OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
VERICY TRSTENJAK
przedstawiona w dniu 3 marca 2009 r. [1]

1. Wprowadzenie opłaty dodatkowej od mleka doprowadziło w przeszłości zarówno na poziomie wspólnotowym, jak też na poziomie krajowym do licznych sporów (tak zwanych sporów o „kwoty mleczne” [2]). Przedmiotem niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są cztery pytania prejudycjalne Tribunale ordinario di Padova (zwanego dalej „sądem krajowym”) dotyczące ważności rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych [3]. Sąd krajowy ma wątpliwości dotyczące zgodności rozporządzenia nr 1788/2003 z celami wspólnej polityki rolnej (zwanej dalej „WPR”) oraz zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności.

2. Pytania te powstały na gruncie sporu pomiędzy producentami mleka, którzy są stroną skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym (zwanymi dalej „skarżącymi w postępowaniu przed sądem krajowym”) a Cooperativa Milka 2000 (zwaną dalej „Cooperativa Milka”) — pozwaną w postępowaniu przed sądem krajowym.

3. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym dostarczają wyprodukowane przez siebie mleko do Cooperativa Milka. Opierając się na rozporządzeniu nr 1788/2003, Cooperativa Milka żąda od skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym opłaty dodatkowej od mleka. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym powołują się na to, że rozporządzenie nr 1788/2003 jest niezgodne z prawem i dlatego nie może stanowić podstawy dla pobierania opłaty dodatkowej.

I — Ramy prawne

4. Zgodnie z art. 5 akapit trzeci WE działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatu WE.

1 — Język oryginału: niemiecki.
2 — Przegląd przedstawia R. Priebe, w: E. Grabitz, M. Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Band I, Artykuł 34, 21. Ergänzungslieferung, pkt 61.
3 — Dz.U. L 270, s. 123.

5. Zgodnie z art. 33 ust. 1 WE celami WPR są:

„a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;

b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;

c) stabilizacja rynków;

d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;

e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów".

6. Artykuł 34 ust. 1 WE stanowi, że do osiągnięcia celów określonych w art. 33 WE można ustanowić wspólną organizację rynków rolnych, która zależnie od produktów może przybrać jedną z następujących form:

„a) wspólne reguły konkurencji;

b) obowiązkowa koordynacja różnych krajowych organizacji rynkowych;

c) europejska organizacja rynkowa".

7. Zgodnie z art. 34 ust. 2 WE wspólna organizacja, ustanowiona w jednej z postaci przewidzianych w art. 34 ust. 1 WE, może obejmować wszelkie środki konieczne do osiągnięcia celów określonych w art. 33 WE, a zwłaszcza regulację cen, subwencje służące produkcji i wprowadzaniu do obrotu różnych produktów, systemy magazynowania i przewozu oraz wspólne mechanizmy stabilizacji przywozu i wywozu. Wspólna organizacja ogranicza się do osiągania celów określonych

w art. 33 WE i wyklucza wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami wewnątrz Wspólnoty.

II — Wspólna organizacja dla mleka i opłata dodatkowa

8. Mleko podlega wspólnej organizacji rynku od 1964 r. Od lat 70. produkcja mleka przekracza popyt na mleko. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest rosnąca z biegiem lat efektywność produkcji mleka. Kolejną przyczyną jest ustanowienie wspólnej organizacji rynku, w ramach której producentom mleka przy użyciu mechanizmów wsparcia gwarantowano możliwość sprzedaży mleka lub przetworów mlecznych po określonej cenie. Skutkiem tego producenci mleka nie produkowali mleka, kierując się rzeczywistym popytem, lecz przede wszystkim mając na uwadze możliwość zbytu mleka po cenie wsparcia. W konsekwencji na rynku mleka powstały poważne nadwyżki strukturalne mocy produkcyjnych; podaż przekroczyła popyt w znaczący sposób [4]. Poszczególne działania prawodawcy wspólnotowego [5] nie odniosły spodziewanego skutku w postaci stabilizacji rynku.

9. Środki wsparcia cenowego dla produkcji mleka są finansowane z budżetu Wspólnoty. Ponieważ cena rynkowa mleka znajdowała się znacznie poniżej ceny wsparcia, nadprodukcja doprowadziła do znacznego obciążenia budżetu Wspólnoty. Prawodawca wspólnotowy uznał to obciążenie za mogące zagrozić przyszłości WPR. Brał pod uwagę dwa środki w celu rozwiązania tego problemu. Jedną z alternatyw było obniżenie ceny wsparcia, drugą wprowadzenie kwot w celu kontroli produkcji. W rozporządzeniu Rady (EWG) nr 856/84 ustanawiającym opłatę dodatkową od mleka w celu przywrócenia równowagi na rynku [6], prawodawca wspólnotowy zdecydował się na rozwiązanie kwotowe.

A — *Opłata wyrównawcza*

10. Na podstawie rozporządzenia nr 856/84 zostały ustalone indywidualne ilości referencyjne, krajowe ilości referencyjne oraz gwarantowana całkowita ilość referencyjna dla mleka w odniesieniu do Wspólnoty. Krajowe ilości referencyjne odpowiadały produkcji mleka w danym państwie członkowskim w określonym roku referencyjnym (według wyboru w roku 1981, 1982 lub 1983). Ponieważ wartości za lata 1981 i 1982 były

4 — W przedmiocie tego rozwoju na rynku mleka zob. C. Trotman, *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell 1996, rozdział 1 The Creation of Surplus Europe, s. 1–17.

5 — Zobacz przykładowo rozporządzenie Rady (EWG) nr 1079/77 z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie opłaty z tytułu współodpowiedzialności i działań zmierzających do powiększenia rynku mleka i produktów mlecznych [tłumaczenie nieoficjalne] (Dz.U. L 131, s. 6). Kolejne działania przedstawia C. Trotman (ww. w przypisie 4), s. 11 i nast.

6 — Dz.U. L 90, s. 10–12.

niekorzystne dla Włoch, w odniesieniu do tego kraju jako rok referencyjny ustalono rok 1983. Krajowe ilości referencyjne zostały z biegiem lat uaktualnione. Indywidualne ilości referencyjne odpowiadały zasadniczo [7] ilości mleka wyprodukowanego przez producentów mleka w roku referencyjnym lub zakupionego przez odbiorców mleka w roku referencyjnym. Gwarantowana całkowita ilość dla Wspólnoty składała się zasadniczo z wielkości produkcji w poszczególnych państwach członkowskich [8].

11. W razie przekroczenia indywidualnej ilości referencyjnej pobierana była opłata dodatkowa. Fakt pobierania opłaty dodatkowej czynił nieopłacalną dla danego producenta mleka produkcję mleka przekraczającą indywidualną ilość referencyjną.

