

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

VERICY TRSTENJAK

przedstawiona w dniu 18 lutego 2009 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu prejudycjalnym austriacki Verwaltungsgerichtshof (zwany dalej „sądem krajowym”) kieruje do Trybunału dwa pytania w przedmiocie wykładni i ewentualnie ważności art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. ustanawiającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej².

3. Przez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd krajowy zasadniczo zmierza do ustalenia, czy wysokość składki restrukturyzacyjnej, która ma zostać zapłacona, należy wyliczyć na podstawie całej przydzielonej kwoty, czy też wyliczenie to powinno być dokonywane wyłącznie na podstawie faktycznie udostępnionej kwoty po odliczeniu ilości usuniętych z rynku wskutek wycofania zapobiegawczego. Drugie pytanie prejudycjalne zmierza natomiast do zbadania zgodności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 z prawem wspólnotowym wyższego rzędu.

II — Ramy normatywne

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu między spółką Agrana Zucker GmbH (zwaną dalej „skarżącą”), a Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (zwanym dalej „pozwanym”) w przedmiocie ważności decyzji wydanej na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 320/2006, zgodnie z którą pozwany zobowiązał skarżącą do zapłaty pierwszej raty tymczasowej składki restrukturyzacyjnej na rok gospodarczy 2006/2007.

4. W ramach reformy wspólnej organizacji rynku (WOR) w sektorze cukru, w dniu 20 lutego 2006 r. Rada wydała zarówno rozporządzenie (WE) nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru³, jak i rozporządzenie nr 320/2006. Zgodnie z art. 44 rozporządzenia nr 318/2006 Komisja przyjęła środki przejściowe.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 58, s. 42.

3 — Dz.U. L 58, s. 1.

A — Rozporządzenie nr 318/2006

5. Do nowych instrumentów administrowania rynkiem, które zostały wprowadzone w drodze rozporządzenia nr 318/2006 należy wycofanie cukru z rynku zgodnie z art. 19 tegoż rozporządzenia, który stanowi m.in.:

„(1) W celu zachowania równowagi strukturalnej rynku na poziomie cenowym bliskim cenie referencyjnej, z uwzględnieniem zobowiązań Wspólnoty wynikających z umów zawartych zgodnie z art. 300 Traktatu, do dnia rozpoczęcia następnego roku gospodarczego można wycofać z rynku część cukru kwotowego [...], określoną przy użyciu współczynnika procentowego, jednakowego dla wszystkich państw członkowskich.

[...]

(2) Współczynnik procentowy, o którym mowa w ust. 1, ustala się najpóźniej do dnia 31 października danego roku gospodarczego na podstawie przewidywanych tendencji rynkowych w tym roku gospodarczym.

(3) Każde przedsiębiorstwo, któremu przyznano kwotę, przechowuje w okresie wyco-

fania na własny koszt ilość cukru wynikającą z zastosowania współczynnika procentowego, o którym mowa w ust. 1, do jego produkcji w ramach kwoty na dany rok gospodarczy.

Ilości cukru wycofane w roku gospodarczym uznaje się za pierwsze ilości wyprodukowane w ramach kwoty dla kolejnego roku gospodarczego. Jednakże, po uwzględnieniu przewidywanych tendencji na rynku cukru, można, zgodnie z procedurą określoną w art. 39 ust. 2, podjąć decyzję o uwzględnieniu w obecnym lub przyszłym roku gospodarczym całości lub części wycofanego [cukru] jako:

— nadwyżki cukru, [...] którą można przeznaczyć do zaklasyfikowania jako cukier przemysłowy, [...]

lub

— produkcji w ramach kwoty tymczasowej, z której część może zostać zarezerwowana na wywóz, z poszanowaniem zobowiązań Wspólnoty wynikających z umów zawartych na mocy art. 300 Traktatu.

[...]”

— 126,40 EUR od tony kwoty w roku gospodarczym 2006/2007,

B — *Rozporządzenie nr 320/2006*

— 173,80 EUR od tony kwoty w roku gospodarczym 2007/2008,

6. Artykuł 11 rozporządzenia nr 320/2006 reguluje pobieranie tymczasowej składki restrukturyzacyjnej. Przepis ten stanowi w szczególności:

— 113,30 EUR od tony kwoty w roku gospodarczym 2008/2009.

„(1) Tymczasowa składka restrukturyzacyjna wpłacana jest za dany rok gospodarczy od tony kwoty przez przedsiębiorstwa, którym zostały przydzielone kwoty.

Tymczasowa składka restrukturyzacyjna na dany rok gospodarczy dla izoglukozy ustalona zostaje w wysokości 50% stawek zawartych w akapicie pierwszym.

Kwoty, których przedsiębiorstwo się zrzekło od danego roku gospodarczego zgodnie z art. 3 ust. 1, nie są obciążone tymczasową składką restrukturyzacyjną w tym roku gospodarczym i w kolejnych.

(3) Państwa członkowskie są odpowiedzialne wobec Wspólnoty za pobieranie tymczasowej składki restrukturyzacyjnej na swoim terytorium.

(2) Tymczasowa składka restrukturyzacyjna dla cukru i syropu inulinowego ustalona zostaje na:

Państwa członkowskie wpłacają tymczasową składkę restrukturyzacyjną na tymczasowy

fundusz restrukturyzacji w dwóch ratach, w następujący sposób:

Przedsiębiorstwa wpłacają tymczasowe składki restrukturyzacyjne w dwóch ratach, w następujący sposób:

— 60% — do dnia 31 marca danego roku gospodarczego

— 60% — do końca lutego danego roku gospodarczego,

oraz

— 40% — do dnia 31 października następnego roku gospodarczego”.

— 40% — do dnia 30 listopada następnego roku gospodarczego.

C — Rozporządzenie (WE) nr 493/2006

[...]

(5) Całość należnych zgodnie z ust. 3 tymczasowych składek restrukturyzacyjnych jest rozdzielana przez państwo członkowskie między przedsiębiorstwa działające na jego terytorium zgodnie z kwotą przyznaną w ciągu danego roku gospodarczego.

7. Do środków przejściowych, które przewiduje rozporządzenie Komisji (WE) nr 493/2006 z dnia 27 marca 2006 r. ustanawiające środki przejściowe w ramach reformy wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1265/2001 i (WE) nr 314/2002⁴, w celu zagwarantowania przejścia od istniejącego do

⁴ — Dz.U. L 89, s. 11.

nowego systemu, należy „wycofanie zapobiegawcze”.

do wycofania zapobiegawczego w następujący sposób:

8. W tym kontekście, motyw szósty stanowi co następuje:

„Aby poprawić równowagę rynku we Wspólnocie bez tworzenia nowych zapasów cukru w roku gospodarczym 2006/2007, należy przewidzieć środek przejściowy w celu zmniejszenia produkcji kwalifikowanej w ramach kwot w odniesieniu do wspomnianego roku gospodarczego. Należy ustalić próg, po przekroczeniu którego produkcję objętą kwotą każdego przedsiębiorstwa uznaje się za wycofaną w rozumieniu art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 lub, na żądanie przedsiębiorstwa, za produkcję pozakwotową w rozumieniu art. 12 wspomnianego rozporządzenia. Biorąc pod uwagę przejście od jednego do drugiego systemu, próg ten musi być kombinacją, w równych częściach, metody określonej w art. 10 rozporządzenia nr 1260/2001 i metody określonej w art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 oraz musi on uwzględniać szczególne wysiłki podjęte przez niektóre państwa członkowskie w ramach funduszu restrukturyzacji ustanowionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 320/2006 [...]”.

9. Artykuł 3 rozporządzenia nr 493/2006 ustanawia przepisy przejściowe w odniesieniu

„Dla każdego przedsiębiorstwa część [produkcji cukru] z roku gospodarczego 2006/2007, która jest produkowana w ramach kwot określonych w załączniku III do rozporządzenia (WE) nr 318/2006 i która przekracza próg ustanowiony zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu, uznaje się za wycofaną w rozumieniu art. 19 wspomnianego rozporządzenia lub, na wniosek zainteresowanego przedsiębiorstwa złożony przed dniem 31 stycznia 2007 r., uznaje się w całości lub części, jako produkt pozakwotowy w rozumieniu art. 12 wspomnianego rozporządzenia.

Dla każdego przedsiębiorstwa próg, o którym mowa w ust. 1, określony jest przez pomnożenie kwoty przydzielonej przedsiębiorstwu w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 318/2006, przez sumę następujących współczynników.

- a) współczynnika ustalonego przez dane państwo członkowskie, znajdującego się w załączniku I do niniejszego rozporządzenia;
- b) współczynnika uzyskanego przez podzielenie kwot ogółem, których zrzeszono się w roku gospodarczym 2006/2007 w danym państwie członkowskim na

mocy art. 3 rozporządzenia (WE) nr 320/2006 przez kwoty ogółem określone dla tego państwa członkowskiego w załączniku III do rozporządzenia (WE) nr 318/2006. Komisja ustala ten współczynnik najpóźniej dnia 15 października 2006 r.

11. Decyzją z dnia 16 stycznia 2007 r. zarząd Geschäftsbereich I Agrarmarkt Austria (osoba prawna prawa publicznego, która została powołana przez pozwanego jako organ administracji pomocy, zwana dalej „AMA”) zobowiązał skarżącą do zapłaty pierwszej raty tymczasowej składki restrukturyzacyjnej na rok gospodarczy 2006/2007, która została wyliczona na podstawie początkowo przyznanej kwoty w wysokości 30 776 812,42 EUR.

Jednakże jeżeli suma współczynników przekracza 1,0000, próg równy jest kwocie, o której mowa w ust. 1”.

12. Skarżąca wniosła odwołanie od tej decyzji. Na mocy decyzji z dnia 16 kwietnia 2007 r., o której zgodności z prawem ma rozstrzygnąć sąd krajowy, pozwany oddalił odwołanie jako bezzasadne.

III — Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

10. Na mocy decyzji pozwanego z dnia 26 czerwca 2006 r. dotyczącej przyznania kwoty produkcyjnej cukru na lata gospodarcze 2006/2007–2014/2015 włącznie i na mocy decyzji z dnia 18 grudnia 2006 r. dotyczącej przyznania dodatkowych kwot cukru, skarżącej przyznano kwotę cukru w łącznej wysokości 405 812,4 t (387 326,4 t kwoty cukru wraz z 18 486,0 t dodatkowej kwoty cukru). Decyzją z dnia 28 czerwca 2006 r. pozwany na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 493/2006 wyznaczył próg produkcyjny na wytwarzanie cukru w ramach kwot w roku gospodarczym 2006/2007. W wyniku tego wycofania zapobiegawczego kwota skarżącej zmniejszyła się o 57 246,84 t.

13. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w postępowaniu administracyjnym sporna jest kwestia, czy składkę restrukturyzacyjną należy zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 320/2006 wyliczyć na podstawie całej przydzielonej kwoty, tak jak to zrobił pozwany, czy też kwota stanowiąca podstawę wyliczenia powinna zostać pomniejszona w odniesieniu do progu produkcyjnego i związanego z tym wycofania zapobiegawczego. Skarżąca twierdzi, że składka restrukturyzacyjna powinna zostać wyliczona jedynie od 348 565,56 t (tzn. na podstawie rzeczywistych ilości kwot cukru) a nie od 405 812,4 t (tzn. na podstawie początkowo przyznanej, a później zmniejszonej kwoty), tym bardziej, że nie mogła ona sprzedać na rynku różnicy jako cukru w ramach kwot.

