WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 26 października 2006 r. *

W sprawie C-248/04

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy) postanowieniem z dnia 9 czerwca 2004 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 czerwca 2004 r., w postępowaniu:

Koninklijke Coöperatie Cosun UA

przeciwko

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, J.N. Cunha Rodrigues i M. Ilešič (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: niderlandzki.

rzecznik generalny: C. Stix-Hackl,
sekretarz: M.M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 marca 2006 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Koninklijke Coöperatie Cosun UA przez N.J. Heldera i M. Slotbooma, advocaten,

— w imieniu Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit przez E. R. Kleijwegta, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Królestwa Holandii przez H.G. Sevenster i C.M. Wissels oraz D.J. M. de Grave'a, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez F. Ruggeri Laderchiego i B. Driessena, a następnie przez B. Driessena i A. Gregorio Merinę, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez M. Nolina i X. Lewisa, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez F. Tuytschaevera, advocaat,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 maja 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności rozporządzenia Rady (EWG) nr 1785/81 z dnia 30 czerwca 1981 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 177, str. 4), zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 305/91 z dnia 4 lutego 1991 r. (Dz.U. L 37, str. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem podstawowym"), oraz rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2670/81 z dnia 14 września 1981 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze dotyczące produkcji cukru przewyższającej kwotę, zmienionego rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 3559/91 z dnia 6 grudnia 1991 r. (Dz.U. L 336, str. 26) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2670/81").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Koninklijke Coöperatie Cosun UA (zwanym dalej „Cosun"), spółdzielnią z siedzibą w Niderlandach, a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (niderlandzkim ministrem rolnictwa, przyrody i jakości żywności, zwanym dalej „ministrem"), reprezentowanym przez Hoofdproductschap Akkerbouw (zwanym dalej „HPA"), w przedmiocie opłaty nałożonej na Cosuna na podstawie art. 26 rozporządzenia podstawowego i art. 3 rozporządzenia nr 2670/81.

Ramy prawne

Wspólna organizacja rynków w sektorze cukru

3 Celami rozporządzenia podstawowego w ramach wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru jest utrzymanie niezbędnych gwarancji w odniesieniu do zatrudnienia i standardu życia producentów produktów podstawowych oraz

wytwórców cukru we Wspólnocie Europejskiej oraz zapewnienie dostaw cukru dla wszystkich konsumentów po rozsądnych cenach poprzez stabilizację rynku cukru.

4 W tych celach reguluje ono produkcję, przywóz i wywóz cukru. Przewiduje ono w szczególności system kwot produkcyjnych, który zgodnie z motywem piętnastym stanowi środek zapewnienia producentom cen wspólnotowych i zbytu ich produkcji.

5 W ramach systemu kwot art. 24 rozporządzenia podstawowego ustala dla każdego roku gospodarczego (to znaczy okresu od dnia 1 lipca jednego roku do dnia 30 czerwca roku następnego) ilości podstawowe dla „cukru A" i „cukru B", które każde państwo członkowskie winno rozdzielić między producentów cukru zarejestrowanych na jego terytorium. W ten sposób przedsiębiorstwom produkcyjnym przyznawana jest na każdy rok gospodarczy kwota A i kwota B. Cukier wyprodukowany w ilości przekraczającej kwoty A i B jest nazywany „cukrem C".

6 Cukier C nie korzysta ani z systemu wsparcia cen, ani z refundacji wywozowych. Ponadto cukier C nie może być zbywany na rynku wewnętrznym i w związku z tym musi być zbywany poza Wspólnotą by być sprzedanym na rynku światowym. Artykuł 26 rozporządzenia podstawowego stanowi w tym względzie, co następuje:

„1. [...] cukier C, który nie jest przenoszony na podstawie art. 27 [...], nie może być zbywany na wspólnotowym rynku wewnętrznym, lecz musi zostać wywieziony bez dalszego przetworzenia przed dniem 1 stycznia następującym po upływie danego roku gospodarczego.

[...].

3. Szczegółowe zasady stosowania niniejszego artykułu zostaną przyjęte zgodnie z procedurą określoną w art. 41.

Zasady takie powinny przewidywać w szczególności opłatę, która będzie nakładana na cukier C [...] określony w ust. 1, dla którego nie przedstawiono żadnego dowodu, przed datą, która zostanie określona, potwierdzającego jego wywóz bez dalszego przetworzenia w ciągu ustanowionego okresu" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

7 Zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia podstawowego „każde przedsiębiorstwo może podjąć decyzję o przeniesieniu na następny rok gospodarczy, z zaliczeniem na poczet produkcji tego roku, całości lub części produkcji cukru przekraczającej kwotę A".

8 Przyjęte na podstawie art. 26 ust. 3 rozporządzenia podstawowego rozporządzenie nr 2670/81 ustala warunki, w których wywóz cukru C uważa się za dokonany.

