OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO VERICY TRSTENJAK przedstawiona w dniu 21 stycznia 2009 r.[1]

Spis treści

I — Wprowadzenie ..... I - 4345

II — Ramy prawne ..... I - 4346

A — Rozporządzenie nr 318/2006 ..... I - 4346

B — Rozporządzenie nr 290/2007 ..... I - 4349

III — Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne .. I - 4350

IV — Postępowanie przed Trybunałem ..... I - 4351

V — Argumenty stron ..... I - 4352

A — Pierwsze pytanie prejudycjalne ..... I - 4352

B — Drugie pytanie prejudycjalne ..... I - 4353

VI — Ocena prawna ..... I - 4356

A — Rozważania wstępne ..... I - 4356

B — Pierwsze pytanie prejudycjalne ..... I - 4357

C — Drugie pytanie prejudycjalne ..... I - 4362

1. Zarzucane naruszenie zasady proporcjonalności ..... I - 4362

a) Kryterium oceny ..... I - 4362

b) Ocena proporcjonalności ..... I - 4366

1 — Język oryginału: niemiecki.

2. Zarzucane naruszenie zasady niedyskryminacji ..... I - 4371

a) Brak we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyraźnego wyjaśnienia zarzucanego naruszenia ..... I - 4371

b) Kryterium oceny ..... I - 4373

c) Ocena zarzucanego naruszenia zakazu dyskryminacji ..... I - 4374

VII — Wnioski ..... I - 4377

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu prejudycjalnym austriacki Verwaltungsgerichtshof (zwany dalej „sądem odsyłającym") zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z dwoma pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni oraz ważności art. 16 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru [2].

2. Wniosek ten został wydany w ramach sporu pomiędzy spółką Agrana Zucker GmbH (zwaną dalej „stroną skarżącą") i Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (federalnym ministerstwem gospodarki rolnej i leśnej, środowiska i gospodarki wodnej, zwanym dalej „stroną pozwaną") dotyczącego ważności wydanej na podstawie art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 decyzji administracyjnej, na mocy której wysokość należnej od strony skarżącej opłaty produkcyjnej dla cukru na rok gospodarczy 2007/2008 została ustalona na kwotę 4 869 748,80 EUR, a strona skarżąca została wezwana do jej zapłaty.

3. Sąd odsyłający w pierwszym pytaniu prejudycjalnym dąży zasadniczo do ustalenia, czy wysokość należnej od przedsiębiorstwa produkującego cukier opłaty produkcyjnej, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, należy obliczyć na podstawie łącznej kwoty cukru przydzielonej temu przedsiębiorstwu, czy też jej wyliczenie może nastąpić wyłącznie na podstawie faktycznie przyznanej kwoty, po odliczeniu ilości cukru wycofanych z rynku bądź na podstawie faktycznie wyprodukowanej w ramach tej kwoty ilości cukru kwotowego. W przypadku gdyby wysokość opłaty produkcyjnej miała być obliczana na podstawie łącznej przydzielonej kwoty, sąd odsyłający zwraca się zasadniczo w swym drugim pytaniu prejudycjalnym dodatkowo o udzielenie wyjaśnień, czy art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 – w związku z art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 i art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 290/2007

2 — Dz.U. L 58, s. 1

ustalającego, na rok gospodarczy 2007/2008, współczynnik, o którym mowa w art. 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 [3] – jest zgodny z mającym wyższą rangę prawem wspólnotowym, a w szczególności z zasadą proporcjonalności i zasadą niedyskryminacji.

II — Ramy prawne

A — *Rozporządzenie nr 318/2006*

4. W ramach reformy wspólnej organizacji rynków (zwanej dalej „WOR") w sektorze cukru Rada wydała w dniu 20 lutego 2006 r. rozporządzenie […] w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru.

5. W motywie dziewiętnastym tego rozporządzenia stwierdza się, że należy wprowadzić opłatę produkcyjną przeznaczoną na finansowanie wydatków związanych ze wspólną organizacją rynków w sektorze cukru.

6. Zgodnie z motywem dwudziestym drugim tego rozporządzenia, „należy wprowadzić nowe narzędzia rynkowe zarządzane przez Komisję". W tym kontekście, „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".

7. Zgodnie z motywem czterdziestym tego rozporządzenia, Komisja powinna być upoważniona do „przyjęcia środków niezbędnych do rozwiązania konkretnych problemów praktycznych w przypadkach nadzwyczajnych".

8. Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006 stanowi, co następuje:

„Rok gospodarczy dla produktów wymienionych w ust. 1 rozpoczyna się 1 października i kończy 30 września następnego roku.

[…]"

9. Zgodnie z art. 2 pkt 5 rozporządzenia 318/2006 pojęcia „»cukier kwotowy«, »izoglukoza kwotowa« i »kwotowy syrop

3 — Dz.U. L 78, s. 20.

inulinowy« oznaczają każdą wielkość produkcji cukru, izoglukozy lub syropu inulinowego przypisaną do danego roku gospodarczego w ramach kwoty danego przedsiębiorstwa".

