



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 27 października 2011 r.¹

Sprawy połączone C-113/10, C-147/10 i C-234/10

Zuckerfabrik Jülich AG przeciwko Hauptzollamt Aachen
British Sugar plc przeciwko
Rural Payments Agency i Tereos przeciwko
Directeur général des douanes et droits indirects

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone, odpowiednio, przez Finanzgericht Düsseldorf (Niemcy), High Tribunal of Justice of England and Wales (Zjednoczone Królestwo) oraz Tribunal de grande instance de Nanterre (Francja)]

Cukier — Określenie wysokości opłat produkcyjnych — Refundacje wywozowe — Obliczanie średniej straty na tonę — Włączenie teoretycznej kwoty refundacji dla ilości wywiezionych bez refundacji — Zwrot kwot pobranych na podstawie rozporządzeń, w stosunku do których orzeczono nieważność — Właściwy kurs wymiany — Odsetki

1. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą produkcji cukru w latach gospodarczych 2001–2006, gdy w Unii Europejskiej (zwanej dalej „UE”) występowała nadwyżka produkcji nad spożyciem, a ceny znacznie przewyższały ceny na rynku światowym. Jedną z konsekwencji tego było przyznanie producentom kwot produkcyjnych. Produkcja w ramach pewnych kwot mogła być wywożona z wykorzystaniem refundacji finansowanych za pomocą opłat produkcyjnych. Obliczanie wysokości tych opłat polegało na pomnożeniu „nadwyżki przeznaczonej na wywóz” przez „średnią stratę na tonę” za każdy rok gospodarczy. Wspomniana średnia strata była obliczana poprzez podzielenie „całkowitej kwoty refundacji” przez całkowity wolumen „związany z danymi zobowiązaniami dotyczącymi wywozu, które mają być realizowane” podczas danego roku gospodarczego.

2. Głównym zagadnieniem w tych przypadkach jest definicja w przedstawionym kontekście „całkowitej kwoty refundacji”. Dotycząca jej niejasność wynika z okoliczności, że w przypadku niektórych ilości należących do wywiezionych produktów przetworzonych nie wniesiono o wypłatę refundacji wywozowych ani też refundacje te nie zostały wypłacone.

3. W przepisach regulujących określanie opłat produkcyjnych za lata gospodarcze 2003–2006 Komisja włączyła powyższe ilości do „nadwyżki przeznaczonej na wywóz”, jednakże nie w ramach „zobowiązań dotyczących wywozu, które mają być realizowane”. Trybunał, do którego wniesiono o wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności tej metody obliczeniowej, orzekł w 2008 r. w wyroku w sprawie Zuckerfabrik Jülich i in. (zwanej dalej „Jülich I”)², że w obu przypadkach należy wziąć pod

1 — Język oryginału: angielski.

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

uwagę wszystkie ilości wywiezione, niezależnie od tego, czy refundacje zostały wypłacone czy też nie, oraz że przedmiotowe uregulowania były z tego tytułu nieważne. Nie rozstrzygnął on jednak kwestii, czy „całkowita kwota refundacji” powinna również obejmować wszystkie możliwe refundacje – niezależnie od tego, czy zostały wypłacone – czy też wyłącznie refundacje faktycznie wypłacone.

4. W 2009 r. Komisja przyjęła nowe rozporządzenie, wprowadzające zmiany do rozporządzenia, w stosunku do którego orzeczono nieważność. W ramach nowej metody obliczeniowej włączyła ona do „całkowitej kwoty refundacji” wszystkie możliwe kwoty, bez względu na to, czy zostały wypłacone czy też nie. Ponownie obliczone w ten sposób opłaty różnią się w niewielkim stopniu od pierwotnie ustalanych, ale są wyższe niż w przypadku, w którym do „całkowitej kwoty refundacji” włączono by wyłącznie refundacje rzeczywiście wypłacone.

5. Kilku producentów zakwestionowało zarówno tę metodę obliczeniową, jak i podstawę prawną przyjęcia nowego rozporządzenia, natomiast trzy sądy krajowe wniosły do Trybunału o wydanie orzeczenia w przedmiocie jego ważności. Jeśli chodzi o zwrot kwot, co do których wiadomo, że są należne, jeden z tych sądów podnosi również pytanie, jaką datę należy zastosować do określenia właściwych kursów wymiany walut oraz czy należy naliczać odsetki.

Okoliczności prawne i proceduralne

Przepisy dotyczące środków własnych

6. Środki własne Wspólnot Europejskich były w rozpatrywanym okresie przedmiotem regulacji dokonanej decyzją Rady 2000/597³ (zwaną dalej „decyzją w sprawie środków własnych”) oraz rozporządzeniem Rady nr 1150/2000⁴ (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie środków własnych”).

7. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) decyzji w sprawie środków własnych dochody m.in. z „w[kładów] i inn[ych] opłat przewidzian[ych] w ramach wspólnej organizacji rynk[ów] cukru” miały stanowić środki własne zawarte w budżecie UE.

8. Artykuł 2 ust. 3 stanowił: „państwa członkowskie zatrzymują – na poczet kosztów poboru – 25% kwot, o których mowa w ust. 1 lit. a) [...]”.

9. Artykuł 6 stanowił: „Przychody, określone w art. 2, będą wykorzystywane bez rozróżnienia do finansowania wydatków zapisanych w budżecie [...]”.

10. Artykuł 8 ust. 1 tej decyzji stanowił: „Zasoby własne Wspólnot, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. a), pobierane są przez państwa członkowskie zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi [...]”.

11. Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasobów własnych każde państwo członkowskie miało zapisywać środki własne na rachunek otwarty w imieniu Komisji przez jego Skarb Państwa lub organ wyznaczony przez państwo członkowskie.

3 — Decyzja Rady 2000/597/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 253, s. 42), obecnie zastąpiona decyzją Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 163, s. 17).

4 — Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wprowadzające w życie decyzję [2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r.] w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 130, s. 1).

12. Artykuł 11 ust. 1 tego rozporządzenia stanowił: „Wszelkie opóźnienie w dokonaniu zapisu na rachunku określonym w art. 9 ust. 1 prowadzi do zapłaty odsetek przez dane państwo członkowskie”⁵.

Rozporządzenie podstawowe

13. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001⁶ (zwane dalej „rozporządzeniem podstawowym”) regulowało wspólną organizację rynków w sektorze cukru w latach gospodarczych od 2001/2002 do 2005/2006. Rozporządzenie to zostało uchylone z mocą od dnia 1 lipca 2006 r.⁷.

14. Preambuła rozporządzenia stanowiła między innymi:

„(9) Przyczyny które dotychczas doprowadziły do przyjęcia przez Wspólnotę systemów kwot produkcyjnych [...] są w dalszym ciągu aktualne. Jednakże system ten został tak dostosowany, [...] mając na celu dostarczenie Wspólnocie instrumentów niezbędnych do zapewnienia, w sprawiedliwy, a zarazem skuteczny sposób, żeby producenci sami pokrywali pełne koszty zbytu nadwyżek produkcji wspólnotowej wykraczającej ponad spożycie [...]

[...]

(11) Wspólna organizacja rynków w sektorze cukru opiera się, po pierwsze, na zasadzie, że producenci powinni ponosić pełną odpowiedzialność finansową za straty poniesione w każdym roku gospodarczym wynikające ze zbytu tej części produkcji wspólnotowej, w ramach kwoty, która stanowi nadwyżkę ponad wewnętrzne spożycie Wspólnoty [...]

(12) [...] Należy utrzymać sektorowy system samofinansowania poprzez opłaty produkcyjne oraz system kwot produkcyjnych.

(13) Producenci zatem powinni nadal ponosić odpowiedzialność finansową poprzez płacenie podstawowych opłat produkcyjnych, jakimi obciążona jest cała produkcja cukru A i B^[8], które są jednak ograniczone do 2% ceny interwencyjnej dla cukru białego, oraz opłaty B, jaką obciążona jest produkcja cukru B do limitu wynoszącego 37,5% tej ceny. [...] Nakładanie opłat w opisany powyżej sposób oznacza, że w niektórych latach gospodarczych produkcja cukru nie jest w pełni samofinansująca się. W takich przypadkach powinna zostać nałożona dodatkowa opłata wyrównawcza^[9].

(14) [...] Należy zatem wyznaczyć współczynnik dla całej Wspólnoty określający dla danego roku gospodarczego stosunek między całością odnotowanych strat a całym dochodem uzyskanym z danych opłat produkcyjnych. [...]”.

5 — Ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 2028/2004 z dnia 16 listopada 2004 r. zmieniającym rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot (Dz.U. L 352, s. 1). Pierwotna wersja art. 11 nie posiadała ponumerowanych ustępów, ale zawierała takie samo postanowienie, po którym następowały dane dotyczące stóp oprocentowania, które należy zastosować.

6 — Rozporządzenie z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków cukru (Dz.U. L 178, s. 1). Produkcja sektora cukru obejmuje cukier, izoglukozę oraz syrop insulinowy. Ponieważ w niniejszej sprawie nie ma potrzeby dokonywania rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi produktami, pomijając będą wszelkie dalsze odwołania do produktów innych niż cukier.

7 — Rozporządzeniem Rady (WE) nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 58, s. 1), które zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.U. L 299, s. 1).

8 — W przedmiotowym czasie występowały trzy klasy produkcji w sektorze produkcyjnym. Produkcja A i B mieściła się w kwotach odpowiadających co do zasady, odpowiednio, popytowi na rynku wewnętrznym oraz wywozowi nadwyżek cukru z refundacjami wywozowymi. Cukier C produkowany był poza tymi kwotami i nie mógł być swobodnie wprowadzany na rynek w granicach UE; musiał podlegać wywozowi bez refundacji na koszt przemysłu cukrowego.

9 — Poniżej odnoś się do podstawowej opłaty produkcyjnej, opłaty B oraz opłaty dodatkowej, zwanych dalej łącznie „opłatami produkcyjnymi”.

15. Rozporządzenie podstawowe przewidywało więc pokrycie przez producentów kosztów ponoszonych przez UE z tytułu zbycia nadwyżki produkcyjnej za pomocą opłat produkcyjnych.

16. Artykuł 7 ust. 3 tego rozporządzenia przyznawał refundacje dla cukru pochodzącego z państw członkowskich bądź znajdującego się w swobodnym obrocie w tych państwach, wykorzystywanego do wytwarzania niektórych produktów przemysłu chemicznego. Kwota refundacji miała być ustalana przy uwzględnieniu kosztów zaopatrywania się na rynku światowym.

17. Artykuły 27–29 tego rozporządzenia dotyczyły refundacji wywozowych dla określonych produktów sektora cukrowniczego, odzwierciedlających różnicę pomiędzy cenami światowymi a cenami UE. Artykuł 33 przewidywał natomiast opłaty wywozowe obowiązujące w sytuacji, gdy światowa cena cukru przewyższała cenę interwencyjną. W praktyce ceny światowe były zawsze niższe, a zatem cały wywóz cukru A i B uprawniał do refundacji i nie pobierano żadnych opłat wywozowych.

18. Jeśli chodzi o obliczanie opłat produkcyjnych, art. 15 rozporządzenia podstawowego stanowił¹⁰ w szczególności:

„1. Przed końcem każdego roku gospodarczego należy zarejestrować:

- a) prognozę produkcji cukru A i B [...] przypisanych do danego roku gospodarczego;
- b) prognozę ilości cukru [...] zbywanych w celu spożycia we Wspólnocie^[11] podczas danego roku gospodarczego;
- c) nadwyżkę przeznaczoną na wywóz uzyskaną poprzez odjęcie ilości określonej w lit. b) od ilości określonej w lit. a);
- d) oszacowanie średniej straty lub dochodu na tonę cukru wynikającego z wywiązania się ze zobowiązań dotyczących wywozu podczas bieżącego roku gospodarczego^[12].

Taka średnia strata lub dochód są równe różnicy między całkowitą kwotą refundacji a całkowitą kwotą opłat^[13] na całkowity wolumen związany z danymi zobowiązaniami dotyczącymi wywozu.

- e) oszacowanie całkowitej straty lub dochodu uzyskanego poprzez pomnożenie nadwyżki, określonej w lit. c), przez średnią stratę lub dochód określone w lit. d).

2. Przed końcem roku gospodarczego 2005/2006 [...] dla lat gospodarczych od 2001/2002 do 2005/2006 następujące [wielkości] jest [są] rejestrowane kumulacyjnie:

- a) nadwyżka przeznaczona na wywóz ustalona na podstawie ostatecznej produkcji cukru A i B [...] jak również ostateczna ilość cukru [...] zbywanego w celu spożycia we Wspólnocie;
- b) średnia strata lub dochód na tonę cukru wynikający z całości danych zobowiązań dotyczących wywozu, obliczony przy zastosowaniu metody opisanej w ust. 1 lit. d) akapit drugi powyżej;

10 — Brzmienie tego przepisu pozostało zasadniczo niezmienione w stosunku do art. 28 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1785/81 z dnia 30 lipca 1981 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 177, s. 4).

11 — Ilości te zostały określone w pkt 21 i 32 poniżej.

12 — Zobowiązania te zostały określone w pkt 22 i 32 poniżej. Zastosowanie terminu „zobowiązania” odzwierciedla okoliczność, że zgodnie z art. 22 ust. 1 rozporządzenia podstawowego pozwolenia na wywóz są wydawane po złożeniu zabezpieczenia w celu zagwarantowania, że produkty zostaną przywiezione lub wywiezione w trakcie trwania okresu ważności pozwoleń.

13 — Skoro nigdy nie pobrano żadnych opłat wywozowych, „różnica pomiędzy łączną kwotą refundacji a łączną kwotą opłat” była po prostu łączną kwotą refundacji.

- c) całkowita strata lub dochód uzyskane poprzez pomnożenie nadwyżki określonej w lit. a) przez średnią stratę lub dochód, określony w lit. b);
- d) całkowita suma pobranych podstawowych opłat produkcyjnych i opłat B.

Oszacowanie całkowitej straty lub dochodu określonych w ust. 1 lit. e) jest dostosowywane w oparciu o różnicę między kwotami określonymi w lit. c) i d).

3. [...] jeżeli wielkości odnotowane w oparciu o ust. 1 i dostosowane zgodnie z ust. 2 powodują przewidywalną całkowitą stratę, wówczas strata taka powinna zostać podzielona przez szacowaną produkcję cukru A i B [...] przypisaną do bieżącego roku gospodarczego. Wynikająca stąd kwota jest nakładana na wytwórców jako podstawowa opłata produkcyjna na ich produkcję cukru A i B [...].