9 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2670/81 stanowi:

„Wywóz określony w art. 26 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1785/81 uważa się za dokonany, jeżeli:

a) cukier C [...] jest wywożony z państwa członkowskiego, na terytorium którego został wyprodukowany,

b) dane zgłoszenie wywozowe zostało przyjęte przez państwo członkowskie określone w lit. a) przed 1 stycznia następującym po upływie roku gospodarczego, w trakcie którego cukier C [...] został wyprodukowany,

c) cukier C [...] opuścił obszar celny Wspólnoty najpóźniej w terminie 60 dni od 1 stycznia określonego w lit. b),

d) produkt został wywieziony bez refundacji lub opłaty wyrównawczej [...] w stanie naturalnym z państwa członkowskiego określonego w lit. a).

Z wyjątkiem przypadku siły wyższej, jeżeli nie są spełnione wszystkie warunki przewidziane w akapicie pierwszym, daną ilość cukru C [...] uważa się za zbytą na rynku wewnętrznym.

W przypadku siły wyższej właściwa agencja państwa członkowskiego, na terytorium którego cukier C [...] został wyprodukowany, przyjmuje środki niezbędne z punktu widzenia okoliczności, na które powołuje się zainteresowana strona".

10 Zgodnie z motywem trzecim rozporządzenia nr 2670/81 „przy ustaleniu opłaty nakładanej w przypadku sprzedaży na rynku wewnętrznym [niezbędne jest traktowanie cukru C, który nie został wywieziony, na warunkach porównywalnych jak cukier] przywożony z państw nieczłonkowskich" i "w tym celu należy tak ustalić opłatę, aby z jednej strony uwzględniona została najwyższa opłata przywozowa dla cukru [...], która była stosowana w pewnym okresie i z drugiej strony kwota stawki ryczałtowej ustalonej na podstawie kosztów sprzedaży cukru przywożonego z państw nieczłonkowskich. Ten określony okres obejmuje rok gospodarczy, w którym dany cukier [...] został wyprodukowany i następujące po tym roku gospodarczym sześć miesięcy".

11 Artykuł 3 rozporządzenia nr 2670/81 przewiduje:

„1. Zainteresowane państwo członkowskie nakłada na ilości, które w rozumieniu art. 1 ust. 1 zostały sprzedane na rynku wewnętrznym, opłatę równą sumie:

a) dla cukru C za 100 kilogramów:

— najwyższej opłacie przywozowej za 100 kilogramów cukru białego lub nierafinowanego, w zależności od okoliczności, obowiązującej w okresie obejmującym rok gospodarczy, w czasie którego wyprodukowano dany cukier, i sześć miesięcy następujących po tym roku gospodarczym, i

— 1,00 [EUR]

[...].

4. W przypadku ilości cukru C [...], które przed wywozem zostały zniszczone lub uszkodzone bez możliwości odzyskania, w okolicznościach uznanych przez właściwe władze zainteresowanego państwa członkowskiego za przypadek działania siły wyższej, nie nakłada się danych kwot, określonych w ust. 1".

Uregulowania celne

12 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1430/79 z dnia 2 lipca 1979 r. w sprawie zwrotu lub umarzania należności celnych przywozowych lub wywozowych (Dz.U. L 175, str. 1) zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3069/86 z dnia 7 października 1986 r. (Dz.U. L 286, str. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1430/79") stanowi:

„Zwrot lub umorzenie należności celnych przywozowych może nastąpić w szczególnych sytuacjach [...], które wynikają z okoliczności niespowodowanych nieuczciwym działaniem lub oczywistym niedbalstwem osoby zainteresowanej.

Sytuacje, w których można zastosować akapit pierwszy, oraz zasady postępowania w tym celu określane są zgodnie z przewidzianą procedurą [przewidzianą dla wydania przepisów wykonawczych]. Zwrot lub umorzenie mogą podlegać szczególnym warunkom" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

13 Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1430/79 przez „należności celne przywozowe" rozumie się „zarówno cła i opłaty o skutku równoważnym, jak i rolne opłaty wyrównawcze i inne opłaty przywozowe ustanowione w ramach wspólnej polityki rolnej lub odrębnych przepisów mających zastosowanie na podstawie art. 235 traktatu do niektórych towarów uzyskanych w wyniku przetworzenia produktów rolnych".

14 Artykuł 4 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3799/86 z dnia 12 grudnia 1986 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania art. 4a, 6a, 11a i 13 rozporządzenia nr 1430/79 (Dz.U. L 352, str. 19) wymienia szczególne sytuacje, które wynikają z okoliczności niespowodowanych ani nieuczciwym działaniem, ani oczywistym

niedbalstwem osoby zainteresowanej w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1430/79. Również inne okoliczności mogą być uznane za stanowiące takie szczególne sytuacje w drodze indywidualnej oceny w ramach procedury wymagającej udziału Komisji Wspólnot Europejskich.

Postępowanie przed sądem krajowym

15 Cosun, będący spółdzielnią z siedzibą w Niderlandach, wyprodukował cukier C w latach gospodarczych 1991/1992 i 1992/1993. W roku 1993 sprzedał pewną ilość partii cukru C różnym kontrahentom w celu ich wywozu odpowiednio do Chorwacji, Słowenii i Maroka.

16 Przy tych transakcjach doszło do oszustw popełnionych przez kontrahentów Cosuna bez jego wiedzy, które charakteryzowało w szczególności nieprawidłowe ostemplowanie dokumentów T5, przeznaczonych do poświadczenia, że dane partie cukru C faktycznie opuściły terytorium Wspólnoty.