12. Zgodnie z rozporządzeniem nr 856/84 ta opłata dodatkowa obowiązywała pierwotnie tylko w okresie pięciu lat. Jednakże została ona utrzymana w mocy najpierw przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 3950/92 z dnia 28 grudnia 1992 r. ustanawiające opłatę dodatkową w sektorze mleka i przetworów mlecznych [9], a następnie przez rozporządzenie nr 1788/2003, które obowiązuje od dnia 1 kwietnia 2004 r. [10]. Uregulowania dotyczące opłaty dodatkowej stanowią część rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku [11]), które weszło w życie w dniu 1 stycznia 2008 r. [12].

B — *Rozporządzenie nr 1788/2003*

13. Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1788/2003 dla każdego państwa członkowskiego ustalane są roczne krajowe ilości referencyjne. Są one określone w załączniku I do rozporządzenia nr 1788/2003. Zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1788/2003 krajowe ilości referencyjne ustalone w załączniku do rozporządzenia nr 1788/2003 mogą być poddane rewizji przeprowadzonej

7 — Państwa członkowskie mogły również wykorzystać część swojej gwarantowanej ilości jako rezerwę krajową, dzięki której powinny one mieć możliwość dostosowania krajowych ilości referencyjnych, uwzględniając szczególną sytuację określonych producentów.

8 — Powiększonej o 1%.

9 — Dz.U. L 405, s. 1.

10 — Artykuł 27 rozporządzenia nr 1788/2003.

11 — Dz.U. L 299, s. 1.

12 — Zobacz art. 66 i nast. rozporządzenia nr 1234/2007.

w świetle ogólnej sytuacji na rynku i szczególnych warunków istniejących w niektórych państwach członkowskich.

14. Zgodnie z art. 1 ust. 2 w związku z art. 6 rozporządzenia nr 1788/2003 producentom mleka przydzielone zostają indywidualne ilości referencyjne, których suma nie przekracza krajowej ilości referencyjnej. W razie przekroczenia krajowej ilości referencyjnej dane państwo członkowskie musi zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1788/2003 wypłacić Wspólnocie opłatę dodatkową w wymiarze odpowiadającym przekroczeniu. W takim przypadku podlegająca uiszczeniu opłata dodatkowa zostaje zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1788/2003 w całości rozdzielona między producentów mleka, którzy przyczynili się do danych przekroczeń krajowych ilości referencyjnych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1788/2003 za pobieranie od producentów opłaty odpowiedzialny jest przy tym pierwszy skupujący.

15. Zgodnie z art. 22 rozporządzenia nr 1788/2003 opłata dodatkowa uznana jest za narzędzie interwencyjne do stabilizowania rynków rolnych.

III — Okoliczności powstania sporu, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

16. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym przekroczyły w latach mlecznych 1995/96–2003/04 oraz w kolejnych latach mlecznych przyznane im indywidualne ilości referencyjne dla dostaw mleka. Cooperativa Milka, jako pierwszy skupujący dane dostawy mleka, zażądała od skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym zapłaty opłaty dodatkowej. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym kwestionują pobieranie opłaty dodatkowej. Przed sądem krajowym wnoszą one zasadniczo o stwierdzenie, że Cooperativa Milka nie jest uprawniona do dochodzenia od nich opłaty dodatkowej. W tym kontekście powołują się one na nieważność rozporządzenia nr 1788/2003. Ponieważ sąd krajowy ma wątpliwości co do ważności rozporządzenia nr 1788/2003, zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy rozporządzenie nr 1788/2003 ustanawiające opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych z tytułu przekroczenia przydzielonej krajowej ilości referencyjnej, bez dokonywania okresowego uaktualnienia ilości przydzielonej każdemu z państw członkowskich na podstawie uprzednich konkretnych weryfikacji rzeczywistych rozmiarów produkcji każdego z nich, jest zgodne z art. 32 traktatu WE

i przewidzianymi w nim celami WPR, takimi jak zwiększenie wydajności rolnictwa, postęp techniczny zapewniający racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej, skoro taki mechanizm obciąża również włoskich producentów przetworów mlecznych, stanowiąc zagrożenie zarówno dla odpowiedniego poziomu życia, jak i dla postępu, z powodu nieodpowiedniej zapłaty za czynniki produkcyjne, a także ze względu na fakt, że Włochy są w rzeczywistości krajem o niedoborze produkcji […], który musi uciekać się do importu surowców celem utrzymania przemysłu przetwórczego i obrotu produktami wysokiej jakości […]?

2) Czy ww. rozporządzenie nr 1788/2003 jest zgodne z art. 33 WE w zakresie, w jakim ustanawia ono wspólną organizację rynku, a jednocześnie wyklucza wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami Wspólnoty, podczas gdy jednakowe stosowanie opłaty dodatkowej, bez uprzedniego wyłonienia producentów wykazujących niedobór produkcji i tych wykazujących jej nadwyżkę, prowadzi do dyskryminacji włoskich producentów wywodzących się z państwa o niedoborze produkcji?

3) Czy ww. rozporządzenie nr 1788/2003 jest zgodne z art. 34 WE stanowiącym, że osiąganie celów przewidzianych w art. 33 WE wyklucza wszelką dyskryminację między producentami i konsumentami wewnątrz Wspólnoty, skoro dyskryminację wprowadza samo rozporządzenie, które dla celów związanych z opłatą dodatkową żąda jednolitej opłaty zarówno od producentów pochodzących z państw o nadwyżce produkcji, jak i od tych pochodzących z państw o niedoborze produkcji, takich jak Włochy?

4) Czy rozporządzenie nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. jest zgodne z zasadą proporcjonalności usankcjonowaną w art. 5 traktatu WE, który ogranicza działanie Wspólnoty do tego, co „jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego traktatu", podczas gdy jednakowe stosowanie opłaty dodatkowej wykracza poza sam cel wspólnej organizacji rynku, albowiem utrwala, na szkodę przeciętnych producentów włoskich, ograniczoną produktywność, niskie dochody i potrzebę ciągłego wsparcia publicznego?".

IV — Postępowanie przed Trybunałem

17. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dnia 23 stycznia 2008 r. wpłynął do Trybunału w dniu 28 stycznia 2008 r. W trakcie procedury pisemnej uwagi przedstawiły skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym, Komisja oraz Rada. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 15 stycznia 2009 r., przedstawili swe żądania przedstawiciele skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym, Rady oraz Komisji.

V — Argumenty stron

18. *Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym* twierdzą, że przyznana pierwotnie Włochom krajowa ilość referencyjna opierała się na błędnych danych. Statystyczne dane nie odzwierciedlały prawidłowo rzeczywistej produkcji mleka we Włoszech. Ponadto nie została uwzględniona okoliczność, że krajowa produkcja mleka we Włoszech była niższa niż krajowy popyt na mleko, a tym samym charakteryzowała się niedoborem, natomiast krajowa produkcja mleka w innych państwach członkowskich przekroczyła krajowy popyt na mleko. Pomimo późniejszych uaktualnień krajowych ilości referencyjnych dla Włoch, skutki tych początkowych błędów są odczuwalne do dziś.

