WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 11 czerwca 2009 r. *

W sprawie C-33/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 19 listopada 2007 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 stycznia 2008 r., w postępowaniu:

Agrana Zucker GmbH

przeciwko

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, K. Schiemann, P. Kūris (sprawozdawca), L. Bay Larsen i C. Toader, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu litewskiego przez D. Kriaučiūnasa, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez M. Moore'a oraz Z. Kupčovą, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez F. Erlbachera oraz B. Doherty'ego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 lutego 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie dotyczy wykładni i ważności art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. ustanawiającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 58, s. 42).

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania wszczętego na skutek skargi wniesionej w dniu 16 kwietnia 2007 r. przez Agrana Zucker GmbH (zwaną dalej „Agraną Zucker") przeciwko Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (federalnemu ministrowi rolnictwa, leśnictwa, środowiska naturalnego i wód) w przedmiocie kwoty tymczasowej składki restrukturyzacyjnej na rok gospodarczy 2006/2007 (zwanej dalej „kwotą tymczasową").

Ramy prawne

3 W ramach reformy wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru przeprowadzanej w 2006 r. Rada Unii Europejskiej wydała rozporządzenie (WE) nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 58, s. 1), jak i rozporządzenie nr 320/2006, wydane tego samego dnia, ustanawiające tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego. Zgodnie z art. 44 rozporządzenia nr 318/2006 Komisja Wspólnot Europejskich wydała rozporządzenie Komisji (WE) nr 493/2006 z dnia 27 marca 2006 r. ustanawiające środki przejściowe w ramach reformy wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1265/2001 i (WE) nr 314/2002 (Dz.U. L 89, s. 11).

Rozporządzenie nr 318/2006

4 Motyw 22 rozporządzenia nr 318/2006 stwierdza, co następuje:

„Należy wprowadzić nowe narzędzia rynkowe zarządzane przez Komisję. Po pierwsze, jeżeli ceny rynkowe spadną poniżej ceny referencyjnej dla cukru białego, przedsiębiorcy powinni mieć możliwość, na warunkach ustalonych przez Komisję, korzystania z prywatnego systemu przechowywania. Po drugie, aby utrzymać równowagę strukturalną między rynkami cukru na poziomie cenowym bliskim cenie referencyjnej, Komisja powinna mieć możliwość podjęcia decyzji o wycofaniu cukru z rynku na okres potrzebny do powrotu tego rynku do równowagi".

5 Artykuł 19 rozporządzenia nr 318/2006 ma następujące brzmienie:

„1. W celu zachowania równowagi strukturalnej rynku na poziomie cenowym bliskim cenie referencyjnej, z uwzględnieniem zobowiązań Wspólnoty wynikających z umów zawartych zgodnie z art. 300 traktatu, do dnia rozpoczęcia następnego roku gospodarczego można wycofać z rynku część cukru kwotowego […] określoną przy użyciu współczynnika procentowego, jednakowego dla wszystkich państw członkowskich.

[…]

2. Współczynnik procentowy, o którym mowa w ust. 1, ustala się najpóźniej do dnia 31 października danego roku gospodarczego na podstawie przewidywanych tendencji rynkowych w tym roku gospodarczym.

3. Każde przedsiębiorstwo, któremu przyznano kwotę, przechowuje w okresie wycofania na własny koszt ilość cukru wynikającą z zastosowania współczynnika procentowego, o którym mowa w ust. 1, do jego produkcji w ramach kwoty na dany rok gospodarczy.

Ilości cukru wycofane w roku gospodarczym uznaje się za pierwsze ilości wyprodukowane w ramach kwoty dla kolejnego roku gospodarczego. Jednakże, po uwzględnieniu przewidywanych tendencji na rynku cukru, można, zgodnie z procedurą określoną w art. 39 ust. 2, podjąć decyzję o uwzględnieniu w obecnym lub przyszłym roku gospodarczym całości lub części wycofanego cukru […] jako:

— nadwyżki cukru […], którą można przeznaczyć do zaklasyfikowania jako cukier przemysłowy […],

lub

— produkcji w ramach kwoty tymczasowej, z której część może zostać zarezerwowana na wywóz, z poszanowaniem zobowiązań Wspólnoty wynikających z umów zawartych na mocy art. 300 traktatu.

