiązuje nowe państwa członkowskie do uwzględnienia, w momencie ustalania nadmiernych zapasów podlegających opłacie, średnich stanów zapasów dostępnych w latach poprzedzających przystąpienie, struktury obrotów w tym okresie oraz okoliczności, w których powstały zapasy.

66. Tym samym „wzrost wielkości produkcji, przetworzenia lub sprzedaży podmiotu gospodarczego, czas dojrzewania danego produktu rolnego, czas tworzenia zapasów oraz inne okoliczności niezależne od podmiotu gospodarczego” są odniesieniami kontekstowymi, które łatwo dopasowują się do pojęć zastosowanych przez wspomniany przepis.

67. Niemniej jednak, nawet wraz ze zwyczajową klauzulą zamieszczoną na końcu, wyliczenie tych okoliczności nie wystarcza do dostosowania się do uregulowania wspólnotowego.

68. Ponadto należy dołączyć, jako konieczny czynnik, zdolność magazynową przedsiębiorcy, pomimo że nie została ona zawarta w przedstawionym wyliczeniu, albowiem zdolność ta jest związana z decyzją podmiotu gospodarczego. Rozporządzenia wspólnotowe wymagają jednak dokonania oceny powiększenia lub zmniejszenia zapasów magazynowych danego podmiotu.

69. Wynika to bowiem, z jednej strony, z art. 4 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1972/2003, ponieważ dotyczy on istotnego warunku procesu tworzenia zapasów oraz, z drugiej strony, z art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 60/2004, który nakazuje, aby w systemie identyfikacji służącym obliczeniu nadmiernych zapasów cukru, izoglukozy lub fruktozy, wziąć odpowiednio pod uwagę „zdolność

magazynową pomieszczeń magazynowych”. Ponadto trzeci motyw rozporządzenia nr 832/2005 nakazuje, aby przy obliczaniu nadwyżkowych ilości cukru, izoglukozy i fruktozy Komisja brała pod uwagę „szczególne okoliczności, w których gromadzono zapasy”. Oczywiście dwa ostatnie wspomniane postanowienia mają zastosowanie jedynie w sektorze cukru, w celu eliminacji zapasów, lecz stanowią one ważne kryterium interpretacyjne uregulowania dotyczącego w zasadzie wszystkich produktów rolnych.

b) Piąte pytanie prejudycjalne

70. Ze względu na jego związek z poruszonymi już aspektami, w imię większej jasności analizy, w dalszej części dokonam analizy piątego pytania prejudycjalnego, w którym sąd krajowy przedstawia wątpliwości co do kształtu i znaczenia zdolności magazynowej.

71. Sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy można interpretować przywołany przepis rozporządzenia nr 60/2004 w ten sposób, że wzrost zdolności magazynowych podmiotu gospodarczego w ciągu roku poprzedzającego przystąpienie pozwala przypisać niższą wartość nadmiernym zapasom produktu rolnego znajdującym się w jego posiadaniu w dniu 1 maja 2004 r. niezależnie od jego

działalności gospodarczej, zakresu przetworzenia produktu rolnego i odpowiednich zapasów w latach prowadzenia działalności przed 1 maja 2004 r. oraz w dwóch kolejnych latach po tej dacie.

zapasów każdego z przedsiębiorców, co oznacza, iż każdy wzrost tej zdolności skutkuje automatycznie zmniejszeniem nadmiernych zapasów danego podmiotu gospodarczego.

72. Pytanie to opiera się na tym, iż decyzja ministra rolnictwa z dnia 30 marca 2007 r., zaskarżona przez Balbiino w postępowaniu przed sądem krajowym, stwierdziła, iż zwiększenie zdolności magazynowej tego przedsiębiorstwa w okresie pomiędzy rokiem 2000 a rokiem 2003, będące skutkiem zbudowania dodatkowych pomieszczeń, nie znalazło odzwierciedlenia w proporcjonalnym wzroście stopnia przetworzenia magazynowanych produktów (w szczególności cukru), co wskazuje, iż Balbiino zwykle nie nabywa ani nie utrzymuje dużych zapasów cukru¹⁷. Z tego względu nie wyważono uzyskanej wielkości nadmiernych zapasów, z danymi dotyczącymi nowych pomieszczeń magazynowych.

