

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 14 maja 2009 r. *

W sprawie C-34/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale ordinario di Padova (Włochy) postanowieniem z dnia 23 stycznia 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 stycznia 2008 r., w postępowaniu:

Azienda Agricola Disarò Antonio i in.

przeciwko

Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl,

przy udziale:

Azienda Agricola De Agostini Lorenzo,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, M. Ilešič (sprawozdawca), A. Borg Barthet, E. Levits i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 stycznia 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Azienda Agricola Disarò Antonio i in. przez P. Chiarellego oraz A. Cimina avvocati,

- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez H. Tserepę-Lacombe oraz D. Nardiego, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez M. Moore'a, A. Vitra oraz G. Castellana, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 marca 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zgodności rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 270, s. 123) z celami wspólnej polityki rolnej wymienionymi w art. 33 ust. 1 WE oraz zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności.

- 2 Wniosek ten został przedłożony w związku ze sporem pomiędzy spółkami Azienda Agricola Disarò Antonio i in. (zwanymi dalej „skarżącymi w postępowaniu przed sądem krajowym”) a Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl (zwaną dalej „Cooperativą Milka”) w przedmiocie długu wynikającego z nieuiszczenia przez te spółki należnej opłaty dodatkowej za lata mleczne 1995/1996–2003/2004 i następnę.

Ramy prawne

- 3 Ze względu na utrzymujący się brak równowagi pomiędzy podażą a popytem w sektorze mleka rozporządzenie Rady (EWG) nr 856/84 z dnia 31 marca 1984 r. zmieniające rozporządzenie nr 804/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 90, s. 10), wprowadziło system opłat dodatkowych w ww. sektorze, należnych od ilości mleka przekraczającej określoną ilość referencyjną.

- 4 System ten wszedł w życie w dniu 2 kwietnia 1984 r. Okres obowiązywania systemu był wielokrotnie przedłużany, co miało miejsce po raz ostatni na mocy rozporządzenia nr 1788/2003 do dnia 31 marca 2015 r.
- 5 Zgodnie z motywem 3 rozporządzenia nr 1788/2003 głównym celem systemu opłat jest, co do zasady zmniejszenie zachwiań równowagi między podażą i popytem na rynku mleka i przetworów mlecznych oraz powstałych w jego wyniku nadwyżek strukturalnych.
- 6 Motyw 5 rozporządzenia nr 1788/2003 wskazuje w szczególności, że producenci muszą odpowiadać przed danym państwem członkowskim za wpłacenie swojego wkładu do opłaty wyrównawczej ze względu na sam fakt przekroczenia dostępnej ilości.
- 7 Zgodnie z motywem 22 tego rozporządzenia omawiana opłata wyrównawcza ma głównie na celu uregulowanie i stabilizację rynku przetworów mlecznych, dlatego dochód pochodzący z tej opłaty powinien zostać wykorzystany na finansowanie wydatków w sektorze mleka.
- 8 Zgodnie z art. 1 ust. 1 ww. rozporządzenia roczne krajowe ilości referencyjne dla każdego państwa członkowskiego określa załącznik I do tego rozporządzenia. Zgodnie z jego art. 1 ust. 3 krajowe ilości referencyjne ustala się bez uszczerbku dla ich ewentualnej rewizji, przeprowadzonej w świetle ogólnej sytuacji na rynku i szczególnych warunków istniejących w niektórych państwach członkowskich.
- 9 Na podstawie łącznego stosowania art. 1 ust. 2 i art. 6 rozporządzenia nr 1788/2003 producenci mleka uzyskują przydział indywidualnych ilości referencyjnych, których suma nie przekracza krajowej ilości referencyjnej. Każde przekroczenie krajowej ilości referencyjnej rodzi po stronie danego państwa członkowskiego, na mocy art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, obowiązek uiszczenia na rzecz Wspólnoty opłaty wyrównawczej, której kwota zależy od rozmiaru przekroczenia krajowej ilości referencyjnej.

- 10 Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia wspomniana opłata wyrównawcza zostaje zatem w całości rozdzielona między producentów, którzy przyczynili się do przekroczeń krajowych ilości referencyjnych. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 producenci ponoszą odpowiedzialność ze względu na sam fakt przekroczenia dostępnych im ilości referencyjnych.
- 11 Artykuł 6 ust. 5 rozporządzenia przewiduje co do zasady, że indywidualne ilości referencyjne są zmieniane, tam gdzie jest to stosowne, dla każdego z odnośnych dwunastomiesięcznych okresów.
- 12 Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia stanowi zasadniczo, że skupujący są odpowiedzialni za pobieranie od producentów należnych opłat z tytułu opłaty wyrównawczej i wypłacenie właściwemu organowi państwa członkowskiego kwoty tych wkładów odliczonej od ceny mleka wypłaconej producentom odpowiedzialnym za przekroczenie lub, w razie niepowodzenia, pobraną za pomocą wszelkich innych właściwych środków.
- 13 Zgodnie z brzmieniem art. 22 rozporządzenia nr 1788/2003 opłata wyrównawcza uznana jest za narzędzie interwencyjne do stabilizowania rynków rolnych, podczas gdy środki stąd pochodzące są przeznaczone do finansowania wydatków w sektorze mlecznym.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 14 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym — przedsiębiorstwa produkujące mleko, są członkami Cooperativy Milka, spółdzielni odpowiedzialnej jako „pierwszy skupujący” za pobieranie opłaty wyrównawczej zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1788/2003.