[…]”.

Rozporządzenie nr 320/2006

6 Motywy 1, 2, 4 i 5 rozporządzenia nr 320/2006 mają następujące brzmienie:

„(1) […] Aby dostosować wspólnotowy system produkcji cukru i handlu cukrem do wymogów międzynarodowych, a także zapewnić konkurencyjność tego systemu w przyszłości, należy zainicjować proces głębokiej restrukturyzacji prowadzący do znacznego ograniczenia nieopłacalnej zdolności produkcyjnej we Wspólnocie. W tym celu, jako warunek wstępny wprowadzenia funkcjonującej nowej wspólnej organizacji rynków cukru, należy ustanowić odrębny i autonomiczny tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie […].

(2) Należy ustanowić tymczasowy fundusz restrukturyzacji w celu finansowania środków restrukturyzacyjnych dla wspólnotowego przemysłu cukrowniczego […].

[…]

(4) Środki restrukturyzacyjne przewidziane w niniejszym rozporządzeniu powinny być finansowane z tymczasowych składek wpłacanych przez tych producentów cukru, izoglukozy i syropu inulinowego, którzy ostatecznie skorzystają z procesu restrukturyzacji. Składka ta nie wchodzi w zakres tradycyjnie stosowanych opłat w ramach wspólnej organizacji rynku cukru, a zatem przychody z tytułu pobierania tej składki powinny być uznane za „dochody przeznaczone na określony cel" zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich […].

(5) Dla przedsiębiorstw cukrowniczych o najniższej wydajności należy wprowadzić istotną zachętę ekonomiczną do rezygnacji z produkcji w ramach posiadanych kwot w formie odpowiedniej pomocy restrukturyzacyjnej. W tym celu należy ustanowić pomoc restrukturyzacyjną, która będzie stanowiła zachętę do zaprzestania produkcji w ramach kwot i zrzeczenia się odnośnych kwot […]. Pomoc ta powinna być dostępna przez cztery lata gospodarcze w celu zmniejszenia produkcji do poziomu niezbędnego do osiągnięcia równowagi rynku we Wspólnocie".

7 Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 320/2006, ze zmianami wynikającymi z rozporządzenia Rady (WE) nr 2011/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 384, s. 1):

„1. Przedsiębiorstwo produkujące cukier […], któremu do dnia 1 lipca 2006 r., a w przypadku Bułgarii i Rumunii do dnia 31 stycznia 2007 r. przydzielono kwotę, ma prawo do pomocy restrukturyzacyjnej udzielanej na tonę kwoty, której się zrzeka, pod warunkiem że przedsiębiorstwo to w ciągu jednego roku gospodarczego w latach gospodarczych 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 i 2009/2010:

a) zrzeka się kwoty przydzielonej przez nie na rzecz jednej lub kilku swoich fabryk oraz dokonuje całkowitego demontażu urządzeń produkcyjnych w danych fabrykach,

b) zrzeka się kwot przydzielonych przez nie na rzecz jednej lub kilku jej fabryk, dokonuje częściowego demontażu urządzeń produkcyjnych w tych fabrykach oraz nie wykorzystuje pozostałych urządzeń produkcyjnych w danych fabrykach do wytwarzania produktów objętych wspólną organizacją rynków cukru

lub

c) zrzeka się części kwot przydzielonych przez nie na rzecz jednej lub kilku fabryk i nie wykorzystuje urządzeń produkcyjnych w danych fabrykach do rafinacji cukru surowego.

[…]”.

8 Artykuł 11 rozporządzenia nr 320/2006 stanowi:

„1. Tymczasowa składka […] wpłacana jest za dany rok gospodarczy od tony kwoty przez przedsiębiorstwa, którym zostały przydzielone kwoty […].

Kwoty, których przedsiębiorstwo się zrzekło od danego roku gospodarczego zgodnie z art. 3 ust. 1, nie są obciążone tymczasową składką […] w tym roku gospodarczym i w kolejnych.

2. Tymczasowa składka […] dla cukru […] ustalona zostaje na:

— 126,40 EUR od tony kwoty w roku gospodarczym 2006/2007,

— 173,8 EUR od tony kwoty w roku gospodarczym 2007/2008,

— 113,3 EUR od tony kwoty w roku gospodarczym 2008/2009.