17 Dochodzenie w sprawie działań tych kontrahentów zostało wszczęte przez właściwe władze niderlandzkie, które powiadomiły o tym HPA, organ odpowiadający w Niderlandach za wykonanie przepisów w dziedzinie wspólnej organizacji rynków. Cosun nie został natomiast początkowo poinformowany o tym dochodzeniu.

18 Decyzją z dnia 25 kwietnia 1994 r., zmienioną decyzją z dnia 13 czerwca 1994 r., HPA nakazał Cosunowi na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 zwrot kwoty 6 250 856,78 NLG (2 836 515,14 EUR) z tego powodu, że nie wykazał on, iż określone partie cukru C opuściły terytorium Wspólnoty.

19 Po oddaleniu odwołania przez HPA Cosun wniósł skargę przeciwko tej decyzji w sprawie oddalenia do College van Beroep voor het bedrijfsleven i jednocześnie na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 1430/79 złożył do HPA wniosek o umorzenie nałożonej opłaty.

20 Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o ten wniosek o umorzenie, władze niderlandzkie przekazały go Komisji, która była właściwa dla jego rozpatrzenia, załączając do niego opinię pozytywną. Decyzją REM 19/01 — oznaczoną również numerem C(2002) 1580 wersja ostateczna — z dnia 2 maja 2002 r. Komisja stwierdziła, że wniosek ten jest niedopuszczalny. Cosun wniósł zatem skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji do Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich. Wyrokiem z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie T-240/02 Koninklijke Coöperatie Cosun przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-4237, Sąd oddalił tą skargę jako niedopuszczalną. Odwołanie wniesione przez Cosuna od tego wyroku zostało oddalone wyrokiem z dnia dzisiejszego w sprawie C-68/05 P Koninklijke Coöperatie Cosun przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-10367.

21 Jeżeli chodzi w drugiej kolejności o skargę wniesioną do College van Beroep voor het bedrijfsleven na decyzję HPA oddalającą odwołanie Cosuna, sąd ten zawiesił postępowanie po raz pierwszy w oczekiwaniu na wyrok Trybunału z dnia 7 września 1999 r. w sprawie C-61/98 De Haan, Rec. str. I-5003, biorąc pod uwagę podobieństwo między tymi dwiema sprawami.

22 W wyżej wymienionym wyroku w sprawie De Haan, którego przedmiotem były cła, Trybunał orzekł, że wymogi starannego dochodzenia przez władze krajowe, jeżeli brak jest jakiegokolwiek nieuczciwego zachowania lub niedbalstwa obciążającego dłużnika celnego, który nie został poinformowany o wszczęciu dochodzenia, mogą stanowić szczególną sytuację w rozumieniu art. 13 rozporządzenia nr 1430/79, wobec czego okoliczność, iż władze krajowe w interesie dochodzenia rozmyślnie dopuściły do popełnienia naruszeń i nieprawidłowości, pozwalając w ten sposób na powstanie długu celnego obciążającego głównego zobowiązanego, postawiła go w wyjątkowej sytuacji względem innych podmiotów wykonujących tą samą działalność.

23 Po wznowieniu postępowania głównego College van Beroep voor het bedrijfsleven oddalił różne zarzuty podniesione przez Cosuna w uzasadnieniu skargi. Orzekł on w szczególności, że powołanie się na siłę wyższą było bezzasadne, ponieważ niewypełnienie obowiązków przez kontrahenta jest znanym i zwykłym ryzykiem handlowym.

24 Ponieważ Cosun podniósł również, że znalazł się w sytuacji szczególnej, która uzasadnia umorzenie należności na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 1430/79, College van Beroep voor het bedrijfsleven stwierdził, że pod względem faktycznym sytuacja Cosuna była jak najbardziej podobna do sytuacji spółki De Haan Beheer BV w postępowaniu, w którym zapadł przywołany wyżej wyrok w sprawie De Haan.

25 College van Beroep voor het bedrijfsleven zmierza do ustalenia, czy jeżeli możliwość umorzenia długu na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 1430/79 nie obejmuje opłaty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81, brak we wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru jakiejkolwiek podstawy pozwalającej na przyznanie takiego umorzenia powoduje w tym zakresie nieważność rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia nr 2670/81 i ewentualnie, jakie są konsekwencje nieważności tych rozporządzeń w sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym.

26 W związku z tym College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Jeżeli możliwość umorzenia należności na podstawie art. 13 rozporządzenia (EWG) nr 1430/79, obecnie zastąpionego przez art. 239 [rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 302, str. 1)], nie ma zastosowania do opłat od

cukru C będących przedmiotem niniejszego postępowania, czy rozporządzenie (EWG) nr 1785/81 [...] oraz rozporządzenie (EWG) nr 2670/81 [...] są w całości lub części nieważne ze względu na brak możliwości zwrotu lub umorzenia opłat od cukru C z powodów wynikających z zasady słuszności?