- 15 Tytułem tejże opłaty Cooperativa Milka dochodziła od ww. przedsiębiorstw znacznych kwot.
- 16 W postępowaniu przed sądem krajowym skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym zakwestionowały należność tych kwot, podważając ważność rozporządzenia nr 1788/2003 oraz ustanowione na jego mocy kryterium podziału pomiędzy państwa członkowskie całkowitej ilości referencyjnej gwarantowanej dla całości Wspólnoty Europejskiej, a w szczególności zastosowanie tego kryterium względem Republiki Włoskiej.
- 17 Powołują się one w tym względzie przede wszystkim na naruszenie zasady niedyskryminacji i zasady proporcjonalności.
- 18 W kwestii powołanego naruszenia zasady niedyskryminacji skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą, że w celu ostatecznego określenia ogólnej ilości referencyjnej gwarantowanej Republice Włoskiej, Wspólnota uwzględniła wyłącznie dane dostarczone przez Istituto Nazionale di Statistica (państwowy urząd statystyczny) dotyczące produkcji mlecznej w roku referencyjnym, mianowicie 1983 r., które posłużyły jako podstawa obliczeń ilości referencyjnych na lata następne, czego skutkiem było zakwalifikowanie a priori producentów włoskich, którzy odnotowali nadwyżkę produkcji.
- 19 Rozporządzenie nr 1788/2003 traktuje państwa członkowskie o niedoborze produkcji oraz odnotowujące nadwyżkę produkcji w sposób identyczny, co stanowi naruszenie zasady niedyskryminacji nieznajdujące uzasadnienia w świetle prawa wspólnotowego.
- 20 Odnosząc się do naruszenia zasady proporcjonalności, na którą powołują się skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym, twierdzą one, że brak aktualizacji danych dotyczących rozmiarów produkcji karze małych producentów, ponieważ nie tylko

uniemożliwia ich rozwój i dostosowanie strukturalne, ale również w niektórych przypadkach zagraża samemu ich istnieniu, jako że nie zapewnia odpowiedniej zapłaty za czynniki produkcyjne.

21 W tych okolicznościach Tribunale ordinario di Padova postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy rozporządzenie nr 1788/2003 ustanawiające opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych z tytułu przekroczenia przydzielonej krajowej ilości referencyjnej, bez dokonywania okresowego uaktualnienia ilości przydzielonej każdemu z państw członkowskich na podstawie uprzednich konkretnych weryfikacji rzeczywistych rozmiarów produkcji każdego z nich, jest zgodne z art. 32 traktatu i przewidzianymi w nim celami WPR [wspólnej polityki rolnej] takimi jak zwiększenie wydajności rolnictwa, postęp techniczny zapewniający racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej, skoro taki mechanizm obciąża również włoskich producentów przetworów mlecznych, stanowiąc zagrożenie zarówno dla odpowiedniego poziomu życia, jak i dla postępu, z powodu nieodpowiedniej zapłaty za czynniki produkcyjne, ponieważ Republika Włoch jest w rzeczywistości krajem o niedoborze produkcji [...], który musi uciekać się do importu surowców celem utrzymania przemysłu przetwórczego i obrotu produktami wysokiej jakości [...]?
- 2) Czy rozporządzenie nr 1788/2003 jest zgodne z art. 33 WE w zakresie, w jakim ustanawia ono wspólną organizację rynku, a jednocześnie wyklucza wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami Wspólnoty, podczas gdy jednakowe stosowanie [...] opłaty wyrównawczej, bez uprzedniego wyłonienia producentów wykazujących niedobór produkcji i tych wykazujących jej nadwyżkę, prowadzi do dyskryminacji włoskich producentów wywodzących się z państwa o niedoborze produkcji?
- 3) Czy rozporządzenie nr 1788/2003 jest zgodne z art. 34 WE stanowiącym, że osiągnięcie celów przewidzianych w art. 33 WE »wyklucza wszelką dyskryminację

między producentami i konsumentami wewnątrz Wspólnoty«, skoro dyskryminację wprowadza samo rozporządzenie, które dla celów związanych z dodatkową opłatą żąda jednolitej opłaty zarówno od producentów pochodzących z państw o nadwyżce produkcji, jak i od tych pochodzących z państw o niedoborze produkcji, takich jak Republika Włoska?