[…]

3. Państwa członkowskie są odpowiedzialne wobec Wspólnoty za pobieranie tymczasowej składki […] na swoim terytorium.

[…]

5. Całość należnych zgodnie z ust. 3 tymczasowych składek […] jest rozdzielana przez państwo członkowskie między przedsiębiorstwa działające na jego terytorium zgodnie z kwotą przyznaną w ciągu danego roku gospodarczego.

[…]".

Rozporządzenie nr 493/2006

9 Pośród środków tymczasowych rozporządzenie nr 493/2006, ze zmianami wynikającymi z rozporządzenia Komisji (WE) nr 1542/2006 z dnia 13 października 2006 r. (Dz.U. L 283, s. 24) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 493/2006") przewiduje „wycofanie zapobiegawcze".

10 Motyw 6 rozporządzenia nr 493/2006 stanowi:

„Aby poprawić równowagę rynku we Wspólnocie bez tworzenia nowych zapasów cukru w roku gospodarczym 2006/2007, należy przewidzieć środek przejściowy w celu zmniejszenia produkcji kwalifikowanej w ramach kwot w odniesieniu do wspomnianego roku gospodarczego. Należy ustalić próg, po przekroczeniu którego produkcję objętą kwotą każdego przedsiębiorstwa uznaje się za wycofaną w rozumieniu art. 19 rozporządzenia […] nr 318/2006 lub, na żądanie przedsiębiorstwa, za produkcję pozakwotową w rozumieniu art. 12 wspomnianego rozporządzenia. Biorąc pod uwagę przejście od jednego do drugiego systemu, próg ten musi być kombinacją, w równych częściach, metody określonej w art. 10 rozporządzenia nr 1260/2001 i metody określonej w art. 19 rozporządzenia […] nr 318/2006 oraz musi on uwzględniać szczególne wysiłki podjęte przez niektóre państwa członkowskie w ramach funduszu restrukturyzacji ustanowionego rozporządzeniem […] nr 320/2006 […]".

11 Artykuł 3 rozporządzenia nr 493/2006 ustanawia przepisy przejściowe dotyczące wycofania zapobiegawczego.

„1. W odniesieniu do każdego przedsiębiorstwa część produkcji cukru […] z roku gospodarczego 2006/2007, która jest produkowana w ramach kwoty przyznanej zgodnie z kwotą określoną w załączniku IV i która przekracza próg ustanowiony zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu, uznaje się za wycofaną w rozumieniu art. 19 rozporządzenia […] nr 318/2006 lub, na wniosek zainteresowanego przedsiębiorstwa

złożony przed dniem 31 stycznia 2007 r., w całości lub części, uznaje się za produkt pozakwotowy w rozumieniu art. 12 wspomnianego rozporządzenia.

2. W odniesieniu do każdego przedsiębiorstwa próg, o którym mowa w ust. 1, określa się poprzez pomnożenie kwoty, o której mowa w ust. 1, przez sumę następujących współczynników:

a) współczynnika określonego dla przedmiotowego państwa członkowskiego w załączniku I;

b) współczynnika uzyskanego przez podzielenie kwot ogółem, z których zrezygnowano w roku gospodarczym 2006/2007 w danym państwie członkowskim na mocy art. 3 rozporządzenia […] nr 320/2006 przez kwotę określoną dla tego państwa członkowskiego w załączniku IV do niniejszego rozporządzenia. Komisja ustala ten współczynnik najpóźniej dnia 15 października 2006 r.

Jednakże jeżeli suma współczynników przekracza 1,0000, próg równy jest kwocie, o której mowa w ust. 1".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

12 W 2006 r. organ administracji przyznał Agranie Zucker kwotę cukru w łącznej wysokości 405 812,4 ton na produkcję cukru w latach gospodarczych od 2006/2007 do 2014/2015. Organ ten wyznaczył na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 493/2006 próg produkcyjny w wysokości 348 565,56 ton na rok gospodarczy 2006/2007, stosując w ten sposób wobec tej spółki wycofanie zapobiegawcze w wysokości 57 246,84 ton.