[...]

4. Jeżeli maksymalna dozwolona podstawowa opłata produkcyjna nie pokrywa w pełni całkowitej straty określonej w ust. 3 akapit pierwszy, niepokryte saldo jest dzielone przez szacowaną produkcję cukru B [...] przypisaną do danego roku gospodarczego. Wynikająca stąd kwota jest nakładana na wytwórców jako opłata B na ich produkcję cukru B [...].

[...]

5. W przypadku gdy wielkości odnotowane w oparciu o ust. 1 wskazują, że przewidywana całkowita strata dla bieżącego roku gospodarczego najprawdopodobniej nie zostanie pokryta oczekiwanymi wpływami z opłat z powodu górnych ograniczeń podstawowej opłaty produkcyjnej i opłaty B ustalonych w ust. 3 i 4, wówczas maksymalna wielkość procentowa określona w ust. 4 tiret pierwsze zostaje dostosowana w zakresie niezbędnym do pokrycia całkowitej straty, nie przekraczając jednak 37,5%.

[...]

6. Wszystkie straty wynikające z przyznania refundacji produkcyjnych na mocy art. 7 ust. 3 są uwzględniane przy obliczaniu całkowitej straty określonej w ust. 1 lit. e).

7. Opłaty określone w niniejszym artykule są pobierane przez państwa członkowskie.

8. Szczegółowe zasady stosowania niniejszego artykułu zostaną przyjęte [...] oraz obejmują w szczególności:

— kwoty opłat, które mają być zebrane,

[...]”.

19. Artykuł 16 rozporządzenia podstawowego stanowił, że w przypadku gdy strata dla danego roku gospodarczego nie została w pełni pokryta wpływami z opłat po zastosowaniu art. 15 ust. 3, 4 i 5, należy nałożyć na wytwórców dodatkową opłatę. Artykuł 16 ust. 5 rozporządzenia podstawowego przewidywał szczegółowe zasady, które należało przyjąć celem zastosowania tej dodatkowej opłaty.

Rozporządzenie wykonawcze

20. Na podstawie między innymi art. 15 ust. 8 i art. 16 ust. 5 rozporządzenia podstawowego Komisja przyjęła rozporządzenie nr 314/2002 z dnia 20 lutego 2002 r.¹⁴ (zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym”), które przewidywało (między innymi) określenie ilości cukru zbywanych w celu spożycia we Wspólnocie w rozumieniu art. 15 ust. 1 lit. b) i art. 15 ust. 2 lit. a) rozporządzenia podstawowego oraz określenie zobowiązań dotyczących wywozu w rozumieniu art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia podstawowego.

21. Zgodnie z art. 6 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego ze zmianami ilości cukru zbywane w celu spożycia na terenie Wspólnoty ustala się poprzez: i) zsumowanie ilości składowanych na początku roku gospodarczego, ilości wyprodukowanych w ramach kwot A i B, ilości cukru importowanego w stanie naturalnym i wchodzącego w skład importowanych produktów przetworzonych; ii) odjęcie ilości cukru wyeksportowanego w stanie naturalnym, ilości cukru wchodzącego w skład wyeksportowanych produktów przetworzonych, ilości cukru składowanego w końcu roku gospodarczego oraz ilości, dla których wydano świadectwa do dopłat produkcyjnych na mocy art. 7 ust. 3 rozporządzenia podstawowego (przy czym te ostatnie ilości odpowiadają w istocie tym wykorzystywanym w przemyśle chemicznym).

22. W art. 6 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego uznano za „zobowiązania wywozowe, które mają być realizowane podczas bieżącego roku gospodarczego” co do zasady: wszystkie ilości cukru, które mają być wywiezione w stanie naturalnym, z refundacjami eksportowymi lub opłatami ustalonymi: a) w drodze przetargów zorganizowanych w odniesieniu do tego roku gospodarczego lub b) na podstawie pozwoleń wywozowych wydawanych w ciągu tego roku gospodarczego; c) całość przewidywanego wywozu w formie produktów przetworzonych z dopłatami eksportowymi lub opłatami ustalonymi w tym celu w czasie tego roku gospodarczego; d) ilości, dla których wydano świadectwa do dopłat produkcyjnych na mocy art. 7 ust. 3 rozporządzenia podstawowego w trakcie roku gospodarczego, oraz e) pomoc żywnościową.

23. Artykuły 6 i 7 rozporządzenia wykonawczego również przewidywały zaliczki, które miały zostać wypłacone w przypadku opłat produkcyjnych przed końcem roku gospodarczego, na podstawie danych szacunkowych. Wyjaśniono to w motywie 7 preambuły tego rozporządzenia: „Opłaty produkcyjne przewidziane w art. 7 rozporządzenia [podstawowego] nie mogą być ustalane wcześniej niż po zakończeniu roku gospodarczego, ponieważ znaczna część zobowiązań dotyczących wywozu realizowana jest w drugiej połowie roku gospodarczego i dane służące do ustalenia opłat produkcyjnych dostępne są również dopiero w tym czasie. Dlatego w celu wprowadzenia, tak szybko, jak to możliwe, odpowiedzialności finansowej producentów płatność z góry opłat obliczonych na podstawie szacunków powinna być ustanowiona przed zakończeniem roku gospodarczego. [...] Opłaty nie powinny być ustalane ani pobierane przed otrzymaniem możliwie dokładnych informacji, w szczególności dotyczących spożycia”.

Związę przedstawię formuły obliczeniowej

24. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy punktu wyjścia dla obliczenia opłat produkcyjnych, a mianowicie „straty całkowitej” na każdy rok gospodarczy.

25. Zgodnie z ww. przepisami ta „strata całkowita” stanowiła w przypadku poszczególnych lat „nadwyżkę przeznaczoną na wywóz” pomnożoną przez „średnią stratę na tonę”.

14 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 314/2002 z dnia 20 lutego 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania systemu kwot w sektorze cukru (Dz.U. L 50, s. 40) ze zmianami wprowadzonymi szczególnie rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1140/2003 z dnia 27 czerwca 2003 r. (Dz.U. L 160, s. 33). Zostało ono uchylone i zastąpione ze skutkiem od dnia 1 lipca 2006 r. rozporządzeniem Rady (WE) nr 952/2006 z dnia 29 czerwca 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 w odniesieniu do zarządzania rynkiem wewnętrznym cukru oraz do systemu kwot (Dz.U. L 178, s. 39).

26. „Nadwyżka przeznaczona na wywóz” stanowiła zasadniczo produkcję A i B pomniejszoną o spożycie w obrębie UE. W związku z powyższym stanowiła ona wyłącznie *nadwyżkę produkcji cukru A i B w ciągu roku*. Jednakże należy zauważyć, że nie tylko cukier C (produkcja UE wykraczająca poza ilości cukru A i B) musiał podlegać wywozowi *bez* refundacji, ale również zapasy cukru A i B wraz z pewnymi kategoriami cukru przywożonego mogły podlegać wywozowi, *korzystając* z refundacji.

27. Spożycie UE zostało obliczone poprzez odjęcie całkowitej ilości, co do której wiadomo, iż nie uległa ona spożyciu (zasadniczo chodzi tu o: wywóz, ilości wykorzystywane w przemyśle chemicznym oraz zapasy cukru A i B na końcu roku gospodarczego), od łącznej ilości, o której wiadomo, że była dostępna do spożycia (zasadniczo chodzi tu o: zapasy cukru A i B na początku roku gospodarczego, produkcję cukru A i B w trakcie roku oraz przywóz).

28. „Średnia strata na tonę” została uzyskana poprzez podzielenie „całkowitej kwoty refundacji” przez „całkowity wolumen związany z [...] zobowiązaniami dotyczącymi wywozu”. W ten sposób uzyskana została kwota ułamkowa, gdzie licznik stanowi „całkowita kwota refundacji”, natomiast mianownik „całkowity wolumen związany z [...] zobowiązaniami dotyczącymi wywozu”.

29. Zasadniczą kwestią w tych przypadkach jest to, czy licznik („całkowita kwota refundacji”) w tym ułamku powinien obejmować refundacje, które przysługiwały w przypadku wywozów, ale o które nie wniesiono; ustalono, że mianownik („całkowity wolumen związany z [...] zobowiązaniami dotyczącymi wywozu”) obejmuje wszystkie ilości kwalifikujące się do refundacji, bez względu na to, czy wniesiono o refundację czy też nie.

Opłaty ustalone początkowo oraz zakwestionowanie tych opłat

30. Od 2003 r. przy ustalaniu opłat na każdy rok Komisja interpretowała „zobowiązania dotyczące wywozu” jako obejmujące wyłącznie te ilości, w stosunku do których refundacje zostały faktycznie wypłacone (a nie te, odnośnie których refundacje były dostępne, ale nie zostały wypłacone). Obniżyło to mianownik w ułamku opisanym w pkt 28 powyżej, tym samym podwyższając „średnią stratę na tonę”. Jednocześnie jednak Komisja odliczała wszystkie ilości zawarte w wywożonych wyrobach przetworzonych od ilości przeznaczonych do spożycia w UE (bez względu na to, czy refundacje były faktycznie wypłacone). W wyniku przeprowadzenia obliczeń przedstawionych w pkt 26 i 27 powyżej uzyskiwano niższą „prognozę ilości [...] zbywanych w celu spożycia we Wspólnocie” i większą, niż miałoby to miejsce w przeciwnym przypadku, „nadwyżkę przeznaczoną na wywóz”. Gdy „nadwyżka przeznaczona na wywóz” została następnie pomnożona przez „średnią stratę na tonę”, „strata całkowita” była większa, co z kolei podniosło wysokość opłat produkcyjnych. Skutek tego był najwyraźniej odczuwalny, ponieważ w wielu przypadkach producenci cukru nie domagali się refundacji wywozowych dotyczących cukru zawartego w wywożonych wyrobach przetworzonych.

31. Opłaty produkcyjne na lata gospodarcze 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 i 2004/2005 zostały ustalone, odpowiednio, rozporządzeniami nr 1837/2002, 1762/2003, 1775/2004 i 1686/2005¹⁵. Zakwestionowanie sposobu obliczania tych opłat pociągnęły za sobą przedłożone do Trybunału Sprawiedliwości liczne wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

15 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1837/2002 z dnia 15 października 2002 r. ustalające wysokość opłat produkcyjnych oraz współczynnik dodatkowej opłaty w sektorze cukru na rok gospodarczy 2001/2002 (Dz.U. L 278, s. 13); rozporządzenie Komisji (WE) nr 1762/2003 z dnia 7 października 2003 r. ustalające wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na rok gospodarczy 2002/2003 (Dz.U. L 254, s. 4); rozporządzenie Komisji (WE) nr 1775/2004 z dnia 14 października 2004 r. ustalające wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na rok gospodarczy 2003/2004 (Dz.U. L 316, s. 64); rozporządzenie Komisji (WE) nr 1686/2005 z dnia 14 października 2005 r. ustalające kwoty opłat produkcyjnych oraz współczynnik dodatkowej opłaty w sektorze cukru na rok gospodarczy 2004/2005 (Dz.U. L 271, s. 12).

32. W dniu 5 maja 2008 r. Trybunał wydał wyrok w sprawie Jülich I. Orzekł on, że zgodnie z art. 15 ust. 1 lit. c) i d) rozporządzenia podstawowego wszystkie objęte zakresem tego artykułu ilości produktów wywiezionych należy wziąć pod uwagę dla celów obliczenia zarówno „nadwyżki przeznaczonej na wywóz” (kiedy miały one zostać odjęte od spożycia), jak i „średniej straty na tonę”, bez względu na to, czy refundacje zostały rzeczywiście wypłacone czy też nie.

33. Trybunał zauważył, że „nadwyżkę przeznaczoną na wywóz” uzyskuje się z różnicy pomiędzy produkcją UE cukru A i B a spożyciem w UE. Spożycie to zatem nie może obejmować żadnych produktów wywiezionych, niezależnie od tego, czy przyznano dla nich refundacje wywozowe. Gdyby zaś ilości wywiezione bez refundacji zostały uwzględnione w spożyciu wewnątrz Wspólnoty, spożycie to byłoby zawyżone, a nadwyżka przeznaczona na wywóz byłaby zaniżona, co pociągałoby za sobą ryzyko, że nie zostanie osiągnięty cel polegający na finansowaniu przez samych producentów kosztów zbytu nadwyżek¹⁶.

34. Jeśli chodzi o „stratę całkowitą na tonę”, Trybunał uznał, że pojęcia „zobowiązań dotyczących wywozu, które mają być realizowane” [tzn. mianownika ułamka, o którym mowa w pkt 28 powyżej, określonym w art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia podstawowego] nie należy interpretować w sposób spójny z art. 22 ust. 1 tego rozporządzenia (zgodnie z którym wywóz jest objęty wymogiem przedstawienia pozwolenia na wywóz, które jest wydawane po złożeniu zabezpieczenia w celu zagwarantowania, że produkty zostaną przywiezione lub wywiezione w trakcie okresu ważności pozwoleń¹⁷), jako ograniczającego się do tych zobowiązań, odnośnie których refundacje wywozowe zostały faktycznie wypłacone. Trybunał odrzucił argument Komisji – zgodnie z którym ograniczenie to, poprzez zwiększenie poziomu opłat produkcyjnych, może zniechęcać do tworzenia nadwyżek – podkreślając, że wyliczenie nie powinno wykraczać poza cel sprawiedliwego samofinansowania się przez producentów¹⁸.

35. W związku z powyższym Trybunał orzekł, że rozporządzenia nr 1762/2003 i 1775/2004 były nieważne ze względu na to, iż uwzględniały one dla celów obliczenia „średniej straty na tonę” tylko te wywozy, które korzystały z refundacji. Analiza rozporządzenia nr 1837/2002 nie wykazała jednak niczego, co podważałoby jego ważność, gdyż uwzględniało ono wszystkie ilości wywożone w formie produktów przetworzonych, bez względu na to, czy te wywozy rzeczywiście korzystały z refundacji czy też nie.

36. Nie zwrócono się do Trybunału o wydanie rozstrzygnięcia w kwestii tego, czy „całkowita kwota refundacji” również powinna być obliczana z uwzględnieniem całkowitych ilości wywożonych w postaci produktów przetworzonych, niezależnie od tego, czy refundacje rzeczywiście zostały wypłacone.