- 4) Czy rozporządzenie nr 1788/2003 [...] jest zgodne z zasadą proporcjonalności usankcjonowaną w art. 5 WE, który ogranicza działanie Wspólnoty do tego, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego traktatu, podczas gdy jednakowe stosowanie [...] opłaty wyrównawczej wykracza poza sam cel wspólnej organizacji rynku, albowiem utrwała, ze skutkiem dla przeciętnych producentów włoskich, ograniczoną produktywność, niskie dochody i potrzebę ciągłego wsparcia publicznego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 22 W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zmierza co do zasady do ustalenia, czy fakt, że rozporządzenie nr 1788/2003 nie bierze w kontekście określania krajowej ilości referencyjnej pod uwagę niedoboru produkcji w danym państwie członkowskim, może wpływać na zgodność tego rozporządzenia z celami przewidzianymi w szczególności przez art. 33 ust. 1 lit. a) i b) WE.

Argumentacja stron

- 23 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą, że przyznana Republice Włoskiej w 1983 r. krajowa ilość referencyjna opierała się na błędnych danych statystycznych, ponieważ dane te nie uwzględniały okoliczności, że krajowa produkcja mleka we Włoszech charakteryzowała się niedoborem. Stąd też, pomimo późniejszego wielokrotnego zwiększania tej ilości, od ww. roku, zgodnie z mechanizmem przewidzianym w rozporządzeniu nr 1788/2003, krajowa ilość referencyjna, która została przyznana Republice Włoskiej, odpowiadała zaledwie połowie zapotrzebowania tego państwa. Tym samym, jako że producenci włoscy nie mogli osiągnąć celów przewidzianych w art. 33 WE inaczej, jak tylko przekraczając krajową ilość referencyjną, rozporządzenie nr 1788/2003 jest sprzeczne z celami określonymi w art. 33 WE.
- 24 Rada Unii Europejskiej podnosi, że skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym powołują się na system, w ramach którego określanie kwot opierałoby się na „nadwyżce” lub „niedoborze” produkcji krajowej danego państwa członkowskiego. Przypomina w tym zakresie, że rozporządzenie nr 1788/2003, utrzymując kwoty mleczne na poziomie wspólnotowym, nie dzieli rynku w sposób, w jaki życzyłyby sobie tego skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym, ponieważ art. 34 WE przewiduje europejską organizację rynkową. Dlatego też byłoby błędem przyznać, że należy wprowadzić szczególny system dla państwa członkowskiego odnotowującego niedobór produkcji, takiego jak Republika Włoska.
- 25 Rada podkreśla, że obowiązujący system kwot mlecznych nie jest niezgodny z celami wspólnej polityki rolnej. Zadaniem prawodawcy wspólnotowego, w ramach art. 33 WE, jest zapewnienie racjonalnego rozwoju produkcji rolnej oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji jak również stabilizacja rynków. Dla realizacji ostatniego z tych celów Rada ustanowiła opłatę od ilości zbytego mleka. Trybunał orzekł, że instytucje mogą, biorąc pod uwagę okoliczności i warunki gospodarcze, przyznać tymczasowo pierwszeństwo realizacji jednego z tych celów.

26 Stąd też Rada jest zdania, że opłata wyrównawcza należna z tytułu rozporządzenia nr 1788/2003 nie narusza art. 33 WE i 34 WE oraz że znajduje zastosowanie bez względu na to, w którym państwie członkowskim producent ma siedzibę.

27 Komisja twierdzi, że stwierdzenie równowagi pomiędzy popytem i podażą mleka w określonym państwie członkowskim w celu określenia, czy dane państwo odnotowuje niedobór produkcji, czy też nie, nie ma znaczenia dla realizacji celów wspólnej polityki rolnej. Dodaje ona, że Trybunał odrzucił wcześniej argumentację, jakoby niedobór produkcji miał być czynnikiem decydującym w ramach oceny realizacji celów wspólnej polityki rolnej, oraz że tego rodzaju rozumowanie winno mieć zastosowanie, przez analogię, do spraw takich jak tocząca się przed sądem krajowym.

28 W opinii Komisji ustanowienie opłaty wyrównawczej za mleko jest zgodne z celem stabilizacji rynku. Odnosząc się do innych celów przewidzianych w art. 33 WE, mianowicie zwiększenia wydajności rolnictwa, racjonalnego rozwoju produkcji rolnej, jak również optymalnego wykorzystania czynników produkcji, Komisja dodaje, że w następstwie wprowadzenia systemu kwot i opłat wyrównawczych w Republice Włoskiej zaobserwowano:

— zmniejszenie liczby gospodarstw produkcyjnych w sektorze mleka z 182 000 w okresie 1988/1989 do 49 000 w okresie 2006/2007.

— zwiększenie wydajności krowy mlecznej z 3900 do 6000 litrów rocznie, oraz

— stałe przekraczanie średniej ceny mleka.

