WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 16 marca 2006 r. *

W sprawie C-94/05

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 9 grudnia 2004 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 22 lutego 2005 r., w postępowaniu:

Emsland-Stärke GmbH

przeciwko

Landwirtschaftskammer Hannover,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Küris i J. Klučka (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: A. Tizzano,
sekretarz: K. Sztranc, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 grudnia 2005 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Emsland-Stärke GmbH przez L. Harings, Rechtsanwalt,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez J.C. Schieferera i F. Erlbachera, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności oraz wykładni art. 13 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 97/95 z dnia 17 stycznia 1995 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 1766/92 w zakresie ceny minimalnej i płatności wyrównawczej wypłacanej producentom ziemniaków oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 1868/94

ustanawiającego system kwot na produkcję skrobi ziemniaczanej (Dz.U. L 16, str. 3), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1125/96 z dnia 24 czerwca 1996 r. (Dz.U. L 150, str. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 97/95").

2 Wniosek ten został przedłożony w ramach sporu zawisłego pomiędzy Emsland-Stärke GmbH, która połączyła się w 1997 r. z Kyritzer Stärke GmbH (zwaną dalej wspólnie „Emsland-Stärke"), a Landwirtschaftskammer Hannover (izbą rolniczą w Hanowerze), uprzednio występującą jako Bezirksregierung Weser-Ems (organ administracji lokalnej w Weser-Ems, zwany dalej „Bezirksregierung") w przedmiocie sankcji finansowych zmniejszających wysokość premii przyznanych producentowi skrobi ziemniaczanej, gdy zaopatrywał się on w ziemniaki nie u producenta, a u podmiotu gospodarczego nabywającego ziemniaki pośrednio lub bezpośrednio od producentów.

Ramy prawne

Rozporządzenie nr 97/95

3 Zgodnie z czwartym motywem rozporządzenia nr 97/95:

„[...] konieczne jest wyszczególnienie spraw, które mają być objęte umowami kontraktacji, zawartymi między producentami skrobi ziemniaczanej i producentem w celu przeciwdziałania zawieraniu umów przekraczających limity producenta skrobi; [...] należy zakazać wspomnianym producentom skrobi przyjmowania dostaw ziemniaków nieobjętych umowami kontraktacji, co mogłoby zagrozić skuteczności systemu kwot i wymaganiu, że cena minimalna określona w art. 8 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1766/92 będzie płacona za wszystkie ziemniaki przeznaczone do produkcji skrobi".

4 Ósmy motyw rozporządzenia nr 97/95 został sformułowany w następujący sposób:

„[...] należy wprowadzić środki kontroli zapewniające, że wyłącznie skrobia wyprodukowana zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia stanowi podstawę [...] wypłaty premii".

5 Dziewiąty motyw rzeczonego rozporządzenia stanowi

„[...] w celu ochrony producentów ziemniaków przeznaczonych do produkcji skrobi, niezbędne jest zapłacenie ceny minimalnej określonej w art. 8 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1766/92 za wszystkie ziemniaki; konieczne jest zatem wprowadzenie sankcji w przypadkach, w których cena minimalna nie została zapłacona lub gdy producenci skrobi przyjęli ziemniaki nieobjęte przez umowy kontraktacji".

6 Na podstawie motywu dziesiątego rozporządzenia nr 97/95:

„[...] niezbędne są reguły dla zapewnienia, że skrobia ziemniaczana wyprodukowana z przekroczeniem części kwot przyznanych producentowi skrobi zostanie wywieziona bez refundacji wywozowych, zgodnie z przepisami art. 6 ust. 1 rozporządzenia 1868/94; sankcje należy stosować w przypadku każdego naruszenia".

7 Artykuł 1 rozporządzenia nr 97/95 przewiduje, że:

„Dla celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

b) limit: część kwoty przydzielona producentowi skrobi przez państwo członkowskie;

[...]

d) producent: każda osoba fizyczna lub prawna lub grupa takich osób, która dostarcza producentowi skrobi ziemniaki wyprodukowane przez siebie lub przez swoich członków, we własnym imieniu i na swoją korzyść w ramach umowy kontraktacji zawartej przez siebie lub w swoim imieniu;

e) umowa kontraktacji: każda umowa zawarta między producentem lub grupą producentów a producentem skrobi;

[...]"