74. Nie należy zapominać, iż uregulowanie wspólnotowe zmierza do zniechęcenia do gromadzenia zbędnych zapasów, jak i do zidentyfikowania podmiotów gospodarczych zaangażowanych w duże, handlowe przedsięwzięcia spekulacyjne (ósmym motywem rozporządzenia nr 60/2004). Zmiany zdolności magazynowych danego podmiotu mogą zatem zmieniać ocenę poziomu jego normalnych zapasów, o ile nagromadzenie większej ilości towarów ujawniło się również w stopniu działalności dotyczącej tych towarów.

73. Po raz kolejny należy podkreślić wolę prawodawcy wspólnotowego stworzenia mechanizmu całościowej oceny uwzględniającego różne czynniki w celu ich łącznej oceny. Zdolność magazynowa nie stanowi tu wyjątku. Uregulowanie wspólnotowe (w szczególności rozporządzenie nr 60/2004 dotyczące sektora cukru) zobowiązuje do przywiązania do niej „należyte” uwagi w momencie obliczania nadmiernych

c) Wniosek

75. W związku z powyższym uważam, iż rozporządzenia wspólnotowe nie zakazują określenia ilości nadmiernych zapasów podmiotu gospodarczego poprzez odjęcie od zapasów rzeczywiście posiadanych w dniu 1 maja 2004 r. tzw. zapasów utrzymywanych, które oblicza się jako średni stan zapasów na dzień 1 maja każdego z czterech lat poprzedzających przystąpienie, pomnożony przez 1,2,

¹⁷ — Zapasy cukru spółki Balbiino AS przed rokiem 2004 oscyływały pomiędzy 0,9% a 2,4% rocznych ilości jego przetworzenia, ponieważ przedsiębiorca ten nie posiadał wystarczająco dużych magazynów, aby móc magazynować niezbędną ilość cukru, a w dniu 1 maja 2005 r. posiadał cukier w ilości nie większej niż 3,0% ilości jego przetworzenia w tym roku (od dnia 1 maja 2005 r. do dnia 1 maja 2006 r.), czyli 9,7 razy mniej niż w dniu 1 maja 2004 r.

pod warunkiem iż przy obliczeniu bierze się pod uwagę wzrost wielkości produkcji, przetwórstwa lub sprzedaży podmiotu gospodarczego, czas dojrzewania danego produktu rolnego, czas tworzenia zapasów i zdolność magazynową danego podmiotu gospodarczego, a ponadto inne okoliczności niezależne od jego woli.

76. Jeżeli chodzi o zdolność magazynową, to art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 60/2004 nie może być interpretowany w ten sposób, że wzrost zdolności magazynowej w roku poprzedzającym przystąpienie stanowi podstawę do tego, aby znajdujące się w posiadaniu podmiotu gospodarczego nadmierne zapasy produktu rolnego ustalić w niższym wymiarze niezależnie od jego działalności gospodarczej oraz zakresu przetworzenia produktów rolnych i odpowiednich zapasów w latach prowadzenia działalności przed 1 maja 2004 r. oraz w dwóch latach po tej dacie.

3. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

77. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd administracyjny w Tallinie zwraca się o wyjaśnienie, czy zgodne z rozporządzeniem nr 1972/2003 jest uznanie za nadmierne zapasy podmiotu gospodarczego wszystkich zapasów produktu rolnego posiadanych przez niego w dniu 1 maja 2004 r.

78. Odpowiedź powinna być, moim zdaniem, twierdząca.

79. Jak już wskazałem, celem środków przejściowych ustanowionych przez rozporządzenie nr 1972/2003 jest zapobieganie temu, aby sztuczne przenoszenie produktów, które nie stanowią części zwykłych zapasów danego państwa w momencie przystąpienia lub nadmierne nagromadzenie towarów produkcji krajowej w tym momencie skutkowało zmianami w obrocie gospodarczym zdolnymi do zakłócenia organizacji rynku¹⁸.

80. A zatem rozporządzenie to tworzy procedurę służącą obliczeniu nadmiernych zapasów, w której należy łącznie wziąć pod uwagę wszystkie czynniki, wśród których znajdują się okoliczności, w jakich powstały zapasy, oraz struktura obrotów w latach poprzedzających przystąpienie.

81. W rezultacie uregulowanie wspólnotowe nie zabrania uznać wszystkich zapasów spółki za nadmierne zapasy, o ile zachodzą określone okoliczności, takie jak niewielka działalność handlowa w odniesieniu do danego produktu.