13 Decyzja Agrarmarkt Austria (organu administrującego pomocą) z dnia 16 stycznia 2007 r. zobowiązała Agranę Zucker do zapłaty pierwszej części składki tymczasowej za rok gospodarczy 2006/2007, w wysokości 30 776 812,42 EUR.

14 Twierdząc, że wysokość składki tymczasowej została obliczona na podstawie przyznanej jej kwoty, a zatem włączając do tej podstawy 57 246,84 ton cukru wycofanego, którego nie mogła ona zbyć jako ilości wyprodukowanej w ramach kwoty, Agrana Zucker wniosła przeciwko decyzji Agrarmarkt Austria skargę do Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Sąd ten oddalił skargę orzeczeniem z dnia 16 kwietnia 2007 r. będącym przedmiotem postępowania przed sądem, który przedstawił pytanie prejudycjalne (zwanym dalej „sądem krajowym").

15 Z postanowienia odsyłającego wynika, że Agrana Zucker twierdzi w postępowaniu przed sądem krajowym, że włączenie do kwoty składki tymczasowej ilości cukru będącej przedmiotem wycofania z rynku narusza zasadę proporcjonalności i zasadę niedyskryminacji wyrażone w art. 34 ust. 2 WE.

16 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 11 rozporządzenia […] nr 320/2006 […] należy interpretować w ten sposób, że częścią wymiaru tymczasowej składki restrukturyzacyjnej ma być również kwota cukru, która nie może zostać wykorzystana z powodu wycofania zapobiegawczego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia […] nr 493/2006 […]?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

Czy art. 11 rozporządzenia […] jest zgodny z prawem pierwotnym, a w szczególności z wynikającym z art. 34 WE zakazem dyskryminacji i zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

17 W pytaniu pierwszym sąd krajowy zmierza co do zasady do ustalenia, czy art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 należy interpretować w ten sposób, że kwota cukru przyznana danemu przedsiębiorstwu, będąca przedmiotem wycofania zapobiegawczego na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 493/2006 jest wliczana do podstawy składki tymczasowej.

18 Należy przypomnieć, że art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 320/2006 stanowi, że tymczasowa składka wpłacana jest za dany rok gospodarczy od tony kwoty przez przedsiębiorstwa, którym zostały one przydzielone.

19 Z przepisu tego wynika, że w skład podstawy składki tymczasowej, do której zapłaty jest zobowiązane przedsiębiorstwo, wchodzi całkowita liczba ton kwoty cukru przyznanej mu na dany rok gospodarczy.

20 Jedyny wyjątek od obowiązku zapłaty składki tymczasowej przewiduje art. 11 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 320/2006 i dotyczy kwot, których przedsiębiorstwo się zrzekło zgodnie z art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia. Chodzi tu o kwoty, których przedsiębiorstwo dokonujące całkowitego lub częściowego demontażu swoich urządzeń produkcyjnych lub ich niewykorzystujące, a z tego tytułu uprawnione do pomocy restrukturyzacyjnej od wycofanej tony kwoty cukru, zrzekło się w trakcie jednego z lat gospodarczych, których przepis ten dotyczy.

21 Należy zwrócić uwagę w tym względzie, że zrzeczenie się kwoty, o której mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 320/2006, jest w ramach reformy wspólnej organizacji rynku cukru instrumentem bardzo różnym od wycofania cukru z rynku w rozumieniu art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 oraz wycofania zapobiegawczego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 493/2006, których charakter i cele są odmienne.

22 Jak w istocie wskazała rzecznik generalny w pkt 40–43 opinii, zrzeczenie się przez przedsiębiorstwo kwot towarzyszące demontażowi lub unieruchomieniu maszyn produkcyjnych ma charakter ostateczny. Z motywów 1 i 5 rozporządzenia nr 320/2006 wynika, że stanowi ono jeden ze środków restrukturyzacji sektora cukru podejmowanych w celu zmniejszenia nierentownej produkcji we Wspólnocie oraz zachętę ekonomiczną, w postaci pomocy restrukturyzacyjnej dla przedsiębiorstw o niższej produktywności, do zaprzestania produkcji cukru w ramach kwot.