8 Artykuł 4 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Umowy kontraktacji zawierane są dla każdego roku gospodarczego. [...]

2. Każdy producent skrobi przekazuje odpowiednim władzom, przed 31 maja poprzedzającym dany rok gospodarczy, zestawienie umów zawierające, w odniesieniu do każdej umowy [...] nazwę producenta i ustalony tonaż, wyrażony w równowartości skrobiowej.

3. Całkowite ilości wyrażone w równowartości skrobiowej wymienione w umowach kontraktacji nie przekraczają limitów ustanowionych dla tego producenta skrobi.

[...]

5. Zabrania się producentowi skrobi przyjęcia dostawy ziemniaków nie objętych umową kontraktacji".

9 Na podstawie art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Premię przyznaje się producentom skrobi, w odniesieniu do skrobi wyprodukowanej [...] dla ilości skrobi, dla której posiadają limit.

[...]"

10 Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia nr 97/95 przewiduje:

„Następujące płatności podlegają wymaganiom określonym poniżej:

[...]

b) w przypadku premii określonej w art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1868/94, z zastrzeżeniem warunków, że:

— producent skrobi dostarczy dowód, że wyprodukował skrobię w czasie danego roku gospodarczego i, że

— producent skrobi udowodni, że zapłacił cenę nie niższą niż cena określona w art. 8 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1766/92, na etapie dostawy do fabryki za całą ilość ziemniaków wyprodukowanych we Wspólnocie, wykorzystanych do wyrobu skrobi i objętych umowami kontraktacji określonymi w art. 4.

— producent skrobi dostarczy dowodu, że wyprodukował daną skrobię z ziemniaków objętych umowami kontraktacji określonymi w art. 4.";

11 Treść art. 13 ust. 1, pierwszy akapit rozporządzenia nr 97/95 jest następująca:

„Państwo członkowskie wprowadza ustalenia w zakresie kontroli, dotyczące weryfikacji na miejscu działań, dających prawo do premii [...] zgodności z limitem, określonym dla każdego producenta skrobi [...]".

12 Artykuł 13 ust. 3 i 4 przewiduje, że:

„3. W przypadku, gdy właściwy organ stwierdzi, że producent skrobi nie przestrzegał wymagań określonych w art. 11 ust. 1 lit. b) tiret drugie, producent skrobi, o ile brak działania siły wyższej, traci uprawnienie, w całości lub w części, do premii na następujących zasadach:

— jeśli nie przestrzegał wymagań w odniesieniu do ilości skrobi mniejszej niż 20% całkowitej ilości skrobi wyprodukowanej przez producenta skrobi, przyznaną premię zmniejsza się pięciokrotnie w stosunku do danego procentu,

— jeśli procent ten jest równy lub większy niż 20%, żadna premia nie jest przyznawana.

4. W przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu określonego w art. 4 ust. 5, premia wypłacana za limit zostaje zmniejszona w następujący sposób:

— jeśli kontrola wskazuje ilość równowartości skrobiowej przyjętej przez producenta skrobi w wysokości mniejszej niż 10% jego limitu, całkowite premie, które mają być wypłacone producentowi skrobi za dany rok gospodarczy, zostają zmniejszone dziesięciokrotnie w stosunku do danego procentu,

— jeśli ilość nieobjęta umowami kontraktacji jest wyższa, niż kwota określona w tiret pierwszym, nie przyznaje się premii za dany rok gospodarczy. Ponadto producent skrobi nie otrzymuje premii na następny rok gospodarczy".

Rozporządzenie nr 2988/95

13 Zgodnie z piątym motywem rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, p. 1):

„[...] nieprawidłowe postępowanie oraz środki administracyjne i kary odnoszące się do tego postępowania są przewidziane w zasadach sektorowych, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem".

14 Artykuł 1 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi:

„Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem".