14. Z postanowienia odsyłającego wynika, że zdaniem skarżącej, z punktu widzenia prawa wspólnotowego nie jest dopuszczalne włączenie ilości stanowiącej różnicę, która nie jest dostępna w roku gospodarczym 2006/2007 z powodu obniżenia kwot zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 493/2006, do podstawy wymiaru składki restrukturyzacyjnej należnej w roku gospodarczym 2006/2007, gdyż narusza to wynikającą z prawa pierwotnego zasadę proporcjonalności oraz zasadę zakazu dyskryminacji według art. 34 ust. 2 WE.

kwota cukru, która nie może zostać wykorzystana z powodu wycofania zapobiegawczego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 493/2006 z dnia 27 marca 2006 r.?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

15. Sąd krajowy przyjął, że skarżąca nie była uprawniona do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, a zatem może powołać się w sporze przed sądem krajowym na bezprawność aktu wspólnotowego.

Czy art. 11 rozporządzenia (WE) nr 320/2006 jest zgodny z prawem pierwotnym, a w szczególności z wynikającym z art. 34 WE zakazem dyskryminacji i zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań?”.

16. W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

IV — Postępowanie przed Trybunałem

„1. Czy art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. należy interpretować w ten sposób, że częścią wymiaru tymczasowej składki restrukturyzacyjnej ma być również

17. Postanowienie odsyłające wydane w dniu 19 listopada 2007 r. wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 28 stycznia 2008 r.

18. Rada, rząd Republiki Litewskiej oraz Komisja wnieśli uwagi na piśmie w terminie wskazanym w art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości.

19. W ramach środków organizacji postępowania Trybunał zadał Komisji pytanie na piśmie, na które udzieliła ona odpowiedzi.

20. Ponieważ żadna ze stron nie wniosła o przeprowadzenie rozprawy, opinia w niniejszej sprawie mogła zostać sporządzona po odbyciu zgromadzenia ogólnego Trybunału w dniu 4 listopada 2008 r.

22. *Rząd litewski* powołuje się na odmienną wykładnię, zgodnie z którą wyraz „kwota” użyty w art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 należy interpretować w ten sposób, że chodzi tam o kwotę faktycznie udostępnioną przedsiębiorstwu w rozpatrywanym roku gospodarczym kwotę, tzn. kwotę, która wynika po wycofaniu zapobiegawczym.

23. *Rada* zaznacza w szczególności, że jedynie zaproponowana przez nią wykładnia art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 uwzględnia brzmienie i cel wspomnianego przepisu. Wynika z niej wyraźnie, że składką restrukturyzacyjną powinno się obciążać od tony przydzielonej przedsiębiorstwu kwoty, przy czym składką tą całkowicie lub częściowo nie powinny być obciążone jedynie te przedsiębiorstwa, które całkowicie zrzekły się kwot lub produkcji. Wpłaty pobrane w ten sposób zostały wykorzystane jako wpływy przeznaczone na finansowanie pomocy na rzecz restrukturyzacji oraz zapewniały równowagę i neutralność budżetową w zamyśle prawodawcy wspólnotowego.

V — Główne argumenty stron

21. Zarówno *Rada*, jak i *Komisja* uważają, że art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 należy interpretować w ten sposób, że częścią wymiaru tymczasowej składki restrukturyzacyjnej ma być również kwota cukru, która nie może zostać efektywnie wykorzystana z powodu wycofania zapobiegawczego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 493/2006.

24. W odniesieniu do kwestii ważności niniejszego przepisu, Rada zaznacza, że wycofanie z rynku realizuje zgodny z przepisami cel, jakim jest reforma WOR w sektorze cukru, a mianowicie zachowanie równowagi strukturalnej na poziomie cenowym bliskim cenie referencyjnej. Podobna sytuacja występuje jej zdaniem z art. 3 rozporządzenia nr 493/2006, w którym uregulowanie wycofania zapobiegawczego zostało przyjęte jako środek przejściowy, aby poprawić równowagę rynku we Wspólnocie bez tworzenia nowych zapasów cukru w roku gospodarczym 2006/2007. Ponadto ujemny dla przedsiębiorców skutek wycofania z rynku jest margi-

nalny w porównaniu z jego skutkiem pozytywnym, jaki wywiera na rynek cukru we Wspólnocie. W zakresie w jakim nie występuje nadprodukcja, globalny poziom cenowy może być zachowany na poziomie bliskim cenie referencyjnej, z czego skorzystają w efekcie końcowym wszystkie przedsiębiorstwa znajdujące się na rynku.

25. Rada kwestionuje istnienie naruszenia zakazu dyskryminacji, przy czym wskazuje ona na to, że wszystkie przedsiębiorstwa powinny uiścić składkę restrukturyzacyjną w oparciu o przydzielone im kwoty. Podział kwot, a następnie zarządzanie przez państwa członkowskie oraz zastosowane zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 493/2006 współczynniki mają, jej zdaniem, na celu równomierne obniżenie nadprodukcji w każdym państwie członkowskim, w celu osiągnięcia równowagi produkcyjnej w całej Wspólnocie. W przypadku dwóch przedsiębiorstw, które mają siedziby w dwóch państwach członkowskich chodzi o sytuacje odmienne, których nie można traktować w sposób identyczny. W każdym razie różne traktowanie obiektywnie uzasadnia cel przepisu dotyczącego współczynników.

26. Komisja w odniesieniu do wykładni art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 podnosi w istocie te same argumenty co Rada.

27. W związku z zagadnieniem ważności tego przepisu Komisja stwierdza na wstępie, że ani skarżąca ani sąd krajowy nie wyrazili żadnych wątpliwości co do dopuszczalności celów realizowanych w drodze reformy cukrowej w roku 2006. Ponadto wyraża ona opinię, iż stosowne i celowe jest, by ze składki restrukturyzacyjnej nie były wyłączone te ilości cukru, które według innych mechanizmów rynkowych, w szczególności według wycofania z rynku, wprawdzie nie mogą zostać sprzedane w danym roku gospodarczym w ramach systemu kwot, ale jednak nie zostały ostatecznie wycofane z rynku.

28. Po pierwsze, zdaniem Komisji, finansowanie pomocy w celu restrukturyzacji może być zagwarantowane jedynie wtedy, gdy istnieje dająca się zaplanować podstawa wyliczenia. Po drugie, wycofanie kwot w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 493/2006 nie może być traktowane na równi z wycofaniem z rynku w rozumieniu art. 19 rozporządzenia nr 318/2006. W przypadku tego pierwszego, chodzi o długoterminowy środek strukturalnego oczyszczania rynku, a w przypadku tego ostatniego o krótkoterminowy system wsparcia cen, który nie przyczynia się do restrukturyzacji rynku cukru. Po trzecie, gospodarcze skutki objęcia wycofanych ilości cukru w ramach podstawy wyliczenia tymczasowej składki restrukturyzacyjnej są ograniczone. Dodatkowo, zdaniem Komisji, przedsiębiorstwo takie jak skarżąca miało możliwość zmniejszenia lub w ogóle uniknięcia bezpośrednich skutków gospodarczych wycofania z rynku w roku gospodarczym

2006/2007. Komisja w drodze Komunikatu w *Dzienniku Urzędowym*⁵ już w dniu 3 lutego 2006 r. zwróciła uwagę producentom buraków cukrowych i cukru na to, że wobec przewidywanej sytuacji na wspólnotowym rynku cukru może ona skorzystać z przyznanej jej przez Radę możliwości wycofania z rynku w postaci przepisu przejściowego. Rozporządzenie nr 493/2006, na mocy którego Komisja nakazała wycofanie z rynku w roku gospodarczym 2006/2007, zostało następnie opublikowane w marcu 2006 r. Zdaniem Komisji, skarżąca będąc jedynym producentem cukru w Austrii, miała możliwość zmniejszenia swojej produkcji na dany rok gospodarczy, aby zapobiec przeniesieniu wycofanych ilości cukru lub ich pozakwotowemu zbyciu.

29. Odnośnie do zarzutu naruszenia zasady zakazu dyskryminacji, Komisja stwierdza, że argumentacja skarżącej nawiązuje do przewidzianych w art. 3 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 493/2006 współczynnikach wyliczania, podczas gdy przedmiotem pytania prejudycjalnego jest wyłącznie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 320/2006. Poza tym, że to oparte na przejściowym upoważnieniu zastosowanie wycofania z rynku w roku gospodarczym 2006/2007 jako takie nie jest przedmiotem pytania prejudycjalnego, Komisja twierdzi, iż różny wpływ regulacji nie stanowi odmiennego traktowania lub może być w każdym razie obiektywnie uzasadniony. Uwzględnienia wycofania kwot na poziomie państw członkowskich należy upatrywać w tym, że w sektorze cukru, aż do stopniowego zakoń-

czenia systemu kwotowego w roku gospodarczym 2014/2015, państwom członkowskim są przydzielane kwoty cukru, a następnie są one rozdzielane przez państwa członkowskie między przedsiębiorstwa, które mają siedziby na ich terytorium. W związku z tym, wedle prawodawcy wspólnotowego, w okresie przejściowym najlepsza realizacja celu restrukturyzacji rynku cukru jest możliwa poprzez zorganizowanie ostatecznego wycofania kwot w kontekście krajowym.

30. *Rząd litewski* utrzymuje, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 320/2006 nie określa jasno, jaką kwotę należy rozumieć jako przydzieloną — czy kwotę przyznaną początkowo, czy też przyznaną po wycofaniu zapobiegawczym. Ponadto twierdzi on, że z art. 11 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 320/2006 nie można wywnioskować, by przedsiębiorstwa, które nie zrzekły się kwot, były zobowiązane do uiszczenia opłat, które zostały ustalone na podstawie całej początkowo przydzielonej kwoty.

31. Ponadto twierdzi on, że wycofane ilości cukru nie mogą zostać sprzedane jako cukier w ramach kwot, oraz że możliwości wynikające z art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 318/2006 w żaden sposób nie zezwalają na zrównanie ilości, o jaką została zmniejszona kwota w wyniku wycofania zabezpieczającego z kwotą cukru.

⁵ — Komunikat Komisji skierowany do producentów buraków cukrowych i cukru z dnia 3 lutego 2006 r. (Dz.U. C 27, s. 8).

32. W sytuacji gdyby art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 należało interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia tymczasowej składki restrukturyzacyjnej należało do podstawy wymiaru włączyć kwotę cukru, która nie może zostać wykorzystana z powodu wycofania zapobiegawczego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 493/2006, to taki system ustalania składki restrukturyzacyjnej prowadziłby jego zdaniem do bezzasadnie wysokiego obciążenia finansowego przedsiębiorstwa, a w konsekwencji do jego bezpodstawnego obciążenia opłatami. Powołując się na wyrok z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Zuckerfabrik Jülich i in.⁶, rząd litewski wskazuje na to, że pomimo szerokiego zakresu swobodnego uznania, jakim dysponują instytucje wspólnotowe w dziedzinie rolnictwa, producenci nie mogą być obciążani powyżej poziomu, który jest konieczny dla osiągnięcia celu opłaty.