2. W razie pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy wygasa obowiązek prawny poniesienia opłat od cukru C, czy też właściwe władze zainteresowanego państwa członkowskiego lub Komisja mogą podjąć decyzję o odstąpieniu od nałożenia opłat na ilości cukru C na podstawie art. 3 rozporządzenia (EWG) nr 2670/81, jeżeli stronie zobowiązanej do poniesienia opłaty nie można zarzucić nieuczciwego działania lub niedbalstwa, które mogły przyczynić się do faktu niedokonania planowanego wywozu tych ilości, a w interesie prowadzonego przez władze krajowe postępowania w zakresie naruszeń i nieprawidłowości, strona ta nie została poinformowana o tym postępowaniu?".

Ocena wstępna

27 Należy stwierdzić, że sąd krajowy wychodzi z założenia, że z jednej strony art. 13 rozporządzenia nr 1430/79 nie znajduje zastosowania do opłaty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81, a z drugiej strony, że poza przypadkiem siły wyższej rozporządzenie podstawowe i rozporządzenie nr 2670/81 nie przewidują żadnej możliwości umorzenia lub zwrotu takiej opłaty.

28 W celu udzielenia sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu, należy zbadać na wstępie, czy opłata należna na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 nie jest objęta zakresem

stosowania art. 13 rozporządzenia nr 1430/79 i czy rozporządzenie podstawowe i rozporządzenie nr 2670/81 należy interpretować w ten sposób, że nie przewidują one żadnej możliwości umorzenia lub zwrotu takiej opłaty z powodów wynikających z zasady słuszności.

W przedmiocie wykładni art. 13 rozporządzenia nr 1430/79

29 W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że wszystkie należności celne przywozowe, o których mowa w art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1430/79, to jest cła przywozowe i opłaty o skutku równoważnym oraz rolne opłaty wyrównawcze i inne opłaty przywozowe ustanowione w ramach wspólnej polityki rolnej lub odrębnych przepisów mających zastosowanie na podstawie art. 235 traktatu WE (obecnie art. 308 WE) do niektórych towarów uzyskanych w wyniku przetworzenia produktów rolnych, są nakładane z tytułu przekroczenia zewnętrznych granic Wspólnoty.

30 Dotyczy to jednoznacznie ceł i opłat o skutku równoważnym, przy czym te ostatnie stanowią wszelkie obciążenie finansowe nałożone jednostronnie, niezależnie od jego oznaczenia i sposobu poboru, obejmujące towary ze względu na fakt przekroczenia przez nie granicy, o ile nie jest ono cłem w ścisłym znaczeniu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-347/95 UCAL, Rec. str. I-4911, pkt 18, i z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie C-517/04 Koornstra, Zb.Orz. str. I-5015, pkt 15).

31 Ma to miejsce również w przypadku rolnych opłat wyrównawczych i innych opłat przywozowych, które są nakładane z tytułu przekroczenia zewnętrznych granic Wspólnoty i mają zastosowanie do produktów rolnych oraz do niektórych towarów uzyskanych w wyniku przetworzenia produktów rolnych.

32 Natomiast opłata należna na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 nie jest nakładana ze względu na przekroczenie zewnętrznych granic Wspólnoty przez pewną ilość cukru C, lecz wręcz przeciwnie, ponieważ dana ilość nie została wywieziona ze Wspólnoty lub ponieważ przy jej wywozie nie zachowano warunków i terminów określonych w rozporządzeniu nr 2670/81.

33 Opłata ta nie odpowiada zatem żadnej z trzech kategorii wymienionych w art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1430/79 i w konsekwencji nie stanowi należności celnej przywozowej w rozumieniu art. 13 tego rozporządzenia.

34 W drugiej kolejności, żaden z argumentów podniesionych przez Cosuna, ministra i rząd niderlandzki nie może wykazać, że prawodawca wspólnotowy zamierzał zrównać opłatę należną na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 z należnością celną przywozową w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1430/79 dla celów stosowania art. 13 tego ostatniego rozporządzenia.

35 Po pierwsze, opłata taka i należności celne przywozowe określone w art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1430/79 nie służą realizacji tych samych celów.

36 Należy stwierdzić w tym względzie, że wspólna organizacja rynków w sektorze cukru oparta jest zasadniczo na systemie cen (przewidującym w szczególności ustalenie cen docelowych i interwencyjnych), systemie wymiany handlowej z państwami trzecimi (obejmującym w szczególności pobór opłaty od przywozu z tych krajów) i systemie kwot (polegającym na przyznawaniu kwot produkcyjnych i ustalaniu szczegółowych warunków zbytu cukru przewyższającego kwoty).

37 Wszystkie wprowadzone w ten sposób środki mają za cel ostateczny stabilizację wspólnotowego rynku cukru i tym samym zapewnienie utrzymania niezbędnych gwarancji w zakresie zatrudnienia i poziomu życia producentów wspólnotowych oraz zapewnienia dostępności dostaw cukru dla ogółu konsumentów.

38 Niemniej ich bezpośrednie cele znacznie się różnią. Jak wynika bowiem z motywu piątego rozporządzenia podstawowego, wspólny system wymiany handlowej z państwami trzecimi ma na celu uniknięcie wpływu wahań cen cukru na rynkach światowych na ceny stosowane wewnątrz Wspólnoty.