15 Treść art. 2 tego rozporządzenia jest następująca:

„Kontrole administracyjne, środki i kary wprowadza się w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa wspólnotowego. Muszą one być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Wspólnot.

[...]

3. W postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności.

[...]"

16 Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 przewiduje:

„Nieprawidłowości dokonane celowo lub będące skutkiem zaniedbania mogą prowadzić do następujących kar administracyjnych:

[...]

c) całkowitego lub częściowego odebrania korzyści przyznanej zgodnie z zasadami wspólnotowymi, nawet jeżeli podmiot gospodarczy bezprawnie korzystał tylko z jej części;

d) wyłączenia bądź wycofania korzyści za okres po [nastąpieniu] dokonaniu nieprawidłowości;

[...]"

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

17 Emsland-Stärke jest producentem skrobi ziemniaczanej prowadzącym działalność na terytorium Niemiec. W latach gospodarczych 1995/1996, 1996/1997 i 1997/1998 spółka ta korzystała z limitów przerobu ziemniaków na skrobię w wysokości 371 846 000 kg. Z akt sprawy wynika, że limity te nie zostały przekroczone.

18 Na podstawie umów kontraktacji i dostawy Emsland-Stärke nabyła ziemniaki od Moormann GmbH (zwanej dalej „Moormann"). W następstwie przekazania tych umów właściwym organom, spółka ta otrzymała od Landwirtschaftsverwaltung des Landes Brandenburg (organu administracji rolnej landu Brandenburg, zwanego dalej „Landwirtschaftsverwaltung") za rok gospodarczy 1995/1996, a następnie od Bezirksregierung za lata gospodarcze 1996/1997 i 1997/1998, premie na produkcję skrobi w ogólnej kwocie 61 500 DEM.

19 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w momencie przyznawania premii za rok gospodarczy 1995/1996 Landwirtschaftsverwaltung był w pełni poinformowany o fakcie, że Moormann nie jest producentem ziemniaków, a jedynie kupcem. Natomiast dopiero w listopadzie 1997 r., czyli po fakcie przyznania premii za lata gospodarcze 1996/1997 i 1997/1998, Bezirksregierung stwierdził w następstwie doniesienia i kontroli, że Moormann nie był producentem ziemniaków, ale jedynie podmiotem gospodarczym zaopatrującym się w ziemniaki u różnych producentów i innych podmiotów gospodarczych.

20 Zgodnie z postanowieniem odsyłającym, decyzjami z dnia 15 kwietnia, 2 czerwca i 14 lipca 1998 r. oraz z dnia 15 marca 1999 r. Bezirksregierung wymierzył Emsland-Stärke sankcję w wysokości 614 487,47 DEM (314 182,45 euro), powołując się na fakt, iż zgodnie z prawem wspólnotowym premie mogą być wypłacane wyłącznie za ziemniaki, które producent skrobi ziemniaczanej nabył na podstawie umów kontraktacji i dostawy zawartych z producentami.

21 Emsland-Stärke zakwestionował zgodność z prawem przedmiotowych decyzji.

22 Orzeczeniem z dnia 17 maja 2000 r. Verwaltungsgericht Osnabrück stwierdził nieważność powołanych decyzji w zakresie, w jakim wymagały one zwrotu kompensat, oraz oddalił skargę w zakresie, w jakim kwestionowała ona zgodność z prawem sankcji wymierzonych w odniesieniu do Emsland-Stärke.

23 Obie strony postępowania przed sądem krajowym wniosły przed Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht apelację od tego orzeczenia. Wyrokiem z dnia 12 grudnia 2002 r. sąd ten stwierdził brak stałej umowy kontraktacji pomiędzy powołanymi stronami i w konsekwencji oddalił apelację wniesioną przez Emsland-Stärke.