23 Natomiast wycofanie z rynku na podstawie decyzji Komisji ma charakter tymczasowy. Ilości cukru, o których mowa, zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 318/2006 są wycofywane z rynku do momentu rozpoczęcia nowego roku gospodarczego i mogą być magazynowane lub zbywane poza systemem kwot. Jak wynika z tego przepisu i z motywu 22 rozporządzenia, instrument ten zmierza do utrzymania równowagi strukturalnej rynku na poziomie cen bliskim cenom referencyjnym, biorąc przy tym pod uwagę międzynarodowe zobowiązania Wspólnoty.

24 Stąd też wycofanie zapobiegawcze przewidziane w art. 3 rozporządzenia nr 493/2006, które stanowi zgodnie z motywem 6 tego rozporządzenia środek przejściowy mający na celu poprawę równowagi na rynku Wspólnoty, nie tworząc nowych zapasów cukru podczas roku gospodarczego 2006/2007.

25 Po drugie, jako że zrzeczenie się kwoty, wycofanie z rynku i wycofanie zapobiegawcze wchodzą w skład tego samego zespołu środków służących reformie wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru, wynika stąd, że w tym celu prawodawca wspólnotowy nie ustanowił w art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 zwolnienia od składki tymczasowej ilości cukru wycofanych z rynku, jak to uczynił w stosunku do kwot, których zrzekły się zainteresowane przedsiębiorstwa.

26 W świetle tych rozważań, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 należy interpretować w ten sposób, że część kwoty cukru przyznanej danemu przedsiębiorstwu, będąca przedmiotem wycofania zapobiegawczego na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 493/2006 wchodzi w skład podstawy obliczenia składki tymczasowej.

W przedmiocie pytania drugiego

27 Drugie pytanie prejudycjalne dotyczy ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006. Mimo że pytanie to powołuje się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, to uzasadnienie postanowienia odsyłającego odwołuje się do zasady proporcjonalności i niedyskryminacji. Należy zatem zbadać ważność art. 11 w świetle tych dwóch ostatnich zasad.

W przedmiocie ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 w świetle zasady proporcjonalności

28 Z postanowienia odsyłającego wynika, że skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzi co do zasady, że ponieważ wysokość składki tymczasowej należnej od danego przedsiębiorstwa stosownie do przyznanej mu kwoty zależy również od części kwoty wycofanej z rynku, skutkuje to obciążeniem tego przedsiębiorstwa w sposób nieproporcjonalny, a cena netto cukru wyprodukowanego w ramach kwoty jest z tego powodu dużo niższa od ceny referencyjnej. Ponadto część kwoty wycofana z rynku w trakcie roku gospodarczego 2006/2007, przenoszona na następny rok gospodarczy, jest na nowo włączana do systemu obliczania składki tymczasowej w roku następnym.

29 Taki sposób obliczania składki tymczasowej jest tym samym sprzeczny z celem reformy rynku cukru, mianowicie wzmacnianiem zakładów zdolnych do przeciwstawienia się konkurencji. Sposób ten jest poza tym sprzeczny z zasadą proporcjonalności, jak również z motywem 4 rozporządzenia nr 320/2006, zgodnie z którym środki restrukturyzacyjne powinny być finansowane z tymczasowych składek wpłacanych przez tych producentów cukru, którzy ostatecznie skorzystają z procesu restrukturyzacji.

30 Rząd litewski jest również zdania, że włączenie do podstawy składki tymczasowej części kwoty wycofanej z rynku skutkuje nieuzasadnionym i nieproporcjonalnym obciążeniem finansowym zainteresowanych przedsiębiorstw, a tym samym ich bezpodstawnym obciążeniem opłatami, uniemożliwiającym im korzystanie z procesu restrukturyzacji. Twierdzi on, że ocena, jakiej dokonał Trybunał w wyroku z dnia 8 maja 2008 r. w sprawach połączonych C-5/06 i od C-23/06 do C-36/06 Zuckerfabrik Jülich i in., Zb.Orz. s. I-3231, może być przyjęta również w niniejszej sprawie.