37. Następnie w sprawach połączonych SAFBA i in. (w postanowieniu zwanym dalej „postanowieniem w sprawach połączonych SAFBA i in.”)¹⁹ Trybunał orzekł, po pierwsze, że art. 6 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego nie był nieważny ze względu na to, iż nie przewidywał on w zakresie dotyczącym obliczania opłat produkcyjnych wyłączenia z „nadwyżki przeznaczonej na wywóz” ilości cukru zawartych w wywożonych produktach przetworzonych, którym nie przyznano refundacji wywozowej, a po drugie, że rozporządzenie nr 1686/2005 było nieważne w zakresie, w jakim nie respektowano w nim metody obliczeniowej zatwierdzonej w wyroku w sprawie Jülich I.

16 — Zobacz w szczególności pkt 37 i 44 wyroku Jülich I.

17 — Zobacz przypis 12 powyżej.

18 — Zobacz w szczególności pkt 48–60.

19 — Postanowienie z dnia 6 października 2008 r. w sprawach połączonych od C-175/07 do C-184/07.

Zaskarżone rozporządzenie

38. Komisja nie przyjęła od razu żadnego nowego przepisu w celu zastosowania się do orzeczenia Trybunału. Przed różnymi sądami krajowymi toczyły się postępowania w przedmiocie odzyskania opłat uiszczonych na podstawie rozporządzeń, których nieważność stwierdzono. W wielu sprawach nakazano zwrot kwot, w odniesieniu do których rozstrzygnięto, że opłaty zostały o nie zawyżone. Komisja, dowiedziawszy się o wydawaniu takich rozstrzygnięć, uznała, że krajowe sądy i organy wyciągały nieprawidłowe wnioski z wyroku w sprawie Jülich I. W styczniu 2009 r. Komisja poinformowała państwa członkowskie, że przygotowuje ona projekt nowego rozporządzenia, które będzie wskazywać prawidłowe kwoty opłat na dane lata gospodarcze, oraz że w odpowiednim trybie poinformuje te państwa o działaniach, które należy podjąć. Projekt ten został przedyskutowany w odpowiednim Komitecie Zarządzającym we wrześniu i w październiku 2009 r. Komitet ten nie był jednak skłonny zaakceptować obliczeń stosowanych przez Komisję, a wiele państw członkowskich chciało wykorzystać inne liczby proponowane przez prezydencję.

39. Komisja obliczyła bowiem „całkowitą kwotę refundacji” poprzez pomnożenie liczby wszystkich wchodzących w rachubę wywozów, niezależnie od tego, czy refundacja została wypłacona czy też nie, przez średnią kwotę refundacji należnej z tytułu takich wywozów; w związku z powyższym zarówno licznik, jak i mianownik ułamka, o którym mowa w pkt 28 powyżej, odzwierciedlały całkowite ilości wywozów *uprawnających* do refundacji. Natomiast obliczenia prezydencji ujmowały w liczniku wyłącznie *rzeczywistą* kwotę wypłaconych refundacji, zaś mianownik pozostawał bez zmian. W ramach tego obliczenia zarówno „strata całkowita”, jak i w konsekwencji również wysokość opłat produkcyjnych były niższe²⁰.

40. Niemniej jednak Rada nie mogła przyjąć innego rozporządzenia w wymaganym terminie²¹. W rezultacie Komisja przyjęła projekt w zaproponowanej formie jako rozporządzenie nr 1193/2009²² (zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) ustalające nowe opłaty produkcyjne zarówno na lata objęte rozporządzeniami, których nieważność stwierdzono, jak i na rok gospodarczy 2005/2006, do którego zastosowano tę samą metodę obliczeniową²³.

41. Podstawami prawnymi zacytowanymi w preambule zaskarżonego rozporządzenia były traktat WE oraz rozporządzenie podstawowe, a w szczególności art. 15 ust. 8 tiret pierwsze i art. 16 ust. 5 tego rozporządzenia.

42. W motywach 5 i 6 zaskarżonego rozporządzenia stwierdzono:

„(5) W orzeczeniu z dnia 8 maja 2008 r. w połączonych sprawach C-5/06 oraz [od] C-23/06 do C-36/06 Trybunał doszedł do wniosku, że analiza rozporządzenia Komisji (WE) nr 1837/2002 z dnia 15 października 2002 r. ustalającego wysokość opłat produkcyjnych oraz współczynnik dodatkowej opłaty w sektorze cukru na rok gospodarczy 2001/2002 nie wykazała istnienia żadnych czynników wpływających na jego ważność. Aby ustalić kwotę opłat produkcyjnych

20 — W przeprowadzonym w Komitecie Zarządzającym głosowaniu zaprotokołowano 37 głosów za wnioskiem Komisji (sześć państw członkowskich) oraz 281 głosów przeciwko (17 państw członkowskich), a 27 wstrzymało się od głosu (cztery państwa członkowskie). Wydaje się, że takie negatywne głosowania występują rzadko.

21 — Zgodnie z odpowiednią procedurą zarządzania – zob. art. 42 rozporządzenia podstawowego i art. 4 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, s. 23, zwanej „decyzją dotyczącą procedur komitologicznych”) – w celu przyjęcia aktu prawnego *różniącego się* od projektu przedłożonego przez Komisję Rada musi wyrazić zgodę na taki akt większością kwalifikowaną określoną w art. 205 ust. 2 WE (większość głosów oraz większość państw członkowskich) w okresie jednego miesiąca. Okazało się to niemożliwe, choć właśnie taka większość sprzeciwiła się projektowi Komisji.

22 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1193/2009 z dnia 3 listopada 2009 r. dokonujące sprostowania rozporządzeń (WE) nr 1762/2003, (WE) nr 1775/2004, (WE) nr 1686/2005 i (WE) nr 164/2007 oraz ustalające wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na lata gospodarcze 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 i 2005/2006 (Dz.U. L 321, s. 1).

23 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 164/2007 z dnia 19 lutego 2007 r. ustalające wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na rok gospodarczy 2005/2006 (Dz.U. L 51, s. 17).

w wymienionym roku gospodarczym, Komisja obliczy[ła] średnią stratę na podstawie całkowitych ilości cukru wywiezionych w postaci produktów przetworzonych, niezależnie od tego, czy kwalifikowały się one do otrzymania refundacji.

- (6) Komisja powinna zatem ustalić kwoty opłat produkcyjnych, oraz – jeśli to konieczne – współczynnika dodatkowej opłaty, stosując tę samą metodę obliczeniową, którą zastosowała w odniesieniu do roku gospodarczego 2001/2002”.

43. Artykuły 1–4 zaskarżonego rozporządzenia ustalają nowe opłaty, które miały zastąpić poprzednio ustalone w odpowiednich rozporządzeniach. Spośród 21 opłat, o których mowa, 12 pozostało bez zmian, sześć jest nieco niższych, natomiast trzy są nieco wyższe niż kwoty pierwotnie obliczone.

44. Zgodnie z art. 6 zaskarżonego rozporządzenia art. 1–4 znajdują zastosowanie od dnia wejścia w życie odpowiednich rozporządzeń, których przepisy zastępują.

Wątpliwości dotyczące zaskarżonego rozporządzenia oraz przedłożone pytania prejudycjalne

Wyrok w sprawie C-113/10 Zuckerfabrik Jülich

45. Spółka Zuckerfabrik Jülich AG (zwana dalej „Jülich”) jest niemieckim producentem cukru. Zakwestionowanie przez nią opłat za lata gospodarcze 2002/2003, 2004/2005 i 2005/2006 obliczonych na podstawie rozporządzeń nr 1762/2003, 1686/2005 i 164/2007 doprowadziło do wydania wyroku w sprawie Jülich I. W następstwie przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia agencja krajowa ustaliła nowe opłaty produkcyjne na przedmiotowe lata gospodarcze. Następnie Jülich zaskarżyła decyzje ustalające wysokość tych opłat do Finanzgericht Düsseldorf (Niemcy), podnosząc, że zaskarżone rozporządzenie jest nieważne.

46. Finanzgericht podnosi, że Komisja dokonała ponownego obliczenia całkowitej kwoty refundacji za rozpatrywane lata gospodarcze, włączając do niej fikcyjne refundacje z tytułu wywozów, dla których refundacji nie wypłacono. Sąd ten kwestionuje zgodność takiej metody obliczeniowej z obowiązującą w UE zasadą niedziałania prawa wstecz ze względu na to, że metoda ta wykracza poza warunki określone wyrokiem Jülich I i znajduje zastosowanie do lat gospodarczych, które obecnie zostały już zamknięte.

47. Finanzgericht Düsseldorf wystąpił zatem do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie pytania: „Czy [zaskarżone rozporządzenie] jest ważne?”.

Sprawa C-147/10 British Sugar

48. Spółka British Sugar plc (zwana dalej „British Sugar”), producent cukru, domaga się zwrotu kwoty opłat produkcyjnych wraz z odsetkami, których wysokość została zdaniem British Sugar zawyżona w latach gospodarczych od 2002/2003 do 2005/2006 przez właściwą agencję krajową. W oparciu o wyrok w sprawie Jülich I British Sugar wylicza tę kwotę na około 12 531 000 EUR przed naliczeniem odsetek. Po pierwsze, British Sugar twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie dotknięte jest tym samym rażącym uchybieniem co rozporządzenia nr 1762/2003, 1775/2004 i 1686/2005. Metoda obliczeniowa, która w szczególności dotyczy „średniej straty na tonę”, jest oparta o straty hipotetyczne, odzwierciedlające refundacje wywozowe, które teoretycznie są dostępne, ale faktycznie nigdy nie zostały wypłacone. Co za tym idzie, kwota „straty całkowitej” zostaje określona na zbyt wysokim poziomie. Po drugie, zaskarżone rozporządzenie jest zdaniem British Sugar nieważne ze względu na to, że ustanawia

wymóg, aby do zwrotów wypłacanych w walucie innej niż euro stosowano kursy wymiany walut obowiązujące w momencie pierwotnego obliczenia opłaty, a nie w chwili wypłaty. Wreszcie British Sugar domaga się odsetek od kwot, które mają zostać wypłacone. W związku z powyższym wszczęła ona postępowanie przed High Court of Justice of England and Wales.

49. Agencja krajowa twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie ustanawia obecnie formułę prawną obliczania zwrotu należnego British Sugar i ma moc prawnie wiążącą. Zgodnie z tymi wyliczeniami kwota należna wynosi 366 590,79 GBP. Agencja twierdzi, że Trybunał zatwierdził metodologię zastosowaną w rozporządzeniu nr 1837/2002, ponieważ nie uznał tego rozporządzenia za nieważne. Zaskarżone rozporządzenie stosuje ten sam schemat i w związku z tym posiada taką samą moc wiążącą. Odpowiednim kursem wymiany walut jest kurs znajdujący zastosowanie przy obliczaniu pierwotnych opłat produkcyjnych. Wreszcie, spółce British Sugar nie należą się odsetki. Każdemu zwrotowi odpowiadałaby płatność dokonana przez Komisję na rzecz agencji w ramach systemu środków własnych UE. W ramach systemów prawnych państw członkowskich nie ma podstawy prawnej umożliwiającej odzyskanie odsetek od Komisji i ta sama zasada musi znajdować zastosowanie do wypłaty na rzecz British Sugar.

50. Sąd krajowy zwraca się zatem do Trybunału o przedstawienie odpowiedzi na następujące pytania:

- „1) Czy [zaskarżone rozporządzenie] jest nieważne w świetle [wyroku w sprawie Jülich I oraz postanowienia w sprawach połączonych SAFBA i in.]?
- 2) Czy [zaskarżone rozporządzenie] jest nieważne z uwagi na podstawę prawną, na jakiej zostało przyjęte, a mianowicie [na rozporządzenie podstawowe]?
- 3) Czy kwestia znajdującego zastosowanie w ramach obliczania odszkodowania należnego tytułem nadpłacenia opłat produkcyjnych dla cukru w latach gospodarczych 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006 kursu walut i daty przeliczenia jest określana na podstawie prawa [UE]? Jeśli tak, czy z art. 6 [zaskarżonego rozporządzenia] wynika, że odszkodowanie powinno być wypłacone zgodnie z kursem wymiany, który obowiązywał w czasie, kiedy nadpłacona opłata była pierwotnie obliczana? Jeśli tak, czy art. 6 [zaskarżonego rozporządzenia] jest ważny?
- 4) W odniesieniu do odsetek:
 - i) Czy prawo UE wyłącza możliwość odzyskania przez osobę będącą w położeniu skarżącej odsetek od kwot nadpłaconych w wyniku zastosowania unieważnionego rozporządzenia od organu krajowego właściwego do pobierania opłat produkcyjnych, w sytuacji gdy możliwość odzyskania przez organ krajowy odsetek od kwot odpowiadających tym opłatom, należnych mu od Komisji, jest wyłączona?
 - ii) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie i): czy prawodawstwo UE dotyczące środków własnych (decyzja Rady 2000/597/WE, Euroatom i rozporządzenie wykonawcze do niej nr 1150/2000), prawidłowo interpretowane, wyłącza możliwość odzyskania przez organ krajowy odsetek od kwot należnych mu od Komisji w okolicznościach niniejszej sprawy?
 - iii) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie i): czy prawo UE wyłącza możliwość, aby organ krajowy lub sąd krajowy skorzystał z przysługującego mu uznania dla nieprzyznania w takiej sytuacji odsetek przy rozstrzygnięciu o zwrocie na rzecz osoby będącej w położeniu skarżącej?”.

Sprawa C-234/10 Tereos

51. Francuski producent cukru Tereos, sądząc, że zostały na niego nałożone nadmierne opłaty na podstawie rozporządzenia nr 1686/2005, wystąpił w dniu 2 maja 2007 r. do właściwej agencji krajowej o częściowy zwrot. Z uwagi na to, że nie otrzymał odpowiedzi, wniósł on skargę do Tribunal de grande instance Nanterre (Francja), podnosząc nieważność rozporządzenia nr 1686/2005 oraz wnosząc o zwrot kwoty 11 600 782 EUR. W następstwie przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia Tereos zwrócił się do sądu krajowego o skierowanie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie jego ważności w świetle art. 15 rozporządzenia podstawowego oraz o zasądzenie na rzecz Tereos zwrotu żądanej kwoty wraz z odsetkami.

52. Sąd krajowy zauważył, że w zaskarżonym rozporządzeniu Komisja nie dokonała ponownego obliczenia wysokości opłaty w drodze ścisłego zastosowania metody obliczeniowej zaczerpniętej z art. 15 rozporządzenia podstawowego zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku w sprawie Jülich I, lecz zastosowała metodę użytą wcześniej w stosunku do lat gospodarczych 2001/2002, przy czym Trybunał orzekł, że analiza rozporządzenia nr 1837/2002 nie wykazała występowania żadnych czynników, które mogłyby wpłynąć na jego ważność.