24 Emsland-Stärke wniosła do Bundesverwaltungsgericht skargę kasacyjną przeciw rzeczonemu wyrokowi.

25 Stwierdziwszy, iż rozstrzygnięcie sporu jest uzależnione od ważności i wykładni art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95, Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) a) Czy art. 13 ust. 4 w związku z art. 4 ust. 5 rozporządzenia [...] nr 97/95 [...] znajduje zastosowanie, jeżeli umowa zakwalifikowana jako umowa kontraktacji, zatwierdzona przez właściwe organy zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 [tego] rozporządzenia, została zawarta nie z producentem ziemniaków, lecz ze sprzedawcą, który ze swej strony nabywa ziemniaki bezpośrednio lub pośrednio u producentów ziemniaków?

b) Czy przesłanką art. 13. ust. 4 rozporządzenia [...] nr 97/95, [...] jest przekroczenie przez producenta skrobi jego limitu poprzez przyjęcie dostawy ziemniaków?

2) a) Czy regulacja dotycząca sankcji zawarta w art. 13 ust. 4 rozporządzenia [...] nr 97/95 [...], mając na uwadze rozgraniczenie względem art. 13 ust. 3 tego rozporządzenia, spełnia wymóg określoności prawa wspólnotowego?

b) Czy wysokość sankcji przewidziana w art. 13 ust. 4 rozporządzenia [...] nr 97/95 w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie [...] nr 1125/96 jest konieczna w celu zapewnienia ochrony interesów finansowych Wspólnoty

w rozumieniu art. 2 ust. 1 rozporządzenia [...] nr 2988/95, również w przypadkach takich jak niniejszy? Czy w przypadkach takich jak niniejszy sankcja ta jest odpowiednia ze względu na zapewnienie ochrony interesów finansowych Wspólnoty?

3) Czy nieprawidłowość objęta sankcją w art. 13 ust. 4 rozporządzenia [...] nr 97/95 [...] jest również wtedy skutkiem zaniedbania w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia [...] nr 2988/95, jeżeli organy administracji udzieliły zgody na premię posiadając wszelką wiedzę o stanie faktycznym?"

W przedmiocie pytania pierwszego

W przedmiocie pierwszej części pierwszego pytania

26 W pierwszej części pytania pierwszego sąd odsyłający zapytuje w istocie, czy sankcja przewidziana w art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy umowa nazwana „umową kontraktacji" i zatwierdzona przez właściwe orany krajowe na podstawie art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia została zawarta nie z producentem ziemniaków, ale z podmiotem gospodarczym, który nabywa ziemniaki pośrednio lub bezpośrednio od producentów.

27 Należy przypomnieć w tym względzie, iż na podstawie art. 1 lit. d) i e) rozporządzenia nr 97/95 umowa kontraktacji to każda umowa zawarta między producentem, tzn. każdą osobą fizyczną lub prawną lub grupą takich osób, która dostarcza producentowi skrobi ziemniaki wyprodukowane przez siebie lub przez swoich członków we własnym imieniu i na własny rachunek, a producentem skrobi.

28 Skutkiem tego, mimo faktu, że umowa zawarta pomiędzy producentem skrobi a podmiotem gospodarczym zaopatrującym się w ziemniaki bezpośrednio lub pośrednio u producentów została nazwana „umową kontraktacji", nie może zostać zakwalifikowana jako taka w rozumieniu powołanego przepisu.

29 Z art. 4 i 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95, których celem jest zapewnienie ochrony producentów, wynika, iż na producenta skrobi, który przyjmuje dostawę ziemniaków nie objętą umową kontraktacji, może zostać nałożona sankcja na podstawie art. 13 ust. 4.

30 Należy dodać, iż okoliczność, że organ administracji błędnie uznał przedmiotową umowę za umowę kontraktacji nie podważa tej oceny wbrew temu, co podnosi Emsland-Stärke w uwagach.

31 Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może bowiem być przeciwstawiana konkretnemu przepisowi prawa wspólnotowego i postępowanie organu krajowego, na którym spoczywa obowiązek stosowania prawa wspólnotowego, które pozostaje z nim w sprzeczności, nie może rodzić uzasadnionych oczekiwań po stronie podmiotu gospodarczego, prowadzących do czerpania korzyści z traktowania sprzecznego z prawem wspólnotowym (wyroki z dnia 26 kwietnia 1988 r. w sprawie C-316/86 Krücken, Rec. str. 2213, pkt 24 i z dnia 1 kwietnia 1993 r. w sprawach połączonych od C-31/91 do C-44/91 Lageder i in., Rec. str. I-1761, pkt 35).