19. W konsekwencji krajowa produkcja mleka we Włoszech zaspakaja zaledwie 60% krajowego popytu na mleko, wobec czego zachodzi konieczność importowania mleka z innych państw członkowskich. Natomiast w innych państwach członkowskich krajowa produkcja mleka wyraźnie przekracza krajowy popyt na mleko [13]. Ponieważ opłata dodatkowa ma na celu ograniczenie nadprodukcji mleka, powinna ona uderzać najmocniej w tych producentów mleka, którzy są odpowiedzialni za nadprodukcję.

20. Nieuwzględnienie stosunku pomiędzy krajową produkcją mleka i wewnętrznym popytem na mleko narusza przede wszystkim zasadę niedyskryminacji określoną w art. 34 WE, ponieważ prowadzi do jednakowego traktowania niejednakowych sytuacji. Tego rodzaju traktowanie nie jest obiektywnie uzasadnione, ani w świetle zasady regionalnej specjalizacji, ani w świetle solidarności pomiędzy producentami mleka. Uwzględnienie krajowego popytu nie jest bezwzględnie sprzeczne z tymi zasadami. Dyskryminacja polega ponadto na tym, że opłata dodatkowa stanowi przeszkodę dla niektórych przedsiębiorstw w rozwoju i dostosowaniu się do wymagań rynku.

13 — Stosunek krajowej produkcji mleka i krajowego popytu na mleko wynosi we Francji 125%, w Niemczech 125%, w Irlandii około 360% i w Danii 230%.

21. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym powołują się ponadto na naruszenie zasady proporcjonalności. Opłata dodatkowa dotkliwiej dotyka małych producentów mleka niż dużych producentów, ponieważ silniej oddziałuje na ich rentowność. Mali producenci mleka mogą przetrwać wyłącznie dzięki zwiększeniu produkcji.

22. Wreszcie opłata dodatkowa nie jest odpowiednim środkiem do realizacji celów WPR, a w szczególności racjonalnego rozwoju produkcji rolnej, odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej oraz rozsądnych cen dostaw dla konsumentów. Jedynym celem realizowanym za pośrednictwem opłaty dodatkowej jest stabilizowanie rynku mleka, jednakże kosztem innych celów.

23. *Rada* zwraca w pierwszej kolejności uwagę, że na etapie ustalania krajowych ilości referencyjnych dla Włoch, w odróżnieniu od innych państw członkowskich, jako rok referencyjny nie został uwzględniony rok 1981, lecz rok 1983, ponieważ rok ten był dla Włoch bardziej korzystny. Ponadto krajowe ilości referencyjne zostały dostosowane do ogólnej sytuacji na rynku i szczególnych warunków, które istniały w niektórych państwach członkowskich.

24. Zdaniem Rady, nieuwzględnienie stosunku pomiędzy włoską produkcją mleczną a popytem na mleko we Włoszech nie stanowi dyskryminacji. Istnienie wspólnej organizacji rynku mleka pozbawia okoliczność tę znaczenia.

25. Rozporządzenie nr 1788/2003 jest również zgodne z celami WPR. Rynek mleka charakteryzuje się znaczną nadprodukcją i dlatego stabilizacja rynku była kwestią bardzo istotną. Doprowadzenie tego celu do zgodności z innymi celami WPR jest złożonym procesem, w ramach którego prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem uznania. Realizacja tylko jednego celu z wyłączeniem innych celów WPR nie jest wprawdzie dopuszczalna, jednakże instytucje Wspólnoty mogą przyznać temu celowi tymczasowo pierwszeństwo, jeśli jest to konieczne.

26. Wreszcie zachowana jest również zasada proporcjonalności Po pierwsze prawodawca wspólnotowy dysponuje w tej dziedzinie szerokim zakresem uznania. Obejmuje on nie tylko rodzaj i zakres ustanawianych przepisów, lecz w pewnym zakresie również stwierdzenie podstawowych danych, na których opierają się dane przepisy. Prawodawca wspólnotowy może więc oprzeć się na ustaleniach o charakterze ogólnym. Po drugie okoliczność, że krajowa produkcja mleka cechuje się we Włoszech niedoborem, nie oznacza, że rozporządzenie nr 1788/2003 narusza zasadę proporcjonalności. Naruszenie zasady proporcjonalności może zostać uznane tylko wtedy, jeżeli decyzja ustawodawcy była ewidentnie nieodpowiednia dla stabilizacji rynków. Sąd krajowy tego nie wykazał.

27. Postanowienie odsyłające ponadto nie potwierdza tezy sądu krajowego, jakoby rozporządzenie nr 1788/2003 utrwalało, na szkodę przeciętnych producentów włoskich, niską produktywność, niskie dochody i potrzebę ciągłego wsparcia publicznego.

28. Zdaniem *Komisji* rozporządzenie nr 1788/2003 jest zgodne z celami WPR. Przede wszystkim dla celów WPR nie ma znaczenia fakt, czy w określonym państwie członkowskim istnieje równowaga pomiędzy popytem i podażą na mleko, ponieważ rynek mleka jest zorganizowany na poziomie europejskim. Dlatego też działania stabilizujące prawodawcy wspólnotowego są skierowane na cały rynek europejski, a nie na rynki krajowe. Ponadto prawodawca wspólnotowy uwzględnił w rozporządzeniu nr 1788/2003 inne cele WPR. Opłata dodatkowa od mleka była najbardziej efektywnym środkiem mającym na celu zatamowanie nadprodukcji mleka. Alternatywne obniżenie ceny interwencyjnej byłoby bardziej drastycznym środkiem, gdyż miałoby o wiele bardziej niekorzystny wpływ na dochód producentów mleka. W ramach opłaty dodatkowej realizowane są ponadto, poza stabilizacją rynków, również inne cele WPR. Poza tym sprzeczność pomiędzy rozporządzeniem nr 1788/2003 i celami WPR nie została wykazana w postanowieniu odsyłającym. Bez wątpienia prawodawca wspólnotowy może tymczasowo przyznać pierwszeństwo jednemu z celów WPR, jeżeli jest to uzasadnione w świetle okoliczności i gospodarczego kontekstu. Poważne zakłócenie stosunku pomiędzy podażą i popytem na rynku mleka wymagało ustanowienia opłaty dodatkowej i nadal ją uzasadnia.