33. Ponadto skutkiem takiej wykładni byłoby jego zdaniem nierówne traktowanie, zwłaszcza że środek zapobiegawczy jest stosowany wobec państw członkowskich przy zastosowaniu odmiennych współczynników, w związku z czym zmniejszenie kwot w przypadku przedsiębiorstw mających siedzibę w danym państwie członkowskim może być niższe niż w przypadku przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim, i to niezależnie od ich zachowań. Prowadziłoby to do zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym oraz do nieuzasadnionego nierównego traktowania przedsiębiorstw, które nie zostały wycofane z rynku.

6 — Wyrok z dnia 8 maja 2008 r. w sprawach połączonych C-5/06 oraz od C-23/06 do C-36/06 Zuckerfabrik Jülich i in., Zb.Orz. s. I-3231.

VI — Ocena prawna

A — Rozważania wstępne

34. Za pomocą rozporządzeń Rady nr 318/2006 i nr 320/2006 oraz rozporządzenia Komisji nr 493/2006 prawodawca wspólnotowy zapoczątkował znaczącą reformę europejskiej organizacji rynku w sektorze cukru. Nowe przepisy, które weszły w życie w dniu 1 lipca 2006 r., włączyły niezmienny od prawie 40 lat system⁷ do ogólnej reformy wspólnej polityki rolnej (WPR)⁸.

7 — Wspólne organizacje rynków w sektorze cukru wyróżniały się dotychczas systemami wsparcia cen oraz przyznawaniem kwot. Około 70% produktów rolnych wytwarzanych we Wspólnocie (np. zboża, cukier, produkty mleczne, mięso, niektóre gatunki owoców i warzyw oraz wino stołowe) podlegały systemom wsparcia cen (zob. C.M. Brú Purón, *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor 2005, art. 34, s. 777). Stworzony w roku 1967 w ramach WOR dla sektora cukru system kwot umożliwia utrzymanie stosunkowo wysokich kwot, bez wytwarzania nadwyżek. Początkowo system kwot miał mieć jedynie przejściowy charakter i miał wygasnąć w 1975 r., lecz ostatecznie był wielokrotnie wydłużany. Został on później uelastyczniony, w celu podwyższenia kwot na rzecz bardziej wydajnych producentów cukru (zob. G. Olmi, *Politique agricole commune*, Bruxelles 1991, s. 173; R. Priebe, w: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München 2008, Band I, art. 34, pkt 57).

8 — W przedmiocie podjętej na spotkaniu Rady Europejskiej w dniu 26 marca 1999 r. w Berlinie decyzji o reformie WPR, która została zapoczątkowana uchwaleniem „Agendy 2000”, zob. moją opinię przedstawioną w dniu 3 lutego 2009 r. w sprawie C-428/07 Horvath, postępowanie w toku, pkt 45 i nast.

35. Zmierza ona do zabezpieczenia długoterminowych perspektyw dla produkcji cukru w Unii Europejskiej, do wspierania jej konkurencji i orientacji rynkowej, a także do wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej w bieżącym handlu światowym. Zasadnicze kwestie reformy to obniżenie gwarantowanych cen minimalnych cukru, dopłaty wyrównawcze dla rolników oraz fundusz restrukturyzacji jako bodziec dla mniej konkurencyjnych producentów cukru do zaprzestania produkcji. System restrukturyzacji jest finansowany poprzez obciążenie wszystkich kwot środków słodzących szczególną składką restrukturyzacyjną.

36. Sednem niniejszej sprawy jest analiza prawna sposobów wyliczania składki restrukturyzacyjnej, której zgodność z prawem kwestionuje skarżąca jako zobowiązana do opłaty. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy rozumieć w ten sposób, że pierwsze pytanie prejudycjalne ma na celu dokonanie wykładni art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 jako podstawy do wydania zaskarżonej decyzji krajowej na płaszczyźnie prawa wspólnotowego, natomiast celem drugiego pytania prejudycjalnego jest zbadanie ważności tego przepisu.

B — W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

37. W odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego należy na wstępie przypom-

nieć, że punktem wyjścia i jednocześnie granicą każdej wykładni jest zawsze brzmienie przepisu zgodnie z tradycyjnymi zasadami wykładni⁹. Do innych metod wykładni, które według orzecznictwa Trybunału należy stosować w celu wyjaśnienia treści przepisu prawa wspólnotowego zalicza się wykładnię systemową, teleologiczną i historyczną.

38. Z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 320/2006 wynika, że „przedsiębiorstwa, którym zostały *przydzielone* kwoty” muszą za każdy rok gospodarczy opłacać tymczasową składkę restrukturyzacyjną od „tony cukru”. Przepis ten nie mówi wyraźnie o części kwoty, w ramach której producent faktycznie wypro-

9 — Podobnie D. Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (red. H.U. Erichsen i in.), § 2 I 6, s. 59, pkt 14. Rzecznik generalny P. Léger w swojej opinii przedstawionej w dniu 28 września 2004 r. w sprawie C-350/03 Schulte (Zb.Orz. I-9215, pkt 84 i nast.), przyjął w pewnym sensie pierwszeństwo wykładni literalnej, twierdząc, że wykładnia celowościowa jest stosowana jedynie wtedy, gdy dany przepis można interpretować na wiele sposobów lub gdy dany przepis, np. z powodu swojej wieloznaczności, jest trudny do zinterpretowania w oparciu o samo jego brzmienie. C. Baldus/F. Vogel, Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element, *Fiat iustitia — Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlin 2006, s. 247 i nast., nie kwestionują, że punktem wyjścia dla interpretacji każdej normy prawa wspólnotowego jest wykładnia literalna. Wskazują oni jednak na trudność ze znalezieniem pewnej wykładni z powodu różnorodności językowej wewnątrz Wspólnoty, co sprawia, że konieczny jest powrót do innych metod wykładni, jakimi są wykładnia teleologiczna i historyczna.

dukował cukier, co wyraźnie zakłada skarżąca, lecz o całej kwocie *przydzielonej* danemu przedsiębiorstwu¹⁰. Słusznie wskazują na to Komisja i Rada. Przepis ten łączy zatem zobowiązanie do zapłaty tymczasowej składki restrukturyzacyjnej wyłącznie z przyznaniem kwoty w danym roku gospodarczym, bez podejmowania wszelkiego rodzaju różnicowania lub pytania o los faktycznie wyprodukowanych ilości kwot. Zgodnie z tą wykładnią bez znaczenia dla wyliczenia tymczasowej składki restrukturyzacyjnej pozostają późniejsze zmiany kwoty.

39. Jedyny wyjątek zawarty w akapicie drugim tego samego przepisu, który przewiduje zwolnienie z uiszczania tymczasowej składki restrukturyzacyjnej, dotyczy wyraźnie jedynie tych kwot, „których przedsiębiorstwo się *zrzekło* od danego roku gospodarczego zgodnie z art. 3 ust. 1”. Chodzi zatem o ostateczne zrzeczenie się kwot lub ich części zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 320/2006, które jednak nie jest ani literalnie tożsame, ani nie może być zrównane z wycofaniem z rynku zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 318/2006.

10 — Porównując inne wersje językowe nie można dojść do odmiennego wniosku. Zarówno niemiecka („Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist”), duńska („virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote”), angielska („undertakings to which a quota has been *allocated*”), francuska („entreprises qui *détiennent* un quora”), włoska („imprese a cui è stata *assegnata* una quora”), portugalska („empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas”), holenderska („ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*”), szwedzka („företag som har *tilldelats* en kvot”) oraz hiszpańska wersja językowa („empresas a las que se haya *concedido* una cuota”) odnoszą się do kwoty przydzielonej danemu przedsiębiorstwu.

40. Porównując bowiem mechanizmy zrzeczenia się kwot oraz wycofania z rynku można zauważyć, że różnią się one zasadniczo zarówno sposobem funkcjonowania, jak i celem. Podczas gdy treścią pierwszego jest ostateczne zrzeczenie się kwoty wraz z rozbiórką lub unieruchomieniem maszyn produkcyjnych, to drugie pociąga za sobą jedynie przejściowe wycofanie z rynku danej ilości cukru, składowanie lub zbycie ilości przewyższającej kwoty. Ta różnica w sposobie funkcjonowania bierze się z różnych celów normatywnych przepisów właściwych dla danego przypadku.

41. Zrzeczenie się kwot przez mniej konkurencyjnych producentów cukru — pozytywne z punktu widzenia społecznego i ekologicznego — stanowi jeden ze środków zamierzonych przez rozporządzenie nr 320/2006 restrukturyzacji przemysłu cukrowego. Z motywu pierwszego i piątego tego rozporządzenia wynika, że wypłata odpowiedniej pomocy restrukturyzacyjnej ma stanowić dla przedsiębiorstw cukrowniczych o najniższej wydajności istotną zachętę ekonomiczną do zaprzestania produkcji cukru w ramach kwot i zrzeczenia się danych kwot. Pomoc ta, zgodnie z wolą prawodawcy wspólnotowego, powinna umożliwiać, po pierwsze, zmniejszenie produkcji do poziomu niezbędnego do osiągnięcia równowagi rynku we Wspólnocie, a po drugie, znacznie ograniczyć nieopłacalną zdolność produkcyjną. Z tego powodu składki

te zostały określone w motywie czwartym tegoż rozporządzenia jako „dochody przeznaczone na określony cel”, które różnią się od tradycyjnie stosowanych opłat w ramach WOR w sektorze cukru.

jako środek przejściowy, aby poprawić równowagę rynku we Wspólnocie bez tworzenia nowych zapasów cukru w roku gospodarczym 2006/2007.

42. Restrukturyzacja przemysłu cukrowego służy osiągnięciu długoterminowych celów politycznych Wspólnoty, które w świetle motywu pierwszego rozporządzenia nr 320/2006 polegają na dostosowaniu wspólnotowego systemu produkcji cukru i handlu cukrem do wymogów międzynarodowych¹¹, a także zapewnieniu konkurencyjności tego sektora w przyszłości.

44. Wobec powyższego na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 320/2006 należy interpretować w ten sposób, że częścią wymiaru tymczasowej składki restrukturyzacyjnej ma być również kwota cukru, która nie może zostać wykorzystana z powodu wycofania zapobiegawczego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia Komisji nr 493/2006 z dnia 27 marca 2006 r.