10. Artykuł 16 rozporządzenia nr 318/2006 reguluje ustalanie i pobieranie opłaty produkcyjnej. Przepis ten stanowi konkretnie, co następuje:

„Opłata produkcyjna

1. Począwszy od roku gospodarczego 2007/2008, kwoty cukru, izoglukozy i syropu inulinowego przydzielone przedsiębiorstwom produkującym cukier, izoglukozę i syrop inulinowy podlegają opłacie produkcyjnej.

2. Ustala się opłatę produkcyjną w wysokości 12 EUR za tonę cukru kwotowego i kwotowego syropu inulinowego. Opłata produkcyjna za izoglukozę wynosi 50% opłaty za cukier.

3. Państwa członkowskie pobierają opłatę produkcyjną naliczoną zgodnie z ust. 1 od przedsiębiorstw na ich terytorium w wysokości zależnej od kwoty przydzielonej tym przedsiębiorstwom w danym roku gospodarczym.

Przedsiębiorstwa uiszczają opłatę produkcyjną najpóźniej do końca lutego danego roku gospodarczego.

4. Wspólnotowi producenci cukru i syropu inulinowego mogą zażądać od plantatorów buraków cukrowych, trzciny cukrowej lub dostawców cykorii poniesienia do 50% opłaty produkcyjnej".

11. Wycofanie cukru z rynku unormowane jest w art. 19 rozporządzenia nr 318/2006, który stanowi, co następuje:

„Wycofanie cukru z rynku

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, izoglukozy kwotowej i kwotowego syropu inulinowego, określoną przy użyciu

współczynnika procentowego, jednakowego dla wszystkich państw członkowskich.

W takim przypadku tradycyjne zapotrzebowanie rynku na importowany cukier surowy przeznaczony do rafinacji, o którym mowa w art. 29 ust. 1 niniejszego rozporządzenia, zmniejsza się o ten sam współczynnik procentowy dla danego roku gospodarczego.

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, izoglukozy lub syropu inulinowego jako:

— nadwyżki cukru, nadwyżki izoglukozy lub nadwyżki syropu inulinowego, którą można przeznaczyć do zaklasyfikowania jako cukier przemysłowy, izoglukozę przemysłową lub przemysłowy syrop inulinowy,

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.

4. Jeżeli zaopatrzenie rynku wspólnotowego w cukier jest niewystarczające, można podjąć decyzję zgodnie z procedurą określoną w art. 39 ust. 2 o sprzedaży pewnej ilości wycofanego cukru, izoglukozy i syropu inulinowego na rynku wspólnotowym przed zakończeniem okresu wycofania".

B — *Rozporządzenie nr 290/2007*

12. W celu ustalenia współczynnika procentowego dla wycofania cukru z rynku na rok gospodarczy 2007/2008 Komisja przyjęła w dniu 16 marca rozporządzenie nr 290/2007.

13. Artykuł 1 rozporządzenia nr 290/2007 stanowi, co następuje:

„1. W odniesieniu do roku gospodarczego 2007/2008 współczynnik procentowy określony w art. 19 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 318/2006 ustala się na 13,5%.

2. W drodze odstępstwa od ust. 1:

a) współczynnik procentowy przewidziany w wymienionym ustępie nie ma zastosowania w odniesieniu do przedsiębiorstw, których produkcja jest niższa od 86,5% ich kwoty dla roku gospodarczego 2007/2008;

b) w odniesieniu do przedsiębiorstw, których produkcja jest równa lub wyższa od 86,5% ich kwoty dla roku gospodarczego 2007/2008, ilości wyprodukowane powyżej 86,5% zostają wycofane;

c) współczynnik procentowy przewidziany w wymienionym ustępie nie ma zastosowania w odniesieniu do ilości wyprodukowanych w państwach członkowskich, w których co najmniej 50% kwoty krajowej cukru zostało uwolnione od dnia 1 lipca 2006 r. w wyniku zrzeczenia się kwot zgodnie z art. 3 rozporządzenia (WE) nr 320/2006.

W odniesieniu do państw członkowskich, w których co najmniej 50% kwoty krajowej zostało uwolnione od dnia 1 lipca 2006 r. w wyniku zrzeczenia się kwot zgodnie z art.

Współczynnik procentowy mający zastosowanie na mocy tej litery ustalony jest w załączniku.

[…]

3. rozporządzenia (WE) nr 320/2006, współczynnik procentowy przewidziany w ust. 1 zostaje zmniejszony proporcjonalnie do uwolnionych kwot.

4. Ilości wycofane zgodnie z ust. 2 lit. b) i ust. 3 zostają uznane za nadwyżki cukru lub

izoglukozy za rok gospodarczy 2007/2008, które mogą stać się cukrem przemysłowym lub izoglukozą przemysłową.