39 Ewidentnie nie taki jest cel systemu kwot. Należy podkreślić w tym względzie, że wbrew temu, co utrzymuje wnoszący odwołanie, cel ten nie jest wskazany w motywie dziesiątym rozporządzenia podstawowego, który uzasadnia konieczność podjęcia środków przewidzianych w art. 22 tego rozporządzenia.

40 Zgodnie z motywem piętnastym rozporządzenia podstawowego kwoty produkcyjne stanowią środek gwarantujący producentom wspólnotowe ceny i zbyt dla ich produkcji. Ponadto, jeżeli chodzi w szczególności o opłatę należną na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81, przepis ten ma głównie charakter odstraszający i ma na celu zapewnienie przestrzegania zakazu zbywania cukru C — wyprodukowanego w ilościach przewyższających kwotę — na rynku wewnętrznym.

41 Opłaty przywozowe od cukru pochodzącego z państw trzecich i opłata należna na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 od cukru C zbytego na rynku wewnętrznym nie służą zatem realizacji tych samych celów.

42 Po drugie, ani z art. 26 rozporządzenia podstawowego, ani z motywu trzeciego i art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 nie wynika, że prawodawca wspólnotowy miał zamiar, aby importer cukru pochodzącego z państw trzecich i producent cukru C zbytego na rynku wewnętrznym byli traktowani w taki sam sposób.

43 Z motywu trzeciego i art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 wynika bowiem jednoznacznie, że odniesienie do cukru przywożonego z państw trzecich ogranicza się do sposobu obliczania opłaty przewidzianej w tym artykule. Przepis ten nie realizowałby faktycznie swojego celu bezpośredniego, którym jest zapewnienie przestrzegania zakazu zbywania cukru C na rynku wewnętrznym, jeżeli pod względem ekonomicznym bardziej interesujące byłoby nabycie cukru C na rynku wewnętrznym, niż przywóz cukru pochodzącego z państw trzecich. Przywołany motyw i artykuł nie zawierają natomiast żadnego odniesienia do sytuacji importerów cukru i producentów cukru C.

44 Jeżeli chodzi o okoliczność, iż opłata przywozowa od cukru pochodzącego z państw trzecich służy za podstawę obliczania opłaty pobieranej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81, to nie może ona uzasadniać takiego samego traktowania tych dwóch opłat, ponieważ ten sposób obliczania znajduje swoje uzasadnienie w dążeniu do nadania rzeczonej opłacie charakteru odstraszającego, co zostało podkreślone w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

45 Jeżeli chodzi o art. 26 rozporządzenia podstawowego, to na podstawie jego brzmienia nie można wnioskować, aby prawodawca wspólnotowy miał zamiar przyznania cukrowi C zbytemu na rynku wewnętrznym statusu produktu przywożonego z państw trzecich, ponieważ artykuł ten ogranicza się do wyrażenia zakazu zbywania cukru C na rynku wewnętrznym.

46 W końcu, po trzecie, okoliczność, że rolne opłaty wyrównawcze i inne opłaty przywozowe, o których mowa w art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1430/79

z jednej strony, oraz opłata należna na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 z drugiej strony, stanowią środki własne Wspólnoty, jest bez znaczenia dla określenia, czy opłata ta objęta jest zakresem stosowania art. 13 rozporządzenia nr 1430/79. Środki własne Wspólnoty składają się bowiem z wpływów różnego rodzaju, objętych równie zróżnicowanymi regulacjami (zob. przykładowo wpływy z podatku od wartości dodanej).

47 Należy zatem stwierdzić, że opłata należna na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 nie jest objęta zakresem stosowania art. 13 rozporządzenia nr 1430/79.

48 W trzeciej kolejności, opierając się na wyroku Trybunału z dnia 12 grudnia 1985 r. w sprawie 165/84 Krohn, Rec. str. 3997, Cosun i rząd niderlandzki podnoszą jednak, że wprawdzie pod względem prawnym zakres stosowania rozporządzenia jest określony w nim samym i co do zasady nie może być rozszerzany na przypadki inne niż te, dla których został przewidziany, niemniej w pewnych wyjątkowych przypadkach może być inaczej. Podmioty gospodarcze są zatem uprawnione do powołania się na analogiczne stosowanie rozporządzenia, które normalnie nie znajduje do nich zastosowania, jeżeli wykażą, że obowiązujący ich reżim prawny jest z jednej strony bardzo podobny do tego, którego analogicznego stosowania żądają, i z drugiej strony zawiera lukę niezgodną z jedną z zasad ogólnych prawa wspólnotowego, którą to stosowanie analogiczne pozwala usunąć.

49 Zdaniem Cosuna i rządu niderlandzkiego obie przesłanki wymienione w tym orzeczeniu są spełnione w niniejszym przypadku. Z jednej strony cukier C zbyty na rynku wewnętrznym jest w takiej samej sytuacji, jak cukier przywieziony z państw trzecich. Z drugiej strony brak możliwości umorzenia w sytuacjach szczególnych i ze względów słuszności opłaty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81, podczas gdy możliwość ta jest przewidziana w art. 13 rozporządzenia nr 1430/79 w odniesieniu do należności celnych przywozowych, jest sprzeczny z zasadą równości oraz — zdaniem Cosuna — z rzekomą zasadą słuszności.