43. W przypadku wycofania z rynku chodzi natomiast o instrument wsparcia cen, który zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 318/2006 i motywu 22 tego rozporządzenia zamierza do zachowania równowagi strukturalnej na poziomie cenowym bliskim cenie referencyjnej. Podobna sytuacja występuje w przypadku art. 3 rozporządzenia nr 493/2006, w którym uregulowanie wycofania zapobiegawczego zgodnie z motywem szóstym tego rozporządzenia zostało przyjęte

C — W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

11 — Reforma WOR w sektorze cukru jest również reakcją Wspólnoty na postanowienie mechanizmu rozstrzygania sporów [„Dispute Settlement Body” (Organ Rozstrzygania Sporów)] Światowej Organizacji Handlu z dnia 28 kwietnia 2005 r. (zob. Report of the Appellate Body, European Communities — Export on Sugar, postępowanie WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), w którym stwierdzono pojedyncze przypadki naruszenia przez Wspólnotę Porozumienia w sprawie rolnictwa będącego wynikiem wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej („Agreement on Agriculture”).

45. W postępowaniu prejudycjalnym na podstawie art. 234 pierwszy ust. 1 lit. b) WE, które dotyczy badania ważności aktu wtórnego prawa wspólnotowego, sąd krajowy zwracając się z pytaniem prejudycjalnym

zasadniczo ustala, jaki będzie zakres tego badania przeprowadzanego przez Trybunał¹².

tości wnosi o zbadanie zgodności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 z obydwojoma wymienionymi ostatnio zasadami. Z tego powodu proponuję przeformułowanie drugiego pytania prejudycjalnego w tym kontekście.

46. Jak wspomniano na wstępie, drugie pytanie prejudycjalne w dosłownym jego brzmieniu zmierza do zbadania zgodności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 z prawem wspólnotowym wyższego rzędu, a ściślej rzecz biorąc ze wspólnotową zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz z wynikającym z art. 34 ust. 2 akapit drugi WE zakazem dyskryminacji. Niemniej należy stwierdzić, że rozważania zawarte w postanowieniu odsyłającym, wraz z zarzutami¹³ podniesionymi przez skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym całkowicie dotyczą zasady proporcjonalności oraz zakazu dyskryminacji.

1. Domniemane naruszenie wymogu proporcjonalności

47. Dokonując rozsądnej oceny wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy przyjąć, że sąd krajowy w rzeczywis-

a) Zakres uznania, jakim dysponuje wspólnotowy prawodawca w ramach WPR

12 — Podobnie również A. Middecke, w: *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2. Aufl., München 2003, § 10, pkt 40, s. 227. Sąd krajowy może np. ograniczyć wniosek do określonych przyczyn ważności, na których później opiera się Trybunał podczas badania (zob. wyroki z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie C-26/96 Rotexchemie, Rec. s. I-2817 i z dnia 11 listopada 1997 r. w sprawie C-408/95 Eurotunnel, Rec. s. I-6315). K. Lenaerts/D. Arts/I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, 2. Aufl., London 2006, pkt 10-012, s. 361, wychodzą z założenia, że punktem wyjścia dla określenia zakresu badania w ramach postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które ma na celu badanie ważności aktu wspólnotowego, jest zadane pytanie prejudycjalne.

13 — Istotnym elementem umożliwiającym wykładnię pytania prejudycjalnego, które dotyczy badania ważności aktu prawa wspólnotowego i jest sformułowane ogólnie lub nieprecyzyjnie, są zarzuty podniesione przez skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym (zob. wyrok z dnia 25 października 1978 r. w sprawach połączonych 103/77 i 145/77 Royal Scholten Hong, Rec. s. 2037, pkt 16, 17).

48. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, będącą jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego i m.in. w zakresie WPR, wielokrotnie potwierdzaną w orzecznictwie Trybunału, akty instytucji wspólnotowych nie mogą przekraczać granic tego, co właściwe i niezbędne dla osiągnięcia uzasadnionych celów realizowanych przez daną regulację,

przyjmując zarazem, że jeżeli istnieje wybór między kilkoma właściwymi środkami, należy zastosować najmniej dolegliwy, oraz że wywołane uciążliwości powinny być proporcjonalne do przewidzianych celów¹⁴.

49. Jednocześnie Trybunał stwierdził jednak, że prawodawca wspólnotowy dysponuje w dziedzinie WPR szerokim zakresem uznania, który odpowiada odpowiedzialności politycznej przyznanej mu w art. 34–37 WE. Przy wykonywaniu WPR, m.in. w sektorze cukru, wymaga się od niego bowiem oceny złożonych realiów gospodarczych, jak i rozstrzygnięć natury gospodarczej, politycznej i społecznej¹⁵. W konsekwencji Trybunał orzekł, że kontrola sądu powinna ograniczać się do oceny, czy dany przepis nie jest dotknięty oczywistym błędem lub nadużyciem władzy, lub też czy dany organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu uznania¹⁶.

50. Zdaniem Trybunału, jeżeli chodzi o sądową kontrolę stosowania zasady proporcjonalności, uwzględniając szeroki zakres uznania, którym dysponuje prawodawca wspólnotowy, jedynie oczywiście nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, charakter środka przyjętego w dziedzinie WPR może mieć wpływ na jego zgodność z prawem¹⁷. Tym samym nie chodzi o wątpliwość, czy przyjęte przez prawodawcę działanie było jedynym lub najlepszym z możliwych, lecz czy było ono w oczywisty sposób nieodpowiednie¹⁸.

51. Jak jednak słusznie uznała rzecznik generalny E. Sharpston w swojej opinii przedstawionej w dniu 14 czerwca 2007 r. w sprawie Zuckerfabrik Jülich¹⁹, orzecznictwo to nie może być jednak rozumiane w taki sposób, jakoby Trybunał udzielił prawodawcy wspólnotowemu *carte blanche*. Trybunał nie wykluczył kontroli sądowej wykonywania przez instytucje przysługujących im szerokich uprawnień dyskrecjonalnych. Jeżeli kontrola taka ma mieć jakiegokolwiek znaczenie,

14 — Wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 13; z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93, C-362/93 Crispolti i in., Rec. s. I-4863, pkt 41; z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 81 oraz z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 97.

15 — Podobnie wyroki: z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 Roquette Frères przeciwko Radzie, Rec. s. 3333, pkt 25 i z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-289/97 Eridania, Rec. s. I-5409, pkt 48; ponadto wyroki: z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. s. I-10423, pkt 69 oraz w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie (przywołany w przypisie 14, pkt 96) i opinia rzecznika generalnego J. Kokott przedstawiona w dniu 26 października 2006 r. w sprawie C-441/05 Roquette Frères, Zb.Orz. s. I-1993, pkt 72.

16 — Wyroki: z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schröder, Rec. s. 2237, pkt 22; w sprawie Fedesa i in. (przywołany w przypisie 14, pkt 8, 14); w sprawie Eridania (przywołany w przypisie 15, pkt 49); w sprawie Jippes i in. (przywołany w przypisie 14, pkt 80); z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-304/01 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7655, pkt 23; w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie (przywołany w przypisie 14, pkt 96) z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-375/05 Geuting, Zb.Orz. s. I-7983, pkt 44 oraz z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawach połączonych C-37/06 i C-58/06 Viamex i in., Zb.Orz. s. I-69, pkt 34, a także opinia rzecznika generalnego J. Kokott w sprawie Roquette Frères (przywołana w przypisie 15, pkt 72).

17 — Wyroki: w sprawie Fedesa i in. (przywołany w przypisie 14, pkt 14); w sprawie Crispolti i in. (przywołany w przypisie 14, pkt 42); w sprawie Jippes i in. (przywołany w przypisie 14, pkt 83); z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04, IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 80; w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie (przywołany w przypisie 14, pkt 98) oraz w sprawie Geuting (przywołany w przypisie 16, pkt 46).

18 — Wyroki: w sprawie Jippes i in. (przywołany w przypisie 14, pkt 83); w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie (przywołany w przypisie 14, pkt 99); w sprawie Geuting (przywołany w przypisie 16, pkt 47). Jak jednak słusznie uznała rzecznik generalny E. Sharpston w swojej opinii przedstawionej w dniu 14 czerwca 2007 r. w sprawie C-5/06 Zuckerfabrik Jülich, Zb.Orz. s. I-3231, pkt 65, orzecznictwo to nie może być z drugiej strony rozumiane w taki sposób, jakoby Trybunał udzielił prawodawcy wspólnotowemu *carte blanche*. Trybunał nie wykluczył jej zdaniem kontroli sądowej wykonywania przez instytucje przysługujących im szerokich uprawnień dyskrecjonalnych. Rzecznik generalny twierdzi, że Trybunał musi mieć możliwość interwencji na przykład w przypadku nałożenia na producentów nieproporcjonalnych obciążeń.

19 — Zobacz opinie rzecznika generalnego E. Sharpston w sprawie Zuckerfabrik Jülich (przywołaną w przypisie 18, pkt 65).

Trybunał musi w konkretnych przypadkach mieć możliwość interwencji, na przykład wtedy, gdy zbyt wysokie opłaty prowadzą do nałożenia na producentów nieproporcjonalnych obciążeń.

52. Należy w tym momencie zbadać, czy biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności przedstawione Trybunałowi obowiązek zapłaty przez producentów składki restrykturyzacyjnej zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 jest niezbędny do realizacji zamierzonych celów i czy należy w tym widzieć nieproporcjonalne obciążenie producentów.

cukier w ramach kwot. Skutkiem tego, że składka restrukturyzacyjna została wyznaczona dla całej kwoty, czyli bez uwzględniania kwoty, która została usunięta z rynku z powodu wycofania zapobiegawczego, faktyczna cena referencyjna netto spadła znacznie poniżej 505,50 EUR na poziomie producentów i musi zostać osiągnięta przez sprzedaż mniejszej ilości w ramach kwot. Ponadto kwota wycofana stanowi jej zdaniem pierwszą kwotę w roku gospodarczym 2007/2008 i zostanie ponownie uwzględniona przy ustalaniu składki restrukturyzacyjnej. Jako ostatni argument skarżąca podnosi, że wbrew zawartemu w motywie czwartym celowi regulacji, jakim są korzyści dla przedsiębiorstw, które są zobowiązane do zapłaty składek restrukturyzacyjnych, regulacja ta sprawia, że przedsiębiorstwa dysponujące obniżonymi kwotami nigdy nie skorzystałyby z płaconej składki restrukturyzacyjnej.

b) Ustalenie zakresu badania

53. Nie wyjaśniając szczegółowo wątpliwości co do ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006, sąd krajowy w swoim postanowieniu odsyłającym wskazuje na argumentację skarżącej w przedmiocie domniemanego naruszenia zasady proporcjonalności. Zauważa ona przede wszystkim, że cukier wyprodukowany ponad próg produkcyjny nie może być w każdym razie sprzedawany jako

54. Należy stwierdzić, że ani skarżąca ani sąd krajowy nie kwestionują zasadności celów, realizowanych poprzez reformę WOR w sektorze cukru z 2006 r. Nie jest również podważana niezbędność realizowanego przez prawodawcę wspólnotowego finansowego mechanizmu zachęty, za pomocą którego nieopłacalni producenci cukru zostaliby skłonieni do ostatecznego zrezygnowania z kwot w pełnym zakresie. Nie została również podniesiona kwestia, że system restrukturyzacji powinien być finansowany przez przedsiębiorstwa, które pozostały na rynku i tym samym ostatecznie skorzystały z restrukturyzacji.