29. Nie została również naruszona zasada niedyskryminacji. W ramach wspólnej organizacji rynku nie ma bowiem znaczenia, czy na poziomie krajowym istnieje niedobór, czy nadwyżka produkcji. Bez wątpienia Włochy przy ustalaniu swoich krajowych ilości referencyjnych były traktowane szczególnie korzystnie. W okresie pomiędzy rokiem mlecznym 1984/85 i rokiem mlecznym 2006/07 krajowe ilości referencyjne dla dzie-

sięciu państw członkowskich spadły średnio o 2%, natomiast krajowa ilość referencyjna dla Włoch wzrosła o 6%. Wzrost ten nie wynika jednakże ze zwiększonego krajowego popytu, lecz ze specyficznych okoliczności. Ponadto fakt, że poziom produkcji w danym roku jest traktowany jako wartość referencyjna, jest odzwierciedleniem zasady regionalnej specjalizacji. Jest to podstawowa zasada wspólnego rynku, zgodnie z którą produkcja powinna być prowadzona w tym miejscu we Wspólnocie, którego wybór jest najrozsądniejszy pod względem gospodarczym. Uwzględnienie stosunku pomiędzy produkcją i popytem na mleko na poziomie krajowym nie jest zgodne z tą zasadą. Ponadto należy mieć na względzie, że organizację rynkową dla mleka charakteryzuje pomoc dla rolników w zakresie produkcji oraz nadwyżka produkcji. W tym kontekście powinno się wymagać wspólnego wysiłku wszystkich producentów mleka we Wspólnocie. Wreszcie nie stanowi dyskryminacji okoliczność, że opłata dodatkowa ma różny wpływ na określonych producentów lub na określone państwa członkowskie. Ilości referencyjne oparte zostały na obiektywnych, dostosowanych do zamierzonego celu kryteriach. Opierając się na wartości produkcji w konkretnym roku referencyjnym, gospodarcze znaczenie producentów mleka oraz przyznanych im korzyści zostało uwzględnione w określonym czasie. Należy mieć przy tym na względzie, że prawodawca wspólnotowy dysponuje w dziedzinie polityki rolnej szerokim zakresem uznania, które obejmuje nie tylko rodzaj i zakres ustanawianych przepisów, lecz również ustalenie podstawowych danych, na których dane przepisy się opierają. Prawodawca wspólnotowy może więc się oprzeć na ustaleniach o charakterze ogólnym.

30. Nie została również naruszona zasada proporcjonalności. Prawodawca wspólnotowy wobec spoczywającego na nim obowiązku dokonywania kompleksowej oceny o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym dysponuje szerokim zakresem uznania. Dany środek ustanowiony przez prawodawcę wspólnotowego jest więc niezgodny z prawem tylko wówczas, gdy w sposób oczywisty jest nieodpowiedni do osiągnięcia zamierzonego celu. Opłata dodatkowa jest jednakże odpowiednia do osiągnięcia stabilizacji rynków poprzez ograniczenie nadwyżek produkcyjnych. Alternatywne środki nie byłyby porównywalnie skuteczne.

VI — Odpowiedzi na pytania prejudycjalne

31. W swych czterech pytaniach sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1788/2003 [14] jest zgodne z prawem i tym samym czy może stanowić podstawę dla roszczeń Cooperativa Milka wobec skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym. Sąd krajowy wyraża wątpliwości co do zgodności rozporządzenia nr 1788/2003 z celami WPR, zasadą niedyskryminacji i zasadą proporcjonalności. Podstawą tych wątpliwości prawnych jest okoliczność, że przy określaniu krajowych ilości referencyjnych

14 — Pytania sądu krajowego odnoszą się wyłącznie do rozporządzenia nr 1788/2003. Dlatego też ograniczę swój komentarz do tego rozporządzenia. Odpowiednie przepisy rozporządzenia nr 3950/92 i rozporządzenia nr 1234/2007 wydają mi się jednakże zasadniczo podobne do rozporządzenia nr 1788/2003.

dla państw członkowskich zgodnie z rozporządzeniem 1788/2003 nie został uwzględniony stosunek pomiędzy produkcją mleka i popytem na mleko w poszczególnych państwach członkowskich.

34. Poprzez ustanowienie opłaty dodatkowej powinny zostać usunięte nadwyżki strukturalne, aby ograniczyć zachwianie równowagi między podażą i popytem, a tym samym osiągnięcie lepszej równowagi rynku [15]. Ustanowienie opłaty dodatkowej służy więc przede wszystkim stabilizacji rynków i tym samym realizuje jeden z celów WPR.

A — *Pierwsze pytanie prejudycjalne*

Zgodność ustanowienia opłaty dodatkowej z celami WPR

32. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1788/2003 należy uznać za zgodne z celami WPR. Sąd krajowy wskazuje w tym kontekście na art. 32 WE. Cele WPR, do których co do istoty odnosi się sąd krajowy, nie są jednakże określone w art. 32 WE, lecz w art. 33 WE. Pierwsze pytanie prejudycjalne sądu krajowego należy więc rozumieć w ten sposób, że odnosi się ono do zgodności rozporządzenia nr 1788/2003 z celami WPR wymienionymi w art. 33 WE.

35. Argument kwestionujący zgodność rozporządzenia nr 1788/2003 z celami WPR z tego względu, że jedynym realizowanym przez nie celem jest stabilizacja rynków, ze szkodą dla innych celów WPR, jest bezzasadny.

33. Jak wynika z art. 33 ust. 1 WE, cele WPR są różne. Obejmują one zwiększenie wydajności rolnictwa, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizowanie rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw i rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

36. Oceniając cele realizowane w ramach opłaty dodatkowej, trzeba mieć na względzie, że jej ustanowienie jest ściśle związane z innymi środkami interwencyjnymi w ramach wspólnej organizacji rynku mleka. Jak wskazano wyżej [16], cena mleka jest wspierana przez środki interwencyjne. Ten i inne środki zmierzają do zapewnienia producentom mleka odpowiedniego poziomu życia. Jeżeli mleko jest produkowane nie

15 — Zobacz motyw 3 rozporządzenia nr 1788/2003. W przedmiocie poprzedniego rozporządzenia nr 857/84 zob. także wyrok z dnia 17 maja 1988 r. w sprawie 84/87 Erpelding, Rec. s. 2647, pkt 26.

16 — Zobacz pkt 8 niniejszej opinii.

względu na rzeczywisty popyt, a jedynie ze względu na możliwość jego sprzedaży po cenie wsparcia, to istnieje — jak pokazało doświadczenie sprzed wprowadzenia opłaty dodatkowej — ryzyko, że budżet Wspólnoty poprzez produkcję morza mleka i gór masła zostanie doprowadzony do granic swego możliwego obciążenia. Stabilizacja rynków, która jest celem opłaty dodatkowej [17], powinna więc również zapewniać możliwość finansowania działań mających na celu wsparcie cen [18]. Służy ona zatem również umożliwieniu producentom mleka odpowiedniego poziomu życia przy dopuszczalnym obciążeniu budżetu Wspólnoty. Ponadto służy ona racjonalnemu rozwojowi produkcji mleka [19]. Zatem w ramach opłaty dodatkowej dąży się nie tylko do osiągnięcia stabilizacji rynków.

37. Uzupełniająco należy zwrócić uwagę na okoliczność, że również wyłączne realizowanie celu stabilizacji rynków nie stanowiłoby bezwzględnie naruszenia art. 33 WE. Prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem uznania w ramach realizacji WPR. Zakres ten odpowiada politycznej odpowiedzialności, którą nakłada na niego art. 32 i nast. WE za określenie kształtu WPR [20]. W ramach tych uprawnień powinien on dążyć do osiągnięcia kompromisu pomiędzy (w części sprzecznymi) celami WPR [21]. W tym względzie może on jednakże temu lub innemu celowi przyznać tymczasowo pierwszeństwo, o ile jest to konieczne w świetle czynników i warunków gospodarczych [22]. Osiągnięcie granic swobodnego uznania następuje zatem dopiero wówczas, gdy prawodawca wspólnotowy oddzielnie realizuje jeden z celów WPR w sposób, który uniemożliwia (trwale) urzeczywistnienie pozostałych celów WPR.