31 Należy przypomnieć w tym względzie, iż zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by akty instytucji Wspólnoty nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej

dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 W ramach kontroli sądowej okoliczności wykonywania tej zasady, w kontekście szerokiego zakresu uznania, którym dysponuje prawodawca wspólnotowy w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, jedynie oczywiście nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, charakter działania ustanowionego w tej materii może mieć wpływ na jego zgodność z prawem (ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Tym samym nie chodzi o wątpliwość, czy podjęte przez prawodawcę działanie było jedynym lub najlepszym z możliwych, lecz czy było ono w oczywisty sposób nieodpowiednie (ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W niniejszej sprawie z motywu 1 rozporządzenia nr 320/2006 wynika, że Rada uznała, że aby dostosować wspólnotowy system produkcji cukru i handlu cukrem do wymogów międzynarodowych, a także zapewnić konkurencyjność tego systemu w przyszłości, należy zainicjować proces głębokiej restrukturyzacji prowadzący do znacznego ograniczenia nieopłacalnej zdolności produkcyjnej we Wspólnocie. W tym celu, jako warunek wstępny wprowadzenia funkcjonującej nowej wspólnej organizacji rynków cukru, należy ustanowić odrębny i autonomiczny tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie.

35 W ramach tego przejściowego systemu rozporządzenie nr 320/2006 przewiduje — jak to zostało wskazane w motywie 5 rozporządzenia — zachętę ekonomiczną w formie odpowiedniej pomocy restrukturyzacyjnej dla przedsiębiorstw o najniższej produktywności do rezygnacji z produkcji w ramach posiadanych kwot. W tym celu przytoczone rozporządzenie przewiduje w art. 3 pomoc restrukturyzacyjną dostępną w czterech latach gospodarczych, mianowicie od 2006/2007 do 2009/2010, w celu zmniejszenia produkcji w zakresie koniecznym, aby osiągnąć stan równowagi rynkowej we Wspólnocie.

36 W celu finansowania środków restrukturyzacji przewidzianych rozporządzeniem nr 320/2006 Rada ustanowiła tymczasowy fundusz restrukturyzacyjny, a w szczególności podjęła decyzję, jak to zostało wskazane w motywie 4 tego rozporządzenia, że środki te powinny być finansowane z tymczasowych składek wpłacanych przez tych producentów cukru, izoglukozy i syropu inulinowego, którzy ostatecznie skorzystają z procesu restrukturyzacji. Przychody z tytułu pobierania tej składki powinny być uznane za „dochody przeznaczone na określony cel" zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1).

37 W ten sposób przedmiotem składki tymczasowej przewidzianej w art. 11 rozporządzenia jest samofinansowanie przez producentów tymczasowego systemu restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie, który zakłada równowagę budżetową pomiędzy poniesionymi wydatkami a uzyskanymi dochodami w trakcie czterech lat gospodarczych branych pod uwagę.

38 W odpowiedzi na pisemne zapytanie Trybunału Komisja przedstawiła tabelę tymczasowych wydatków i dochodów tymczasowego funduszu restrukturyzacyjnego za okres 2007–2013, jak i bilans roku gospodarczego 2006/2007. Wynika stąd, po pierwsze, że tymczasowe wydatki równoważą się w okresie trzech lat, że nadmierne dochody osiągnięte w trakcie roku gospodarczego 2006/2007 służą finansowaniu wydatków przewidzianych na kolejne lata gospodarcze, a po drugie, że wydatki poniesione w trakcie tego pierwszego roku gospodarczego znacznie przekroczyły wydatki planowane.

39 Dane te potwierdzają fakt, że ustalenie wysokości składki tymczasowej należnej od producentów cukru stosownie do przyznanej im kwoty, a nie kwoty, której obrotu mogli w rzeczywistości dokonywać po wycofaniu z rynku jej części, nie jest oczywiście niewłaściwym środkiem, aby osiągnąć cel rozporządzenia nr 320/2006 opisany w pkt 34 niniejszego wyroku.

40 W tym względzie omawiany środek różni się od środka spornego w ww. sprawie Zuckerfabrik Jülich i in. zakończonej wyrokiem, w którym Trybunał orzekł, że sposób obliczania składki poddanej analizie w pkt 57–60 tego wyroku wykraczał poza to, co konieczne, aby osiągnąć cel rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001 z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 178, s. 1), tj. zapewnienia, aby w sprawiedliwy, a zarazem skuteczny sposób producenci sami pokrywali koszty zbytu nadwyżek produkcji wspólnotowej według zasady samofinansowania.