55. Niemniej jednak, według mnie, wydaje się być stosowne i celowe, by składkę restrukturyzacyjną opłacały wyłącznie te przedsiębiorstwa, które chcą i mogą nadal uczestniczyć w produkcji cukru w warunkach konkurencji, tym bardziej że w rezultacie zyskują one na wycofaniu się mniej wydajnych konkurentów i wynikającym z tego oczyszczeniu rynku. Tak samo stosownym i celowym jest, by słabsze przedsiębiorstwa, które są gotowe, by poprzez rezygnację ze swoich kwot lub ostateczne zrzeczenie się ich, wycofać się z produkcji cukru, były zwolnione z obowiązku uiszczenia składki i zamiast tego otrzymały odpowiednią pomoc restrukturyzacyjną. A zatem zaklasyfikowanie kwoty zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 stanowi punkt odniesienia do uzasadnienia obowiązku uiszczenia składki.

56. Główną kwestią w niniejszej sprawie jest, czy w odniesieniu do celu restrukturyzacji jako nieproporcjonalny można traktować fakt, że ze składki restrukturyzacyjnej nie były wyłączone te ilości cukru, które według innych mechanizmów, w szczególności według wycofania z rynku, nie mogą zostać sprzedane w danym roku gospodarczym w ramach systemu kwot.

c) Ocena przedstawionych argumentów

i) Konieczność zaplanowanej wcześniej podstawy wyliczenia

57. Rada i Komisja wskazują w pierwszej kolejności na konieczność zaplanowanej wcześniej podstawy wyliczenia w celu zagwarantowania samofinansowania systemu restrukturyzacyjnego. Celu tymczasowego systemu restrukturyzacji, polegającego na pozytywnym rozpatrzeniu wszystkich wniosków o przyznanie pomocy, nie należy ich zdaniem podważać poprzez element niepewności, jak na przykład brak wystarczających środków finansowych z funduszu restrukturyzacji. Gdyby do tej podstawy wyliczenia nie zostały włączone wszystkie przydzielone kwoty, lecz jedynie ilości cukru faktycznie wyprodukowane w ramach kwot lub też ilości cukru podlegające wycofaniu, to cel ten mógłby nie zostać osiągnięty, a poszczególne wnioski musiałyby zostać oddalone.

58. Pomocniczo Komisja zauważa, że okoliczność, iż składka restrukturyzacyjna dotyczy abstrakcyjnie przydzielonych, a nie faktycznie wyprodukowanych kwot, wynika z tego, że również pomoc restrukturyzacyjna, która jest przyznawana przedsiębiorstwom

w przypadku całkowitego wycofania swoich kwot, świadczona jest niezależnie od tego, czy przedsiębiorstwa te wskutek wycofania w ogóle nie mogły wykorzystać w roku gospodarczym części tych kwot.

stronnemu podwyższeniu kosztów przy jednocześnie niewystarczającym finansowaniu funduszu restrukturyzacji, konsekwentnie należy ustanowić jednolite kryteria wyliczenia składki restrukturyzacyjnej oraz pomocy restrukturyzacyjnej.

59. Jestem zdania, że przywołane względy polityki budżetowej oraz wskazanie na konieczność samofinansowania systemu restrukturyzacyjnego przedstawiają dostatecznie przekonujące argumenty przemawiające za wyliczeniem składki restrukturyzacyjnej na podstawie abstrakcyjnie przydzielonej kwoty. Taki sposób postępowania zapewnia, z jednej strony, stabilność dochodów funduszu restrukturyzacji, a z drugiej, także równowagę finansową pomiędzy dochodami i wydatkami, co stanowi nie tylko podstawową zasadę wspólnotowego prawa budżetowego, lecz ponadto jest niezbędne²⁰, jeżeli weźmie się pod uwagę, że pomoc restrukturyzacyjna, do której zasadniczo ma prawo każdy producent, będzie również wyliczana na podstawie abstrakcyjnie przydzielonych kwot. Chcąc zapobiec jedno-

60. Ponadto Komisja w odpowiedzi na pisemne pytanie Trybunału, składając pismo z dnia 11 grudnia 2008 r., do którego załączono wyliczenie szacunkowych oraz rzeczywistych dochodów i wydatków funduszu restrukturyzacji, dostarczyła dowód na to, że samofinansowanie systemu restrukturyzacyjnego jest zabezpieczone, przy czym przewidywane lub faktycznie osiągnięte dochody nie przekraczają nadmiernie wydatków²¹.

20 — W tym kontekście należy w pierwszej kolejności wskazać na art. 268 trzeci ust. 3 WE, który wyraża zasadę zrównoważonego budżetu wspólnotowego. Zgodnie z tą zasadą budżet powinien być rachunkowo zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków. Należy zatem zagwarantować, że przewidziane wydatki zostaną pokryte z posiadanych dochodów (podobnie również J. Schoo, *EU-Kommentar* [wyd. J. Schwarze], Baden-Baden 2000, art. 268, pkt 19, s. 2198).

Podobnie R. Ackrill, *The Common Agricultural Policy*, Sheffield 2000, s. 78, który w nakazie zrównoważonego budżetu wspólnotowego widzi regułę. Nie jest zatem dopuszczalny budżet deficytowy. Reguły tej należy przestrzegać również w ramach WPR. Europejski Bank Inwestycyjny może wprowadzić przyznawać kredyty na projekty inwestycyjne, lecz nie na finansowanie wydatków wspólnotowych. Zdaniem autora, celem autorów traktatów założycielskich nie było proponowanie Wspólnocie oraz w szczególności Komisji prostych rozwiązań przy ustalaniu wydatków i dochodów.

W przypadku składki restrukturyzacyjnej chodzi wprawdzie, zgodnie z motywem czwartym, o wydatek celowy, jednakże okoliczność ta nie zwalnia instytucji wspólnotowych z obowiązku przestrzegania niniejszej zasady. W projekcie Komisji rozporządzenia Rady dotyczącego wspólnej organizacji rynku cukru z dnia 22 czerwca 2005 r., COM (2005) 263, s. 9, wyraźnie wskazano na cel, jakim jest samofinansowanie systemu restrukturyzacyjnego.

ii) Tymczasowy charakter wycofania

61. Ponadto Rada i Komisja wskazują na różnice pomiędzy wycofaniem z rynku jako krótkoterminowym systemem wsparcia cen a zrzeczeniem się kwot jako długoterminowym środkiem strukturalnego oczy-

21 — Z tego zestawienia wynika, że dochody w roku gospodarczym 2006/2007 opiewały na kwotę 2145 mln EUR. Natomiast wydatki wynosiły 1358 mln EUR. Bilans roku gospodarczego 2006/2007 wyniósł 787 mln EUR, która to kwota została przeznaczona na finansowanie restrukturyzacji lat następnych.

szczenia rynku. Jak trafnie wyjaśniają, wycofanie z rynku w żadnym razie nie powoduje ostatecznej utraty kwoty²². Chociaż prawdą jest, że przedsiębiorstwo, które nie może w danym roku gospodarczym sprzedać w ramach systemu kwot ilości cukru podlegających wycofaniu z rynku, to jednak zachowuje ono tę część kwoty. Może zatem tę część kwoty albo sprzedać na rynku światowym²³ albo też przenieść na przyszły rok gospodarczy. W ostatnim przypadku kwota może zostać ponownie wykorzystana w ramach systemu kwot, ponieważ konkretna ilość cukru, która została wycofana w pierwszym roku gospodarczym stanowi pierwszą produkcję w kolejnym roku gospodarczym. Wynika to wyraźnie z art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 318/2006.

dla producentów cukru z powodu obowiązku uiszczenia składki na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 320/2006, ponieważ mechanizm wycofania w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 493/2006 zgodnie z wyjaśnieniami Komisji, nie prowadzi do tego, że ta sama kwota będzie obciążana opłatą przez dwa kolejne lata gospodarcze. Każdy rok gospodarczy rozpatrywany jest osobno, przy czym w każdym roku gospodarczym cała przyznana kwota podlega tymczasowej składce restrukturyzacyjnej. Bez znaczenia jest przy tym, czy w przypadku danej ilości cukru chodzi o cukier wyprodukowany w pierwszym bądź kolejnym roku gospodarczym.

62. Wbrew temu co twierdzi skarżąca w postanowieniu odsyłającym²⁴, nie powstaje w tym zakresie żadne dodatkowe obciążenie

iii) Dające się przewidzieć skutki gospodarcze dla zainteresowanych producentów

22 — Zobacz w tym względzie rozważania w pkt 40-43 niniejszej opinii.

23 — Systemy kwot ograniczają produkcję do określonych ilości wprawdzie nie dlatego, że zakazują szerszej produkcji lecz wskutek tego, że nadprodukcja powoduje stosowanie „sankcji” wobec poszczególnych producentów (np. zakaz wprowadzania do obrotu we Wspólnocie, uiszczenie opłat) i tym samym każde rozszerzanie produkcji byłoby nader nierozsądne z ekonomicznego punktu widzenia. Jako istotne należy przywołać jednak, że każdy z dotychczasowo istniejących systemów kwot (w szczególności cukru, rybołówstwa, mleka, przetworzonych pomidorów) stosuje szczególne zasady w odniesieniu do potrzeb danego produktu. Wprawdzie kwoty cukru istnieją również w organizacji rynku w sektorze cukru, lecz w przypadku przekroczenia kwoty nie powstaje obowiązek zapłaty jakiegokolwiek opłaty. Producent nie ma natomiast prawa do refundacji wywozowych dla dodatkowo wyprodukowanych ilości [zob. T. Van Rijn, *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar* (wyd. H. von der Groeben/J. Schwarze), Band 1, 6. Aufl., art. 34, pkt 35, s. 1207].

24 — Zobacz s. 9 postanowienia odsyłającego.

63. Ponadto Rada i Komisja wyjaśniają, że ewentualne negatywne skutki gospodarcze ujęcia ilości cukru, których dotyczy wycofanie z rynku w podstawie wyliczenia tymczasowej składki restrukturyzacyjnej są ograniczone, a w każdym razie są one wyrównywane poprzez korzyści płynące z wycofania.

64. Wprawdzie należy zgodzić się ze skarżącą, że nie można wykluczyć, iż z powodu wycofania cukru, który został wyprodukowany powyżej progu produkcyjnego i może zostać sprzedany jako cukier w ramach kwot dopiero w kolejnym roku gospodarczym, nie zawsze będzie mógł uzyskać cenę referencyjną. Jednakże Rada wskazuje w tym kontekście na to, że po zlikwidowaniu ceny interwencyjnej w drodze reformy WOR na rynku cukru w 2006 r., rozporządzenie 318/2006 nie gwarantuje już sprzedaży po cenie referencyjnej. Ponadto art. 18 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że cena interwencyjna cukru w ramach kwot wynosi 80%, a nie 100% ceny referencyjnej.

65. Producent nie może się zatem spodziewać, że zawsze uzyska cenę referencyjną. Ostatecznie sprzedaż cukru jest jednak uzależniona od wielu czynników gospodarczych. W pierwszej kolejności faktyczna cena rynkowa opiera się bowiem na popycie i podaży, w związku z czym producent może czasem uzyskać za ilości cukru podlegające wycofaniu także cenę wyższą niż cena referencyjna.