50 Należy stwierdzić w tym względzie, że w postępowaniu, w którym zapadł przywołany wyżej wyrok w sprawie Krohn, importerzy manioku pochodzącego Tajlandii domagali się stosowania przepisów prawa wtórnego, które znajdowały zastosowanie do importerów manioku pochodzącego z innych państw trzecich i miały na celu złagodzenie konsekwencji zmiany wspólnotowej regulacji wydawania licencji przywozowych na maniok, która to zmiana była stosowana niezależnie od państwa pochodzenia. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że importerzy manioku pochodzącego z Tajlandii i importerzy manioku pochodzącego z innych państw trzecich znajdowali się w tej samej sytuacji i tym samym regulacja prawna mająca zastosowanie do przywozu manioku z Tajlandii była bardzo podobna do regulacji stosowanej w tym samym okresie do przywozu manioku z innych państw trzecich.

51 Natomiast, jak wynika z pkt 35–46 niniejszego wyroku, wspólnotowy producent cukru zobowiązany do poniesienia opłaty na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 nie jest w takiej samej sytuacji, jak importer cukru pochodzącego z państw trzecich zobowiązany do zapłaty należności celnych przywozowych. Należy zatem stwierdzić, że te dwie kategorie podmiotów gospodarczych nie są objęte regulacjami prawnymi bardzo podobnymi w rozumieniu przywołanego wyżej. wyroku w sprawie Krohn.

52 W konsekwencji art. 13 rozporządzenia nr 1430/79 nie może służyć za podstawę dla umorzenia lub zwrotu opłaty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81.

W przedmiocie wykładni rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia nr 2670/81

53 Należy stwierdzić, że ani rozporządzenie podstawowe, ani rozporządzenie nr 2670/81 nie uprawniają władz krajowych lub władz wspólnotowych do umorzenia lub zwrotu kwoty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 ze względów słuszności.

54 Cosun podnosi jednak w pierwszej kolejności, że niezależnie od brzmienia art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 artykuł ten należy interpretować w świetle zasad ogólnych prawa wspólnotowego w ten sposób, że przewiduje on dla właściwych władz krajowych możliwość umorzenia ze względów słuszności w szczególnych okolicznościach takich jak okoliczności postępowania przed sądem krajowym.

55 W tym względzie w wyroku z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie C-329/01 British Sugar, Rec. str. I-1899, pkt 64–67, Trybunał orzekł, że w okolicznościach takich jak w tej sprawie, charakteryzujących się brakiem jakiegokolwiek nieprawidłowego zachowania ze strony właściwego organu krajowego, ani ten organ, ani sądy krajowe nie dysponują uprawnieniami dyskrecjonalnymi dla obniżenia opłaty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81.

56 Nie dysponują więc a fortiori uprawnieniami do przyznania w podobnej sytuacji umorzenia lub zwrotu takiej kwoty ze względów słuszności.

57 W sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym nie można zarzucić władzom krajowym żadnego nieprawidłowego zachowania.

58 Prawdą jest, że jeżeli właściwe władze krajowe poinformują producenta o możliwości popełnienia oszustwa przez kontrahentów, którym powierzył wywóz partii cukru C, może on podjąć działania niezbędne jeżeli nie w celu uniknięcia powstania długu, to przynajmniej w celu zapobieżenia lub ograniczenia jego wzrostu.

59 Niemniej wymogi dochodzenia mającego na celu wykrycie i ujęcie sprawców lub współsprawców popełnionego lub przygotowywanego oszustwa mogą uzasadniać świadome zaniechanie poinformowania głównego zainteresowanego w części lub całości o szczegółach dochodzenia, nawet jeżeli w żaden sposób nie był on uwikłany w nieuczciwe działania (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie De Haan, pkt 32).

60 Tym samym władze krajowe, które mają wiedzę o możliwości popełnienia oszustwa polegającego na zbyciu na rynku wewnętrznym cukru C zgłoszonego do wywozu, nie mają żadnego obowiązku powiadomienia producenta, że może zostać na niego nałożona opłata na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81, nawet wtedy gdy zainteresowany nie był uwikłany w nieuczciwe działania (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie De Haan, pkt 36).

61 W drugiej kolejności, Cosun podniósł podczas rozprawy, że zgodnie z wyrokiem z dnia 27 maja 1993 r. w sprawie C-290/91 Peter, Rec. str. I-2981, prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie stosowaniu w dziedzinie wspólnej polityki rolnej zasady słuszności prawa krajowego, o ile nie wprowadza ono dyskryminacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi i nie uniemożliwia w praktyce wykonania regulacji wspólnotowej. Zdaniem Cosuna w postępowaniu przed sądem krajowym władze niderlandzkie są zobowiązane do umorzenia rzeczonej kwoty.

62 W tym względzie należy przypomnieć, że w opinii Cosuna takie umorzenie powinno zostać przyznane każdemu producentowi cukru C znajdującemu się obiektywnie w takich samych okolicznościach faktycznych, charakteryzujących się tym, że władze niderlandzkie dopuściły do popełnienia oszustwa polegającego na zbyciu na rynku wewnętrznym cukru C zgłoszonego do wywozu, nie powiadamiając producenta, chociaż nie był on uwikłany w nieuczciwe działania.