41 Odwrotnie, wyłączenie z podstawy obliczania składki tymczasowej części kwoty wycofanej z rynku w danym roku gospodarczym załamałoby planowaną równowagę budżetową, szkodząc stabilności i przewidywalności dochodów. W ten sposób tego rodzaju zmiana podważyłaby samofinansowanie środków restrukturyzacyjnych przewidzianych przez prawodawcę wspólnotowego, a tym samym funkcjonowanie i realizację celu tymczasowego systemu restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego ustanowionego rozporządzeniem nr 320/2006.

42 Poza tym odnosząc się do opłat, którymi system ten obciąża uczestniczące w nim przedsiębiorstwa, należy podkreślić tymczasowy jego charakter, konkretny charakter wycofania zapobiegawczego, jak również korzyść, jaką te przedsiębiorstwa mogą osiągnąć, z jednej strony poprzez zrzeczenie się kwot, które prawodawca wspólnotowy zamierzał stymulować, a z drugiej strony poprzez wsparcie cen cukru w ramach dopuszczonych kwot przez wycofanie z rynku, a w szczególności przez wycofanie zapobiegawcze. Korzyść ta kompensuje niedogodności spowodowane przez ten system, w tym okoliczność, że ilości cukru wycofane z rynku w trakcie roku gospodarczego nadal podlegają składce tymczasowej stosowanej do kwot przyznanych na następny rok gospodarczy, jeśli tylko ilość ta jest przeniesiona na następny rok, a nie zbyta jako cukier przemysłowy lub poza kwotą na rynku światowym.

43 Z powyższych uwag wynika, że ustalenie składki tymczasowej stosownie do przyznanej kwoty, w tym jak w niniejszym przypadku części kwoty wycofanej z rynku, nie jest oczywiście niewłaściwym środkiem dla osiągnięcia realizowanego celu, a w konsekwencji nie może być traktowane jako sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

W przedmiocie ważności art. 11 rozporządzenia nr 320/2006 w świetle zasady niedyskryminacji

44 Z postanowienia odsyłającego wynika, że skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzi, iż włączenie do podstawy składki tymczasowej ilości cukru będącej przedmiotem wycofania zapobiegawczego jest sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ustanowioną w art. 34 ust. 2 WE. Podnosi ona co do zasady, że włączenie ilości cukru w ten sposób wycofanej z rynku dotyka w sposób dyskryminujący, ze względu na sposób obliczania poziomu produkcji przewidziany w art. 3 rozporządzenia nr 493/2006, przedsiębiorstwa w państwach członkowskich, w których zrzeczono się małej ilości kwot w roku gospodarczym 2006/2007 w stosunku do przedsiębiorstw w państwach członkowskich, w których przeciwnie w tym roku gospodarczym wycofano ostatecznie z rynku dużą liczbę kwot. Pierwsze z przedsiębiorstw znalazły się w sytuacji niekorzystnej względem drugiej grupy przedsiębiorstw, ponieważ uzyskały one za ilość cukru w ramach kwot, które im pozostały po wycofaniu zapobiegawczym, cenę o wiele niższą od ceny, jaką uzyskały ostatnie z przedsiębiorstw.

45 Rząd litewski zwraca uwagę jednocześnie, że taki sposób ustalania wysokości składki tymczasowej powoduje bezzasadne, nierówne traktowanie przedsiębiorstw, które nie wycofały się z rynku, ponieważ ciężar składki tymczasowej jest rozłożony w różny sposób pomiędzy producentami cukru znajdującymi się w porównywalnej sytuacji, ale posiadającymi siedziby w różnych państwach członkowskich, stosownie do czynników, które nie są od nich zależne.