- 29 W konsekwencji Komisja wnioskuję, że analiza pierwszego pytania nie wskazuje na istnienie żadnego czynnika mogącego wpływać na ważność rozporządzenia nr 1788/2003 z powodów niezgodności z celami wspólnej polityki rolnej, ujętymi w art. 33 WE.

Odpowiedź Trybunału

— W przedmiocie niedoboru produkcji odnotowywanego przez państwo członkowskie jako jednego z czynników znaczących dla określenia krajowej ilości referencyjnej

- 30 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą co do zasady, że system określania „krajowej ilości referencyjnej” w rozumieniu rozporządzenia nr 1788/2003 powinien jednocześnie uwzględniać niedobór produkcji Republiki Włoskiej. Precyzują one, że państwo członkowskie odnotowuje niedobór produkcji, jeśli jest zmuszone, odpowiadając na popyt wewnętrzny, importować mleko z innych państw członkowskich. Republika Włoska ma tym samym prawo do ilości referencyjnej odpowiadającej około połowie popytu krajowego, podczas gdy w pozostałym zakresie jest zmuszona importować mleko z innych państw członkowskich.
- 31 Należy przypomnieć, że fakt, iż dane państwo członkowskie odnotowuje niedobór produkcji, nie stanowi istotnego czynnika dla celów określenia krajowej ilości referencyjnej (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 1988 r. w sprawie C-203/86 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. 4563, pkt 29).
- 32 O ile prawdą jest, że przedmiotem tego wyroku było zmniejszenie krajowej ilości referencyjnej, o tyle podkreślić, że to samo rozumowanie winno znaleźć również zastosowanie do zwiększania przywołanej ilości. W istocie bowiem „głównym celem” rozporządzenia nr 1788/2003 w rozumieniu jego motywu 3 jest zmniejszenie zachwiania równowagi między podażą i popytem na przetwory mleczne, co dotyczy tak obniżania, jak i zwiększania ilości referencyjnej.

- 33 Poza tym osiągnięcie tego celu wymaga solidarnego wysiłku, w którym powinni uczestniczyć w równy sposób wszyscy producenci Wspólnoty (zob. wyroki: z dnia 9 lipca 1985 r. w sprawie 179/84 Bozzetti, Rec. s. 2301, pkt 32; ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 29). Mechanizm wspólnego rynku rolnego zakłada, że państwa członkowskie, w których krajowy popyt na mleko jest wyższy od podaży, mogą importować mleko, przede wszystkim z państw członkowskich, w których popyt na mleko jest niższy od jego podaży. Co więcej, skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym stwierdziły na rozprawie, że całkowita ilość referencyjna we Wspólnocie nie zostaje przekroczona, z czego można wywnioskować, że całkowity popyt na mleko we Wspólnocie nie przekracza całkowitej podaży.
- 34 Wynika stąd, że uwzględnienie niedoboru produkcji w danym państwie członkowskim jest bez znaczenia z punktu widzenia określenia „krajowej ilości referencyjnej”, w rozumieniu rozporządzenia nr 1788/2003, oraz że argumenty podnoszone w tym względzie przez skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym winny zostać odrzucone.
- 35 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą ponadto, że wybór roku 1983 jako roku referencyjnego jest błędny, ponieważ wybór ten nie został dokonany na podstawie kryterium niedoboru produkcji w danym państwie członkowskim.
- 36 Należy wskazać, że po pierwsze z pkt 34 niniejszego wyroku wynika, że przywołane kryterium jest pozbawione wszelkiego znaczenia dla celów określenia krajowych ilości referencyjnych. Wnioskowanie to dotyczy a fortiori znaczenia wspomnianego wyżej kryterium w momencie ustanawiania systemu ilości referencyjnych na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 856/84 z dnia 31 marca 1984 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 804/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 90, s. 10).
- 37 Po drugie, z orzecznictwa wynika, że wdrażanie przez Radę wspólnej polityki pociąga za sobą konieczność dokonania oceny złożonej sytuacji gospodarczej, wobec czego służące jej uprawnienie dyskrecjonalne nie znajduje wyłącznie zastosowania do

charakteru i zakresu stanowiących przepisów, ale również w pewnym zakresie do ustalenia podstawowych danych w tym sensie w szczególności, że może ona oprzeć się w razie konieczności, na twierdzeniach o charakterze ogólnym (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawach połączonych C-248/95 i C-249/95 SAM Schiffahrt i Stapf, Rec. s. I-4475, pkt 25).

38 Po trzecie, i ostatnie należy wskazać, że z motywu dziewiątego rozporządzenia nr 856/84 wynika, że określenie krajowej ilości referencyjnej dla ww. państwa zostało oparte na kryteriach szczególnie korzystnych dla Republiki Włoskiej. W istocie bowiem rok 1983 został wybrany jako rok referencyjny, ponieważ wyniki produkcji mlecznej w tym państwie w roku 1981 były najniższe od dziesięciu lat, wydajność z jednej krowy była niższa od średniej wspólnotowej oraz rzekomy wzrost dostaw w latach 1981 i 1983 odpowiadał w znacznej części rozwojowi strukturalnemu polegającemu na zmniejszeniu dostaw bezpośrednich zrównoważonych przez wzrost w dostawach do mleczarni.