53. W związku z tym sąd krajowy skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy wykładni art. 15 ust. 1 lit. d) [rozporządzenia podstawowego] należy dokonywać w ten sposób, że w celu obliczenia średniej straty należy, w odniesieniu do wszystkich wywożonych kategorii cukru, podzielić sumę rzeczywistych wydatków przez sumę wywiezionych ilości, niezależnie od tego, czy w odniesieniu do tych ilości rzeczywiście zostały wypłacone refundacje wywozowe?
- 2) Czy [zaskarżone rozporządzenie] jest nieważne w związku z art. 15 [rozporządzenia podstawowego] w zakresie, w jakim ustalona w nim została wysokość dotyczącej cukru opłaty produkcyjnej, obliczanej na podstawie średniej straty, w ramach obliczania której dokonuje się, w zakresie dotyczącym cukru wywiezionego w postaci produktów przetworzonych, przemnożenia jednostkowej kwoty związanej z tymi produktami refundacji wywozowej przez łączną wielkość wywozu, wliczając w to ilości wywiezione bez pobrania tej refundacji, a nie – podzielenia rzeczywiście poniesionych wydatków przez łączną sumę wywiezionych ilości, niezależnie od tego, czy wywozowi temu towarzyszyło pobranie refundacji?”.

Postępowanie przed Trybunałem

54. Trybunał połączył te trzy odesłania prejudycjalne dla celów przeprowadzenia rozprawy oraz wydania wyroku.

55. Uwagi pisemne zostały wniesione przez strony powodowe w trzech zawisłych przez sądami krajowymi sprawach, przez rządy niemiecki, hiszpański, francuski, litewski, austriacki, jak również rząd Zjednoczonego Królestwa oraz przez Komisję. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 30 czerwca 2011 r., wysłuchano trzech stron powodowych, rządów niemieckiego i francuskiego oraz Komisji. Wszystkie podmioty, które wniosły uwagi, poza Komisją oraz – do pewnego stopnia – Zjednoczonym Królestwem, twierdziły, że zaskarżone rozporządzenie jest nieważne.

Równocześnie toczące się przed Sądem postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności

56. Ponadto Jülich, British Sugar oraz niektórzy inni wytwórcy cukru wnieśli do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, natomiast Rzeczpospolita Polska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności art. 3 tego rozporządzenia²⁴. Postępowanie we wszystkich tych przypadkach zostało zawieszone do czasu rozstrzygnięcia niniejszego postępowania.

Ocena

57. Zasadniczą kwestią we wszystkich trzech przypadkach jest to, czy obliczenia Komisji dokonane w zaskarżonym rozporządzeniu były ważne w zakresie, w jakim dołączały one do „całkowitej kwoty refundacji” te refundacje, do których eksporterzy byli uprawnieni, ale o które w istocie nie wniesiono.

58. Zaskarżone rozporządzenie zostało jednak również zakwestionowane w zakresie dotyczącym jego ważności formalnej na tej podstawie, że przywołane jako jego podstawa prawna rozporządzenie podstawowe zostało uchylone przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia. Wydaje mi się, iż zgodnie z logiką zagadnienie to należałoby rozważyć w pierwszej kolejności. Następnie przystąpię do rozpatrzenia ważności dokonanego obliczenia, po czym zajmę się szeregiem spraw związanych ze zgodnością z wyrokiem w sprawie Jülich I.

59. Ponadto we wniosku w sprawie British Sugar podniesiono jeszcze dwa zagadnienia, a mianowicie: datę właściwą dla określenia kursu wymiany kwot podlegających zwrotowi w walutach innych niż euro oraz możliwość uzyskania odsetek od takich kwot. Zagadnieniami tymi zajmę się na końcu, rozpoczynając od możliwości uzyskania odsetek, a zatem od kwestii, która dotyczy wszystkich państw członkowskich i wydaje się mieć pierwszeństwo w stosunku do zagadnienia wynikającego ze zmiennych kursów wymiany walut.

Ważność formalna – podstawa prawna

60. Artykuł 15 ust. 8 i art. 16 ust. 5 rozporządzenia podstawowego przewidywały przyjęcie szczegółowych zasad zastosowania tych dwóch artykułów zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 42 ust. 2 tego rozporządzenia, w którym to artykule z kolei mowa o decyzji dotyczącej procedur komitologicznych²⁵. W skrócie rzecz ujmując, przepisy te dostarczyły Komisji podstawy prawnej dla przyjęcia rozporządzeń ustalających opłaty produkcyjne na dany rok gospodarczy zgodnie z procedurą Komitetu Zarządzającego.

61. Rozporządzenie nr 318/2006²⁶ uchyliło zaś rozporządzenie podstawowe ze skutkiem od dnia 1 lipca 2006 r.

62. W konsekwencji rozporządzenie podstawowe nie obowiązywało już w chwili przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia w dniu 3 listopada 2009 r. Niemniej jednak zacytowaną podstawą prawną jest, po pierwsze, traktat UE, a po drugie, rozporządzenie podstawowe, „a w szczególności tiret pierwsze art. 15 ust. 8 i art. 16 ust. 5 [tego rozporządzenia]”.

24 — Skargi w sprawach: T-66/10 Zuckerfabrik Jülich przeciwko Komisji; T-86/10 British Sugar przeciwko Komisji; T-100/10 Nordzucker przeciwko Komisji; T-101/10 Polska przeciwko Komisji; T-102/10 Südzucker i in. przeciwko Komisji.

25 — Przytoczonej w przypisie 21 powyżej.

26 — Przytoczone w przypisie 7 powyżej.

63. Komisja potwierdza, że w dniu 3 listopada 2009 r. rozporządzenie podstawowe zostało uchylone i zastąpione nowym dokumentem, który ustanawiał inne zasady funkcjonowania sektora cukru i nie przewidywał żadnej podstawy prawnej dla aktu prawnego ustalającego opłaty w ramach poprzednio obowiązujących zasad. Instytucja ta jednak podnosi, że była ona zobowiązana na mocy art. 233 WE (obecnie art. 266 TFUE) do podjęcia kroków niezbędnych do wykonania orzeczeń wydanych w sprawach Jülich I i SAFBA i in. Orzeczenia te, jak twierdzi Komisja, miały konwalidować „wyraźny brak podstawy prawnej” oraz „rzucić niejako nowe światło na art. 15 ust. 8 i art. 16 ust. 5 rozporządzenia podstawowego w zakresie niezbędnym do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych przez Trybunał”.

64. Nie mogę się z tym zgodzić. Wiążący charakter każdego aktu rodzącego skutki prawne musi wywodzić się z przepisu prawa wspólnotowego, który określa formę prawną, jaką ma przyjąć ten akt, i który musi być wyraźnie w nim wskazany jako jego podstawa prawna²⁷. Przepis, który stanowi podstawę prawną aktu oraz upoważnia instytucję unijną do przyjęcia przedmiotowego aktu, musi obowiązywać w chwili przyjęcia aktu²⁸. Przepis, który został uchylony, nie spełnia tych kryteriów. Również wyrok Trybunału nie może przywrócić ważności uchylonego aktu prawnego w inny sposób niż poprzez orzeczenie nieważności aktu, który go uchylił.

65. Jednakże nie oznacza to, że Komisja nie posiadała możliwości podjęcia – zgodnie z wymogami art. 233 WE – środków niezbędnych do wykonania orzeczeń wydanych w sprawach Jülich I i SAFBA i in. Miała przynajmniej dwie możliwości.

66. Po pierwsze, Komisja mogła wystąpić do Rady o uprawnienie jej do przyjęcia rozporządzenia ustanawiającego nowe kwoty opłat na lata gospodarcze, o których mowa. Nie przekonuje mnie twierdzenie Komisji, że wniosek taki byłby bezcelowy ze względu na to, iż te dwie instytucje różniły się w przedmiocie prawidłowej metody obliczeniowej. Wymagany środek dotyczyłby jedynie formalnej kompetencji Komisji do ustalenia od nowa opłat, a nie sposobu obliczania tych opłat.

67. Po drugie, jak podniosły strony pozwane przed sądami krajowymi, przyjęcie rozporządzenia było tylko jednym ze sposobów uzyskania stanu zgodności z rozstrzygnięciem Trybunału²⁹. Zwroty dokonywane są w pierwszej kolejności pomiędzy producentami cukru a agencjami krajowymi (gdy jest to konieczne, sądy krajowe wydają orzeczenia w tym zakresie)³⁰. Oczywiście zgodnie z wyrokiem w sprawie Jülich I wskazane jest, aby wysokość tych opłat skorygowana została w sposób jednolity w całej UE. W tym celu Komisja mogła wydać wytyczne dotyczące prawidłowej metody obliczeniowej. Wszelkie pytania dotyczące tych wytycznych mogły być kierowane do Trybunału celem wydania wyroku w trybie prejudycjalnym, tak jak miało to miejsce w niniejszych sprawach (choć mogłoby nie być możliwości wniesienia do Sądu skarg o stwierdzenie nieważności).

68. Niemniej jednak ze względu na to, że w zaskarżonym rozporządzeniu jako podstawę prawną przytoczono również traktat UE, podniesiono pytanie, czy art. 37 lub art. 233 WE (obecnie, odpowiednio, art. 43 i art. 266 TFUE) mogły nie przyznać takiej kompetencji Komisji. Sądzę, że nie.

27 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-370/07 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8917, pkt 39.

28 — Wyrok Trybunału z dnia 29 marca 2011 r. w sprawach połączonych C-201/09 P i C-216/09 P ArcelorMittal Luxembourg przeciwko Komisji oraz Komisja przeciwko ArcelorMittal Luxembourg i in., Zb.Orz. s. I-2239, pkt 75. Chociaż Trybunał uznał decyzję Komisji w tej sprawie za formalnie ważną, okoliczności tamtych spraw różniły się od tych w niniejszych sprawach pod tym względem, że w przypadku tamtych istniała nowa zasada proceduralna uprawniająca Komisję do podejmowania tego typu decyzji.

29 — Zobacz analogicznie wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1980 r. w sprawie 76/79 Könecke przeciwko Komisji, Rec. s. 665, pkt 14, 15.

30 — Zobacz na przykład wyrok Trybunału z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-351/04 Ikea Wholesale, Zb.Orz. s. I-7723, pkt 67, 68. Zobacz także art. 8 ust. 1 decyzji w sprawie środków własnych, zacytowany w pkt 10 powyżej.

69. Po pierwsze, wspólny przewodnik praktyczny dotyczący redagowania aktów prawa wspólnotowego³¹ wskazuje: „Jeżeli bezpośrednią podstawą prawną danego aktu jest postanowienie traktatu, ogólne umocowanie uzupełnione jest sformułowaniem »w szczególności«, po którym podaje się odpowiedni artykuł [...] Jeżeli natomiast bezpośrednia podstawa prawna aktu znajduje się w akcie prawa wtórnego, to ten ostatni wymieniany jest w drugim umocowaniu, wraz z podaniem odpowiedniego artykułu po sformułowaniu »w szczególności«”. Jeśli przyjmemy, że Komisja postępowała według własnego przewodnika praktycznego, to nie powołała się ona na żadne szczególne postanowienie traktatowe jako bezpośrednią podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia. Powołała się jedynie na art. 15 ust. 8 i art. 16 ust. 5 rozporządzenia podstawowego.

70. Po drugie, art. 37 WE nie przyznał Komisji – poza przedkładaniem propozycji Radzie – żadnych kompetencji ustawodawczych w dziedzinie rolnictwa. Wszelkie środki przyjęte na tej podstawie musiałyby zostać przyjęte przez Radę.

71. Po trzecie, choć jest prawdą, że art. 233 WE nakładał na Komisję zobowiązanie do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku w sprawie Jülich I, sam w sobie nie stanowił on dla Komisji podstawy prawnej dla przyjęcia rozporządzenia, dla którego nie istniało żadne inne umocowanie ani w traktacie, ani w aktach prawa wtórnego, przynajmniej gdy – jak miało to miejsce w niniejszej sprawie – możliwe były alternatywne metody wykonania tego rozstrzygnięcia.

72. Jestem zatem zdania, że zaskarżone rozporządzenie jest nieważne pod względem formalnym, gdyż w chwili jego przyjęcia brakowało obowiązującej podstawy prawnej.

73. Niemniej jednak nie oznacza to, że Trybunał powinien odstąpić od badania zgodności metody obliczeniowej z rozporządzeniem podstawowym, na którym oparte było zaskarżone rozporządzenie. Jeśli nawet jest ono formalnie nieważne, celem zastosowania się do wyroku w sprawie Jülich I agencje krajowe, do których skierowano roszczenia, oraz sądy krajowe orzekające w przedmiocie tych sporów nadal muszą – niezależnie od tego, czy istnieją dalsze wytyczne ze strony Komisji – korygować wysokość opłat produkcyjnych. Korekta ta musi być przeprowadzana według wymogów określonych przez rozporządzenie podstawowe zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał, przy czym odraczanie tej wykładni do chwili wydania w przyszłości rozstrzygnięcia w potencjalnej sprawie Jülich III nie jest celowe.

Ważność metody obliczeniowej

74. Istota pytania jest prosta: czy przy dokonywaniu obliczenia wymaganego artykułem 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia podstawowego Komisja powinna była włączyć do „całkowitej kwoty refundacji” te refundacje, o które można było występować z tytułu zobowiązań dotyczących wywozu, ale o które w rzeczywistości nigdy ani nie wniesiono, ani które nie zostały wypłacone?

75. Niestety, jak wykazały niniejsze sprawy, zastosowane wyrażenie („całkowita kwota refundacji”) mogło oznaczać albo „całkowitą kwotę refundacji, o które można było wnioskować”, albo „całkowitą kwotę wypłaconych refundacji”.

31 — Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczący redagowania aktów prawa wspólnotowego, 2003, uaktualniony w 2009 r., pkt 9.4, 9.5.

76. Najbardziej oczywisty wniosek, który wynika z tego braku precyzji, jest taki, że podczas pierwotnego redagowania tego przepisu prawodawca nie wziął pod uwagę powstania ewentualnych wątpliwości. Trudno mi sobie wyobrazić, że ustawodawca, redagując i negocjując metodę obliczania opłat produkcyjnych, mógł mieć świadomość możliwości dokonania innych wykładni pojęcia „całkowitej kwoty refundacji”, prowadzących do dwóch różnych wyników, jeśli nie wyjaśnił przy tym, którą z nich należało zastosować, lub przynajmniej nie przedstawił wyboru, jakiego należało dokonać w aktach prawnych o charakterze wykonawczym.