32 W konsekwencji producent skrobi ziemniaczanej nie może opierać jakichkolwiek uzasadnionych oczekiwań na fakcie, iż organ krajowy naruszył prawo wspólnotowe, uznając umowę wiążącą strony za umowę kontraktacji, podczas gdy nie odpowiadała ona przesłankom ustanowionym w prawie wspólnotowym.

W przedmiocie drugiej części pytania pierwszego

33 W drugiej części pytania pierwszego sąd odsyłający zapytuje, czy zastosowanie sankcji przewidzianej art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 jest uwarunkowane przekroczeniem przez producenta skrobi przydzielonego mu limitu.

34 Na wstępie należy stwierdzić w tym względzie, że z treści powołanego przepisu nie wynika, by zastosowanie rzeczonej sankcji było uwarunkowane co do zasady przekroczeniem limitu.

35 Następnie, jeśli zakaz wyrażony w art. 4 ust. 5 powołanego rozporządzenia ma na celu ochronę kwot, jak to wynika z czwartego motywu rozporządzenia, ułatwiając przeprowadzanie przez właściwe organy krajowe kontroli ilości ziemniaków zakupionych przez producentów skrobi, okoliczność ta nie stanowi przeszkody w zastosowaniu sankcji przewidzianej w art. 13 ust. 4 tego rozporządzenia w razie nie przekroczenia limitów.

36 W istocie bowiem zgodnie z tym motywem, powołany zakaz ma również na celu zapewnienie poszanowania warunków płatności ceny minimalnej za wszystkie ziemniaki przeznaczone do produkcji skrobi.

37 Fakt, iż producent skrobi zaopatruje się w ziemniaki u podmiotu gospodarczego, który nabywa je bezpośrednio lub pośrednio u producenta, może zagrozić realizacji tego rodzaju celu, a tym samym celu w postaci ochrony powołanych producentów.

38 Nawet jeśli producent skrobi udowodni, iż zapłacił podmiotowi gospodarczemu cenę minimalną powołaną w art. 11 ust. 1 lit. b) drugie tiret rozporządzenia nr 97/95, nic nie stanowi gwarancji, iż całość tej ceny została przekazana producentom. Wymóg istnienia umowy kontraktacji, zawartej bezpośrednio z producentami, wydaje się być, jak to podnosi Komisja, jedynym sposobem na uniknięcie zatrzymania przez pośredników części ceny rzeczywiście płaconej przez producenta skrobi.

39 Wreszcie, dziewiąty motyw rozporządzenia nr 97/95 stanowi, iż celem ochrony producentów ziemniaków i zagwarantowania zapłaty ceny minimalnej konieczne jest wprowadzenie sankcji w przypadkach, w których ustalono, iż cena minimalna nie została zapłacona, ale także gdy producenci skrobi przyjęli ziemniaki nieobjęte umową kontraktacji.

40 W konsekwencji zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 nie może być uzależnione od przekroczenia limitu przez producenta skrobi.

41 Z ogółu poprzedzających uwag wynika, iż na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć w ten sposób, iż sankcja przewidziana w art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 znajduje zastosowanie do producenta skrobi, który zaopatruje się w ziemniaki u podmiotu gospodarczego nabywającego je bezpośrednio lub pośrednio u producentów, bez konieczności nabywania ziemniaków ponad przydzielony mu limit, nawet jeśli umowa kupna i dostawy wiążąca go z tym podmiotem gospodarczym została nazwana przez jej strony „umową kontraktacji" i uznana za taką przez właściwy organ krajowy na podstawie art. 4 ust. 2 powołanego rozporządzenia, ale nie może zostać zakwalifikowana jako taka w rozumieniu art. 1 lit. d) i e) tego rozporządzenia.

W przedmiocie pytania drugiego

W przedmiocie pierwszej części drugiego pytania

42 W pierwszej części drugiego pytania sąd odsyłający w istocie wnosi do Trybunału o orzeczenie o ważności art. 13 ust. 4 rozporządzenie 97/95 w związku z ust. 3 tego artykułu z punktu widzenia zasady pewności prawa.