39 Tym samym przywołana argumentacja skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym dotycząca wyboru roku 1983 jako roku referencyjnego winna zostać odrzucona.

40 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą jednak, że zgodnie z wyrokiem z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie C-340/98 Włochy przeciwko Radzie, Rec. s. I-2663, okoliczność niedoboru produkcji w danym państwie członkowskim winna zostać uwzględniona w ramach wspólnej polityki w sektorze mleka w ten sam sposób, jak to ma miejsce w sektorze cukru.

41 Wystarczy zwrócić uwagę w tym zakresie, że przywołane kryterium jest zawarte wyraźnie w przepisach wspólnotowych dotyczących systemu cukru, który był przedmiotem powyższej sprawy. Natomiast, jeżeli prawodawca wspólnotowy miał

zamiar uczynić niedobór produkcji w danym państwie członkowskim jednym z kryteriów istotnych dla celów określenia „krajowej ilości referencyjnej” w rozumieniu rozporządzenia nr 1788/2003, mógł to uczynić poprzez zwykłe odesłanie do tego rozporządzenia. Jednak sytuacja ta nie zachodzi w tym przypadku z tym skutkiem, że przywołaną wyżej argumentację należy oddalić.

42 Nie sposób również zgodzić się z argumentem skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym, zgodnie z którym będą one zmuszone współfinansować nadwyżki, za które nie są odpowiedzialne. Zgodnie z motywem 5 oraz art. 4 rozporządzenia nr 1788/2003 producenci, którzy przyczynili się do przekroczenia, muszą odpowiadać przed danym państwem członkowskim za wypłacenie swojego wkładu do opłaty wyrównawczej, ze względu na sam fakt przekroczenia dostępnej ilości, z tym skutkiem, że nie sposób na wstępie określić producentów lub państwa członkowskie odpowiedzialne za ewentualną nadprodukcję mleka.

43 Z ogółu powyższych uwag wynika, że okoliczność niedoboru produkcji odnotowana przez dane państwo członkowskie nie może być traktowana jako kryterium znaczące dla celów określenia „krajowej ilości referencyjnej” w rozumieniu rozporządzenia nr 1788/2003.

— W przedmiocie zgodności rozporządzenia nr 1788/2003 z celami określonymi w art. 33 ust. 1 WE

44 Należy na wstępie przypomnieć, że prawodawca wspólnotowy dysponuje w dziedzinie wspólnej polityki rolnej szerokim zakresem uznania, który odpowiada odpowiedzialności politycznej przyznanej mu w art. 34–37 WE (wyrok z dnia 18 stycznia 2008 r. w sprawach połączonych C-37/06 i 58/06 Viamex Agrar Handel i ZVK, Zb.Orz. s. I-69, pkt 34).

45 Odnosząc się w szczególności do celów wspólnej polityki rolnej przewidzianych w art. 33 WE, instytucje wspólnotowe mają obowiązek zapewnienia trwałej harmonizacji ewentualnych sprzeczności między tymi celami traktowanymi odrębnie i, w razie konieczności, przyznania któremuś z celów tymczasowego pierwszeństwa, czego wymagają okoliczności lub warunki gospodarcze, w świetle których podejmują one decyzje (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 marca 1992 r. w sprawie C-311/90 Hierl, Rec. s. I-2061, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 Należy wskazać, że zgodnie z art. 33 ust. 1 WE celami wspólnej polityki rolnej są:

„[...]”

- a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- c) stabilizacja rynków;
- d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;

e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów”.

47 Należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1788/2003 wpisuje się w ramy celu stabilizacji rynków przywołanego wyrażnie w art. 33 ust. 1 lit. c) WE (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Hierl, pkt 10).

48 Po pierwsze, jak wynika z pkt 4 niniejszego wyroku, rozporządzenie to przedłużyło obowiązywanie systemu opłat z tytułu dostarczonych ilości mleka przekraczających ilość referencyjną określoną dla każdego państwa członkowskiego.

49 Po drugie, zgodnie z brzmieniem motywu 3 rozporządzenia nr 1788/2003 głównym celem systemu jest zmniejszenie zachwiania równowagi między podażą i popytem na rynku mleka i przetworów mlecznych oraz powstałych w jego wyniku nadwyżek strukturalnych, a tym samym osiągnięcie lepszej równowagi rynku. Poza tym zgodnie z motywem 22 tego rozporządzenia głównym celem opłaty wyrównawczej przewidzianej w tym rozporządzeniu jest stabilizacja rynku przetworów mlecznych.

50 Poza tym należy zwrócić uwagę na fakt, że realizacja tego celu jest ograniczona w czasie i ma zastosowanie, jak to wynika z pkt 4 niniejszego wyroku, do dnia 31 marca 2015 r.