77. Jedynym wiarygodnym wytłumaczeniem jest to, iż prawodawca zakładał, że we wszystkich przypadkach, w których możliwe jest wnioskowanie o refundację, wnioski takie rzeczywiście zostaną złożone i nastąpi wypłata refundacji. W przypadku zastosowania wyrażenia takiego jak „refundację” bez dalszych wyjaśnień, i jeśli kontekst nie wskazuje na nic innego, jedyną naturalną wykładnią jest to, że odnosi się ono do refundacji rzeczywiście wypłaconych.

78. W związku z powyższym wydaje mi się, iż punktem wyjścia musi być mocne, niemniej jednak niekoniecznie niewzruszalne domniemanie, że „całkowita kwota refundacji” oznacza jedynie refundacje rzeczywiście wypłacone, z wyłączeniem refundacji czysto potencjalnych, o które nigdy nie wnioskowano i które nie zostały wypłacone.

79. Niemniej jednak Komisja wysunęła szereg argumentów uzasadniających dokonanie takiej wykładni tego wyrażenia, zgodnie z którą obejmowałoby ono wszystkie refundacje potencjalne, a zatem wspomnianą argumentację należy przeanalizować. Argumentację Komisji można pokrótce przedstawić w następujący sposób: i) była to wykładnia, na której oparte było rozporządzenie nr 1837/2002, którego nieważność nie została stwierdzona przez Trybunał w sprawie Jülich I; ii) jest ona spójna z uwzględnieniem w mianowniku ułamka zobowiązań dotyczących wywozu, w odniesieniu do których nie wniesiono o żadne refundacje; iii) jest ona spójna z prognozami dotyczącymi ilości i kwot, o których mowa w art. 15 rozporządzenia podstawowego, oraz iv) wykładnia ta zapewnia, że producenci pokryją koszty refundacji wywozowych. W kolejności przeanalizuję przedstawione stwierdzenia.

Zgodność z wykładnią, która nie została uznana za nieważną

80. Komisja podnosi, że do zaskarżonego rozporządzenia zastosowała jedynie tę samą podstawę obliczania co do rozporządzenia 1837/2002, które Trybunał przeanalizował w sprawie Jülich I i którego nie uznał za nieważne. Komisja musiała zastosować tę metodę w zaskarżonym rozporządzeniu, aby zapewnić spójność pomiędzy pięcioma latami gospodarczymi, których dotyczyło rozporządzenie podstawowe. Co więcej, bez żadnych protestów ze strony producentów cukru stosowała ona tę samą podstawę obliczania w poprzednich latach gospodarczych w oparciu o inne rozporządzenia zawierające co do zasady przepisy mające brzmienie tożsame z tym zastosowanym w stanowiącym przedmiot niniejszego sporu rozporządzeniu podstawowym.

81. Nie mogę przyjąć takiego uzasadnienia, nawet jeśli obliczenia dokonane w poprzednich latach bazowały na założeniu, że „całkowita kwota refundacji” oraz „całkowity wolumen związany z [...] zobowiązaniami dotyczącymi wywozu” obejmują odpowiednio refundacje, o które można było wnioskować, ale tego nie uczyniono, oraz zobowiązania dotyczące wywozu, w odniesieniu do których można było wnioskować o refundację, jednakże tego nie uczyniono³².

32 — To założenie nie zostało formalnie zaskarżone, ale na rozprawie stwierdzono, że ani żaden z producentów cukru, ani państwa członkowskie nie mogły go zweryfikować.

82. W wyroku w sprawie Jülich I do Trybunału wniesiono o dokonanie wykładni rozporządzenia podstawowego w zakresie dotyczącym dwóch elementów całego obliczenia, a mianowicie: „nadwyżki przeznaczonej na wywóz” oraz „całkowitego wolumenu związanego z [...] zobowiązaniami dotyczącymi wywozu”, wykorzystywanych następnie w obliczeniach „średniej straty na tonę”. Nie wystąpiono natomiast do Trybunału o wydanie orzeczenia w przedmiocie właściwej wykładni innego elementu występującego w dalszych obliczeniach, a mianowicie „całkowitej kwoty refundacji”. W rezultacie orzeczenie, zgodnie z którym „analiza rozporządzenia nr 1837/2002 nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać jego ważność”, może być pozbawione znaczenia dla sposobu, w jaki Komisja dokonała wykładni pojęcia „całkowitej kwoty refundacji” zawartego w tym rozporządzeniu. Nawet jeśli, jak twierdzi Komisja, wszystkie elementy wykorzystane w obliczeniu zostały przedstawione Trybunałowi, przedłożone pytania, a w rezultacie ich analiza przez Trybunał, ograniczały się do niektórych tylko z tych elementów. Element, który stanowi przedmiot niniejszego sporu, nie był jednym z nich.

83. Żadnego istotnego znaczenia nie może mieć również kwestia, czy pod rządami przepisów regulujących poprzednio przedmiotowy sektor i zawierających co do zasady identyczne normy Komisja konsekwentnie stosowała tę samą wykładnię „całkowitej kwoty refundacji” przy obliczaniu „średniej straty na tonę”. Nawet jeśli podstawa taka była w istocie zastosowana i nie została zakwestionowana, jej legalność zależy nie od powtarzalnego stosowania i istnienia przyzwolenia w tym względzie, ale od prawidłowej wykładni odpowiedniego prawodawstwa przyznającego uprawnienia.

84. Przyznaję, że przy sprostowywaniu obliczeń, które Trybunał uznał za nieprawidłowe, Komisja mogła uznać za zasadne zastosowanie się do metody usankcjonowanej w wyniku częstego stosowania, która nie została uznana za nieprawidłową. Niemniej jednak okoliczność, iż dokonana przez nią wykładnia „całkowitej kwoty refundacji” w rozporządzeniu nr 1837/2002 nie została wcześniej zakwestionowana ani też, co za tym idzie, unieważniona przez Trybunał, nie oznacza, że alternatywna wykładnia zastosowana w rozporządzeniach, których nieważność została stwierdzona, była nieprawidłowa. Również to nie zostało ani zakwestionowane, ani usankcjonowane przed Trybunałem.

85. Przyznaję również, że w sytuacji gdy wszystkie pozostałe okoliczności są takie same, wobec przepisów, które są co do zasady tożsame, należy stosować taką samą wykładnię. Niemniej jednak rozporządzenie podstawowe ustanowiło takie zasady rządzące sektorem cukru, które były znacząco odmienne zarówno od zasad obowiązujących poprzednio, jak i od tych, które zostały przyjęte po tym rozporządzeniu. Ponieważ zmienił się kontekst, nie było konieczności zachowania ciągłości wykładni we wszystkich aspektach tych zasad. Ponadto, jeśli chodzi o pięć lat gospodarczych objętych rozporządzeniem podstawowym, Komisja mogła – zakładając, że istniała odpowiednia podstawa prawna – skorygować konsekwentnie wszystkie pięć rozporządzeń ustalających wysokość opłat produkcyjnych, jeśli wymagał tego wyrok w sprawie Jülich I. Niemniej jednak nie wydaje się, iż Komisja rozważyła taką możliwość.

86. Wnioskuje na tej podstawie, że okoliczność, iż wyrażenie „całkowita kwota refundacji” zostało poprzednio (a nawet wielokrotnie) zinterpretowane przez Komisję jako obejmujące refundacje, o które można było wnioskować, lecz tego nie uczyniono, nie ma wpływu na sposób, w jaki wyrażenie to powinno być zostać zinterpretowane w kontekście art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia podstawowego.

Zgodność między licznikiem a mianownikiem

87. Komisja podnosi, że jest logicznie spójne, by uznać przy określaniu „średniej straty na tonę” („całkowita kwota refundacji” podzielona przez „całkowity wolumen związany z [...] zobowiązaniami dotyczącymi wywozu”), iż *zarówno* licznik ułamka („całkowita kwota refundacji”), *jak i* mianownik („całkowity wolumen związany z [...] zobowiązaniami dotyczącymi wywozu”) obejmują *albo* wszystkie przypadki, w których refundacje mogły zostać przyznane, niezależnie od tego, czy faktycznie zostały wypłacone czy też nie, *albo* tylko te przypadki, w których refundacje w istocie zostały wypłacone. Zdaniem Komisji byłoby niekonsekwentne, gdyby licznik obejmował wyłącznie te przypadki, w których

refundacje zostały w istocie wypłacone, natomiast mianownik obejmowałby wszystkie przypadki, w których refundacje mogły zostać przyznane, niezależnie od tego, czy zostały wypłacone czy też nie. Skoro na mocy wyroku w sprawie Jülich I mianownik musi obejmować wszystkie przypadki, w których refundacje mogły zostać udzielone, to samo musi odnosić się do licznika.

88. Argument ten, pozornie jawiący się jako logiczny, ostatecznie nie jest przekonujący.

89. Jeśli „średnia strata na tonę” musiała zostać określona wyłącznie w odniesieniu do wolumenu związanego ze zobowiązaniami dotyczącymi wywozu, odnośnie których refundacje zostały rzeczywiście wypłacone, wówczas zarówno licznik, jak i mianownik musiałyby zostać zawężone do przypadków, w których refundacje zostały wypłacone. Podejście takie zostało przyjęte w rozporządzeniach uznanych za nieważne, jednakże Trybunał orzekł, że mianownik musi obejmować *wszystkie* ilości produktów objętych wywozem, bez względu na to, czy refundacje zostały wypłacone czy też nie.

90. Z uwagi na powyższe oraz jeśli nie chcemy nadać wyrażeniu „średnia strata na tonę” znaczenia odbiegającego od zwykłego zastosowania³³, łączna kwota straty rzeczywistej (tzn. faktycznych zwrotów) musi zostać podzielona przez łączną ilość ton faktycznie wywiezionych. Przyjmując bardziej żmudną metodę obliczeniową, można by było obliczyć kwotę refundacji uiszczoną w stosunku do każdej wywiezionej tony (przy czym wynik czasami wynosiłby zero), a średnia zostałaby określona poprzez dodanie wszystkich tych kwot łącznie oraz podzielenie poprzez ilość ton (w tym także tych, w stosunku do których dokonano refundacji kwot zerowych). Zastąpienie wspomnianych kwot zerowych kwotami teoretycznymi wydaje się raczej sprzeczne z logiką.

91. Jak określił to na rozprawie pełnomocnik spółki Tereos, jeśli przedsiębiorca proponuje cztery kilogramy cukru za cenę trzech, wówczas średnią cenę za kilogram uiszczaną przez klienta stanowi całkowita kwota podzielona przez cztery, a nie przez trzy. Jeśli całkowita kwota miałaby zostać podzielona przez trzy, wówczas oznaczałoby to nieuwzględnienie czwartego, „darmowego” kilograma w mianowniku ułamka. Gdyby przenieść powyższą analizę na grunt obliczania, o którym mowa w art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia podstawowego, oznaczałoby to nieuwzględnienie ilości wywożonych, odnośnie do których nie wypłacono żadnych refundacji – co byłoby sprzeczne z wyrokiem w sprawie Jülich I.

92. Komisja nie do końca przyjęła to podejście w zaskarżonym rozporządzeniu, ale uzyskała mniej więcej ten sam wynik poprzez zwiększenie licznika. Jeśli (na przykładzie „czterech za cenę trzech”) zwykła cena jednego kilograma jest dodana do licznika, uzyskujemy ten sam wynik co w przypadku pominięcia czwartego kilograma w mianowniku. Podejście Komisji w znacznym stopniu zneutralizowało zmianę mianownika wymaganą wyrokiem w sprawie Jülich I, co w dużej mierze wyjaśnia, dlaczego opłaty ustalone w tym rozporządzeniu niewiele odbiegają od tych ustalonych we wcześniejszych rozporządzeniach uznanych przez Trybunał za nieważne.

93. Nie rozumiem, w jaki sposób ta modyfikacja licznika mogła zostać podyktowana jakimkolwiek względem wewnętrznej konsekwencji przy określaniu elementów dzielenia, które należy przeprowadzić.

33 — Nie zasugerowano, że „średnia” oznacza w tym przypadku coś innego niż „średnia arytmetyczna”.

Zgodność z „prognozowaną” stratą całkowitą

94. Komisja zwróciła uwagę na okoliczność, że art. 15 rozporządzenia podstawowego odnosi się w sposób powtarzalny do „prognoz” ilości i kwot oraz do zobowiązań, „które mają być realizowane”³⁴. W szczególności obliczenie określone w pkt 15 ust. 3, wykorzystujące wielkości pierwotnie szacowane na każdy rok gospodarczy, a następnie korygowane w świetle skumulowanych kwot za pięć określonych lat gospodarczych, odnosi się do „przewidywalnej całkowit[ej] straty”. Ponadto w wyroku w sprawie Jülich I Trybunał orzekł, że „z powyższego wynika, że metoda obliczania przewidywanej straty całkowitej w każdym razie ma ustalić w sposób perspektywiczny i umowny straty wynikające ze zbycia nadwyżek produkcji wspólnotowej”³⁵. Komisja wnioskuję na tej podstawie, że kwoty oraz ilości, które należy brać pod uwagę w obliczeniach, nie mają stanowić rzeczywistych wielkości, jakie zostaną ostatecznie ustalone po uzyskaniu wszystkich danych, ale raczej mają w zamierzeniu odzwierciedlać potrzebę przewidzenia wydatków i dochodów w odpowiednim budżecie. W konsekwencji instytucja ta dochodzi do wniosku, że celem prawodawcy jest, aby obliczenia uwzględniały wszystkie refundacje potencjalnie należne, a nie – rzeczywiście wypłacone, niezależnie od tego, czy w przyszłości zostaną ustalone ostateczne wielkości.

95. Prawdą jest, że rozporządzenie podstawowe stosuje terminologię prognostyczną. Wydaje się to nieuniknione, jeśli – zgodnie z tym, co przewiduje rozporządzenie – ilości mają być rejestrowane (zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia podstawowego) indywidualnie przed końcem każdego roku gospodarczego lub (zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia podstawowego) kumulacyjnie przed zakończeniem pięcioletniego okresu. Niemniej jednak nie oznacza to, że nie należy wykorzystywać ilości ostatecznych, skoro tylko są one dostępne; art. 15 ust. 2 lit. a) rozporządzenia podstawowego – który ma zastosowanie do wszystkich obliczeń zawartych w art. 15 ust. 2, nawet jeśli nie mają one zostać zrealizowane przed zakończeniem pięcioletniego okresu – odnosi się bowiem do „ostatecznej” ilości, a motyw 14 rozporządzenia podstawowego mówi o „całości odnotowanych strat”.