43 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. 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 (wyrok z dnia 15 grudnia 1987 r. w sprawie C-326/85 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. 5091, pkt 24).

44 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 i z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 Käserei Champignon Hofmeister, Rec. str. I-6453, pkt 52).

45 Artykuł 13 ust. 4 rozporządzenia 97/95 w związku z art. 1 i art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia, przewidując zastosowanie sankcji we wszystkich wypadkach, kiedy producent skrobi przyjmuje dostawę ziemniaków nie objętą umową kontraktacji, stanowi przepis jasny i precyzyjny.

46 Odnosząc się do sformułowania art. 13 ust. 3 i 4 rozporządzenia 97/95, należy zauważyć, jak na to słusznie wskazuje Komisja, iż sankcje określone w przepisach odnoszą się do dwóch różnych sytuacji hipotetycznych, mianowicie do sytuacji pierwszej — nieprzestrzegania zobowiązań wyrażonych w art. 11 ust. 1 lit. b) drugie tiret powołanego rozporządzenia, oraz do drugiej — nieprzestrzegania art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia.

47 Stąd analiza pierwszej części drugiego pytania nie wykazuje żadnego elementu, który mógłby rzutować na ważność art. 13 ust. 4 rozporządzenia 97/95 w odniesieniu do zasady pewności prawa.

W przedmiocie drugiej części pytania drugiego

48 W drugiej części drugiego pytania sąd odsyłający w istocie zapytuje Trybunał o ważność art. 13 ust. 4 rozporządzenia 97/95 w odniesieniu do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2988/95, to jest czy zasada ta dopuszcza nałożenie sankcji na producentów skrobi, którzy nie przekraczając limitu przyjęli dostawy ziemniaków nie objęte umową kontraktacji.

49 W tym względzie nie budzi wątpliwości, iż naruszenie przez producentów skrobi zakazu zaopatrywania się w ziemniaki u podmiotów gospodarczych nabywających je bezpośrednio lub pośrednio od producentów stanowi nieprawidłowość w rozumieniu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95. Tym samym całkowite lub częściowe odebranie premii na bieżący lub następny rok gospodarczy stanowi sankcję administracyjną w rozumieniu art. 2 ust. 1 i 3 i art. 5 ust. 1 lit. c) rzeczonego rozporządzenia.

50 Należy przypomnieć, że w zakresie kontroli i sankcji w odniesieniu do nieprawidłowości zachodzących na gruncie prawa wspólnotowego prawodawca wspólnotowy, przyjmując rozporządzenie nr 2988/95, ustanowił szereg zasad ogólnych oraz ustanowił generalny wymóg, by wszystkie rozporządzenia sektorowe były z nimi zgodne (wyrok z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie C/295/02 Gerken, Zb.Orz. str. I-6369, pkt 56).

51 Zgodnie z art. 2 ust. 1 powołanego rozporządzenia sankcje administracyjne wprowadza się w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa wspólnotowego. Muszą one być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów finansowych Wspólnot. Ponadto art. 2 ust. 3 przewiduje, że sankcje administracyjne konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania danej regulacji winny uwzględniać charakter i wagę nieprawidłowości, przyznaną lub uzyskaną korzyść oraz stopień odpowiedzialności.

52 Odnosząc się w pierwszej kolejności do tego, czy sankcja przewidziana w art. 13 str. 4 rozporządzenia nr 97/95 ma na celu zapewnienie przestrzegania prawa wspólnotowego oraz ochronę interesów finansowych Wspólnoty, należy uznać, iż powołana sankcja służy temu celowi, ponieważ znajduje zastosowanie, gdy skrobia nie jest produkowana zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 97/95. Wypłata premii na rzecz producenta skrobi, który narusza art. 4 ust. 5 rozporządzenia, zapewniając sobie dostawy ziemniaków u podmiotu gospodarczego, który nabywa je bezpośrednio lub pośrednio u producentów, stanowi nienależne świadczenie powodujące szkodę w ogólnym budżecie Wspólnoty.