5. Określone w art. 6 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 318/2006 zobowiązanie do zapłacenia co najmniej ceny minimalnej ma zastosowanie jedynie do ilości buraków wyprodukowanych w ramach kwot po zastosowaniu ust. 1 i 2".

III — Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

14. Decyzją strony pozwanej z dnia 26 czerwca 2006 r. dotyczącą przyznania kwoty produkcyjnej cukru na lata gospodarcze 2006/2007–2014/2015 włącznie oraz decyzją z dnia 18 grudnia 2006 r. dotyczącą przyznania dodatkowych kwot cukru przyznano stronie skarżącej kwotę cukru w łącznej wysokości 405 812,4 ton. Decyzją z dnia 5 kwietnia 2007 r. strona pozwana wyznaczyła na podstawie art. 1 akapit pierwszy i lit. b) rozporządzenia (WE) nr 92/2007 próg produkcyjny na wytwarzanie cukru w ramach kwot w roku gospodarczym 2007/2008 dla strony skarżącej na 86,5% i w związku z tym – na 351 027,73 ton.

15. Decyzją z dnia 28 stycznia 2008 r. zarząd wydziału I Agrarmarkt Austria (osoby prawnej prawa publicznego, która została powołana przez stronę pozwaną jako organ administracji pomocy, zwanego dalej „AMA") wyznaczył opłatę produkcyjną od cukru na rok gospodarczy 2007/2008 w wysokości 4 869 748,80 EUR i wezwał stronę skarżącą do zapłaty tej kwoty najpóźniej do dnia 29 lutego 2008 r. na rachunek AMA. W uzasadnieniu AMA wskazał na przydzieloną kwotę cukru o łącznej wysokości 405 812,4 ton i uwzględniając powyższe wyliczył opłatę produkcyjną na podstawie art. 16 rozporządzenia (WE) nr 318/2006.

16. Strona skarżąca wniosła odwołanie od tej decyzji. Na mocy decyzji z dnia 25 marca 2008 r., o której zgodności z prawem ma orzec sąd odsyłający w postępowaniu głównym, strona pozwana oddaliła odwołanie jako bezzasadne.

17. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w postępowaniu sądowo-administracyjnym sporna jest kwestia, czy opłatę produkcyjną, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, należy wyliczyć na podstawie zasadniczo przysługującej kwoty 405 812,4 ton, czy też kwotę tę należy zmniejszyć mając na uwadze ustalony próg produkcyjny i związane z nim wycofanie cukru z rynku.

18. Wobec różnych stanowisk prawnych stron postępowania głównego właściwe zastosowanie prawa wspólnotowego nie wydaje się być dla sądu odsyłającego oczywiste. Te trudności interpretacyjne odnoszą się w pierwszej kolejności do udzielenia odpowiedzi na pytanie, na jakiej podstawie powinno nastąpić obliczenie opłaty produkcyjnej, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006. Zdaniem sądu odsyłającego, wątpliwości budzi ponadto to, czy wyliczenie opłaty produkcyjnej na podstawie pierwotnie przydzielonej kwoty cukru byłoby zgodne z mającym wyższą rangę prawem pierwotnym.

19. Dlatego też Verwaltungsgerichtshof zawiesił postępowanie i przedłożył Trybunałowi Sprawiedliwości do rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym następujące kwestie:

„1. Czy art. 16 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru należy interpretować w ten sposób, że częścią wymiaru [opłaty produkcyjnej] ma być również kwota cukru, która nie może zostać wykorzystana z powodu wycofania zapobiegawczego w rozumieniu art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 290/2007 z dnia 16 marca 2007 r. ustalającego, na rok gospodarczy 2007/2008, współczynnik procentowy, o którym mowa w art. 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

Czy art. 16 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. jest zgodny z prawem pierwotnym, a w szczególności z zasadą proporcjonalności oraz z wynikającym z art. 34 WE zakazem dyskryminacji?"

IV — Postępowanie przed Trybunałem

20. Postanowienie odsyłające noszące datę 4 lipca 2008 r. wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 11 sierpnia 2008 r. W ramach procedury pisemnej uwagi przedstawili Rada, rząd hiszpański, litewski i polski, strona skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym oraz Komisja. W rozprawie w dniu 19 listopada 2009 r. udział wzięli strona skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym oraz Rada i Komisja.

V — Argumenty stron

A — *Pierwsze pytanie prejudycjalne*

21. Rada, Komisja i rząd polski uważają, że opłatę produkcyjną, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, należy obliczać na podstawie łącznej kwoty cukru przydzielonej danemu przedsiębiorstwu.