38. W kontekście nadprodukcji oraz strukturalnych nadwyżek mocy produkcyjnych na rynku mleka ustanowienie opłaty dodatkowej w celu stabilizacji rynków jest uzasadnione. To, że cel ten nie jest realizowany przy trwałym wyłączeniu pozostałych celów WPR, uwidoczniło się już na podstawie granic czasowych ustanowionych w rozporządzeniu nr 1788/2003 [23]. Tymczasowy charakter opłaty dodatkowej potwierdza również okoliczność, że Rada wzięła pod uwagę w dniu 20 listopada 2008 r. możliwość całkowitego zniesienia opłaty dodatkowej w roku 2015.

17 — Zobacz wyrok Trybunału z dnia 19 marca 1992 r. w sprawie C-311/90 Hierl, Rec. s. I-2061, pkt 10.

18 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Erpelding, pkt 26.

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Erpelding, pkt 26; wyrok Sądu z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie T-466/93 O'Dwyer i in., Rec. s. II-2071, pkt 82.

20 — R. Priebe, op.cit. (ww. w przypisie 2), art. 33, pkt 2 zwraca uwagę, że tego rodzaju szeroko zakrojone cele, jak w art. 33, nie są przewidziane dla pozostałych dziedzin polityki Wspólnoty.

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 17 wyrok w sprawie Hierl, pkt 13; wyrok z dnia 11 marca 1987 r. w sprawach połączonych 279/84, 280/84, 285/84 i 286/84 Rau i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 1069, pkt 21; ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie O'Dwyer i in., pkt 80.

22 — Wyżej wymieniony w przypisie 21 wyrok w sprawie Rau i in. przeciwko Komisji, pkt 21; wyrok z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 203/86 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. 4563, pkt 10.

23 — Zobacz art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1788/2003. R. Priebe, op.cit. (ww. w przypisie 2), art. 33, pkt 3 słusznie zwraca uwagę, że mogą zostać ustanowione również długoterminowe priorytety, jeżeli i dopóki wymaga tego sytuacja gospodarcza.

Zgodność krajowych ilości referencyjnych z celami WPR

39. Podstawą wątpliwości sądu krajowego co do zgodności rozporządzenia nr 1788/2003 z celami WPR jest okoliczność, że krajowa ilość referencyjna dla Włoch opierała się na błędnych danych, których skutki są odczuwalne do dziś. Również te wątpliwości nie wydają mi się uzasadnione.

40. Kryterium oparte na produkcji zrealizowanej w okresie referencyjnym nie wydaje mi się niezgodne z celami WPR.

41. Kryterium oparte na produkcji zrealizowanej w okresie referencyjnym uwzględnia ideę specjalizacji produkcji na europejskim rynku wewnętrznym. Zgodnie z tą ideą jedną z gospodarczych zalet rynku wewnętrznego jest fakt, że wytwarzanie danego produktu odbywa się w miejscu najbardziej korzystnym pod względem ekonomicznym. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym kwestionują twierdzenie, że poziom produkcji mleka w poszczególnych państwach członkowskich nie wskazuje bezwzględnie na to, gdzie produkcja odbyła się w sposób najbardziej efektywny. Wprawdzie produkcja mleka nie stanowi z pewnością dziedziny, w której siły gospodarki rynkowej mają zastosowanie całkowicie nieograniczone, niemniej jednak podział na poziomie regionalnym produkcji mleka we Wspólnocie w okresie referencyjnym stanowi zasadny punkt wyjścia, który uwzględnia nie tylko terytorialną specjalizację, ale również inne aspekty, które należy uwzględnić w ramach WPR.

42. Przyjęcie za decydujące kryterium roku referencyjnego uwzględnia bowiem siłę gospodarczą producentów mleka oraz korzyści, jakie producenci mleka oraz państwa członkowskie uzyskali z systemu w danym okresie. Poprzez przyjęcie za decydujące kryterium wielkości produkcji mleka w danym roku referencyjnym zapewnia się, że wskutek ustanowienia opłaty dodatkowej producenci mleka w poszczególnych państwach członkowskich nie zostaną pozbawieni odpowiedniego poziomu życia.

43. Ponadto uwzględniona zostaje w ten sposób idea solidarności pomiędzy producentami mleka. Producenci mleka otrzymują

wsparcie z budżetu Wspólnoty. Jeżeli celem opłaty dodatkowej jest ograniczenie nadprodukcji na rynku mleka oraz utrzymanie wsparcia z budżetu na poziomie możliwym do sfinansowania, to uwzględnienie krajowych i indywidualnych wielkości produkcji w danym okresie referencyjnym, względnie zwiększenie bądź obniżenie przydzielonych ilości referencyjnych w tym samym stosunku, odzwierciedla solidarne starania wszystkich producentów mleka we Wspólnocie [24].

44. Ponadto stosunek pomiędzy produkcją mleka i popytem na mleko nie stanowi moim zdaniem okoliczności, która powinna była zostać obowiązkowo uwzględniona przez prawodawcę wspólnotowego przy uchwalaniu rozporządzenia nr 1788/2003.

45. Prawodawca wspólnotowy może również w ramach europejskiej organizacji rynku dokonać regionalnego zróżnicowania, jeżeli wymaga tego dany produkt, struktura rynku lub inne obiektywne względy, istotne dla urzeczywistnienia WPR. W tym względzie rozróżnienie dokonywane według terytoriów państw członkowskich, nawet jeśli ze swej natury pozostaje w pewnej sprzeczności ze wspólną organizacją rynku, nie wydaje mi się zasadniczo wykluczone [25].

46. Krajowy popyt na dany produkt nie stanowi jednakże czynnika, który podlega uwzględnieniu w ramach wspólnej organizacji rynku. Przeciwnie uwzględnienie krajowego popytu jest sprzeczne z zasadą specjalizacji produkcji na europejskim rynku wewnętrznym [26]. To, jak duży jest popyt na mleko w danym państwie członkowskim i czy wzrasta, czy też spada, nie daje żadnych wskazówek co do tego, czy mleko może być produkowane w tym państwie członkowskim w sposób szczególnie korzystny. Uwzględnienie krajowego popytu niosłoby tym samym ryzyko ograniczenia korzyści związanych ze specjalizacją na rynku wewnętrznym.

47. Wreszcie (poza niesłusznie krytykowanym brakiem uwzględnienia krajowego popytu) nie mogę stwierdzić żadnych dalszych okoliczności przemawiających za tym, że ilości referencyjne, które mają zastosowanie do Włoch zgodnie z rozporządze-

24 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 9 lipca 1985 r. w sprawie 179/84 Bozzetti przeciwko Invernizzi, Rec. s. 2301, pkt 32; ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 29.

25 — Zobacz pkt 41–43 niniejszej opinii.