53 Po wtóre, odnosząc się do tego, czy sankcja przewidziana w art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 jest skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca, należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w celu ustalenia, czy przepis prawa wspólnotowego jest zgodny z tą zasadą, należy zbadać, czy środki, które

wprowadza w życie, są właściwe do osiągnięcia wyznaczonego celu, oraz czy nie wykraczają poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-426/93 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3723, pkt 42 i z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-26/00 Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-6527, pkt 126).

54 Co do sądowej kontroli tego rodzaju przesłanek, prawodawca wspólnotowy dysponuje w dziedzinie wspólnej polityki rolnej uprawnieniami dyskrecjonalnymi pozostającymi w związku z jego odpowiedzialnością polityczną znajdującą podstawę w art. 34 i art. 37 WE. W konsekwencji wyłącznie oczywiście niedostosowany do celu, jaki właściwa instytucja winna realizować, charakter środka wprowadzonego w tej dziedzinie, może rzutować na jego zgodność z prawem (zob. w szczególności wyroki z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie C-265/87 Schräder, Rec. str. 2237, pkt 22 i z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. str. I-4023, pkt 14).

55 Jak się okazuje, po pierwsze, zgodnie z art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 całkowite premie, które mają być wypłacane producentowi skrobi za dany rok gospodarczy, zostają zmniejszone dziesięciokrotnie w stosunku do ustalonego procentu, w sytuacji gdy rzeczony producent skrobi przyjął mniejszą ilość ziemniaków nie objętych umowami kontraktacji niż 10% jego limitu. Jeśli nieprawidłowość dotyczy ilości większej niż 10% limitu, nie przyznaje się premii za dany rok jak i za następny rok gospodarczy. Należy uznać, że powołany przepis ustanawia sankcję skuteczną i odstraszającą, zdolną realizować obrane cele.

56 Po drugie należy zauważyć, że sankcja przewidziana tym przepisem nie jest wymierzana w sposób ryczałtowy, ale proporcjonalnie do rozmiaru i wagi zaistniałej nieprawidłowości, zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-354/95 National Farmers' Union i in., Rec. str. I-4559, pkt 53).

57 Wreszcie mając na względzie istotny charakter celu w postaci ochrony producentów realizowanego przez art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 i uwzględniając znaczny margines swobodnej oceny, którym dysponują instytucje wspólnotowe w tej dziedzinie, wymierzenia odstraszającej i skutecznej sankcji, takiej jak przewidziana rzeczonym przepisem, w przypadku celowego lub niecelowego złożenia przez producenta skrobi, który wnosi o przydział premii, błędnej deklaracji dotyczącej statusu producenta posiadanego przez jego współkontrahenta, nie można uznać za nieuzasadnione lub niewspółmierne (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie National Farmers' Union i in., pkt 53).

58 W konsekwencji można uznać, że sankcja ustanowiona art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 jest w stanie urzeczywistniać obrane cele, nie wykraczając poza granice tego, co konieczne do ich osiągnięcia.

59 Stąd analiza drugiej części pytania drugiego nie wykazała żadnego elementu, który mógłby rzutować na ważność art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 w odniesieniu do zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 2988/95.

W przedmiocie pytania trzeciego

60 W pytaniu trzecim sąd odsyłający zapytuje w istocie, czy okoliczność, że właściwy organ krajowy był poinformowany o fakcie, że producent skrobi zaopatrywał się w ziemniaki u podmiotu gospodarczego, który nabywał je bezpośrednio lub pośrednio od producenta, może rzutować na kwalifikację nieprawidłowości uznanej za „będącą skutkiem zaniedbania" w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 i w konsekwencji na zastosowanie do rzeczonego producenta skrobi sankcji przewidzianej w art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95.

61 W tym względzie należy przypomnieć, iż ów producent skrobi nie może powoływać się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, w sytuacji gdy organ krajowy w sposób świadomy lub w wyniku błędu naruszył prawo wspólnotowe, uznając umowę przekazaną przez owego producenta za umowę kontraktacji, w sytuacji gdy nie spełniała ona przepisanych prawem wspólnotowym wymogów, którym winna odpowiadać umowa kontraktacji.