51 W tych okolicznościach wynika stąd, że przyznając tymczasowe pierwszeństwo celowi „stabilizacji rynku” w rozumieniu art. 33 ust. 1 WE, przyjmując rozporządzenie nr 1788/2003 Rada nie przekroczyła służącego jej „zakresu uznania”, w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 45 niniejszego wyroku.

- 52 Ponadto należy przypomnieć, że stabilizacja rynku nie jest jedynym celem realizowanym przez rozporządzenie nr 1788/2003. Należy bowiem wskazać, że już z pojęcia „główny cel”, do którego odsyła motyw 3 tego rozporządzenia, wynika pośrednio, że nie zmierza ono do realizacji tylko i wyłącznie jednego celu.
- 53 Co się tyczy w szczególności celów, na które zarówno sąd krajowy, jak i skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym położyły akcent, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że system opłat wyrównawczych zmierza do przywrócenia równowagi pomiędzy popytem a podażą na cechującym się nadwyżkami strukturalnymi rynku produktów mlecznych, za pomocą ograniczenia produkcji mlecznej wpisuje się on zatem w ramy celów racjonalnego rozwoju produkcji mlecznej, a przyczyniając się do stabilizacji przychodów danej ludności wiejskiej, do realizacji celu utrzymania odpowiedniego poziomu życia tej ludności (wyrok z dnia 25 marca 2004 r. w sprawach połączonych od C-480/00 do C-482/00, C-484/00, od C-489/00 do C-491/00 i od C-497/00 do C-499/00 Azienda Agricola Ettore Ribaldi i in., Rec. s. I-2943, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Ponadto, jak podkreśla Komisja w następstwie wprowadzenia systemu opłat wyrównawczych zaobserwowano w Republice Włoskiej w szczególności istotny wzrost wydajności krów mlecznych w skali roku, jak również stałe przekraczanie średniej ceny mleka.
- 55 Należy dodać, jak podnoszą Komisja i Rada, że w odniesieniu do okresu od 1984/1985 do 2006/2007, kwota krajowych ilości referencyjnych dla dziesięciu państw członkowskich została obniżona o 2%, podczas gdy ilość referencyjna Republiki Włoskiej zwiększyła się o 6% i została ustalona w załączniku I do rozporządzenia nr 1788/2003 na 10 530 060,000 ton.
- 56 Poza tym zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia została przewidziana możliwość rewizji krajowych ilości referencyjnych określonych w załączniku I do tego rozporządzenia

w zależności od ogólnej sytuacji na rynku i szczególnych warunków istniejących w poszczególnych państwach członkowskich, dlatego też, zgodnie z ostatnią zmianą dokonaną mocą rozporządzenia Rady (WE) nr 248/2008 z dnia 17 marca 2008 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do krajowych kwot mlecznych (Dz.U. L 76, s. 6) ilość referencyjna została zwiększona na korzyść wszystkich państw członkowskich i w odniesieniu do Republiki Włoskiej została ustalona na poziomie 10 740 661,200 tony. W konsekwencji nie sposób wykluczyć, że zwiększenie przywołanej ilości referencyjnej wynikało, zgodnie z art. 6 ust. 5 tego rozporządzenia, jednocześnie z podniesienia w tym państwie członkowskim indywidualnych ilości referencyjnych.

- 57 Mając na względzie ogół powyższych uwag, należy na pytanie pierwsze odpowiedzieć, że w ramach określania krajowych ilości referencyjnych fakt, iż rozporządzenie nr 1788/2003 nie uwzględnia niedoboru produkcji w danym państwie członkowskim, nie ma wpływu na zgodność tego rozporządzenia z celami przewidzianymi, w szczególności w art. 33 ust. 1 lit. a) i b) WE.

W przedmiocie pytania drugiego i trzeciego

- 58 W pytaniach tych, które należy rozważyć łącznie, sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy, co do zasady, rozporządzenie nr 1788/2003 narusza zasadę niedyskryminacji w zakresie, w jakim nie uwzględnia ona w ramach określania krajowej ilości referencyjnej, niedoboru produkcji w danym państwie członkowskim.