26 — Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 25; ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie O'Dwyer i in., pkt 113.

niem nr 1788/2003, opierają się na błędnych danych. Rada i Komisja zwróciły uwagę, że rok 1983 został przyjęty jako rok referencyjny dla Włoch po stwierdzeniu, że dane za rok 1981 były niekorzystne. Nie ma zatem żadnych dowodów na okoliczność, że podstawa danych, na których oparto rozporządzenie nr 1788/2003, była błędna. Oparcie się przez prawodawcę wspólnotowego na danych statystycznych nie stanowi błędnej oceny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem szeroki zakres uznania, jakim dysponuje prawodawca wspólnotowy w dziedzinie WPR, dotyczy nie tylko rodzaju i zakresu ustanawianych przepisów, ale w pewnym wymiarze również ustalenia podstawowych danych [27].

Wniosek

48. W rezultacie ani samo ustanowienie opłaty dodatkowej, ani brak uwzględnienia stosunku pomiędzy produkcją mleka i popytem na mleko w danym państwie członkowskim przy ustalaniu krajowych ilości referencyjnych nie wydają mi się niezgodne z celami WPR określonymi w art. 33 WE.

27 — Wyrok z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 Roquette Frères przeciwko Radzie, Rec. s. 3333, pkt 25.

B — *Drugie i trzecie pytanie prejudycjalne*

49. W *drugim pytaniu prejudycjalnym* sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1788/2003 jest zgodne z zasadą równego traktowania. W tym kontekście sąd krajowy odnosi się do art. 33 WE. Zasada równego traktowania jest jednakże uregulowana w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE. Drugie pytanie sądu krajowego powinno być zatem rozumiane w ten sposób, że odnosi się ono do zgodności rozporządzenia nr 1788/2003 z zasadą równego traktowania, uregulowaną w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE [28]. W *trzecim pytaniu prejudycjalnym* sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1788/2003 narusza zasadę niedyskryminacji określoną w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE z powodu dochodzenia od producentów wywodzących się z państw członkowskich z nadwyżką produkcji i państw członkowskich z niedoborem produkcji jednolitej opłaty. Drugie i trzecie pytanie prejudycjalne dotyczy zatem zgodności rozporządzenia nr 1788/2003 z zasadą równego traktowania określoną w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE. Z tego względu poddam je łącznej analizie.

28 — Jeśli wskazanie sądu krajowego na zasadę równości w drugi pytaniu prejudycjalnym miałoby być rozumiane jako wskazanie na ogólną zasadę równości, to należy podkreślić, że zasada niedyskryminacji określona w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE jest jedynie specyficznym wyrazem ogólnej zasady równości, zob. wyrok z dnia 25 listopada 1986 r. w sprawie 210/85 i 202/85 Klensch i in., Rec. s. 3477, pkt 9.

50. Zdaniem sądu krajowego fakt nieuwzględnienia stosunku pomiędzy produkcją mleka i popytem na mleko w danym państwie członkowskim przy ustalaniu krajowej ilości referencyjnej stanowi włoskich producentów mleka. Nie mogę stwierdzić w tym zakresie naruszenia zasady równości traktowania.

51. Zgodnie z uregulowaną w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE zasadą niedyskryminacji zakazana jest wszelka dyskryminacja między producentami lub konsumentami wewnątrz Wspólnoty. Zasada niedyskryminacji zakazuje więc odmiennego traktowania sytuacji podobnych i jednakowego traktowania sytuacji odmiennych, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione [29].

52. Podkreśliłam już wyżej [30], że prawodawca wspólnotowy dysponuje w dziedzinie WPR szerokim zakresem uznania, który odpowiada politycznej odpowiedzialności nałożonej na niego na mocy art. 32 i nast. WE. Wspomniany zakres uznania winien być również wzięty pod uwagę w ramach art. 34 ust. 2 akapit drugi WE [31].

53. W pierwszej kolejności mam wątpliwości co do tego, czy fakt nieuwzględniania przy ustalaniu krajowych ilości referencyjnych, stosunku pomiędzy produkcją mleka a popytem na mleko w poszczególnych państwach członkowskich stanowi jednakowe traktowanie odmiennych sytuacji, w rozumieniu art. 34 ust. 2 akapit drugi WE.

54. W mojej opinii zasada równego traktowania nie ma zastosowania w okolicznościach, gdy dwie sytuacje różniące się jednym elementem są traktowane w sposób jednakowy. Jednakowe traktowanie niejednakowych sytuacji może zostać stwierdzone tylko wtedy, gdy element, w którym obie sytuacje się różnią, ma istotne znaczenie w świetle właściwych uregulowań wspólnotowych oraz realizowanych przez nie celów [32]. Jednakowe traktowanie niejednakowych sytuacji w rozumieniu art. 34 ust. 2 akapit drugi WE, moim zdaniem, nie wchodzi więc w rachubę, jeżeli stosunek pomiędzy produkcją mleka i popytem na mleko w poszczególnych państwach członkowskich w ramach art. 32 i nast. WE nie ma istotnego znaczenia. Określają to w szczególności cele WPR.

29 — Wyżej wymieniony w przypisie 17 wyrok w sprawie Hierl, pkt 18; ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 25.

30 — Zobacz pkt 37 niniejszej opinii.

31 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawach połączonych od C-267/88 do C-285/88 Wuidart i in., Rec. s. I-435, pkt 14.

32 — R. Herny, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, s. 357, przyjmuje, że jednakowość lub specyfika sytuacji nie występuje sama z siebie, lecz że ocena sytuacji następuje wyłącznie według przedmiotu i celów [danego] przepisu.

55. Jak wyjaśniłam wyżej [33], uwzględnienie stosunku pomiędzy krajową produkcją mleka i krajowym popytem na mleko nie stanowi okoliczności, która w ramach wspólnej organizacji rynku mleka powinna zostać bezwzględnie uwzględniona, lecz okoliczność, która jest raczej sprzeczna z zasadą regionalnej specjalizacji i z tego względu nie może zostać uwzględniona we wspólnej organizacji rynku. Moim zdaniem z samego tego powodu nie sposób uznać, iż zachodzi w tym przypadku jednakowe traktowanie niejednakowych sytuacji, w rozumieniu art. 34 ust. 2 akapit drugi WE.

56. Nawet gdyby nieuwzględnienie stosunku pomiędzy krajową produkcją mleka i krajowym popytem na mleko miało zostać uznane za jednakowe traktowanie odmiennych sytuacji w rozumieniu art. 34 ust. 2 akapit drugi WE, to jednakowe traktowanie byłoby obiektywnie uzasadnione ze względów wskazanych wyżej.

57. W rezultacie rozporządzenie nr 1788/2003 jest zgodne również z zasadą równego traktowania ustanowioną w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE [34].

C — *Czwarte pytanie prejudycjalne*

58. W swym czwartym pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1788/2003 jest zgodne z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 5 akapit trzeci WE.

Kryterium oceny

59. Zgodnie z art. 5 akapit trzeci WE działanie Wspólnoty nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatu WE. Wymóg proporcjonalności określony w art. 5 akapit trzeci WE znajduje zastosowanie w przypadku ingerencji instytucji Wspólnoty w prawa podstawowe jednostki [35] lub w interesy państw członkowskich [36].