22. Zdaniem Rady i Komisji wynika to bezpośrednio z jednoznacznego brzmienia art. 16 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 318/2006, zgodnie z którym opłacie produkcyjnej podlegają kwoty cukru [„przydzielone"] przedsiębiorstwom produkującym cukier. Wątpliwości może budzić jedynie nieprecyzyjne brzmienie ust. 2 tego przepisu, na mocy którego opłatę produkcyjną ustalono w wysokości 12 EUR za tonę „cukru kwotowego". Z kontekstu systemowego i celu realizowanego za pomocą art. 16 wynika jednakże, że dobór wyrazów w tym ustępie stanowi omyłkę redakcyjną.

23. Ta omyłka redakcyjna w art. 16 ust. 2 jest związana z wprowadzającym w błąd określeniem należnej opłaty jako „opłaty produkcyjnej". Określenie to zostało przejęte z rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001 z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru [4], mimo że nowa opłata różni się zasadniczo od starej „opłaty produkcyjnej". Bardziej prawidłowe byłoby określenie „opłata kwotowa". Za określeniem „opłata kwotowa" przemawia także okoliczność, że, zgodnie z art. 16 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 318/2006, przedsiębiorstwa uiszczają tę opłatę najpóźniej do końca lutego danego roku gospodarczego i tym samym w momencie, w którym wielkość produkcji przedsiębiorstw w danym roku gospodarczym nie jest jeszcze znana. Wreszcie Rada i Komisja wskazują jeszcze na cel regulacji polegający na zapewnieniu Wspólnotom stałego wpływu środków własnych.

24. Również zdaniem rządu polskiego wykładnia art. 16 i art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 w świetle jego brzmienia i systematyki może prowadzić jedynie do stwierdzenia, że również kwota cukru, która nie może zostać wykorzystana w danym roku gospodarczym z powodu wycofania z rynku, o którym mowa w art. 19 rozporządzenia nr 318/2006, ma być częścią podstawy wymiaru opłaty produkcyjnej w rozumieniu art. 16 tego rozporządzenia.

4 — Dz.U. L 178, s. 1

25. Natomiast zdaniem strony skarżącej należy wziąć pod uwagę jednoznaczne brzmienie art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006, w którym opłatę produkcyjną ustala się w wysokości 12 EUR „za tonę cukru kwotowego". Z określenia „opłata produkcyjna" wynika ponadto, że chodzić może jedynie o rzeczywiście wyprodukowany cukier kwotowy. Do podobnego wniosku dochodzi rząd hiszpański, zdaniem którego, jako podstawę wymiaru opłaty produkcyjnej przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, trzeba przyjąć rzeczywistą produkcję.

B — *Drugie pytanie prejudycjalne*

26. W przedmiocie systematyki tego rozporządzenia tak strona skarżąca, jak też rząd hiszpański podnoszą, że skutkiem odmiennego punktu widzenia byłoby to, iż w przypadku niewyczerpania przez dane przedsiębiorstwo przydzielonej mu kwoty cukru, opłata produkcyjna musiałaby zostać zapłacona również za faktycznie nieistniejący cukier, wskutek czego akurat przedsiębiorstwa produkujące mniej cukru, zostałyby ukarane większą kwotą opłaty. Ponadto, kwota cukru wycofana z rynku, która zgodnie z art. 19 ust. 3 rozporządzenia nr 318/2006 byłaby przechowywana i zostałaby zakwalifikowana jako pierwsze ilości wyprodukowane w ramach kwoty dla kolejnego roku gospodarczego, podlegałaby opłacie produkcyjnej dwukrotnie.

27. Wreszcie rząd litewski uważa, że art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 należy interpretować w ten sposób, iż pojęcie „kwota" oznacza kwotę faktycznie przyznaną przedsiębiorstwom w ramach danego roku gospodarczego. Jego zdaniem należy zatem za podstawę wymiaru opłaty produkcyjnej przyjąć kwotę cukru po odliczeniu od niej współczynnika procentowego dla wycofania cukru z rynku.

28. Zdaniem strony skarżącej oraz rządu litewskiego, wykładnia art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, zgodnie z którą wyliczenie opłaty produkcyjnej powinno opierać się na łącznej przydzielonej kwocie cukru, jest sprzeczna z zasadą proporcjonalności oraz zakazem dyskryminacji. Rząd polski twierdzi, że ma miejsce naruszenie zasady proporcjonalności. Komisja i Rada uważają natomiast, że wykładnia art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, zgodnie z którą opłata produkcyjna obliczana jest na podstawie łącznej przydzielonej kwoty cukru, jest zgodna z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji.