Argumentacja stron

- 59 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą zasadniczo, że zasada niedyskryminacji obejmuje swym zakresem również zakaz traktowania sytuacji odmiennych w sposób identyczny. W sprawie w postępowaniu przed sądem krajowym rozporządzenie nr 1788/2003 traktuje w sposób jednakowy sytuacje, które nie były jednakowe i nadal takie nie są, ponieważ poważny niedobór produkcji włoskiej nie został uwzględniony z tym skutkiem, że rozporządzenie to narusza zasadę niedyskryminacji.
- 60 Dodają one, że przytoczona nierówność traktowania nie jest uzasadniona przyczyną natury obiektywnej. Z jednej strony odwołanie do zasady solidarności pomiędzy producentami rolnymi nie jest obiektywnym powodem, który mógłby stanowić uzasadnienie jednakowego traktowania odmiennych sytuacji. Z drugiej strony nie byłoby właściwe potwierdzenie, że wszyscy producenci europejscy uczestniczą na jednakowych zasadach w wysiłku zmierzającym do stabilizacji rynku, ponieważ producenci, którzy nie odnotowują nadwyżki produkcji, poniosą ciężary, za które w części nie ponoszą odpowiedzialności.
- 61 Rada twierdzi, że uwagi przedstawione w odniesieniu do pytania pierwszego mają zastosowanie również do pytania drugiego i trzeciego.
- 62 Komisja podnosi, co do zasady, że na wspólnym rynku konieczność importowania mleka nie może być sama w sobie wyrazem różnego traktowania. Trybunał orzekł bowiem, że kryterium określenia krajowych ilości referencyjnych, tak jak i ich zmniejszenie, nie może powodować dyskryminacji na szkodę danego państwa członkowskiego, z tego względu, że odnotowuje ono niedobór produkcji.

63 Poza tym Republika Włoska została przez Wspólnotę potraktowana w sposób korzystny, co się tyczy określenia ilości referencyjnych w celu uwzględnienia jej szczególnej sytuacji.

64 Komisja podnosi jednocześnie, że system określania ilości referencyjnych przewidziany w rozporządzeniu nr 1788/2003 jest zgodny z zasadą specjalizacji regionalnej, która wymaga, by produkcja mogła się odbywać w miejscu najstosowniejszym z gospodarczego punktu widzenia. Zasada ta, wyklucza sytuacje, w których niedobór produkcji określonego dobra w stosunku do poziomu jego konsumpcji w danym państwie członkowskim mógł mieć znaczenie z punktu widzenia wyłączenia wszelkiej dyskryminacji, do której odnosi się art. 34 ust. 2 akapit drugi WE.

65 Stąd też w opinii Komisji rozporządzenie nr 1788/2003 nie jest nieważne w świetle zasady niedyskryminacji.

Odpowiedź Trybunału

66 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą co do zasady, że z uwagi na niedobór włoskiej produkcji mlecznej, co uderza w szczególności w małych producentów, ich sytuacja jest odmienna od sytuacji innych producentów mleka, w szczególności pochodzących z państw członkowskich o nadwyżce produkcji.

67 Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 34 ust. 2 akapit drugi WE wspólna organizacja rynków rolnych winna wyłączać wszelką dyskryminację

pomiędzy producentami lub konsumentami we Wspólnocie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie zasady niedyskryminacji wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-273/04 Polska przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8925, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 Niemniej jednak wystarczy wskazać w odniesieniu do przytoczonego argumentu, że z pkt 30–43 niniejszego wyroku wynika, iż niedobór produkcji nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia określenia krajowej ilości referencyjnej, skutkiem związku z tym, że skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym nie mogą twierdzić, powołując się na przytoczony argument, że znajdowały się w sytuacji odmiennej niż producenci mleka w innych państwach członkowskich.

69 Zakładając nawet, że rozporządzenie nr 1788/2003, które znajduje zastosowanie do wszystkich bez różnicy beneficjentów ilości referencyjnych, uderza w rzeczywistości w małych producentów dużo silniej niż w producentów dużych, należy stwierdzić, że fakt, iż środek ustanowiony w ramach wspólnej organizacji rynku może mieć różne reperkusje dla różnych producentów w zależności od szczególnego charakteru ich produkcji, nie stanowi jednak dyskryminacji, jeśli tylko środek ten jest oparty na obiektywnych kryteriach, dostosowanych do potrzeb globalnego funkcjonowania wspólnej organizacji rynku. Tak dzieje się w przypadku systemu opłat wyrównawczych, który jest zorganizowany w taki sposób, że indywidualne ilości referencyjne są określone na takim poziomie, by ich suma nie przekraczała gwarantowanej ilości całkowitej każdego z państw członkowskich (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Hierl, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 Wobec faktu, że skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym nie znajdują się w sytuacji odmiennej od innych producentów, na którą się powołują, należy na pytanie drugie i trzecie odpowiedzieć, że analiza rozporządzenia nr 1788/2003 pod kątem jego zgodności z zasadą niedyskryminacji nie wykazała żadnego czynnika, który mógłby wpływać na ważność tego rozporządzenia.

W przedmiocie pytania czwartego

- 71 W pytaniu tym sąd krajowy zastanawia się, czy rozporządzenie nr 1788/2003 narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ jednolite stosowanie opłaty wyrównawczej wykracza poza cel wspólnej organizacji rynku, powodując ze szkodą dla przeciętnych producentów włoskich, ograniczoną produktywność i niskie dochody.