33 — Zobacz pkt 44–46 niniejszej opinii.

34 — Fakt, że ustanowienie dodatkowej opłaty wyrównawczej ma poważne skutki dla pewnych producentów mleka, nie stanowi dyskryminacji w rozumieniu art. 34 ust. 2 akapit drugi WE. Może to jednakże mieć znaczenie w ramach zasady proporcjonalności. W przedmiocie zasady proporcjonalności zobacz pkt 58–72 niniejszej opinii.

35 — Wyrok Trybunału z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-404/92 P X przeciwko Komisji, Rec. s. I-4737, pkt 18.

36 — R. Priebe, op.cit. (ww. w przypisie 32), pkt 26b.

60. Zgodność działania instytucji Wspólnoty z zasadą proporcjonalności zależy od tego, czy działanie jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia uznanych za dopuszczalne zamierzonych celów i jest proporcjonalne w zakresie ingerencji w prawa jednostki lub w interesy państw członkowskich [37]. W ramach kontroli sądowej proporcjonalności środków z dziedziny WPR w niektórych przypadkach Trybunał ograniczył się jednak [38] do ustalania, czy działanie nie jest oczywiście nieodpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu. To ograniczone badanie proporcjonalności Trybunał uzasadnił szerokim zakresem, jakim dysponuje prawodawca wspólnotowy w dziedzinie WPR [39].

61. Podejście to mnie nie przekonuje. Jak przekonująco wyjaśniła rzecznik generalna Sharpston w swojej opinii z dnia 14 lipca 2007 r. w sprawie Zuckerfabrik Jülich, sądowa kontrola przepisów wydawanych przez prawodawcę wspólnotowego nie jest wyłączona ze względu na szeroki zakres uznania, jakim dysponuje [40]. Podzielam to stanowisko i chciałabym uzupełniająco zwrócić uwagę na następujące aspekty.

62. Przede wszystkim nie jest dla mnie jasne, dlaczego szeroki zakres uznania służący prawodawcy wspólnotowemu w dziedzinie WPR miałby bezwzględnie prowadzić do zredukowania trójstopniowej kontroli przestrzegania zasady proporcjonalności (odpowiedniego charakteru, niezbędności i racjonalności) do jednostopniowego badania odpowiedniego charakteru środka. Wprawdzie mogę zrozumieć wątpliwości istniejące co do zbyt szerokiej kontroli aktów prawnych prawodawcy wspólnotowego przez Trybunał. Rolą Trybunału nie jest zastępowanie społecznych, gospodarczych lub politycznych

37 — Wyrok Trybunału z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schräder, Rec. s. 2237, pkt 21; ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie O'Dwyer, pkt 107. Podobnie rozumiany jest również art. 5 akapit trzeci WE, mimo że wymóg proporcjonalności nie wynika automatycznie z samego brzmienia [tego] przepisu, zobacz B. Schima, w: H. Mayer, *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, art. 5, 50. Ergänzungslieferung, pkt 44.

38 — W niektórych innych sprawach Trybunał zastosował jednakże bardziej restrykcyjne kryterium oceny, tak na przykład w wyrokach: z dnia 27 czerwca 1990 r. w sprawie C-118/89 Lingenfelser, Rec. s. I-2637, pkt 12–14; z dnia 21 stycznia 1992 r. w sprawie C-319/90 Pressler, Rec. s. I-203, pkt 12–17; z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-356/97 Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Rec. s. I-5461, pkt 35, 36.

39 — Zobacz przykładowo ww. w przypisie 37 wyrok w sprawie Schräder, pkt 22; wyrok z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa, Rec. s. I-4023, pkt 13 i nast.; ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie O'Dwyer, pkt 107.

40 — Punkt 65 opinii: „[…] Nie oznacza to jednak, że prawodawca wspólnotowy dysponuje *carte blanche* w odniesieniu do kwestii dotyczących sektora rolnego. Trybunał nie wykluczył kontroli sądowej sposobu wykonywania przez instytucje służącego im szerokiego zakresu uznania. Jeżeli kontrola taka ma mieć jakąkolwiek wartość, Trybunał musi mieć możliwość interwencji, gdy — jak w niniejszej sprawie — metoda obliczania opłaty produkcyjnej, której celem miało być zapewnienie pokrywania przez producentów ponoszonych przez Wspólnotę kosztów zbytu nadwyżek produkcyjnych, w sposób jawny prowadzi do przeszacowania wysokości opłat, a co za tym idzie — nałożenia na producentów nieproporcjonalnych obciążeń" (wyrok z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie C-5/06 i od C-23/06 do C-36/06, Zb.Orz. s. I-3231).

decyzji prawodawcy wspólnotowego własnymi orzeczeniami [41]. Jednakże wątpliwości te można rozwiać, ograniczając zakres kontroli do tego, czy dane działanie nie jest oczywiście zbędne lub nieracjonalne, uwzględniając przy tym przysługującą prawodawcy wspólnotowemu prerogatywę prawodawczą oraz szeroki zakres uznania [42]. W ten sposób można zagwarantować respektowanie swobody prawodawcy wspólnotowego w zakresie kształtowania polityki.

63. Przeciwko ograniczeniu kontroli przestrzegania zasady proporcjonalności do badania oczywiście nieodpowiedniego charakteru danego środka przemawia natomiast okoliczność, że przesłanki odpowiedniego charakteru, niezbędności oraz proporcjonalności środka nie są odzwierciedleniem różnych aspektów tego samego pojęcia, które w zależności od intensywności kontroli sądowej może zostać rozszerzone lub ograniczone. Przeciwnie, kontrola niezbędności i proporcjonalności danego środka ma w porównaniu z badaniem jego stosowności charakter samoistny oraz zasadnicze znaczenie dla ochrony jednostki. Dopiero w kontekście niezbędności i racjonalności zamierzone przez prawodawcę wspólnotowego cele oraz dane prawa jednostki zostają „ujęte w relacji". Jeżeli badany jest tylko odpowiedni charakter danego środka, to nie chodzi więc o badanie proporcjonalności, lecz jedynie o obiektywną kontrolę zakresu swobodnego uznania bez komponentów związanych z ochroną jednostki [43]. Ponieważ ustanowienie opłaty dodatkowej może poważnie ingerować w prawa producentów mleka, wydaje mi się ważne akurat w tej dziedzinie, aby nie ograniczać zakresu kontroli zasady proporcjonalności do obiektywnej kontroli zakresu uznania.