96. Pragnę również zauważyć, że zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte w listopadzie 2009 r., ponad trzy lata po zakończeniu ostatniego z lat gospodarczych, o których mowa, i nikt przy tym nie twierdził, że ostateczne wielkości refundacji wywozowych rzeczywiście wypłaconych nie były wówczas dostępne. (W istocie wszystkie rozporządzenia skorygowane zaskarżonym rozporządzeniem zostały przyjęte ponad trzy miesiące po zamknięciu odpowiedniego roku gospodarczego). Co więcej, motyw 7 rozporządzenia wykonawczego przyjętego przez samą Komisję wskazuje, że zamierzone podejście polegało na uzyskaniu zaliczki na konto opłat produkcyjnych obliczonych w oparciu o szacunki, podczas gdy wysokość ostatecznych opłat była ustalana dopiero później, po uzyskaniu dostępu do dokładnych informacji.

97. Jeśli zawężenie wyliczenia tylko do prognozowanych refundacji wywozowych, bez względu na to, czy zostały one wypłacone czy też nie – i to nawet po udostępnieniu ostatecznych liczb – było zamierzone, oczekiwałabym w tym względzie wyraźnego stwierdzenia w przepisach prawnych. Ich obecne brzmienie, odczytywane w tym kontekście, nie wskazuje na taki zamiar.

98. Zatem moim zdaniem argument Komisji nie obala domniemania, że „całkowita kwota refundacji” oznacza wyłącznie refundacje rzeczywiście wypłacone, z wyłączeniem refundacji o charakterze czysto potencjalnym, których wypłata nigdy nie nastąpiła ani nawet o to nie wnioskowano.

34 — Chociaż wersja angielska oraz kilka innych wersji językowych stosują szereg różnorodnych terminów [w języku angielskim „forecast” (prognoza), „estimate” (szacowanie) i „foreseeable” (przewidywalna)], inne wersje językowe stosują ciągle ten sam termin (np. w wersji francuskiej jest to „prévisible”, natomiast w wersji niemieckiej „voraussichtlich”), przy czym wydaje się, że nie było zamierzone jakiegokolwiek rozróżnienie w tym względzie. W polskiej wersji brak jest natomiast tłumaczenia zwrotu „to be fulfilled”, który został jednak przetłumaczony w art. 6 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego.

35 — Punkt 43 wyroku.

Dokładniejszy wynik

99. W swoich uwagach do Trybunału Komisja przedstawiła zestawienie wskazujące dla każdego z pięciu lat gospodarczych regulowanych przez rozporządzenie podstawowe: i) kwotę refundacji udzielonych producentom cukru³⁶, ii) opłaty obliczone zgodnie z zaskarżonym rozporządzeniem oraz iii) opłaty ponownie przeliczone według metody postulowanej przez strony powodowe w postępowaniu przed sądem krajowym. Wyniki te mają wykazać, że w tym pięcioletnim okresie kwota opłat nałożonych zaskarżonym rozporządzeniem wynosiła o około 60 mln EUR mniej niż przyznane refundacje, podczas gdy w przypadku pobierania opłat w wysokości określonej zgodnie z metodą stron powodowych zabrakłoby 346 mln EUR. Zatem, jak podnosi Komisja, już opłaty, których wysokość jest określana na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, nie pokrywają kosztu refundacji, a metoda zaproponowana przez strony powodowe przed sądami krajowymi byłaby jeszcze bardziej korzystna dla twórców.

100. Przedstawione przez Komisję dane liczbowe dotyczące kwot przyznanych refundacji stanowiły przedmiot zagorzałej debaty. W szczególności podniesiono, że obejmowały one refundacje wywozowe, które w istocie nie zostały wypłacone³⁷, i/lub refundacje produkcyjne. Na rozprawie strony powodowe przedstawiły alternatywne liczby, starając się dowieść, że w okresie tych pięciu lat kwota opłat nałożonych zaskarżonym rozporządzeniem przekroczyła kwotę przyznanych refundacji o około 325–338 mln EUR, natomiast kwota opłat określonych zgodnie z metodą postulowaną przez te strony powodowe przekroczyłaby kwotę refundacji o około 39–53 mln EUR. (Dodatkowo sądzę, że żadna z łącznych kwot przyznanych refundacji nie może zostać bezpośrednio odniesiona do liczb przedstawionych Komitetowi Zarządzającemu w dokumentach sporządzonych przez Komisję oraz prezydencję – przy czym wydaje się, że te ostatnie różnią się między sobą pod względem przedmiotowych kwot).

101. Zgodnie z tym, co zasugerował na rozprawie pełnomocnik rządu niemieckiego, *judex non calculat*. Dysponując tak różnorodnymi danymi liczbowymi, Trybunał mógłby skutecznie oprzeć się pokusie znalezienia rozwiązania arytmetycznego.

102. Jednakże z obu przedstawionych Trybunałowi zestawień liczbowych wynika jasno jeden wniosek. Żadna z zaproponowanych metod obliczeniowych nie skutkuje zbieżnością między kwotą refundacji wywozowych a kwotą opłat produkcyjnych. Każda z kwot może okazać się wyższa od drugiej i, bez względu na zastosowaną metodę, rozbieżność ta może być różna w poszczególnych latach (przykładowo przy wykorzystaniu obu metod opłaty produkcyjne są niższe niż refundacje wywozowe na rok gospodarczy 2002/2003 i wyższe niż na rok 2003/2004).

103. Najwyraźniej wskazane byłoby posiadanie możliwości dokonania wykładni rozporządzenia podstawowego w sposób ograniczający tę rozbieżność do minimum. Jednakże stopień zmienności przedstawionych danych liczbowych niewątpliwie sugeruje, że żaden taki wynik nie może być zagwarantowany, niezależnie od tego, czy „całkowita kwota refundacji” obejmuje potencjalne refundacje, które w rzeczywistości nie zostały wypłacone, czy też ich nie obejmuje. Może być to spowodowane tym, że na wynik całkowity mają wpływ inne czynniki, które nie są związane z obliczeniem przewidzianym w art. 15 ust. 1 rozporządzenia podstawowego. Jednakże bez względu na to, jakie jest wyjaśnienie, nie może ono uzasadniać zniekształcenia parametrów obliczenia celem uzyskania określonego wyniku.

36 — Ścisła nazwa tej kolumny różni się w zależności od wersji przedstawionych w różnych sprawach. W jednej sprawie określono, że chodzi o refundacje wywozowe, natomiast w innej, że są to refundacje „wypłacone” producentom. Niemniej jednak wszystkie dane liczbowe są identyczne.

37 — Pragnę zauważyć, że *jeśli* (ale wyłącznie jeśli) refundacje takie zostaną włączone do łącznej kwoty „przyznanych refundacji”, wynika z tego, że w celu ich pokrycia potrzebne są wyższe opłaty produkcyjne, a jedynym sposobem uzyskania wyższych opłat produkcyjnych jest włączenie tych samych refundacji rzeczywiście niewypłaconych do licznika rozpatrywanego ułamka.

104. Podnoszę również, że zgodnie z art. 2 ust. 3 i 6 decyzji w przedmiocie środków własnych³⁸ jedynie 75% kwoty pobranych opłat produkcyjnych jest wpłacanych do budżetu UE, a wpłacona kwota nie jest przeznaczona na żaden konkretny cel. W rezultacie znaczenie uzasadnienia dążenia do ścisłej korelacji pomiędzy opłatami a refundacjami jest znacząco ograniczone.

105. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał zbadał raczej sposób, w jaki rozporządzenie podstawowe zostało *zaprojektowane* celem zapewnienia, by opłaty produkcyjne pokrywały koszty refundacji wywozowych, a nie sposób, w jaki konkretne wyliczenia mogą odbiegać od tego, co można uznać za wynik idealny.

106. Celem rozporządzenia podstawowego jest to, aby „producenci [ponosili] pełną odpowiedzialność finansową za straty poniesione w każdym roku gospodarczym [w wyniku] zbytu tej części produkcji wspólnotowej w ramach kwoty, która stanowi nadwyżkę ponad wewnętrzne spożycie Wspólnoty”³⁹. Niemniej jednak rezultat ma zostać osiągnięty „w sprawiedliwy, a zarazem skuteczny sposób”⁴⁰, a nie jedynie z zastosowaniem działania arytmetycznego prostego podzielenia strat przez nadwyżkę⁴¹.

107. Pomocne może okazać się prześledzenie etapów tego obliczania w porządku odmiennym od zawartego w art. 15 ust. 1 rozporządzenia podstawowego.

108. „Strata całkowita”, która ma zostać pokryta opłatami produkcyjnymi, nie stanowi straty całkowitej ponoszonej przez UE w związku ze wszystkimi refundacjami wypłaconymi z tytułu wywozu w roku gospodarczym. Stanowi ją część tej straty związana z „nadwyżką przeznaczoną na wywóz”. „Nadwyżka przeznaczona na wywóz” to część produkcji UE wytwarzanej w ramach kwot produkcyjnych A i B stanowiąca nadwyżkę nad spożyciem wewnętrznym. Niezależnie od konkretnych ilości cukru rzeczywiście wywożonego istnienie takiej nadwyżki powoduje konieczność wywozu i w konsekwencji powoduje wypłatę refundacji wywozowych. Jednakże nawet jeśli produkcja nie przekroczyłaby spożycia, niektóre z wywozów wciąż uprawniałyby do refundacji. Zatem logiczne – i w pełni zgodne z zasadą samofinansowania leżącą u podstaw rozporządzenia podstawowego – jest przypisanie nadwyżce przeznaczonej na wywóz wyłącznie tej części kosztów refundacji wywozowych, które nie zostałyby poniesione, gdyby wspomniana nadwyżka nie istniała, oraz ograniczenie opłat produkcyjnych do poziomów obejmujących tylko tę część kosztu całkowitego.

109. Część kosztu całkowitego mająca zostać przypisana nadwyżce przeznaczonej na wywóz jest obliczana proporcjonalnie. Całkowitemu wolumenowi związanemu ze zobowiązaniami dotyczącymi wywozu podczas bieżącego roku gospodarczego odpowiada całkowita kwota refundacji. Ta całkowita kwota (licznik) podzielona przez całkowity wolumen (mianownik) daje średnią refundację na tonę, która to średnia refundacja zostaje następnie pomnożona przez wolumen nadwyżki przeznaczonej na wywóz w celu uzyskania kwoty związanej z tą nadwyżką – „straty całkowitej”, która warunkuje kwotę opłat produkcyjnych.

110. Powyżej, w pkt 89 i nast., wyjaśniłam, dlaczego przy określaniu „średniej straty na tonę” logiczne wydaje mi się włączenie wszystkich ilości wywożonych do mianownika ułamka, natomiast do licznika wyłącznie refundacji rzeczywiście wypłaconych. Jednakże powstaje pytanie: czy pogląd ten jest zgodny z charakterem i koncepcją obliczania „straty całkowitej”, na podstawie której określone są opłaty produkcyjne? Sądzę, że tak.

38 — Zobacz pkt 7 i 8 powyżej.

39 — Motyw 11 rozporządzenia podstawowego.

40 — Motyw 9 rozporządzenia podstawowego.

41 — Zobacz także ww. wyrok w sprawie Jülich I, pkt 42, 43.

111. „Nadwyżka przeznaczona na wywóz” nie oznacza wszystkich wywożonych ilości uprawniających do refundacji (jeśli dobrze zrozumiałam stanowisko Komisji przedstawione na rozprawie, odpowiada około połowie tych ilości). Spożycie wewnętrzne jest zaspokajane częściowo przez przywozy lub przez zapasy przenoszone z poprzedniego roku gospodarczego. W rezultacie niektóre ilości produkcji w ramach kwot A i B w danym roku gospodarczym będą spożywane w UE, niektóre wywożone, a jeszcze inne – składowane w ramach zapasów celem przeniesienia na kolejny rok gospodarczy. Niemniej jednak proporcje nie będą zgodne z wytyczoną w art. 15 ust. 1 rozporządzenia podstawowego linią podziału pomiędzy spożyciem wewnętrznym a nadwyżką przeznaczoną na wywóz.

112. Celem określenia „nadwyżki przeznaczonej na wywóz” jako etapu określenia „straty całkowitej” nie jest zatem możliwość oszacowania kwoty refundacji faktycznie wypłaconej, jeśli chodzi o każdą tonę, a raczej określenie zakresu, w jakim istnienie nadwyżki przeznaczonej na wywóz przyczynia się do zwiększenia całkowitej kwoty refundacji. Ilości faktycznie wywożone stanowią zarówno te, które są wywożone w stanie naturalnym, jak i te, które są wywożone jako produkty przetworzone, przy czym w tym drugim przypadku obejmują one zarówno ilości, odnośnie których są wypłacane refundacje, jak i te, odnośnie których żadne refundacje nie są wypłacane. Założenie, że odpowiednie proporcje znajdują zastosowanie do wszystkich zobowiązań wywozowych, z których się wywiązano, niezależnie od tego, czy były one związane z nadwyżką przeznaczoną na wywóz, wydaje mi się racjonalne. Proporcje te powinny zatem znajdować odzwierciedlenie w „średniej stracie na tonę” związanej z nadwyżką. Wynik ten jest uzyskiwany poprzez wyłączenie refundacji, które rzeczywiście nie zostały wypłacone, z „całkowitej kwoty refundacji”, o której mowa w art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia podstawowego, a nie poprzez włączenie ich do tej kwoty.

113. Również i w tym przypadku nie widzę powodu, aby odstępować od domniemania, które wyprowadziłam z brzmienia tego przepisu w pkt 74 i nast. powyżej. Sądzę zatem, że zawarte w art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia podstawowego wyrażenie „całkowita suma refundacji” obejmuje wyłącznie refundacje rzeczywiście wypłacone oraz że zaskarżone rozporządzenie jest nieważne w zakresie, w jakim obliczenie opłat na odpowiednie lata gospodarcze włącza do „całkowitej kwoty refundacji” w rozumieniu tego przepisu refundacje, o które można było wnioskować z tytułu zobowiązań dotyczących wywozu, ale o które w rzeczywistości nigdy nie wniesiono ani też ich nie wypłacono.