Argumentacja stron

- 72 W opinii skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym co do zasady system kwot mlecznych w Republice Włoskiej powoduje bardzo poważne szkody w szczególności po stronie małych producentów, ponieważ utrudnia im rozwój. W istocie wyłącznie strukturalne dostosowanie przedsiębiorstw umożliwia im przetrwanie na rynku; dostosowanie tego rodzaju wymaga zwiększenia produkcji, które z kolei jest zabronione na mocy systemu kwotowego.
- 73 Poza tym system ten nie jest w żaden sposób zdolny realizować cele polityki rolnej. Jedynym celem, jaki realizuje, ze szkodą dla innych celów, jest stabilizacja rynków. W konsekwencji system kwotowy narusza wspólnotowe zasady racjonalności i proporcjonalności.
- 74 Rada twierdzi, że prawodawca wspólnotowy korzysta z szerokiego zakresu uznania, w szczególności, jeśli chodzi o decyzje prawodawcze konieczne dla realizacji wspólnej

polityki rolnej. Poza tym jedynie oczywiście nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, charakter środka przyjętego w tej dziedzinie może mieć wpływ na jego zgodność z prawem, co nie zachodzi w przypadku rozporządzenia nr 1788/2003.

- 75 Komisja uważa, że postanowienie odsyłające nie zawiera wystarczających dowodów, by wykazać oczywiście nieodpowiedni charakter rozporządzenia nr 1788/2003. W opinii Komisji system kwot i opłat z jednej strony ustabilizował rynek i okazał się dostarczać skuteczne rozwiązanie problemu nadwyżek produkcyjnych, z drugiej zaś strony jest spójny z innymi celami wspólnej polityki rolnej.

Odpowiedź Trybunału

- 76 Ponieważ rozporządzenie nr 1788/2003 jest integralną częścią wspólnej polityki rolnej, należy przypomnieć, że w tej dziedzinie Rada dysponuje uprawnieniami dyskrecyjnymi oraz że kontrola sądowa tych uprawnień ogranicza się do zbadania, czy wprowadzony w tej dziedzinie środek nie jest oczywiście nieodpowiedni z punktu widzenia celu, jaki właściwa instytucja zamierza realizować (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-479/07 Francja przeciwko Radzie, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 77 Wynika zatem z pkt 47-49 niniejszego wyroku, że stabilizacja rynku mleka jest głównym celem rozporządzenia nr 1788/2003, który wpisuje się w cel stabilizacji rynków wyraźnie wymieniony w art. 33 ust. 1 lit. c) WE. Co więcej, jak wynika z pkt 4 i 50 niniejszego wyroku, realizacja przywołanego celu jest ograniczona w czasie.

- 78 Wynika to w sposób bardziej szczegółowy z pkt 49 niniejszego wyroku, że ustanowienie rozporządzenia nr 1788/2003 było konieczne w celu zmniejszenia nierównowagi pomiędzy popytem a podażą mleka i produktów mlecznych, jak i wynikających stąd nadwyżek strukturalnych, tak aby osiągnąć większą równowagę na rynku.
- 79 Poza tym, jak wskazuje rzecznik generalny w pkt 9 i 67 opinii, prawodawca wspólnotowy brał pod uwagę jako alternatywę wobec systemu opłat wyrównawczych obniżenie ceny wsparcia, co miałoby jednak o wiele bardziej niekorzystny wpływ na dochód producentów mleka niż wprowadzenie systemu opłat wyrównawczych.
- 80 Ponadto, jak wskazano w pkt 30-43 niniejszego wyroku, niedobór produkcji w danym państwie członkowskim jest pozbawiony znaczenia z punktu widzenia określania krajowej ilości referencyjnej.
- 81 Zgodnie z pkt 57 niniejszego wyroku rozporządzenie nr 1788/2003 jest zgodne również z celami przewidzianymi w art. 33 ust. 1 lit. a) i b) WE.
- 82 Tym samym rozporządzenie nr 1788/2003 nie jest oczywiście nieodpowiednie z punktu widzenia realizacji celu stabilizacji rynków.

83 Mając na uwadze całokształt powyższych uwag, należy stwierdzić, że analiza rozporządzenia nr 1788/2003 pod kątem jego zgodności z zasadą proporcjonalności nie wykazała istnienia żadnego czynnika, który mógłby wpływać na ważność tego rozporządzenia.

W przedmiocie kosztów

84 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Fakt, że rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych, nie uwzględnia w ramach określania krajowych ilości referencyjnych niedoboru produkcji w danym państwie członkowskim, nie ma wpływu na zgodność tego rozporządzenia z celami przewidzianymi w szczególności w art. 33 ust. 1 lit. a) i b) WE.**

- 2) **Analiza rozporządzenia nr 1788/2003 pod kątem jego zgodności z zasadą niedyskryminacji nie wykazała żadnego czynnika, który mógłby wpływać na ważność tego rozporządzenia.**

- 3) Analiza rozporządzenia nr 1788/2003 pod kątem jego zgodności z zasadą proporcjonalności nie wykazała istnienia żadnego czynnika, który mógłby wpływać na ważność tego rozporządzenia.**

Podpisy