66. Ponadto należy zgodzić się z argumentacją Rady i Komisji, zgodnie z którą wycofanie wywiera w ostateczności korzystny

wpływ na producentów. Mechanizm wycofania, jak już wskazano²⁵, ma na celu utrzymanie ceny cukru na poziomie, który jest zbliżony do ceny referencyjnej, a zatem na poziomie, który leży powyżej poziomu interwencji. Z tego powodu ewentualne straty, powstające bezpośrednio wskutek wycofania, zostaną w każdym razie wyrównane przez ogólny wzrost ceny cukru w ramach kwot, co jest możliwe właśnie wskutek zastosowania tego środka.

67. Należy ponadto odrzucić twierdzenie skarżącej, że wycofanie dotyczy w pierwszym rzędzie konkurencyjnych producentów. Prawdółowa jest raczej teza, że wycofanie dotyczy wszystkich przedsiębiorstw, którym zostały przydzielone kwoty. To powiązanie jako takie jest jednak neutralne, ponieważ nie różnicuje ze względu na wydajność i konkurencyjność danego przedsiębiorstwa. W związku z tym wszystkie przedsiębiorstwa, niezależnie od swojej wydajności, podlegają tym samym warunkom konkurencji. W konsekwencji, zarzut dyskryminującego traktowania i zakłócenia konkurencji pozbawiony jest jakiegokolwiek podstawy.

68. Niezależnie od powyższego, przedsiębiorstwa takie jak skarżąca nie są zwolnione

25 — Zobacz pkt 40 niniejszej opinii.

z zachowania ogólnego obowiązku staranności²⁶ we własnym interesie, który przewidyje w szczególności, aby, na ile to możliwe, zapobiegać negatywnym skutkom gospodarczym, które mogą ewentualnie wyniknąć z wycofania. Obowiązek ten obejmuje podejmowanie wszystkich niezbędnych środków, łącznie z odpowiednim dopasowaniem produkcji, gdy tylko ukażą się komunikaty Komisji w sprawie wycofania. Komisja w dniu 3 lutego 2006 r. poprzez Komunikat w *Dzienniku Urzędowym*²⁷ zwróciła uwagę na to, że wobec przewidywanej sytuacji na wspólnotowym rynku cukru w roku gospodarczym 2006/2007 może ona skorzystać z przyznanej jej przez Radę możliwości wycofania z rynku jako przepisu przejściowego. Rozporządzenie nr 493/2006, na mocy którego Komisja zarządziła wycofanie z rynku w tym roku gospodarczym, zostało następnie opublikowane w marcu 2006 r. Zdaniem Komisji, skarżąca miała w tym czasie możliwość zmniejszenia swojej produkcji do odpowied-

niej ilości w ramach spornego roku gospodarczego²⁸, aby zapobiec przeniesieniu wycofanych ilości cukru lub ich pozakwotowemu zbyciu.

d) Wniosek

69. Z powyższego wynika, że przy ustalaniu sposobów wyliczania składki restrukturyzacyjnej prawodawca wspólnotowy wziął pod uwagę wszystkie istotne elementy, wraz z korzyściami i niedogodnościami dla przedsiębiorstw.

70. Użycie abstrakcyjnie przyznanej kwoty zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 jako podstawy wyliczania składki restrukturyzacyjnej nie jest oczywiście ani nieodpo-

26 — Trybunał już przy przeprowadzaniu badania ważności rozporządzenia wskazał na określone obowiązki staranności zainteresowanych w formie obowiązku zapobiegania szkodom (zob. wyrok z dnia 14 marca 1973 r. w sprawie 57/72 Westzucker, Rec. s. 321, pkt 20).

27 — Komunikat Komisji skierowany do producentów buraków cukrowych i cukru z dnia 3 lutego 2006 r. (Dz.U. C 27, s. 8) stanowi: „Komisja zwraca uwagę producentów buraków cukrowych i cukru na sytuację na wspólnotowym rynku cukru przewidzianą w odniesieniu do roku gospodarczego 2006/2007. Przede wszystkim z uwagi na zapasy zgromadzone w czasie roku gospodarczego 2004/2005 oraz zasady i ograniczenia obowiązujące w Światowej Organizacji Handlu w zakresie eksportu, w rozpoczynającym się roku gospodarczym 2006/2007 ilości cukru pozostającego do dyspozycji w zapasach mogą okazać się znaczne w stosunku do mniejszych niż poprzednio możliwości zbytu. W tej sytuacji, reforma wspólnej organizacji rynków cukru i restrukturyzacja produkcji cukru, która zostanie wprowadzona w życie w ramach tej reformy, nie będą wystarczająco zaawansowane, aby zapewnić równowagę na rynku już w czasie roku gospodarczego 2006/2007. Nie jest wobec tego wykluczone, że Komisja będzie zmuszona podjąć szczególne środki zarządzające w odniesieniu do buraków cukrowych zasianych z przeznaczeniem na zbiór 2006/2007. Wspomniane środki, ustanowione z tytułu środków przejściowych w ramach uprawnień, jakie mogłyby zostać przyznane Komisji przez Radę, miałyby w szczególności dotyczyć wielkości produkcji kwalifikowanej w ramach kwot na rok gospodarczy 2006/2007 oraz przepisów w sprawie zbytu cukru C w czasie roku gospodarczego 2005/2006”.

28 — Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006 rok gospodarczy dla produktów wymienionych w ust. 1 rozpoczyna się 1 października i kończy 30 września następnego roku. Jednakże rok gospodarczy 2006/2007 zgodnie z art. 1 ust. 2 akapit drugi rozpocznie się dnia 1 lipca 2006 r., a zakończy dnia 30 września 2007 r.

wiednie, ani też nie stanowi nieproporcjonalnego obciążenia producentów względem celu, jakim jest restrukturyzacja przemysłu cukrowego oraz mając na uwadze szeroki zakres uznania, którym dysponuje prawodawca wspólnotowy w dziedzinie WPR.

tyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione²⁹. Środki w ramach wspólnej organizacji rynków, szczególnie jej mechanizmy interwencyjne, mogą zatem wprowadzać zróżnicowanie odnoszące się do danych regionów lub innych warunków produkcji i konsumpcji jedynie w oparciu o obiektywne kryteria, które zapewnią równoważony podział korzyści i niedogodności pomiędzy zainteresowanymi, bez czynienia różnicy pomiędzy terytoriami państw członkowskich³⁰.

72. Ponieważ chodzi również o kontrolę sądową sposobu wykonania zawartego

2. Domniemane naruszenie zakazu dyskryminacji

a) Ustalenie zakresu badania

71. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, określony w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE zakaz dyskryminacji między producentami lub konsumentami wewnątrz Wspólnoty zabrania, by porównywalne sytuacje były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmiennie były traktowane w sposób iden-

29 — Trybunał stwierdził w utrwalonym orzecznictwie, że wspólnotowy zakaz dyskryminacji zawarty w art. 34 ust. 2 WE jest specyficznym wyrazem ogólnej zasady równości, należącej do zasad podstawowych prawa wspólnotowego, zgodnie z którym porównywalne sytuacje nie mogą być traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmiennie w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Zob. w przedmiocie ogólnego, ale też specyficznego zakazu dyskryminacji art. 34 ust. 2 WE wyroki: z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-273/04 Polska przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8925, pkt 86; z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie C-182/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5479, pkt 170; z dnia 30 marca 2006 r. w sprawach połączonych C-87/03 i C-100/03 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-2915, pkt 48; z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-14/01 Niemann, Rec. s. I-2279, pkt 49; z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 Karlsson i in., Rec. s. I-2737, pkt 39; z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie C-122/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-973, pkt 62; z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie C-15/95 EARL de Kerlast, Rec. s. I-1961, pkt 35; z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-44/94 Fishermen's Organisations i in., Rec. s. I-3115, pkt 46; z dnia 27 stycznia 1994 r. w sprawie C-98/91 Herbrink, Rec. s. I-223, pkt 27; z dnia 10 stycznia 1992 r. w sprawie C-177/90 Kühn, Rec. s. I-35, pkt 18; z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawach połączonych od C-267/88 do C-285/88 Wuidart i in., Rec. s. I-435, pkt 13; z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 203/86 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. 4563, pkt 25; z dnia 25 listopada 1986 r. w sprawach połączonych 201/85 i 202/85 Klensch, Rec. s. 3477, pkt 9; z dnia 27 marca 1980 r. w sprawach połączonych 66/79, 127/79 i 128/79 Salumi i in., Rec. s. 1237, pkt 14; z dnia 19 października 1977 r. w sprawach połączonych 117/76 i 16/77 Ruckdeschel i Ströh, Rec. s. 1753, pkt 7 oraz w sprawach połączonych 124/76 i 20/77 Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson i Providence agricole de la Champagne, Rec. s. 1795, pkt 16; z dnia 25 października 1978 r. w sprawie 125/77 Koninklijke Scholten-Honig i De Bijenkorf, Rec. s. 1991, pkt 26 oraz w sprawach połączonych Royal Scholten-Honig i Tunnel Refineries (przywołane w przepisie 13, pkt 26), a także moją opinię przedstawioną w dniu 3 lutego 2009 r. w sprawie C-428/07 Horvath (przywołaną w przepisie 8, pkt 99 i nast.).

30 — Wyroki: w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie (przywołany w przepisie 29, pkt 25); z dnia 19 marca 1992 r. w sprawie C-311/90 Hierl, Rec. s. I-2061, pkt 18 i z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-4973, pkt 67.

w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE zakazu dyskryminacji prawodawca wspólnotowy dysponuje w dziedzinie WPR szerokim zakresem swobodnego uznania, odpowiadającym spoczywającej na nim na mocy art. 34–37 WE odpowiedzialności politycznej³¹.

73. Wątpliwości sądu krajowego w przedmiocie ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 wynikają z argumentacji przedstawionej przez skarżącą w ramach postępowania przed sądem krajowym, która została powtórzona w postanowieniu odsyłającym. Zgodnie z tym postanowieniem, skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym uważa, iż jest dyskryminowana z powodu wycofania zapobiegawczego w związku z tym, że wycofanie nie jest jednakowe wobec wszystkich przedsiębiorstw, lecz określane jest przy zastosowaniu różnych współczynników dla państw członkowskich. Zdaniem skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym nierówne traktowanie polega na tym, że przedsiębiorstwa w państwach członkowskich, które zostały bardziej dotknięte wycofaniem, mogą sprzedawać proporcjonalnie mniej cukru po cenie referencyjnej. Twierdzi ona, że wyliczenie składki restrukturyzacyjnej od przydzielonej kwoty tylko wzmacnia tę nierówność, ponieważ dane przedsiębiorstwo musi sprzedać pozostałą produkcję cukru po jeszcze niższej referencyjnej cenie netto.