62 Poza tym sama w sobie okoliczność, że właściwy organ był poinformowany o fakcie, iż producent skrobi zaopatrywał się w ziemniaki u podmiotu gospodarczego, który je nabywał bezpośrednio lub pośrednio od producentów, nie zmienia kwalifikacji przedmiotowej nieprawidłowości jako nieprawidłowości „będącej wynikiem zaniedbania" lub „dokonanej celowo" w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

63 Artykuł 13 ust. 4 powołanego rozporządzenia nie formułuje poza tym żadnego zwolnienia od stosowania ustanowionej jego mocą sankcji, w odróżnieniu od art. 9 ust. 2 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3887/92 z dnia 23 grudnia 1992 r. dotyczącego szczegółowych zasad stosowania zintegrowanego systemu kontroli i zarządzania w odniesieniu do pewnych wspólnotowych programów pomocy (Dz.U. L 391, str. 36). Przepis ten, do którego odnosi się wyrok z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie C-304/00 Strawson i Gagg & Sons (Rec. str. I-10737, pkt 62), na który powołuje się Emsland-Stärke w swych uwagach, przewiduje, że ustanowiona sankcja nie ma zastosowania w sytuacji, gdy przedsiębiorca wykaże, iż poprawnie oparł się na błędnych informacjach zatwierdzonych przez właściwy organ.

64 Z poprzedzających uwag wynika, że na trzecie z przedłożonych pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że okoliczność, iż właściwy organ krajowy był poinformowany o fakcie, że producent skrobi zaopatrywał się w ziemniaki u podmiotu gospodarczego, który nabywał je bezpośrednio lub pośrednio od producentów nie rzutuje na kwalifikację nieprawidłowości uznanej za „będącą wynikiem zaniedbania" w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, ani też w konsekwencji na zastosowanie w stosunku do powołanego producenta skrobi sankcji przewidzianej w art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95.

W przedmiocie kosztów

65 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Sankcja przewidziana w art. 13 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 97/95 z dnia 17 stycznia 1995, ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 1766/92 w zakresie ceny minimalnej i płatności wyrównawczej wypłacanej producentom ziemniaków oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 1868/94 ustanawiającego system kwot na produkcję skrobi ziemniaczanej, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1125/96 z dnia 24 czerwca 1996 r. znajduje zastosowanie do producenta skrobi, który zaopatruje się w ziemniaki u podmiotu gospodarczego nabywającego je bezpośrednio lub pośrednio u producentów, bez konieczności nabycia ziemniaków ponad przydzielony mu limit, nawet jeśli umowa kupna i dostawy wiążąca go z tym podmiotem gospodarczym została nazwana przez jej strony „umową kontraktacji" i uznana za taką przez właściwy organ krajowy na podstawie art. 4 ust. 2 powołanego rozporządzenia, ale nie może zostać zakwalifikowana jako taka w rozumieniu art. 1 lit. d) i e) tego rozporządzenia.**

2) **Analiza pierwszej części drugiego pytania nie wykazuje żadnego elementu, który mógłby rzutować na ważność art. 13 ust. 4 rozporządzenia 97/95 ze zmianami w odniesieniu do zasady pewności prawa.**

3) **Analiza drugiej części pytania drugiego nie wykazała żadnego elementu, który mógłby rzutować na ważność art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 ze zmianami w odniesieniu do zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.**

4) **Okoliczność, iż właściwy organ krajowy był poinformowany o fakcie, że producent skrobi zaopatrywał się w ziemniaki u podmiotu gospodarczego, który nabywał je bezpośrednio lub pośrednio od producentów, nie rzutuje na kwalifikację nieprawidłowości uznanej za „będącą wynikiem zaniedbania" w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, ani też w konsekwencji na zastosowanie w stosunku do powołanego producenta skrobi sankcji przewidzianej w art. 13 ust. 4 rozporządzenia nr 97/95 ze zmianami.**

Podpisy