46 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 34 ust. 2 akapit drugi WE ustanawiający zakaz jakiejkolwiek dyskryminacji w ramach wspólnej polityki rolnej daje jedynie szczególny wyraz ogólnej zasadzie równości, która wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób i by odmienne sytuacje nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie odmienne traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-313/04 Franz Egenberger, Zb.Orz. s. I-6331, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 W niniejszej sprawie, jak to wynika z motywu 6 rozporządzenia nr 493/2006, wycofanie zapobiegawcze stanowi, w ramach środków przejściowych ustanowionych tym rozporządzeniem w celu zapewnienia przejścia sektora cukru z wcześniejszego systemu przewidzianego rozporządzeniem nr 318/2006 do systemu ustanowionego mocą rozporządzenia nr 493/2006, środek przejściowy mający na celu zmniejszenie produkcji kwalifikowanej w ramach kwot w roku gospodarczym 2006/2007, tak aby poprawić równowagę rynku bez tworzenia nowych zapasów cukru w tym roku gospodarczym. Artykuł 3 przytoczonego rozporządzenia ustanawia w tym celu próg, powyżej którego produkcja w ramach kwoty każdego przedsiębiorstwa jest uważana jako wycofana w rozumieniu art. 19 rozporządzenia nr 318/2006.

48 Próg ten zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 493/2006 określony jest przez pomnożenie kwoty przydzielonej przedsiębiorstwu przez dwa współczynniki, z których drugi zależy całkowicie od całości kwot, których przedsiębiorstwo się zrzekło w roku gospodarczym 2006/2007 w danym państwie członkowskim na mocy art. 3 rozporządzenia nr 320/2006.

49 Wynika stąd, że wysokość wycofania zapobiegawczego nałożonego na przedsiębiorstwa w tym roku gospodarczym różniła się w zależności, w szczególności, od państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo miało siedzibę. Tym samym część składki tymczasowej odpowiadającej części kwoty, będącej przedmiotem zapobiegawczego wycofania jest również wyższa lub niższa w zależności od tego, w jakim państwie przedsiębiorstwo ma swoją siedzibę.

50 W tym zakresie ustalenie wysokości składki tymczasowej, takiej jak przewidziana w art. 11 rozporządzenia nr 320/2006, jest wynikiem odmiennego traktowania przedsiębiorstw znajdujących się w ewentualnie porównywalnej sytuacji, ale z siedzibami w różnych państwach członkowskich.

51 Niemniej jednak tego rodzaju traktowanie przedsiębiorstw jest obiektywnie uzasadnione. W rzeczywistości bowiem podział kwot pomiędzy przedsiębiorstwami i zarządzanie kwotami pozostaje zapewnione przez państwa członkowskie, również zrzeczenie się kwot jest organizowane na poziomie krajowym i różni się jedno od

drugiego. W tym kontekście i jak to wynika z motywu 6 rozporządzenia nr 493/2006, zastosowanie zgodnie z art. 3 ust 2 tego rozporządzenia współczynników zmiennych w zależności od danego państwa członkowskiego ma na celu uwzględnienie starań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu ostatecznego wycofania kwot, a w ten sposób obniżenia produkcji w takim samym zakresie we wszystkich państwach członkowskich, tak aby osiągnąć równowagę produkcyjną w całej Wspólnocie.

52 Wynika stąd, że włączenie do podstawy obliczania składki tymczasowej ilości cukru będącej przedmiotem wycofania zapobiegawczego nie może być uznane za sprzeczne z zasadą niedyskryminacji.

53 Mając na względzie powyższe uwagi, należy na pytanie drugie odpowiedzieć, że analiza tego pytania nie wykazała niczego, co naruszałoby ważność art. 11 rozporządzenia nr 320/2006.

W przedmiocie kosztów

54 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) **Artykuł 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. ustanawiającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005**

w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej należy interpretować w ten sposób, że część kwoty cukru przyznanej danemu przedsiębiorstwu, będąca przedmiotem wycofania zapobiegawczego na podstawie art. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 493/2006 z dnia 27 marca 2006 r. ustanawiającego środki przejściowe w ramach reformy wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1265/2001 i rozporządzenie (WE) nr 314/2002, ze zmianami wynikającymi z rozporządzenia Komisji (WE) nr 1542/2006 z dnia 13 października 2006 r., wchodzi w skład podstawy obliczenia składki tymczasowej z tytułu restrukturyzacji.

2) Analiza drugiego pytania nie wykazała niczego, co naruszałoby ważność art. 11 rozporządzenia nr 320/2006.

Podpisy