74. Rada i Komisja słusznie wskazują, że rozważania skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym dotyczą przede wszystkim instrumentu wycofania zapobiegawczego na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 493/2006, podczas gdy przedmiotem drugiego pytania prejudycjalnego jest właściwie ważność art. 11 rozporządzenia nr 320/2006. Z punktu widzenia Komisji, pytanie sądu krajowego w przedmiocie ważności należy zatem uznać za bezprzedmiotowe tym bardziej, że z tego przepisu nie wynikają żadne szczególne zasady dotyczące wycofania. Uważam jednak, że wyjaśnienia skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym mają pewne znaczenie dla analizy drugiego pytania prejudycjalnego. Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, nie można dokładnie ocenić skutków wyliczenia składki restrukturyzacyjnej na podstawie przydzielonej kwoty, gdy jednocześnie nie zostanie uwzględnione oddziaływanie wycofania na producentów cukru. Ponadto wszystkie strony postępowania złożyły wyjaśnienia odnośnie tego zagadnienia, co doprowadziło do odpowiedniego rozszerzenia zakresu kontroli sądowej w postępowaniu prejudycjalnym.

75. W konsekwencji, analizując niniejszy zarzut Trybunał musi uwzględnić wyjaśnienia skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym, o ile dotyczą one ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006.

31 — Wyrok w sprawie Wuidart i in. (przywołany w przypisie 29, pkt 14).

b) Analiza naruszenia zakazu dyskryminacji

76. Należy na wstępie zauważyć, że ustanowiony w ust. 1 tegoż przepisu obowiązek zapłaty tymczasowej składki restrukturyzacyjnej sam w sobie nie stanowi naruszenia zakazu dyskryminacji, ponieważ wszystkie pozostałe na rynku cukru przedsiębiorstwa mają obowiązek zapłaty tej składki, obliczanej na podstawie przydzielonych im kwot. Ponadto skarżąca nie kwestionuje również, że przedsiębiorstwa, które ostatecznie zrzekły się swoich kwot, nie są uwzględniane przy finansowaniu funduszu restrukturyzacji.

i) Sposób funkcjonowania systemu współczynników

77. Zanim odniosę się do zarzutu niejednolitego, a tym samym przypuszczalnie dyskryminującego stosowania wycofania z rynku należy sprecyzować sposób funkcjonowania i cel systemu współczynników.

78. Na mocy art. 44 rozporządzenia nr 318/2006 Komisja została upoważniona przez Radę do przyjęcia środków w celu ułatwienia przejścia z sytuacji rynkowej w roku gospodarczym 2005/2006 do sytuacji w roku gospodarczym 2006/2007, w szczególności poprzez zmniejszenie ilości, która może być produkowana w ramach przyznanej kwoty. Do takich środków należy uregulowane w art. 3 rozporządzenia nr 493/2006 wycofanie zapobiegawcze.

79. Ustanowiony na tej podstawie próg wylicza się zgodnie z ust. 2 tego przepisu przez pomnożenie kwoty przydzielonej przedsiębiorstwu w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006, przez sumę dwóch współczynników przywołanych w art. 3 ust. 2 lit. a i b rozporządzenia nr 493/2006. Chodzi, po pierwsze, o współczynnik ustalony w załączniku I do rozporządzenia nr 493/2006, który zgodnie z wyjaśnieniami Komisji stanowi połączenie zastosowania art. 10 ust. 6 rozporządzenia nr 1260/2001³² i metody przewidzianej w art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 w przypadku wycofania. Drugi współczynnik uwzględnia starania państw członkowskich, czynione w roku gospodarczym 2006/2007

32 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 178, s. 1).

w ramach systemu restrukturyzacyjnego rozporządzenia nr 320/2006, mające na celu ostateczne wycofanie kwot i został ustanowiony przez Komisję w drodze rozporządzenia nr 1541/2006³³.

ii) Ocena

— Istotny punkt odniesienia

80. Rozważania skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym wyraźnie dotyczą zastosowania współczynnika przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 493/2006.

81. Według zgodnych wywodów Komisji i skarżącej³⁴ zastosowanie tego współczynnika w przypadku roku przejściowego 2006/2007 skutkuje tym, że próg w roku gospodarczym 2006/2007 jest o tyle wyższy, o ile ostatecznie zrzucono się kwot na podstawie art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 320/2006. Innymi słowy, zastosowanie tego współczynnika w przypadku roku przejściowego 2006/2007 sprawia, że przedsiębiorstwa w państwie członkowskim, w którym w roku gospodarczym 2006/2007 ostatecznie zrzucono się mniej kwot, mogą w ramach systemu kwot sprzedać mniejsze ilości cukru, niż gdyby miały siedzibę w państwie członkowskim, w którym ostatecznie zrzucono się więcej kwot.

82. Ustanowienie progu wycofania poprzedza złożony rachunek, w którym brane są pod uwagę wskazane powyżej współczynniki, ale też kwota przydzielona ostatecznie danemu przedsiębiorstwu. Natomiast przydzielanie indywidualnej kwoty zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006 jest dokonywane przez dane państwo członkowskie na podstawie ustanowionej przez Radę kwoty krajowej.

83. Ponieważ przy dokonywaniu oceny obciążenia poszczególnych przedsiębiorstw z powodu wycofania znaczenie mają współczynniki zarówno na gruncie prawa wspólnotowego, jak i prawa krajowego, powstaje wątpliwość, czy w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie istnienia nierównego traktowania danych przedsiębiorstw, punkt odniesienia należy ustalić na płaszczyźnie Wspólnoty, czy danego państwa członkowskiego.

33 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1541/2006 z dnia 13 października 2006 r. określające współczynnik ustanawiający próg wycofania, o którym mowa w art. 3 rozporządzenia (WE) nr 493/2006 (Dz.U. L 283, s. 22).

34 — Zobacz s. 6 postanowienia odsyłającego.

84. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, państwa członkowskie muszą przy dokonywaniu transpozycji regulacji wspólnotowej przestrzegać zasady zawartej w art. 34 ust. 2 WE, a w szczególności także wtedy, gdy regulacja ta pozostawia im wybór między wieloma sposobami stosowania lub możliwościami³⁵. Zakaz dyskryminacji będąc normą obiektywną, obowiązuje zatem nie tylko prawodawcę wspólnotowego, do którego głównie jest skierowany, lecz również państwa członkowskie, o ile działają one, np. na podstawie upoważnienia zawartego w rozporządzeniu wspólnotowym lub w jego wykonaniu³⁶.

celów podejmowania politycznych decyzji odnoszących się do przemysłu. Z punktu widzenia prawa, ostatecznie istnieje jednak zachowanie, które należy przypisać prawodawcy wspólnotowemu, tym bardziej że Rada i Komisja poprzez ustanowienie współczynników i kwot według państw stworzyły podstawę dla zrównoważonego obniżenia nadprodukcji we wszystkich państwach członkowskich. Zakresy uznania państw członkowskich, np. w przypadku ponownego przydzielania lub zmniejszania kwot, jak wskazuje Komisja, nie mogą prowadzić do pominięcia okoliczności, że ostatecznie to prawodawca wspólnotowy podjął odpowiednie decyzje odnośnie kształtu rynku cukru. Stworzył on obowiązującą w całej Wspólnocie organizację rynku w sektorze cukru, w ramach której może posłużyć się różnymi mechanizmami w celu dostosowania produkcji, do których zalicza się również sporne wycofanie zapobiegawcze w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 493/2006.

85. W odniesieniu do analizowanego przypadku, uważam, że w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie istnienia nierównego traktowania, punkt odniesienia należy ustalić na płaszczyźnie Wspólnoty, a nie państwa członkowskiego. Decydujące jest według mnie, jakiemu organowi decyzyjnemu należy ostatecznie przypisać nierówne traktowanie. Wprawdzie należy zgodzić się z Komisją, że upoważnienie do przydzielania kwot zawarte w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006 przyznaje danemu państwu członkowskiemu w rzeczywistości pewien zakres uznania dla

86. W konsekwencji, w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie istnienia nierównego traktowania, punkt odniesienia należy ustalić na płaszczyźnie Wspólnoty. W okolicznościach takich, jak w niniejszej sprawie, jest zatem co do zasady prawnie możliwe porównanie sytuacji skarżącej z sytuacją przedsiębiorstwa położonego w innym państwie członkowskim.

35 — Wyroki: w sprawie Klensch (przywołany w przypisie 29, pkt 10); z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie 5/88 Wachauf, Rec. s. 2609, pkt 19; z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawach połączonych od 196/88 do 198/88 Daniel Cornée, Rec. s. 2309, pkt 20 i nast. oraz z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-351/92 Graff, Rec. s. I-3361, pkt 17, 18.

36 — Podobnie T. Van Rijn, ww. w przypisie 22, art. 34 WE, pkt 59.

— Nierówne traktowanie

87. Skarżąca twierdzi, że system współczynnikowy prowadzi do nierównego traktowania producentów. Wskazuje ona w tym kontekście na wymyślony przez nią hipotetyczny przypadek, który ma zobrazować opisane w pkt 81 niniejszej opinii działanie tego systemu³⁷.

88. Skarżąca, na podstawie tego hipotetycznego przypadku, porównuje skutki niejednolitej obniżki kwot w dwóch takich samych pod względem wielkości państwach członkowskich z takimi samymi kwotami, które w danym wypadku zostały w równych częściach podzielone na dwa przedsiębiorstwa znajdujące się w kraju. Gdy bowiem w jednym z tych państw członkowskich jedno z dwóch przedsiębiorstw produkujących cukier całkowicie lub częściowo zakończy produkcję i zrzeknie się swojej kwoty zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 320/2006, wówczas poprzez działanie tego przedsiębiorstwa pośrednio uprzywilejowane będzie drugie przedsiębiorstwo w tym państwie członkowskim, w pełnym zakresie utrzymujące produkcję cukru. W porównaniu do podobnych przedsiębiorstw w innym państwie członkowskim, gdzie żadne z tych dwóch przedsiębiorstw nie zrzeka się ani nie ogranicza swojej produkcji, jego kwota zostanie bowiem w mniejszym stopniu obniżona z powodu niezależnego od niego zrzeczenia się kwoty przez pierwsze ze wskazanych

przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa w państwach członkowskich, które zostały bardziej dotknięte obniżką, mogły — w porównaniu do przedsiębiorstw w innych państwach członkowskich — sprzedać proporcjonalnie mniej cukru po cenie referencyjnej w wysokości 631,90 EUR za tonę w roku gospodarczym 2006/2007. Powyższe należałoby zdaniem skarżącej uznać właśnie za dyskryminację w rozumieniu art. 34 ust. 2 WE.

89. W tym względzie wystarczy według mnie przypomnieć, że żadna ze stron nie kwestionuje poważnie, że stosowanie systemu współczynnikowego wywiera opisane powyżej skutki. Nie można zatem wykluczyć, że dwa przedsiębiorstwa wykonujące działalność w dwóch różnych państwach członkowskich zostały w różny sposób objęte wycofaniem, w zależności od wielkości przedsiębiorstwa wykonującego działalność w danym państwie członkowskim, które ostatecznie zrzeka się produkcji. Przyjmując, jak twierdzi skarżąca, że dane przedsiębiorstwa przynajmniej z formalnego punktu widzenia są takie same³⁸, to w takich okolicznościach faktycznie istniałoby nierówne traktowanie.