¹⁸ — Trzeci motyw tego rozporządzenia.

82. Rząd Estonii przedstawia okoliczności faktyczne sporu przed sądem krajowym, które leżą u podstaw tego pytania prejudycjalnego. W dniu 1 maja 2004 r. Balbiino posiadała 1346 kg sera camembert i 1338 kg sera brie. W poprzednich miesiącach przedsięwzięcie zbyło 1,8% sera camembert nabytego w tym okresie i 2% sera brie nabytego w tym okresie. Z drugiej strony, w dwóch latach następujących po przystąpieniu (pomiędzy dniem 1 maja 2004 r. a dniem 1 maja 2006 r.) nie nabyło ono nawet kilograma żadnego z tych serów i wszystkie zapasy, które posiadało w 2004 r. sprzedało do końca roku 2005.

83. Sytuacja ta unaocznia, iż całość zapasów danego towaru posiadanych przez podmiot gospodarczy w momencie przystąpienia może być uznana za nadmierne zapasy, kiedy istnieją wskazówki, że nagromadzono je w celu spekulacyjnym, np. dlatego, iż po dokonaniu transakcji nie doszło do proporcjonalnych transakcji sprzedaży, ani też nie utrzymywano tych zapasów.

84. Zdaniem skarżącej, każdy przedsiębiorca ma prawo nabywać i sprzedawać jakikolwiek towar, jak również dokonywać transakcji lub wprowadzać do obrotu różnego rodzaju towary, w sposób, jaki uzna za najbardziej odpowiedni. Z pewnością zasada wolnego rynku została ograniczona przez prawo wspólnotowe. W tym kontekście podmioty gospodarcze państwa kandydującego do wstąpienia do Unii mogą gromadzić zapasy produktów rolnych, lecz okoliczność, iż nadmierne zapasy zapasów (w tym przypadku cukru) mogą podlegać eliminacji, lub że

zostanie nałożenia na nie opłata, prawdopodobnie ich do tego zniechęca.

85. Zatem uznanie za nadmierne zapasy podmiotu gospodarczego wszystkich zapasów produktu rolnego, które w dniu 1 maja 2004 r. znajdowały się w jego posiadaniu jest zgodne z celem zamierzonym przez rozporządzenie nr 1972/2003, o ile zachodzą opisane powyżej okoliczności.

4. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

86. Trzecie pytanie prejudycjalne odnosi się do ciężaru dowodu w zakresie obliczania nadmiernych zapasów produktów rolnych. Sąd krajowy wnosi o zbadanie, czy art. 4 rozporządzenia nr 1972/2003 i art. 6 rozporządzenia nr 60/2004 zostały naruszone przez system, zgodnie z którym podmiot gospodarczy, który rozpoczął swoją działalność związaną z danym produktem rolnym w okresie krótszym niż rok przed przystąpieniem, zobowiązany jest udowodnić, iż stan zapasów znajdujących się jego posiadaniu w dniu 1 maja 2004 r. odpowiada ilości, którą zwykle wytwarza, sprzedaje, zbywa bądź nabywa pod jakimkolwiek tytułem darmym lub odpłatnym¹⁹.

19 — Zdumiewa, iż jedyny artykuł ŪLTS, który ustanawia system podobny do rozpatrywanego w niniejszej sprawie nie dotyczy podmiotów gospodarczych prowadzących działalność przez okres krótszy niż rok, lecz przez okres krótszy niż cztery lata (art. 6 ust. 2), co jednak nie ma wpływu na proponowaną odpowiedź.

87. Żadne z dwóch wspomnianych rozporządzeń nie wspomina o *onus probandi*. Milczenie to pozwala państwom członkowskim uregulować tę kwestię, tak jak to uznają za stosowne, zgodnie z ich prawem wewnętrznym, pod warunkiem iż nie zagraża to realizacji celów uregulowania europejskiego.

88. Wydaje się ponadto logiczne, że jeżeli państwo nie posiada danych porównawczych dla oceny poziomu „zwykłych” zapasów, sam zainteresowany powinien przedstawić odpowiednie dane w tym zakresie.