63 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie ma w prawie wspólnotowym podstawy prawnej pozwalającej na umorzenie ze względów słuszności należności ustanowionych przez to prawo (wyroki: z dnia 28 czerwca 1977 r. w sprawie 118/76 Balkan-Import-Export, Rec. str. 1177, pkt 7, 8 i 10, z dnia 14 listopada 1985 r. w sprawie 299/84 Neumann, Rec. str. 3663, pkt 24, i z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie C-174/89 Hoche, Rec. str. I-2681, pkt 31). Ponadto, z zastrzeżeniem przypadków szczególnych wyraźnie przewidzianych przez prawodawcę wspólnotowego (zob. np. wyrok z dnia 26 listopada 1996 r. w sprawie C-68/95 T. Port, Rec. str. I-6065, pkt 42 i 43), nie ma w prawie wspólnotowym ogólnej zasady prawa, na podstawie której obowiązująca norma prawa wspólnotowego nie może być stosowana przez władze krajowe, jeżeli norma ta nakłada na zainteresowanego ciężar, którego prawodawca wspólnotowy niewątpliwie starałby się uniknąć, gdyby przewidział taki przypadek w chwili przyjęcia tej normy (ww. wyroki w sprawach Neumann, pkt 33, i Hoche, pkt 31).

64 Zasada słuszności nie pozwala na odstąpienie od stosowania wspólnotowych przepisów poza przypadkami przewidzianymi w przepisach lub w sytuacji, gdy stwierdzona została nieważność samych przepisów (wyrok z dnia 29 września 1998 r. w sprawie C-263/97 First City Trading i in., Rec. str. I-5537, pkt 48).

65 Należy zatem stwierdzić, że prawodawca wspólnotowy nie przewidział dla władz krajowych możliwości umorzenia lub zwrotu ze względów słuszności opłaty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81.

66 W konsekwencji rozporządzenie podstawowe i rozporządzenie nr 2670/81 należy interpretować w ten sposób, że poza przypadkiem siły wyższej nie pozwalają one na umorzenie lub zwrot takiej opłaty.

W przedmiocie pytania pierwszego

67 Poprzez pierwsze pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy wobec braku możliwości umorzenia lub zwrotu opłaty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 z powodów wynikających z zasady słuszności rozporządzenie podstawowe i rozporządzenie nr 2670/81 są nieważne jako sprzeczne z zasadą równości, pewności prawa oraz słuszności.

W przedmiocie naruszenia zasady równości

68 Cosun, minister i rząd niderlandzki podnoszą, że cukier C zbyty na rynku wewnętrznym jest w takiej samej sytuacji, jak cukier przywieziony z państw trzecich i powinien być wobec tego traktowany w taki sam sposób. W konsekwencji jest sprzeczne z zasadą równości, aby importer cukru pochodzącego z państw trzecich, który znajduje się w szczególnej sytuacji w rozumieniu art. 13 rozporządzenia nr 1430/79, mógł na podstawie tego artykuł skorzystać z umorzenia należności, podczas gdy możliwości takiej nie ma producent cukru C znajdujący się w takiej samej szczególnej sytuacji.

69 Cosun, minister i rząd niderlandzki uważają z tego powodu, że brak możliwości umorzenia w szczególnych sytuacjach i ze względów słuszności opłaty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 powoduje nieważność w części tego rozporządzenia, ponieważ luka ta narusza zasadę równości. Minister i rząd niderlandzki uważają, że również rozporządzenie podstawowe jest w części nieważne z tego samego powodu.

70 Podczas rozprawy Cosun podniósł poza tym, że art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 narusza art. 40 ust. 3 akapit drugi traktatu WE (obecnie po zmianie art. 34 ust. 2 akapit drugi WE). W 1993 r. z powodu milczenia władz niderlandzkich Cosun nie był w stanie ani dokonać wywozu rzeczonych ilości cukru C, ani przenieść ich na kolejny rok gospodarczy, podczas gdy inni producenci cukru C mogli dokonać takiego wyboru i uniknąć w ten sposób nałożenia opłaty na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81. Cosun został więc postawiony w szczególnej sytuacji w stosunku do innych podmiotów tego samego sektora, wbrew zakazowi wszelkiej dyskryminacji między producentami Wspólnoty zawartemu w art. 40 ust. 3 akapit drugi traktatu.

71 Rada Unii Europejskiej uważa, że brak w regulacji dotyczącej wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru klauzuli generalnej słuszności podobnej do tej, która istnieje w prawie celnym i ujęta jest w art. 13 rozporządzenia nr 1430/79, nie stanowi naruszenia zasady niedyskryminacji, ponieważ przepisy celne i przepisy wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru znajdują zastosowanie do różnych sektorów i odstępstwa, które ewentualnie przewidują, dotyczą różnych zobowiązań w zupełnie odmiennych kontekstach prawnych.