38 — Formalne stanowisko nie wspomina jeszcze, czy dane przedsiębiorstwa faktycznie są takie same na gruncie materialnym. Jednak wobec szczególnych okoliczności danego przypadku (np. produkcji, popytu, sytuacji gospodarczej i wielkości zakładu) ma to miejsce rzadko lub prawie wcale. Jak słusznie uznaje J. Schwarze, *European Administrative Law*, 1. Aufl., Luxemburg 2006, s. 548, jednakowość nie może być absolutna, lecz jedynie częściowa i w odniesieniu do określonych cech oraz stosunków. Wyrok potwierdzający lub wykluczający jednakowość dwóch porównywalnych obiektów, może rościć sobie prawo jedynie do względnej ważności. Według autora, twierdzenie, że dwa obiekty są całkowicie identyczne jest całkowicie nielogiczne. Odnośnie do niniejszej sprawy, skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów lub kryteriów, które by przemawiały za jej twierdzeniem, iż znajduje się w tej samej sytuacji co inne zainteresowane przedsiębiorstwo produkujące cukier.

37 — Zobacz s. 7 postanowienia odsyłającego.

— Uzasadnienie

90. Kwestią problematyczną jest, czy takie ewentualne nierówne traktowanie przedsiębiorstw z jednego państwa członkowskiego względem przedsiębiorstw z innego państwa członkowskiego może być obiektywnie uzasadnione.

91. Na wstępie trzeba stwierdzić, że mechanizm wycofania przy dogłębnej analizie sposobu jego funkcjonowania i celu, stanowi mechanizm, który dopuszcza indywidualne różnicowanie konkretnego przypadku. Inaczej niż zaznacza skarżąca, przy ustalaniu wysokości progu wycofania nie różnicuje się pomiędzy terytoriami państw członkowskich, lecz według istniejących tam warunków produkcji. Stworzony przez prawodawcę wspólnotowego mechanizm wyróżnia się tym, że w szczególny sposób uwzględnia on odrębność produkcji cukru w danym państwie członkowskim. Zostało to umożliwione zarówno poprzez opisany już sposób funkcjonowania systemu współczynnikowego, jak i pozostawienie przyznania poszczególnych kwot przede wszystkim uznaniu państw członkowskich. Kryteria zastosowane w celu zróżnicowania są zatem dopuszczalne w kontekście orzecznictwa³⁹.

39 — Zobacz pkt 71 postanowienia odsyłającego.

92. Odnosnie do badania istnienia zgodnego z przepisami powodu nierównego traktowania, należy wskazać orzecznictwo Trybunału⁴⁰, zgodnie z którym Komisja w przypadku ingerencji w rynek dysponuje daleko idącą swobodą w podejmowaniu decyzji, która wyklucza wszelki automatyzm i należy ją wykonywać w świetle celów polityczno-gospodarczych, które określa obowiązujące w danym wypadku rozporządzenie regulujące WOR w sektorze cukru. W związku z tym Trybunał wywnioskował, że kontrolując legalność korzystania z tego rodzaju swobody, organy sądowe nie mogą zastąpić oceny właściwego organu własną oceną, ale powinny ograniczyć się do zbadania, czy dana ocena nie jest dotknięta oczywistym błędem lub nadużyciem władzy. To samo musi też odnosić się do kontroli sądowej nierównego traktowania, które mogłoby obciążać Komisję⁴¹.

93. Dla zbadania kwestii uzasadnienia w pierwszej kolejności wydaje mi się istotne oświadczenie Komisji⁴², zgodnie z którym

40 — Wyrok w sprawie Westzucker (przywołany w przypisie 26, pkt 14).

41 — Zobacz wyroki: z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawach połączonych C-296/93 i C-307/93 Francja i Irlandia przeciwko Komisji, Rec. s. I-795, pkt 31 i z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-354/95 National Farmers' Union, Rec. s. I-4559, pkt 50. G. Thiele, w: *ELIV/EGV-Kommentar* (wyd. C. Calliess/M. Ruffert), art. 34, pkt 57, s. 684 wskazuje na swobodę uznania prawodawcy wspólnotowego na gruncie WOR i zakłada, że decyzja polityczna jest kwestionowana z tego powodu jedynie wtedy, gdy wydaje się być dotknięta oczywistym błędem w świetle wiedzy, którą dysponuje on przy wydawaniu decyzji. A. Iliopoulou, *Le principe d'égalité et de non-discrimination, Droit Administratif Européen* (wyd. J.B. Auby/J. Duthiel de la Rochere), Bruxelles 2007, s. 446, wyjaśnia, że Trybunał zachowuje z reguły pewną rezerwę i wskazuje na szeroki zakres uznania instytucji wspólnotowych przy dokonywaniu oceny całościowej sytuacji gospodarczej.

42 — Zobacz pkt 53 pisma Komisji.

prawodawca wspólnotowy chciał brać pod uwagę różne dążenia państw członkowskich do restrukturyzacji rynku cukru, jak również inne szczególne sytuacje w określonych państwach członkowskich.

94. Za tak samo istotne uważam oświadczenie Rady⁴³, zgodnie z którym Komisja w ramach przepisów przejściowych utworzyła współczynniki, celem obniżenia nadprodukcji w każdym państwie członkowskim w równym stopniu i jednocześnie w celu uzyskania równowagi produkcyjnej w całej Wspólnocie. Zdaniem Rady, instrumenty regulujące rynek, takie jak wycofanie, czasami muszą być stosowane również w różny sposób celem osiągnięcia równowagi strukturalnej we Wspólnocie. W przypadku, gdy przedsiębiorstwa mające siedzibę w jednym państwie członkowskim dobrowolnie rezygnują ze swoich kwot, to produkcja w tym państwie członkowskim zmniejsza się już do określonego poziomu. W państwach członkowskich, w których kwoty produkcji zostały całkowicie wykorzystane wymagany jest, zgodnie z argumentacją Rady, mechanizm wycofania, by proporcjonalnie obniżyć kwotę produkcyjną przydzieloną państwu członkowskiemu.

95. Cel, polegający na proporcjonalnym obniżeniu przydzielonej kwoty produkcyjnej

przy uwzględnieniu produkcji cukru w każdym państwie członkowskim, który służy jednolitej stabilizacji cenowej we Wspólnocie, może według mnie w pełni uzasadniać różnicujące podejście przy wykonywaniu wycofania, po pierwsze dlatego, że uwzględnia on zasadę jednolitego rynku europejskiego, która wymaga wspólnych cen w przypadku produktów regulowanych⁴⁴, a po drugie, ponieważ wycofanie ostatecznie jest korzystne dla wszystkich producentów cukru we Wspólnocie, łącznie ze skarżącą.

96. Nie można natomiast prawodawcy wspólnotowemu zarzucać, że wykonując swoją prerogatywę decyzyjną przy regulowaniu wycofania wybrał podejście różnicujące, które uwzględnia okoliczności istniejące w każdym państwie członkowskim, a przede wszystkim indywidualne przydzielenie kwot przedsiębiorstwu zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006 oraz część

44 — Zobacz I. Halla-Heißen/ F. Nonhoff, *Marktordnungsrecht — Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Köln 1997, s. 34. Według nich, regulacje wydane na podstawie celów WPR ukazują trzy istotne zasady: jedność rynku, preferencję wspólnotową i solidarność finansową. Jedność rynku zawiera w sobie w pierwszej kolejności swobodny przepływ produktów rolnych między państwami członkowskimi. Wykluczyć należy cła, bariery handlowe oraz subwencje danych państw członkowskich dla rolnictwa, które mogłyby prowadzić do zakłócenia konkurencji. W istocie nie powinno się różnicować tego, czy przepływ towarów odbywa się w państwie członkowskim, czy na rynku wewnętrznym, czego warunkiem są przede wszystkim wspólne ceny i reguły konkurencji.

43 — Zobacz pkt 45 pisma Rady.

kwot, których ostatecznie się zrzeciono zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 320/2006.

obniżenia produkcji cukru we Wspólnocie wydaje się być uzasadnione ustanowienie wyższego progu wycofania w państwach członkowskich, w których produkcja została już obniżona do określonego poziomu. Natomiast w państwie członkowskim, w którym nie skorzystano z możliwości zrzeczenia się kwot przy wsparciu finansowym, wymagany jest niższy próg wycofania.

97. Podejście różnicujące jest wymagane po pierwsze z powodów organizacyjnych, ponieważ państwa członkowskie, znając dokładnej dane struktury i warunki produkcyjne są w stanie lepiej ocenić potrzebę wsparcia producentów cukru według określonych kryteriów, takich jak np. specjalizacja regionalna⁴⁵ oraz konkurencyjność. Poprzez kierowanie produkcją cukru dokonywane w drodze ustanawiania priorytetów, państwa członkowskie przyczyniają się ostatecznie do osiągnięcia celu restrukturyzacji Wspólnoty.

99. Zważywszy na wszystkie okoliczności faktyczne i argumenty przedstawione Trybunałowi, stwierdzam, że nic nie wskazuje na to, by stosowanie spornego systemu współczynnika przy ustanawianiu progu wycofania było dotknięte oczywistym błędem lub nadużyciem władzy. Środek ten nie prowadzi również do wniosku, że prawodawca wspólnotowy przekroczył przysługujący mu zakres swobodnego uznania.

98. Z drugiej strony, należy zgodzić się z Radą, że wymagane jest ustanowienie odmiennych wysokości progu wycofania, w zależności od tego jak wysoka jest część ostatecznie zrzeczonych kwot. Biorąc pod uwagę konieczność proporcjonalnego

45 — Trybunał w wyroku w sprawie Eridania (przywołanym w przypisie 15, pkt 20) stwierdził, że przydzielenie poszczególnym przedsiębiorstw ustalonych kwot cukru jest uzasadnione na podstawie ich faktycznej produkcji, ponieważ taki podział obciążeń odpowiada zasadzie specjalizacji regionalnej, na której opiera się wspólny rynek i która wymaga, by produkcja mogła znajdować się w najbardziej odpowiednim gospodarczo miejscu. Ponadto odpowiada on zasadzie solidarności producentów, ponieważ produkcja stanowi właściwe kryterium oceny zarówno potencjału ekonomicznego producentów, jak i korzyści, które wynikają z tego systemu.

100. Z powyższego wynika, że należy zaprzeczyć istnieniu naruszenia zakazu dyskryminacji, wynikającego z art. 34 ust. 2 akapit drugi WE.

VII — Wnioski

101. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne Verwaltungsgerichtshof w następujący sposób:

- 1) Artykuł 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. ustanawiającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej należy interpretować w ten sposób, że częścią wymiaru tymczasowej składki restrukturyzacyjnej ma być również kwota cukru, która nie może zostać wykorzystana z powodu wycofania zapobiegawczego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 493/2006 z dnia 27 marca 2006 r. ustanawiającego środki przejściowe w ramach reformy wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru i zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1265/2001 i (WE) nr 314/2002.
- 2) Artykuł 11 rozporządzenia (WE) nr 320/2006 jest zgodny z prawem pierwotnym, a w szczególności z wynikającym z art. 34 ust. 2 akapit drugi WE zakazem dyskryminacji i zasadą proporcjonalności.