29. Naruszenie zasady proporcjonalności w razie wyliczenia opłaty produkcyjnej na podstawie łącznej przydzielonej kwoty cukru polega, zdaniem strony skarżącej, w jej

przypadku w szczególności na tym, że w roku gospodarczym 2007/2008 faktycznie wyprodukowała ona o 13,5% czyli o 54 784,67 ton mniej cukru kwotowego i że obliczenie opłaty produkcyjnej od łącznej kwoty cukru pociągałoby za sobą w konsekwencji pobranie opłaty w wysokości 12 EUR za tonę faktycznie nieistniejącej wielkości produkcji 54 784,67 ton cukru. Inaczej rzecz ujmując, skutkuje to tym, że nawet w razie pełnego wykorzystania progu produkcyjnego wielkości 351 027,73 ton cukru kwotowego pobrana zostałaby opłata w wysokości 13,87 EUR za tonę cukru kwotowego. Nałożona w ten sposób opłata jest dysproporcjonalna.

30. Ponadto cukier, który zostałby wyprodukowany przez dane przedsiębiorstwa w ilości przekraczającej próg produkcyjny, uznaje się, zgodnie z art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 290/2007, za nadwyżki cukru, które albo mogą stać się cukrem przemysłowym albo jako cukier kwotowy mogą zostać przeniesione na kolejny rok gospodarczy. W obu przypadkach pobieranie opłaty produkcyjnej od takich nadwyżek cukru byłoby dysproporcjonalne. Ponieważ za cukier przemysłowy można uzyskać jedynie około połowy ceny referencyjnej za cukier kwotowy, nominalnie nieulegająca zmianie opłata produkcyjna w wysokości 12 EUR za tonę nadwyżki cukru wykorzystanej jako cukier przemysłowy, jest w rezultacie dwukrotnie wyższa niż opłata produkcyjna za cukier kwotowy. Jeżeli natomiast nadwyżka cukru zostałaby przeniesiona na kolejny rok gospodarczy, doszłoby do podwójnego obciążenia nadwyżki cukru, która w rezultacie podlegałaby opłacie produkcyjnej w dwóch latach gospodarczych.

31. Ponadto dochody z tytułu opłaty produkcyjnej przekraczają wydatki w ramach WOR w sektorze cukru, w związku z czym pobieranie opłaty produkcyjnej od faktycznie niewykorzystanych kwot nie jest ani niezbędne, ani konieczne.

32. Również zdaniem rządu polskiego oraz rządu litewskiego art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności w zakresie, w jakim na jego podstawie opłacie produkcyjnej podlega także cukier kwotowy objęty wycofaniem z rynku. W tym względzie rząd polski i litewski podnoszą w szczególności, że cukier kwotowy objęty wycofaniem z rynku nie powoduje wydatków Wspólnoty Europejskiej w ramach WOR w sektorze cukru. Ponieważ opłata produkcyjna, o której mowa w art. 19 rozporządzenia nr 318/2006, ma służyć finansowaniu wydatków w ramach WOR w sektorze cukru, obciążenie opłatą także objętego wycofaniem

z rynku, neutralnego pod względem kosztów cukru kwotowego, jest dysproporcjonalne. Rząd polski podkreśla ponadto – jego zdaniem nie do przyjęcia – skutki uznania tego cukru za nadwyżkę lub przeniesienia jako cukru kwotowego na następny rok gospodarczy. Rząd litewski podnosi również, że producenci cukru, których kwoty zostały zmniejszone, są poddani dysproporcjonalnemu obciążeniu finansowemu, ponieważ z wykonanej już produkcji nie można osiągnąć zysku. Ponadto przedsiębiorstwa te miałyby duże trudności w zbyciu ilości cukru, które przekraczałyby kwoty zmniejszone z powodu prewencyjnego wycofania cukru z rynku. Wreszcie, zdaniem rządu polskiego, art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 ma charakter techniczny, w związku z czym prawodawca wspólnotowy nie dysponuje w tej dziedzinie szerokim zakresem uznania.

33. Naruszenie zakazu dyskryminacji w razie obliczenia opłaty produkcyjnej na podstawie łącznie przydzielonej kwoty cukru polega, zdaniem strony skarżącej oraz rządu litewskiego, na tym, że obliczanie współczynnika procentowego dla wycofania cukru z rynku w rozumieniu art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 w związku z art. 1 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 290/2007 daje różny wynik w poszczególnych państwach członkowskich, w związku z czym obciążenie przedsiębiorstw opłatą produkcyjną jest odmienne w zależności od państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę.

34. Zdaniem Komisji oraz Rady nie ma wątpliwości co do tego, że wykładnia art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, zgodnie z którą opłata produkcyjna musi być obliczona na podstawie łącznej przydzielonej kwoty cukru, jest zgodna z ogólnymi zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji. Stwierdzając w ich uzasadnieniu, że sąd odsyłający nie przedstawił żadnego argumentu na poparcie jego wątpliwości co do zgodności art. 16 ze wspólnotową zasadą niedyskryminacji, Komisja i Rada ograniczyły się w swoich pisemnych uwagach do badania zarzutu naruszenia wymogu proporcjonalności.