89. Wobec przeczącej odpowiedzi na pierwszą część pytania, nie ma potrzeby analizowania jego drugiej części.

5. W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego

90. Poprzez czwarte pytanie prejudycjalne sąd krajowy zmierza do wyjaśnienia tego, czy zgodne z przywołanymi rozporządzeniami wspólnotowymi jest pobieranie opłaty od nadmiernych zapasów w sytuacji, gdy stwierdzono, że podmiot gospodarczy posiadał nadmierne zapasy na dzień 1 maja 2004 r., lecz wykazał on, iż nie uzyskał żadnej rzeczy-

wistej korzyści w związku z różnicą cenową z wprowadzenia do obrotu nadmiernych zapasów po dniu 1 maja 2004 r.

91. Chodzi zatem o rozstrzygnięcie tego, czy aby można było nałożyć opłatę na nadmierne zapasy przedsiębiorca musiał uzyskać korzyść.

92. Rozporządzenia te nie zawierają żadnych wymogów w tym zakresie, co okazuje się dosyć odkrywczycie: z ich literalnego brzmienia wynika, iż celem opłaty nie jest karanie spekulanta, lecz zapobieganie temu, aby ewentualne zachowanie takiego rodzaju zniekształciło w sposób bezprawny rynki rolne. Ponadto nałożenie opłaty nie tylko służy zneutralizowaniu korzyści, jakie odnieśli przedsiębiorcy w wyniku posiadania nadmiernych zapasów nabytych po niskiej cenie, lecz również uniemożliwieniu gromadzenia zapasów w celu spekulacyjnym²⁰.

93. W rezultacie środek zapobiegawczy musi być skierowany wobec wszelkiej działalności potencjalnie zdolnej do spowodowania zakłóceń, niezależnie od rentowności osiągniętej przez przedsiębiorcę.

20 — W tym znaczeniu wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości w związku z rozporządzeniem nr 3108/94, w ww. wyroku w sprawie Weidacher, pkt 22.

B — *W przedmiocie skutków utraty mocy obowiązującej rozporządzenia w odniesieniu do krajowych przepisów dotyczących opłaty*

posiadaczy oraz ściągnąć te opłaty. Nie ma tu znaczenia, iż w wyniku różnych okoliczności (np. szczególne rozwiązania prawa krajowego lub zawisłość postępowania wskutek zaskarżenia decyzji podatkowych) nie ściągnięto żadnej z dochodzonych kwot. Z drugiej strony, wspomniany okres z łatwością wystarczał na wykrycie manipulacji ze strony podmiotów obciążonych opłatą.

94. Pozostawiając na uboczu system identyfikacji nadmiernych zapasów produktów rolnych, sąd w Tallinie wnosi wreszcie o dokonanie wykładni art. 10 rozporządzenia nr 1972/2003, zgodnie z brzmieniem którego przepisy te miały zastosowanie do dnia 30 kwietnia 2007 r. Wątpliwość wynika stąd, iż decyzja podatkowa, poprzez którą nałożono na Balbiino opłatę od nadmiernych zapasów, została wydana w okresie obowiązywania tego rozporządzenia (w dniu 30 kwietnia 2007 r.)²¹, lecz zgodnie z prawem krajowym opłata stała się wymagalna po tej dacie i nie przewidziano żadnego terminu na dochodzenie tej opłaty.

96. Zwłoka w ściągnięciu opłaty nie wpływa ani na pewność co do prawa (decyzja bowiem została wysłana przed upływem terminu, tj. 30 kwietnia 2007 r.), ani na cele uregulowania wspólnotowego, ponieważ jego zniechęcający skutek ustanowienia nadmiernych zapasów zostaje osiągnięty o ile, w tym terminie przyjęta zostanie ustawa krajowa i wszczęte zostanie postępowanie w sprawie nałożenia opłaty.

95. Moim zdaniem, estońskie przepisy dotyczące dochodzenia należności podatkowych są tym zakresie nieistotne. Jak wskazuje Komisja, w okresie trzech lat od przystąpienia do zakończenia obowiązywania tego rozporządzenia, państwa powinny uregulować nakładanie opłat od nadmiernych zapasów, zidentyfikować wielkość tych zapasów i ich

97. W rezultacie art. 10 rozporządzenia nr 1972/2003 nie pozbawia ważności decyzji podatkowej wydanej w dniu 30 kwietnia 2007 r., na mocy której dochodzi się opłaty od nadmiernych zapasów, aczkolwiek zgodnie z prawem krajowym decyzja ta stała się wykonalna w stosunku do podmiotu gospodarczego po tej dacie i nie przewidziano żadnego terminu na uiszczenie tej opłaty.