Inne podniesione podstawy nieważności

114. Powyższe rozważania wydają się wystarczające do udzielenia odpowiedzi na przedłożone Trybunałowi pytania dotyczące formalnej i materialnej ważności zaskarżonego rozporządzenia oraz prawidłowej wykładni art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia podstawowego. Niemniej jednak w trakcie postępowania podniesiono szereg innych zastrzeżeń dotyczących ważności zaskarżonego rozporządzenia. Zajmę się nimi pokrótce.

115. Wszystkie te zastrzeżenia wynikają zasadniczo z okoliczności, że w zaskarżonym rozporządzeniu Komisja nie zobowiązała się do ścisłego stosowania wykładni rozporządzenia podstawowego dokonanej w orzeczeniu w sprawie Jülich I. Wyjaśniłam już, iż zgadzam się ze stronami powodowymi w postępowaniu przed sądem krajowym – i ze wszystkimi, poza jednym, rządami, które wniosły uwagi – że zmiana sposobu obliczania „całkowitej kwoty refundacji” w zaskarżonym rozporządzeniu nie tylko nie była wymagana wyrokiem, ale też jest z nim niezgodna ze względu na to, że neutralizowała ona skutek tego orzeczenia, zgodnie z którym „zobowiązania dotyczące wywozu, z których należy się wywiązać” obejmowały wszystkie ilości objęte wywozem, bez względu na to, czy refundacje zostały wypłacone czy też nie. W oparciu o powyższą niezgodność podniesiono, że zaskarżone rozporządzenie narusza zasady pewności prawnej, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony uzasadnionych interesów, jak również że zostało ono w nieodpowiedni sposób uzasadnione oraz że Komisja dopuściła się w nim nadużycia władzy.

116. Jeśli chodzi o trzy pierwsze zasady, których naruszenie zarzucono, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że o ile jest ogólną regułą, iż zasada pewności prawa sprzeciwia się temu, by temporalny zakres obowiązywania aktu UE rozpoczynał się przed jego publikacją, o tyle jednak może to nastąpić na zasadzie wyjątku, gdy wymaga tego cel interesu ogólnego i gdy odbywa się to z należyтым poszanowaniem uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych⁴². Zatem z zastrzeżeniem powyższego należy uznać, że w sytuacji gdy Trybunał stwierdzi nieważność rozporządzenia Komisji na podstawie szczególnych uchybień, Komisja będzie mogła przyjąć nowe uregulowania prawne o skutku wstecznym w celu usunięcia tych uchybień, jeśli sytuacja wynikająca ze stwierdzenia nieważności jest również niezgodna z prawem UE i gdy niezgodność nie może zostać usunięta bez ustanowienia nowych przepisów.

117. W niniejszym przypadku zauważyłam⁴³, że nowe uregulowania prawne stanowiły tylko jeden ze sposobów rozwiązania tej kwestii. Zatem nie jest oczywiste, czy cel, który miał zostać osiągnięty, faktycznie wymagał przyjęcia nowego rozporządzenia. Niemniej jednak, tak czy inaczej, orzeczenie w sprawie Jülich I nie wymagało zmiany w metodzie obliczania „całkowitej kwoty refundacji”, czy to w sposób bezpośredni czy też pośredni. W zakresie, w jakim ten aspekt obliczeń nie stanowił przedmiotu oceny Trybunału, wszyscy zainteresowani mogli powziąć uzasadnione oczekiwanie, że nie zostanie on zmieniony z mocą wsteczną. Zatem zgadzam się, że zaskarżone rozporządzenie naruszało zasady pewności prawnej, niedziałania prawa wstecz oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań.

118. Jeśli chodzi o ciążący na Komisji obowiązek uzasadnienia zmiany metody obliczania „całkowitej kwoty refundacji”, należy przyznać, że preambuła zaskarżonego rozporządzenia zawiera uzasadnienie – choć moim zdaniem nie jest ono ważne – zmiany metody obliczeniowej zastosowanej w rozporządzeniu nr 1837/2002. Jasne jest również, że szczegółowe obliczenia Komisji oraz dane, na których je oparto, zostały udostępnione państwom członkowskim w ramach Komitetu Zarządzającego. Co więcej, nie wydaje się, żeby producenci cukru mieli jakikolwiek problem z uzyskaniem tych danych w czasie odpowiednim, aby móc wnieść do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności i aby Trybunałowi przedstawiono odpowiednie dokumenty w formie załączników do szeregu uwag. W tych okolicznościach wahałabym się uznać zaskarżoną decyzję za nieważną wyłącznie na tej podstawie, że nie zawierała ona pełnego uzasadnienia podstawy prawnej.

119. Wreszcie, Trybunałowi został przedłożony zarzut nadużycia władzy w dwojaki sposób. Bardziej ogólnie rzecz ujmując, podniesiono, że kompetencje Komisji w zakresie przyjmowania nowego rozporządzenia nie obejmowały wprowadzania zmian do metody obliczania „całkowitej kwoty refundacji”. Choć zgadzam się z powyższą argumentacją, nie uznaję za konieczne postrzeganie jej jako odrębnej podstawy nieważności. Ujmując rzecz ściślej, podniesiono, że podejście Komisji uzasadnione było nie troską o zapewnienie zgodności z art. 15 rozporządzenia podstawowego, ale wiedzą, iż we własnych źródłach budżetowych nie było zasobów wystarczających dla dokonania refundacji, które byłyby wymagane, jeśli nie zostałyby wprowadzone żadne zmiany w „całkowitej kwocie refundacji”, efektem czego konieczne byłyby kolejne składki z państw członkowskich. Sytuacja taka, gdyby została dowiedziona, oznaczałaby moim zdaniem jawne nadużycie władzy. Niemniej jednak w kontekście niniejszych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunałowi nie przedstawiono dowodów pozwalających na wyciągnięcie wniosku, czy miało to miejsce czy też nie.

120. Teraz z kolei zajmę się dwoma zagadnieniami podniesionymi wyłącznie w sprawie British Sugar, z których niemniej jednak jedno ma znaczenie we wszystkich powiązanych postępowaniach, a drugie może być istotne w niektórych innych państwach członkowskich.

42 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie C-256/07 Mitsui & Co. Deutschland, Zb.Orz. s. I-1951, pkt 32.

43 — W pkt 66 powyżej.

Odsetki od zwrotów

121. Jasne jest, że niektóre kwoty opłat produkcyjnych zostały nadpłacone na podstawie nieważnego prawodawstwa UE. W przypadku podniesionych w odpowiedniej formie roszczeń nawet na wiele lat po ich pobraniu konieczny jest ich zwrot producentom przez agencje krajowe, a z kolei agencjom krajowym – przez UE. W przypadku wszelkich postępowań mających za przedmiot uzyskanie takiego zwrotu istotne jest, czy od takich kwot naliczane są odsetki.

122. W postępowaniu przed sądem krajowym w sprawie *British Sugar* spółce tej zgodnie z prawem angielskim co do zasady przysługuje roszczenie o odsetki, jednakże agencja krajowa podnosi, że nie można ich przyznać, ponieważ ona sama nie może zażądać odsetek od UE. Agencja krajowa powołuje się na pkt 4 zaleceń Komisji skierowanych do państw członkowskich w przedmiocie zastosowania zaskarżonego rozporządzenia⁴⁴, który zasadniczo stanowi, że nie można odliczyć od środków własnych UE żadnych odsetek od kwot zwróconych producentom przez państwa członkowskie ze względu na to, iż odpowiednie przepisy nie zawierają podstawy takiego odliczenia.

123. W związku z powyższym sąd krajowy zwraca się z pytaniami, czy prawo UE sprzeciwia się przyznawaniu odsetek producentom, jeśli agencja krajowa nie może zwrócić się o odpowiadające im odsetki ze źródeł własnych UE, czy prawdą jest, że nie można wnosić roszczenia o takie odsetki, i czy prawo UE sprzeciwia się wykonywaniu przez sąd krajowy lub agencję krajową przysługującego im na gruncie prawa krajowego prawa do swobodnej oceny w przedmiocie nieprzyznania lub też niezasądzenia odsetek.

124. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem w przypadku braku przepisów prawa UE dotyczących zwrotu opłat nienależnie pobranych na podstawie rozporządzeń UE, których nieważność stwierdzono, wszelkie kwestie poboczne – takie jak ewentualna zapłata odsetek, w tym dzień, od którego powinny być one naliczane, oraz ich stopę – należy rozwiązywać zgodnie z przepisami krajowymi⁴⁵. Niemniej jednak sąd krajowy nie jest pewien, w jakim zakresie przepisy UE, a w szczególności te dotyczące możliwości – lub jej braku – uzyskania przez państwo członkowskie odsetek z funduszy UE, mogą ograniczać zastosowanie tych zasad krajowych.

125. Wydaje mi się, iż punktem wyjścia musi być pierwotna przyczyna przyznania odsetek w ogóle, a przyczyny tej należy szukać w zakazie wzbogacenia, które w powszechnej terminologii prawniczej nazywane jest „niesłusznym” lub, w wielu systemach prawa cywilnego, „bezpodstawnym” czy też „nienależnym”⁴⁶.

126. W wyroku w sprawie *Masdar*⁴⁷ wielka izba orzekła: „Według zasad wspólnych dla praw państw członkowskich osoba ponosząca stratę, która powoduje przysporzenie w majątku innej osoby bez podstawy prawnej tego wzbogacenia, tytułem zasady ogólnej ma prawo do odszkodowania do wysokości tej straty ze strony wzbogaconej osoby. [...] [S]karga oparta na bezpodstawnym wzbogaceniu, jaka jest przewidziana w większości krajowych systemów prawnych, nie zawiera przesłanki bezprawnego zachowania lub winy po stronie pozwanej. [...] Natomiast [...] istotne jest, aby wzbogacenie było pozbawione jakiejkolwiek ważnej podstawy prawnej. [...] Zważywszy, że bezpodstawne wzbogacenie, takie jak zdefiniowane powyżej, stanowi źródło zobowiązania

44 — W przedłożonej Trybunałowi wersji nieoficjalnej.

45 — Zobacz wyrok z dnia 15 września 1998 r. w sprawach połączonych od C-279/96 do C-281/96 *Ansaldo Energia i in.*, Rec. s. I-5025, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także wyrok z dnia 8 marca 2001 r. w sprawach połączonych C-397/98 i C-410/98 *Metallgesellschaft i in.*, Rec. s. I-1727, pkt 86; wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-470/04 *N*, Zb.Orz. s. I-7409, pkt 60.

46 — W celu zapoznania się z najnowszymi badaniami porównawczymi zob.: R. Williams, *Unjust Enrichment and Public Law: A Comparative Study of England, France and the EU*, Hart 2010.

47 — Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-47/07 *P Masdar (UK)* przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9761, pkt 44–47.

pozaumownego wspólne porządkom prawnym państw członkowskich, Wspólnota nie może uchylić się od zastosowania wobec niej tych samych zasad, jeżeli osoba fizyczna lub prawna zarzuca jej, iż w nieusprawiedliwiony sposób wzbogaciła się jej kosztem”. Wydaje się, że słowa te znajdują szczególne zastosowanie do okoliczności niniejszych spraw.

127. Gdy budżet UE uzyska od podmiotu gospodarczego – w sposób bezpośredni czy też pośredni – kwotę, do której nie był uprawniony zgodnie z prawem, wówczas ma miejsce bezpodstawne wzbogacenie. W znacznym stopniu sytuacja ta zostaje naprawiona poprzez spłatę danej kwoty głównej. Niemniej jednak w okresie między pobraniem tej kwoty a jej zwrotem dysponowała nią UE, a nie podmiot gospodarczy. Skoro zatem kwoty znajdowały się w dyspozycji jednej strony, a nie drugiej, to odsetki mogły przysługiwać tej pierwszej stronie, a nie tej drugiej.

128. W tej sytuacji istotne jest nie tyle potencjalne bezpodstawne wzbogacenie strony znajdującej się w posiadaniu danej kwoty, ile niemożność normalnego wzbogacenia się ze strony osoby pozbawionej tej kwoty. Taką logiką kierował się Trybunał w pkt 82–89 wyroku w sprawach połączonych *Metallgesellschaft i in.*⁴⁸, dochodząc do wniosku, że przedwczesne pobranie podatku sprzeczne z prawem UE uprawniało podatnika do żądania „kwoty odsetek, która zostałaby wygenerowana przez kwotę, której nie można było wykorzystać w wyniku przedwczesnego pobrania podatku”. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Masdar* zasada ta musi znajdować zastosowanie również w sytuacji, kiedy to sama UE, a nie państwo członkowskie, odpowiada za błąd popełniony przy pobieraniu opłat.

129. W rezultacie sądzę, że zasada ogólna sprzeciwiająca się bezpodstawnemu wzbogaceniu wymaga, aby wytwórca cukru uprawniony do odzyskania opłaty pobranej przez właściwą agencję krajową oraz wpłaconej do budżetu UE miał możliwość żądania odsetek od danej kwoty za okres, w którym nie dysponował on tą kwotą.

130. Co więcej, ze względu na to, że sumą tą dysponował wyłącznie budżet UE, a nie państwo członkowskie, agencja krajowa, której obowiązkiem jest wypłata odsetek, musi mieć możliwość odzyskania tych odsetek, podobnie jak kwoty głównej, z budżetu UE.

131. W tym ostatnim względzie nie przekonuje mnie argumentacja, zgodnie z którą żadne postanowienia zawarte w przepisach dotyczących środków własnych nie przewidują wypłaty odsetek. W celu umożliwienia zastosowania zasady ogólnej takiej jak powołana powyżej nie jest potrzebny żaden wyraźny przepis, nie przywołano również żadnego przepisu, który mógłby sprzeciwić się wypłacie odsetek. Przeciwnie, przedmiotowe prawodawstwo⁴⁹ zawiera wyraźny przepis dotyczący zapłaty odsetek przez państwo członkowskie w przypadku opóźnienia w dokonaniu zapisu na rachunku wymagalnych kwot. Niesprawiedliwe byłoby, gdyby nie istniała możliwość uzyskania odsetek w sytuacji odwrotnej, gdy kwoty zostały niesłusznie pobrane.

132. Komisja twierdzi jednak, że 25% kwoty opłat produkcyjnych zatrzymanych przez państwa członkowskie „tytułem kosztów poboru” powinno służyć do pokrycia wszelkich odsetek, do których wypłacenia agencja krajowa jest zobowiązana zgodnie z prawem krajowym. Wychodzi ona z założenia, że w przypadku pobrania kwot przez państwa członkowskie i wpłacenia ich do budżetu źródeł własnych UE związek pomiędzy płatnikiem a państwem członkowskim nie może zostać oparty na tej samej podstawie co związek pomiędzy państwem członkowskim a UE. Niepobranie przez agencję krajową należnej opłaty nie zwalnia państwa członkowskiego z obowiązku wpłacenia danej kwoty do budżetu UE wraz ze wszelkimi należnymi odsetkami⁵⁰. Idąc tym samym tokiem rozumowania, okoliczność, że państwo członkowskie może być zobowiązane do zapłacenia, ze środków własnych, odsetek od zwrotu kwot niesłusznie pobranych opłat, nie skutkuje odpowiadającym mu uprawnieniem do żądania odsetek od UE w kontekście korekty rachunków. Zatrzymane przez państwo członkowskie

48 — Przytoczonym w przypisie 45 powyżej.