35. W tym kontekście Komisja i Rada wskazują w pierwszej kolejności na szeroki zakres uznania, jakim dysponuje prawodawca wspólnotowy w dziedzinie wspólnej polityki rolnej. Na zgodność z prawem środka przyjętego w tej dziedzinie może mieć w związku z tym wpływ jedynie to, że środek ten jest w sposób oczywisty nieodpowiedni do osiągnięcia celu, do którego zmierza właściwy organ. Decydujące znaczenie ma w tym kontekście okoliczność, że opłata produkcyjna ma wprawdzie przyczyniać się do finansowania wydatków w ramach WOR w sektorze cukru, jednakże nie jest związana z określonymi wydatkami. Innymi słowy, nie chodzi o dochody przeznaczone na określony cel, w związku z czym, zdaniem Komisji, nawet okoliczność polegająca na tym, że w danym roku gospodarczym dochody mogły być większe niż wydatki, jest

bez znaczenia dla oceny zgodności z prawem art. 16 rozporządzenia nr 318/2006.

36. Ponadto Komisja i Rada uważają obliczenie opłaty produkcyjnej na podstawie łącznej kwoty cukru przedsiębiorstw produkujących cukier również za słuszne i celowe co do istoty. Wycofanie cukru z rynku, które nastąpiło w konkretnym roku, nie prowadzi bowiem do definitywnego ograniczenia kwoty produkcji. Ponadto każdy rok gospodarczy należy rozpatrywać oddzielnie, co oznacza, że podwójne obciążenie cukru kwotowego nie może mieć miejsca. Również skutki gospodarcze włączenia ilości cukru, których dotyczy wycofanie z rynku, do podstawy wymiaru opłaty produkcyjnej są ograniczone, tym bardziej, że wycofanie z rynku prowadzi akurat do ogólnego wzrostu cen cukru kwotowego. Na koniec Komisja wskazuje, że wymieniony w motywie dziewiętnastym rozporządzenia nr 318/2006 cel dostarczenia środków przeznaczonych na finansowanie wydatków związanych z WOR w sektorze cukru należy rozumieć w ten sposób, iż wydatki, o których mowa w tym motywie, obejmują wszystkie koszty wynikające z różnych działań w sektorze cukru, wliczając w to szereg różnych działań wsparcia rynku.

37. W toku rozprawy Komisja uzupełniła swe stanowisko stwierdzając, że opłata produkcyjna powinna służyć pokryciu wydatków Wspólnoty w sektorze cukru, które szacuje się na ponad 1500 mln EUR rocznie i które tym samym będą wielokrotnie przekraczać wpływy z opłaty produkcyjnej.

VI — Ocena prawna

A — *Rozważania wstępne*

38. Z pomocą rozporządzenia nr 318/2006, rozporządzenia Rady (WE) nr 319/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników [5] i 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 [6] prawodawca wspólnotowy zapoczątkował znaczącą reformę europejskiej organizacji rynku w sektorze cukru. Nowe przepisy, które weszły w życie w dniu 1 lipca 2006 r., włączyły niezmienny

5 — Dz.U. L 58, s. 32.
6 — Dz.U. L 58, s. 42.

od prawie 40 lat system [7] w ramy ogólnej reformy wspólnej polityki rolnej (zwanej dalej „WPR") [8].

39. Celem tej reformy WOR w sektorze cukru było stopniowe zniesienie w nim mechanizmu interwencyjnego i ceny interwencyjnej. W tym celu cena interwencyjna została zastąpiona ceną referencyjną, która w okresie lat gospodarczych 2006/2007–2009/2010 zostanie zmniejszona o łącznie 36% w porównaniu do ceny interwencyjnej. Ta cena referencyjna powinna zostać zasadniczo osiągnięta poprzez uszczuplenie oferty cukru na rynku europejskim, do którego to celu zostały stworzone w ramach funduszu restrukturyzacyjnego zachęty finansowe do rezygnacji z produkcji dla słabszych konkurencyjnie producentów cukru. Dodatkowo do tych mających na celu likwidację nierentownych mocy produkcyjnych we Wspólnocie środków strukturalnych została ponadto przyznana Komisji kompetencja do podjęcia, w razie nadwyżki podaży cukru, decyzji o wycofaniu cukru z rynku, aby w ten sposób zachować równowagę strukturalną rynków cukru na poziomie cen zbliżonym do ustalonej ceny referencyjnej.

40. To zmniejszenie wsparcia rynku w sektorze cukru zostało – przynajmniej częściowo – wyrównane przez zwiększenie bezpośredniego wsparcia dochodowego gospodarstw rolnych. W ten sposób polityka wsparcia cen i związanej z produkcją promocji w sektorze cukru została stopniowo przestawiona na politykę niepowiązanego z produkcją wsparcia dochodów z gospodarki rolnej.

B — *Pierwsze pytanie prejudycjalne*

41. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający występuje zasadniczo o udzielenie wyjaśnień, na jakiej podstawie powinna zostać obliczona opłata produkcyjna, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006.