64. W rezultacie nie uważam za słuszne ograniczania kontroli zasady proporcjonalności w stosunku do danego środka w dziedzinie WPR do badania tego, czy działanie jest oczywiście nieodpowiednie. Dlatego też będę dalej badać, czy ustanowienie opłaty dodatkowej i ustalenie ilości referencyjnych w odniesieniu do zamierzonych przez prawodawcę celów wydają się oczywiście nieodpowiednie, oczywiście zbędne i oczywiście nieracjonalne, przy czym przy tych poszczególnych etapach badania będę uwzględniać prerogatywę prawodawczą oraz szeroki zakres

41 — W odniesieniu do tych wątpliwości w szczególności z punktu widzenia Common Law, zob. F. Jacobs, Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law, w: E. Ellis, *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart 1999, s. 1 i nast., s. 20, który jednakże zwraca uwagę, że określone powody dla ograniczonej kontroli sądowej prawodawcy na poziomie krajowym tkwią w kształcie i historycznym rozwoju krajowych porządków prawnych i dlatego też nie przekładają się bezwzględnie na poziom prawa wspólnotowego. Zobacz również B. Schima (ww. w przypisie 37), pkt 48, który zwraca uwagę, że główną odpowiedzialność za przestrzeganie zasady proporcjonalności ponosi prawodawca wspólnotowy i Trybunał nie może zastąpić stanowiska prawodawcy swoim własnym poglądem.

42 — Zobacz w tym względzie J. Rivers, Proportionality and discretion in international and European law, w: *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press 2007, s. 114 i nast. oraz s. 120 i nast., który w szczególności dokonuje rozróżnienia pomiędzy „policy-choice discretion" i „evidential discretion".

43 — Zobacz w tym względzie również T. von Danwitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, s. 396, który zwraca uwagę, że tego rodzaju działanie obniża znaczenie zasady proporcjonalności do kontroli uprawnień dyskrecjonalnych.

uznania przysługujący prawodawcy wspólnotowemu.

Kontrola zgodności z zasadą proporcjonalności

65. Z wymienionych już wyżej względów jasno wynika, że zarówno samo ustanowienie opłaty dodatkowej [44], jak też ustalenie krajowych ilości referencyjnych [45] nie jest oczywiście nieodpowiednie dla osiągnięcia celów WPR.

66. Ponadto nie sposób stwierdzić żadnych okoliczności przemawiających za tym, że ustanowienie opłaty dodatkowej i ustalenie krajowych ilości referencyjnych było oczywiście zbędne. Dane działanie jest niezbędne, jeżeli wśród wielu innych działań odpowiednich dla osiągnięcia zamierzonego celu jest tym, które jest najmniej uciążliwe dla danego interesu lub dla danego dobra prawnego [46].

67. Jak wykazały Rada i Komisja, prawodawca wspólnotowy brał pod uwagę w szczególności obniżenie ceny wsparcia jako alternatywę wobec wprowadzenia opłaty dodatkowej. Zdecydował się jednakże na wprowadzenie opłaty dodatkowej, ponieważ obniżenie ceny wsparcia miałoby o wiele bardziej niekorzystny wpływ na dochód producentów mleka niż wprowadzenie opłaty dodatkowej.

68. W odniesieniu do ustalenia krajowych ilości referencyjnych metoda, która uwzględnia stosunek pomiędzy produkcją mleka i popytem na mleko w poszczególnych państwach członkowskich, podlega wykluczeniu jako środek zbyt łagodny, ponieważ nie mogłaby z wymienionych wyżej powodów [47] uwzględnić w szczególności zasady regionalnej specjalizacji i zasady solidarności pomiędzy producentami mleka.

69. Wreszcie nie zachodzi również oczywisty brak proporcjonalności pomiędzy zamierzonymi celami i spowodowanymi utrudnieniami.

70. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że budżet Wspólnoty z powodu nadprodukcji mleka, którą określał nie faktyczny popyt, lecz możliwość sprzedaży mleka po cenie wsparcia, dotarł do swojej granicy obciążenia przed wprowadzeniem opłaty dodatkowej. Rozporządzenie

44 — Zobacz pkt 35–38 niniejszej opinii.
45 — Zobacz pkt 39–47 niniejszej opinii.
46 — Wyżej wymieniony w przypisie 37 wyrok w sprawie Schräder, pkt 21; ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie O'Dwyer, pkt 107.
47 — Punkty 39–46 niniejszej opinii.

nr 1788/2003 służy w szczególności celowi utrzymania kosztów wsparcia w możliwych do sfinansowania ramach. O ile skutkiem tego działania korygującego możliwości zbytu po stronie producentów mleka zostaną ograniczone, o tyle zasadniczo musi to zostać zaakceptowane przez producentów mleka ze względu na interes publiczny, z jednej strony, w ograniczonej kontroli produkcji środków żywności, a z drugiej strony w finansowaniu tej kontroli [48].

Wniosek

71. W zakresie w jakim sąd krajowy wskazuje na okoliczność, że mali producenci mleka we Włoszech bez zwiększenia swojej produkcji nie są w stanie przetrwać, względnie są trwale zobowiązani do niskiej produktywności i niskich dochodów i zdani na stałe wsparcie publiczne, należy zwrócić uwagę na rzecz następującą. Ustanowienie opłaty dodatkowej służy również utrzymaniu środków wsparcia cen w możliwych do sfinansowania ramach, które powinny zapewnić producentom mleka odpowiedni poziom życia. Bez mechanizmu wsparcia konkurencja, w przypadku dalece homogenicznego produktu masowego jak mleko, byłaby rozstrzygana prawdopodobnie przede wszystkim poprzez ceny. Ponieważ mali producenci mleka mogą zwykle osiągnąć mniejsze zyski z uczestnictwa w dużych rynkach niż duzi producenci mleka, zniesienie indywidualnych ilości referencyjnych uprzywilejowywałoby raczej dużych producentów mleka. Poprzez ustanowienie opłaty dodatkowej zagwarantowane zostaje więc funkcjonowanie systemu, który również mniejszym producentom mleka umożliwia odpowiedni poziom życia. Z samego tego względu ustanowienie ilości referencyjnej nie może zostać uznane za oczywiście nieproporcjonalne obciążenie małych producentów mleka. Uzupełniająco należy podkreślić, że celem przepisów prawa pierwotnego dotyczących WPR nie jest uprzywilejowanie najmniej rentownych przedsiębiorstw.

72. Rozporządzenie nr 1788/2003 nie wydaje mi się więc ingerować w prawa lub interesy producentów mleka w sposób nieproporcjonalny i tym samym być niezgodne z art. 5 akapit trzeci WE [49].

D — *Podsumowanie*

73. Reasumując, stwierdzam, że rozporządzenie nr 1788/2003 nie narusza ani celów WPR, ani zasady niedyskryminacji, ani zasady proporcjonalności.

48 — Wyżej wymieniony w przypisie 19 wyrok w sprawie O'Dwyer, pkt 89.

49 — Tak też wyrok z dnia 25 marca 2004 r. w sprawach połączonych C-231/00, C-303/00 i C-451/00 Cooperativa Lattepiù i in., Rec. s. I-2869, pkt 73 w przedmiocie rozporządzenia nr 3950/92.

VII — Wnioski

74. W świetle powyższych rozważań na przedłożone przez sąd krajowy pytania należy, moim zdaniem, udzielić odpowiedzi w sposób następujący:

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych jest zgodne z celami wspólnej polityki rolnej określonymi w art. 33 WE, zasadą równego traktowania określoną w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE i zasadą proporcjonalności, mimo że krajowe ilości referencyjne nie są dostosowywane do stosunku pomiędzy produkcją mleka i popytem na mleko w danym państwie członkowskim.