49 — Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie systemu środków własnych (zob. pkt 12 powyżej).

50 — Zobacz wyrok Trybunału z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-392/02 Komisja przeciwko Danii, Zb.Orz. s. I-9811, pkt 63.

25% przeznaczone jest na pokrycie wszystkich kosztów związanych z pobraniem, łącznie z kosztami wynikającymi z ustawodawstwa krajowego dotyczącego konsekwencji nadpłat. Skoro wypłata odsetek przyznanych na podstawie prawa krajowego została nakazana w ramach postępowania krajowego, należy je postrzegać jako koszty poboru.

133. Powyższa argumentacja nie przekonuje mnie. Jeśli niepobranie przez agencję krajową należnej opłaty nie zwalnia państwa członkowskiego z ciążącego na nim obowiązku wpłacenia danej kwoty do budżetu UE wraz ze wszelkimi należnymi odsetkami, logicznym wnioskiem jest, że w przypadku bezprawnego nałożenia przez prawodawstwo UE opłaty pobieranej i wpłacanej do budżetu UE przez państwa członkowskie, które następnie zobowiązane są do zwrotu przedmiotowych kwot płatnikom wraz z odsetkami, UE nie jest zwolniona z obowiązku zwrotu tych kwot państwom członkowskim wraz z odpowiednimi odsetkami.

134. Jeśli chodzi o zatrzymane przez państwa członkowskie 25%, prawdą jest, że przyjęcie tak wysokiej stopy musi zakładać zastanawiający stopień nieskuteczności, skoro ma ono rzeczywiście na celu pokrycie tylko kosztów pobrania opłaty. Należy żywić nadzieję, że jedynie część będzie rzeczywiście służyć temu celowi. Niemniej jednak nic w prawodawstwie dotyczącym środków własnych nie wskazuje na to, że reszta przeznaczona jest na pokrycie odsetek od kwot zwróconych ze względu na to, iż zostały one niesłusznie pobrane na podstawie uregulowań UE, których nieważność stwierdzono – co nie wchodzi w zakres zwykłego znaczenia pojęcia „poboru”.

135. W tym względzie wydaje mi się, że najbardziej oczywistym podejściem jest to przyjęte przez rząd francuski we wniesionych przez niego uwagach, zgodnie z którymi łączna kwota opłat zostaje po prostu podzielona pomiędzy UE a państwo członkowskie. W takim przypadku 75% opłat jest wpłacane do budżetu UE, natomiast 25% zatrzymane zostaje przez państwo członkowskie. W konsekwencji 75% kwoty, jaką należy zwrócić wraz z należnymi odsetkami odpowiadającymi tej części, należy przekazać do budżetu UE, a pozostałą część – państwu członkowskiemu.

136. Na pierwsze dwie części pytania czwartego High Court należy w związku z powyższym odpowiedzieć w ten sposób, że prawo UE nie sprzeciwia się uzyskaniu przez podmioty gospodarcze od odpowiedniej agencji krajowej odsetek od kwot nadpłaconych na podstawie rozporządzenia, którego nieważność została stwierdzona, ani też uzyskaniu przez tę agencję ekwiwalentnych odsetek z budżetu UE.

137. Pozostaje jeszcze trzecia część tego pytania: czy prawo UE sprzeciwia się wykonywaniu przez sąd krajowy przysługującego mu na podstawie prawa krajowego uprawnienia do dokonania swobodnej oceny celem całkowitej rezygnacji z zasądzenia odsetek?

138. Jeśli chodzi o sąd krajowy, takie uprawnienie do dokonania swobodnej oceny zostało mu przyznane w sekcji 35A (1) ustawy o sądownictwie wyższym (Senior Courts Act 1981): „[...] w postępowaniu [...] o zwrot wierzytelności [...] w każdej kwocie w sprawie, w której wydawany jest wyrok, mogą zostać ujęte odsetki z zastosowaniem stopy procentowej uznanej za właściwą przez sąd naliczane od całej wierzytelności lub od jej części [...] za cały okres pomiędzy datą powstania roszczenia a [dokonaniem wypłaty lub wydaniem wyroku] lub za jakąkolwiek część tego okresu” [tłumaczenie nieoficjalne].

139. Zgodnie z orzecznictwem takie zasady krajowe znajdują zastosowanie przy wydawaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania odsetek w sprawach takich jak niniejsza.

140. Niemniej jednak ma to miejsce „w przypadku braku przepisów prawa [UE] dotyczących zwrotu opłat nieprawidłowo pobranych na podstawie przepisów [UE], których nieważność stwierdzono”⁵¹.

51 — Zobacz ww. w przypisie 45 wyrok w sprawach połączonych Ansaldo Energia i in., pkt 28.

141. W niniejszych sprawach takie „przepisy” prawa UE mogą nie występować, ale wydaje mi się, że szczególne regulacje krajowe muszą ustąpić pierwszeństwa zasadzie ogólnej wspólnej dla systemów prawnych państw członkowskich i uznawanej przy stosowaniu prawa UE. Zgodnie z tą zasadą istnieje możliwość odzyskania odsetek, mająca na celu zadośćuczynienie za pozbawienie możliwości korzystania z kwot nieprawidłowo pobranych. Jeśli występuje jakaś uzasadniona przyczyna obniżenia kwoty przyznanych odsetek (przykładowo w wyniku zachowania strony powodowej), sąd krajowy może skorzystać z przysługującej mu na podstawie prawa krajowego swobody oceny. Niemniej jednak sama okoliczność, że może wystąpić strata dla budżetu UE, nie może zostać poczytana za stanowiącą na mocy prawa UE uzasadnioną przyczynę tego obniżenia.

Właściwy kurs wymiany

142. Ostatnie pytanie należy rozważyć wyłącznie na okoliczność przypadku, w którym wypłaty mają być dokonane w walucie innej niż euro. W związku z powyższym spośród trzech postępowañ zagadnienie to dotyczy wyłącznie British Sugar, choć może mieć znaczenie również w innych państwach członkowskich. Biorąc pod uwagę, że i) kwoty nadpłacone pierwotnie zostały wyrażone w euro, a następnie w różnych terminach, celem pobrania zostały przeliczone na funty, ii) wszelkie wypłaty na rzecz agencji krajowej z budżetu UE będą musiały zostać przeliczone z euro na funty w późniejszym czasie oraz że iii) w przedmiotowym czasie wystąpiły różnice w kursie wymiany walut – jaką datę bądź jakie daty należy zastosować do obliczenia wszystkich niezbędnych przeliczeń?

143. Zgodnie z art. 6 zaskarżonego rozporządzenia art. 1–4 znajdują zastosowanie od wejścia w życie odpowiednich uregulowań, których przepisy zastępują. Co więcej, pkt 5 skierowanych do państw członkowskich zaleceń Komisji dotyczących stosowania zaskarżonego rozporządzenia⁵² stanowi: „W przypadku pobranych opłat dotyczących cukru państwa członkowskie, które nie przyjęły euro, dokonały przeliczenia kwot ustalonych w euro w odpowiednich przepisach dotyczących cukru celem zapisania tych kwot na rachunek zasobów własnych. Dla celu zachowania spójności oraz z uwagi na to, że korygowanie rozporządzenia znajduje zastosowanie z mocą wsteczną, ten sam kurs wymiany, który państwa członkowskie zastosowały w chwili obliczenia pierwotnych opłat cukrowych, znajdować będzie również zastosowanie do przeliczenia skorygowanych opłat. Chociaż kwestia zwrotu nienależnie uiszczonych opłat jest regulowana przez prawo krajowe, zastosowanie kursu historycznego wydaje się zgodne z wewnętrznym charakterem i z celami zwrotu oraz z celem unikania zakłóceń w zakresie wprowadzania zwrotów w życie w różnych państwach członkowskich” [tłumaczenie nieoficjalne]. Następnie Komisja w zaleceniach tych przypomina państwom członkowskim o corocznych regulacjach, w których na każdy rok gospodarczy, jakiego te regulacje dotyczą, ustalany jest konkretny kurs wymiany, znajdujący zastosowanie w szczególności do opłat produkcyjnych dla walut tych państw członkowskich, które nie przyjęły jednolitej waluty.

144. W Anglii i Walii strona pozwana może, jeśli to uzasadni, żądać kwoty pieniężnej wyrażonej w walucie obcej. Jeśli jej się to uda, zostaje jej przyznana kwota w tej walucie „lub odpowiednik w funtach sterlingach na dzień wypłaty”⁵³. Na tej podstawie British Sugar domaga się przed sądem krajowym zwrotu nadpłaconej kwoty ustalonej w euro i przeliczonej na funty po kursie znajdującym zastosowanie w momencie wypłaty.

145. Sąd krajowy pyta, czy prawo UE określa mający zastosowanie kurs wymiany, a jeśli tak, to czy art. 6 zaskarżonego rozporządzenia wymaga zastosowania stawki wykorzystywanej do obliczenia pierwotnej opłaty; jeśli tak, to czy art. 6 jest ważny.

52 — Zobacz przypis 44 powyżej.

53 — British Sugar cytuje w tym względzie Practice Directions 16, pkt 16, art. 9 ust. 1, i pkt 40B art. 10 Civil Procedure Rules [kodeksu postępowania cywilnego].

146. Doszłam już do wniosku, że zaskarżone rozporządzenie jest nieważne w całości pod względem formalnym oraz że jest nieważne pod względem materialnym w zakresie, w jakim jest oparte o szczególną metodę obliczania. W tym świetle wydaje się nieistotne dalsze rozpatrywanie znaczenia i ważności art. 6, który dotyczy wyłącznie dat wejścia w życie i stosowania przepisów, które uważam za nieważne.

147. Jednakże skoro to samo zagadnienie dotyczyć będzie jakiegokolwiek kolejnego rozporządzenia przyjętego w celu zastąpienia zaskarżonego rozporządzenia, ważne jest, aby zadać pytanie, czy data określenia właściwego kursu wymiany w jakimkolwiek stopniu stanowi zagadnienie prawa UE.

148. Kurs wymiany znajdujący zastosowanie jest co do zasady „kwestią poboczną względem zwrotów” w rozumieniu orzecznictwa⁵⁴, a zatem powinien być określany zgodnie z przepisami krajowymi.

149. Niemniej jednak, jak zauważa Komisja, przepisy te nie działają w próżni i sąd krajowy nie może pominąć pewnych aspektów, które są regulowane przez prawo UE – w szczególności okoliczności, że poszczególne kursy wymiany na każdy rok gospodarczy były stosowane w momencie pierwotnego pobierania opłat produkcyjnych. Zgadzam się z Komisją, że logiczne wydawałoby się uwzględnienie tych kursów wymiany, gdyby roszczenie producenta miało zostać ustalone w oparciu o *restitutio in integrum*. Jeśli jednak na podstawie przepisów krajowych zastosowanie znaleźć miałby nowszy kurs wymiany walut, wydaje się, iż byłoby wskazane, gdyby sąd krajowy uwzględnił przy przyznawaniu odsetek ewentualne nieoczekiwane zyski lub straty.

Wnioski

150. W świetle poprzednich rozważań sądzę, że w odpowiedzi na pytania przedłożone przez Finanzgericht Düsseldorf (Niemcy), High Tribunal of Justice of England and Wales (Zjednoczone Królestwo) oraz Tribunal de grande instance de Nanterre (Francja) Trybunał powinien orzec w następujący sposób:

- rozporządzenie Komisji (WE) nr 1193/2009 z dnia 3 listopada 2009 r. dokonujące sprostowania rozporządzeń (WE) nr 1762/2003, (WE) nr 1775/2004, (WE) nr 1686/2005 i (WE) nr 164/2007 oraz ustalające wysokość opłat produkcyjnych dla sektora cukru na lata gospodarcze 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 i 2005/2006 jest nieważne pod względem formalnym ze względu na to, że powołuje się jako na podstawę prawną na rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru, a w szczególności na jego art. 15 ust. 8 tiret pierwsze i art. 16 ust. 5;
- rozporządzenie nr 1193/2009 jest nieważne pod względem materialnym w zakresie, w jakim obliczanie opłat ustalonych na dane lata gospodarcze włącza do „całkowitej kwoty refundacji”, o której mowa w art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1260/2001, refundacje, o które można było wnioskować z tytułu zobowiązań dotyczących wywozu, ale o które w rzeczywistości nigdy nie wniesiono ani też ich nie wypłacono;
- wyrażenie „całkowita kwota refundacji” użyte w art. 15 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1260/2001 obejmuje wyłącznie refundacje rzeczywiście wypłacone;
- prawo UE nie sprzeciwia się odzyskiwaniu przez podmioty gospodarcze od odpowiedniej agencji krajowej odsetek od kwot nadpłaconych na podstawie nieważnego rozporządzenia ani odzyskiwaniu przez tę agencję odpowiadających im odsetek z budżetu UE; sąd krajowy, korzystając z prawa do swobodnej oceny, które może przysługiwać mu na podstawie prawa krajowego do niezasądzenia odsetek w takiej sytuacji, musi uwzględnić okoliczność, że odpowiedzialność za

54 — Zobacz pkt 124 powyżej.

niezgodność z prawem pierwotnej opłaty można przypisać UE oraz że prawo UE zakazuje „bezpodstawnego zubożenia” strony pozbawionej możliwości korzystania sumą pieniężną w wyniku stosowania przepisu, który to prawo narusza;

- kiedy sąd krajowy nakazuje agencji krajowej wypłatę kwot nadpłaconych w oparciu o nieważne rozporządzenie w walucie innej niż euro, a następnie przeliczonej na euro przy wpłacie do budżetu UE, kwestie poboczne – takie jak te przykładowo dotyczące waluty, w której wypłata jest nakazana, oraz daty odpowiedniej dla określenia właściwego kursu wymiany – powinny być rozstrzygane zgodnie z prawem krajowym z uwzględnieniem wszelkich reguł prawa UE znajdujących zastosowanie w powiązanych dziedzinach, takich jak przyznanie odsetek.