7 — Wspólne systemy rynków w sektorze cukru charakteryzowały się dotychczas regulowaniem przez nie wsparcia cen i przydzielaniem kwot. Wprowadzony w 1967 r. w ramach WOR w sektorze cukru reżim kwotowy umożliwił dodatkowo utrzymanie relatywnie wysokich cen bez produkcji nadwyżek. Reżim kwotowy miał mieć pierwotnie charakter tymczasowy i zakończyć się w 1975 r., był jednakże wielokrotnie wydłużany. W późniejszym okresie został ukształtowany bardziej elastycznie, tak, aby umożliwić zwiększenie kwot na rzecz bardziej wydajnych producentów cukru. Zobacz: G. Olmi, *Politique agricole commune*, Bruxelles 1991, s. 173; R. Priebe Art. 34 EGV, w: E. Grabitz/M. Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I, , pkt 57 [39 uzupełnienie, stan na miesiąc lipiec 2009].

8 — W odniesieniu do kulis tej reformy WOR w sektorze cukru zob. A. Swinbank, EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change, *Journal of World Trade* 2009, s. 603–620. W zakresie analizy ogólnych wytycznych reformy w porównaniu do obowiązującego do tego momentu systemu rynku w sektorze cukru zob. J. Michel,/K Mertens-Lentz, La réforme du marché du sucre communautaire, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, s. 671–676; R. Barents, De zure smaak van Europese suiker, *NTER* 2005, s. 228–235.

42. W odniesieniu do obliczenia opłaty produkcyjnej przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 wchodzą w rachubę, z teoretycznego punktu widzenia, cztery różne podstawy wymiaru, a mianowicie:

1) kwota cukru przydzielona przedsiębiorstwom produkującym cukier w danym roku gospodarczym (= kwota cukru w rozumieniu art. 7 rozporządzenia nr 318/2006, powiększona o dodatkową kwotę cukru w rozumieniu art. 8 tego rozporządzenia);

2) kwota cukru przydzielona przedsiębiorstwom produkującym cukier w danym roku gospodarczym po odliczeniu ustalonego współczynnika procentowego dla wycofania cukru z rynku, o którym mowa w art. 19 rozporządzenia nr 318/2006. W przypadku tego sposobu wyliczenia na pierwszym jego etapie współczynnik procentowy dla wycofania cukru z rynku zostałby odjęty od kwoty cukru. Na drugim etapie takiego obliczenia będąca wynikiem pierwszego etapu, „oczyszczona" o wycofanie z rynku, kwota cukru zostałaby zastosowana jako podstawa wymiaru opłaty produkcyjnej. Podstawa wymiaru odpowiadałaby tym samym progowi produkcyjnemu, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 290/2007;

3) ilość cukru, która została wyprodukowana przez przedsiębiorstwa produkujące cukier w danym roku gospodarczym, ograniczona przez przydzieloną kwotę produkcyjną (= cukier kwotowy w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 318/2006);

4) ilość cukru, która została wyprodukowana przez przedsiębiorstwa produkujące cukier w danym roku gospodarczym, ograniczona przez próg produkcyjny.

43. Wątpliwości sądu odsyłającego dotyczące określenia podstawy wymiaru opłaty produkcyjnej oraz w rezultacie znacznie różniące się między sobą propozycje uczestników tego postępowania prejudycjalnego w przedmiocie udzielenia odpowiedzi wynikają z nieprecyzyjnego brzmienia art. 16 rozporządzenia nr 318/2006. W szczególności brzmienie nagłówka „Opłata produkcyjna" oraz ustalenie wysokości tej opłaty na „12 EUR za tonę cukru kwotowego" w ust. 2 tego przepisu pozwalają na wyciągnięcie wniosku, iż należy zastosować taką metodę obliczania, w ramach której uwzględnia się ilości cukru faktycznie wyprodukowane w danym roku gospodarczym. Natomiast brzmienie ust. 1 i ust. 3 art. 16 odnosi się jednoznacznie do przydzielonych na dany rok gospodarczy kwot cukru, które ustala się niezależnie od faktycznej produkcji. Ta sprzeczność występuje także w większości innych wersji językowych art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 [9].

9 — Nagłówek „opłata produkcyjna" brzmi w języku francuskim „taxe à la production", w języku słoweńskim „Proizvodna dajatev", w języku angielskim „Production charge", w języku niemieckim „Produktionsafgift", w języku duńskim „Produktionsafgift", w języku hiszpańskim „Canon de producción" i w języku portugalskim „Encargo de produção". W tych wersjach językowych w ust. 2 art. 16 mowa jest o „sucre sous quota", „kvotnega sladkorja", „quota sugar", „kvotesukker", „azúcar de cuota" i „açúcar de quota", podczas gdy ust. 1 i ust. 3 odnosi się do „quota de sucre", „kvote za sladkor", „sugar quota", „sukkerkvote", „cuotas de azúcar" i „quotas de açúcar". W niderlandzkiej wersji językowej nagłówek brzmi wprawdzie „Productieheffing", następnie jednakże w ust. 2 – tak jak w ust. 1 i 3 – użyte zostaje pojęcie „suikerquotum", a nie „quotumsuiker".