21 — Decyzję przekazano urzędowi pocztowemu tego samego dnia, to jest 30 kwietnia.

VII — Wnioski

98. W świetle przedstawionych rozważań proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział na pytania prejudycjalne Tallinna Halduskohus w następujący sposób:

- 1) Artykuł 6 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 60/2004 z dnia 14 stycznia 2004 r. ustanawiającego środki przejściowe w sektorze cukru w następstwie przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji; trzeci motyw rozporządzenia Komisji (WE) nr 832/2005 z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie określenia nadwyżkowych ilości cukru, izoglukozy i fruktozy dla Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji oraz art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1972/2003 z dnia 10 listopada 2003 r. w sprawie środków przejściowych przyjętych w odniesieniu do handlu produktami rolnymi ze względu na przystąpienie Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji nie zabraniają ustalania stanu nadmiernych zapasów podmiotu gospodarczego w taki sposób, że od zapasów posiadanych w dniu 1 maja 2004 r. odejmuje się tzw. zapasy utrzymywane, które oblicza się jako średni stan zapasów w dniu 1 maja czterech lat działalności poprzedzających przystąpienie powiększony o współczynnik 1,2, pod warunkiem iż w obliczeniach tych uwzględnia się wzrost wielkości produkcji, przetwórstwa lub sprzedaży podmiotu gospodarczego, czas dojrzewania danego produktu rolnego, czas tworzenia zapasów i zdolności magazynowe podmiotu gospodarczego oraz inne okoliczności niezależne od jego woli.

Jeżeli chodzi o zdolność magazynową, to art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 60/2004 nie może być interpretowany w ten sposób, że wzrost tej zdolności w ciągu roku poprzedzającego przystąpienie stanowi podstawę do tego, aby nadmierne zapasy produktu rolnego znajdujące się w posiadaniu podmiotu gospodarczego ustalone były w niższym wymiarze, niezależnie od działalności podmiotu gospodarczego oraz zakresu przetworzenia produktu rolnego i odpowiednich zapasów w latach

prowadzenia działalności przed dniem 1 maja 2004 r. oraz w dwóch latach następujących po tej dacie.

- 2) Uznanie za nadmierne zapasy podmiotu gospodarczego wszystkich zapasów produktu rolnego, które znajdowały się w jego posiadaniu w dniu 1 maja 2004 r., jest zgodne z rozporządzeniem nr 1972/2003, o ile istnieją okoliczności wskazujące na to, że zgromadzono je w celu spekulacyjnym.
- 3) System, zgodnie z którym podmiot gospodarczy, który rozpoczął działalność związaną z danym produktem rolnym w okresie krótszym niż rok przed przystąpieniem, jest zobowiązany do udowodnienia, iż stan jego zapasów na dzień 1 maja 2004 r. odpowiada stanowi zapasów produktu rolnego, które zwykle wytwarza, sprzedaje, zbywa bądź nabywa pod jakimkolwiek tytułem darmym lub odpłatnym, nie narusza art. 4 rozporządzenia nr 1972/2003 ani art. 6 rozporządzenia nr 60/2004.
- 4) Pobieranie opłaty od nadmiernych zapasów, jeżeli podmiot gospodarczy posiada nadmierne zapasy na dzień 1 maja 2004 r., lecz wykazuje, iż w związku z różnicą cenową nie uzyskał żadnej rzeczywistej korzyści ze sprzedaży nadmiernych zapasów po tej dacie, jest zgodne z rozporządzeniem nr 1972/2003 i z rozporządzeniem nr 60/2004.
- 5) Artykuł 10 rozporządzenia nr 1972/2003 nie sprzeciwia się dochodzeniu od podmiotu gospodarczego opłaty od nadmiernych zapasów w drodze decyzji podatkowej wydanej w okresie obowiązywania tego rozporządzenia (w dniu 30 kwietnia 2007 r.), pomimo że zgodnie z prawem krajowym stała się ona wykonalna w stosunku do podmiotu gospodarczego po zakończeniu obowiązywania tego rozporządzenia, a prawo krajowe nie przewiduje żadnego terminu na dochodzenie tej opłaty.