72 W tym względzie należy przypomnieć z jednej strony, że poszanowanie zasady równości i niedyskryminacji wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-44/94 Fishermen's Organisations i in., Rec. str. I-3115, pkt 46 i wyrok z dnia 30 marca 2006 r. w sprawach połączonych C-87/03 i C-100/03 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-2915, pkt 48), i z drugiej strony, że art. 40 ust. 3 akapit drugi traktatu, który ustanawia zakaz wszelkiej dyskryminacji w ramach wspólnej polityki rolnej jest jedynie szczególnym wyrazem tej zasady (zob. w szczególności wyrok z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 Karlsson i in., Rec. str. I-2737, pkt 39).

73 Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o rzekomą dyskryminację producenta cukru C takiego jak Cosun w stosunku do importerów cukru pochodzącego z państw trzecich, wystarczy stwierdzić, że twierdzenie to oparte jest na założeniu, iż cukier C zbyty na rynku wewnętrznym jest zrównany cukrowi z przywozu i powinien być traktowany w taki sam sposób.

74 Niemniej ze względów przedstawionych w pkt 35–46 niniejszego wyroku założenie takie jest błędne.

75 Jeżeli chodzi w drugiej kolejności o rzekomą dyskryminację producenta takiego jak Cosun w stosunku do innych wspólnotowych producentów cukru, należy stwierdzić, że sytuacja producenta cukru C, którego produkcja dała źródło nieuczciwym działaniom, nie może być porównywana z sytuacją producenta, którego cukier C zostaje wywieziony w terminie i zgodnie z warunkami określonymi w art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2670/81.

76 Ponadto nic w aktach przedłożonych Trybunałowi nie pozwala na przyjęcie, że jeżeli producent inny niż Cosun znalazłby się w podobnej sytuacji, władze krajowe zawiadomiłyby go o prowadzeniu dochodzenia wobec jego kontrahentów.

77 Należy zatem stwierdzić, że brak możliwości umorzenia lub zwrotu ze względów słuszności kwoty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81

w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym nie stanowi naruszenia zasady równości.

W przedmiocie naruszenia zasady pewności prawa

78 Cosun twierdzi również, że art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 jest nieważny z powodu naruszenia zasady pewności prawa, ponieważ nie przewiduje możliwości umorzenia lub zwrotu określonej w nim opłaty.

79 W tym względzie należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada pewności prawa stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, która wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki (zob. w szczególności wyroki: z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten, Rec. str. I-431, pkt 27, i z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-2801, pkt 30). Wymóg pewności prawa winien być przestrzegany ze szczególnym rygorem w przypadku regulacji przewidującej skutki finansowe (wyroki: z dnia 15 grudnia 1987 r. w sprawie C-326/85 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. 5091, pkt 24, i z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05 Emsland-Stärke, Zb.Orz. str. I-2619, pkt 43).

80 Ponadto nawet sankcja nie mająca charakteru karnego może zostać wymierzona jedynie pod warunkiem, że opiera się ona jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej (zob. w szczególności wyroki: z dnia 25 września 1984 r. w sprawie C-117/83 Könecke, Rec. str. 3291, pkt 11, z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. str. I-6453, pkt 52, i ww. w sprawie Emsland-Stärke, pkt 44).

81 Przewidując pobór opłaty we wszystkich przypadkach z wyjątkiem siły wyższej, w których partia cukru C nie została wywieziona na warunkach i w terminie przewidzianym w art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2670/81, art. 3 tego rozporządzenia stanowi przepis jasny i jednoznaczny.

82 W konsekwencji brak możliwości umorzenia lub zwrotu ze względów słuszności opłaty należnej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym nie stanowi naruszenia zasady pewności prawa.

W przedmiocie naruszenia rzekomej zasady słuszności

83 Cosun podnosi w końcu, że art. 3 rozporządzenia nr 2670/81 jest nieważny z powodu naruszenia rzekomej zasady słuszności.

84 W tym względzie należy zaznaczyć, że zdaniem Cosuna zarzucane naruszenie wynika z tego, iż importer taki jak De Haan Beheer BV, którego dotyczy przywołany wyżej wyrok w sprawie De Haan i który jest dłużnikiem celnym w następstwie naruszeń popełnionych bez jego wiedzy, które władze krajowe świadomie dopuściły w celu lepszego zdemaskowania winnych, może skorzystać z umorzenia tego długu lub zwrotu kwoty zapłaconej w celu jego uregulowania, podczas gdy producentowi cukru C znajdującemu się w takiej samej szczególnej sytuacji możliwość taka nie przysługuje.

85 Rzekoma zasada słuszności, na którą powołuje się Cosun, pokrywa się zatem z zasadą równości, której — jak zostało stwierdzone w pkt 68–77 niniejszego wyroku — rozporządzenie podstawowe i rozporządzenie nr 2670/81 nie naruszają.

86 W konsekwencji analiza pierwszego pytania nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia nr 2670/81.

W przedmiocie pytania drugiego

87 Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, nie ma potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

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

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

Analiza pierwszego pytania nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność rozporządzenia Rady (EWG) nr 1785/81 z dnia 30 czerwca 1981 r.

w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru, zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 305/91 z dnia 4 lutego 1991 r., oraz rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2670/81 z dnia 14 września 1981 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze dotyczące produkcji cukru przewyższającej kwotę, zmienionego rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 3559/91 z dnia 6 grudnia 1991 r.

Podpisy