44. Z uwagi na to dwuznaczne brzmienie art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 do rozwiązania spornej kwestii może doprowadzić w niniejszej sprawie jedynie dokonanie wykładni teleologicznej i systemowej tego przepisu. W ramach wykładni prawa wspólnotowego cel danej regulacji ma bowiem pierwszeństwo przed jej brzmieniem [10].

45. Systemowa i teleologiczna wykładnia art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 prowadzi mnie do wyciągnięcia wniosku, że tylko metoda obliczeniowa, w ramach której jako podstawa wymiaru stosowana jest kwota cukru przydzielona w danym roku gospodarczym, jest zgodna z treścią i celami tego rozporządzenia.

46. Pierwszej ważnej wskazówki przemawiającej za tym, że opłatę produkcyjną należy wyliczyć na podstawie kwot cukru przydzielonych przedsiębiorstwom produkującym cukier w danym roku gospodarczym, dostarcza art. 16 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 318/2006. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwa produkujące cukier uiszczają opłatę produkcyjną najpóźniej do końca lutego danego roku gospodarczego. Uwzględniając fakt, że zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006 rok gospodarczy rozpoczyna się w dniu 1 października danego roku i kończy w dniu 30 września następnego roku, oznacza to, że opłatę produkcyjną należy uiścić w momencie, w którym cukier nie został jeszcze wyprodukowany. Ponieważ nie można w dniu wymagalności opłaty produkcyjnej dokładnie określić ilości cukru, która ostatecznie zostanie wyprodukowana przez dane przedsiębiorstwa, ta ilość, która faktycznie zostaje wyprodukowana w ramach – w danym przypadku „oczyszczonych" o ilości wycofane z rynku – kwot cukru, musi już, z czysto praktycznych względów, zostać wykluczona jako podstawa wymiaru dla opłaty produkcyjnej.

47. Ponadto systematyka regulacyjna art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 jednoznacznie wyraża zasadniczą decyzję prawodawcy wspólnotowego o zamiarze pobierania „opłaty produkcyjnej" od przydzielonej kwoty cukru, a nie – od faktycznie wyprodukowanej jego ilości.

48. W ust. 1 art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 określona została zasada, zgodnie z którą opłata produkcyjna pobierana jest od „kwot cukru" przydzielonych przedsiębiorstwom produkującym cukier. W ust. 2 wysokość tej opłaty ustala się na 12 EUR za tonę „cukru kwotowego". W ust. 3 określone zostały konkretne szczegóły dotyczące funkcjonowania systemu pobierania opłaty polegające na tym, że opłata ta pobierana jest przez państwa członkowskie najpóźniej do końca lutego danego roku gospodarczego. Wreszcie ust. 4 przewiduje możliwość udziału plantatorów buraków cukrowych, trzciny cukrowej lub dostawców cykorii w finansowaniu tej opłaty.

10 — Podobnie także K Riesenhuber, *Europäische Methodenlehre*, Berlin 2006, s. 266 pkt 51.

49. Z systemowego punktu widzenia ust. 1 art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 zawiera podstawową regułę, zgodnie z którą, począwszy od roku gospodarczego 2007/2008, opłata produkcyjna pobierana jest od kwot cukru przydzielonych przedsiębiorstwom produkującym cukier. W ust. 2 zostaje ustalona wysokość tej opłaty na poziomie 12 EUR za tonę. W istocie celem ust. 2 jest zatem określenie wysokości opłaty – czyli 12 EUR za tonę, a nie określenie ustalonej już w ust. 1 podstawy wymiaru tej opłaty. W tym kontekście zastosowanie w ust. 2 art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 pojęcia „cukier kwotowy" należy jednoznacznie ocenić jako omyłkę redakcyjną prawodawcy wspólnotowego, tym bardziej, że w ust. 3 tego przepisu po raz kolejny bierze się pod uwagę kwoty przydzielone przedsiębiorstwom.

50. Zastosowanie kwot przydzielonych przedsiębiorstwom jako podstawy wymiaru i wynikające z tego oderwanie podlegającej uiszczeniu przez te przedsiębiorstwa „opłaty produkcyjnej" od faktycznie wyprodukowanych ilości cukru jest ponadto zgodne z oderwanym od produkcji wsparciem dochodów producentów rolnych, które stanowi jeden z centralnych elementów reformy WOR w sektorze cukru [11]. Poza tym zgodnie z art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 318/2006 przedsiębiorstwa produkujące cukier mogą zażądać od tych producentów poniesienia do 50% ich opłaty produkcyjnej.

51. W tych okolicznościach pozbawiony znaczenia dla sprawy jest także podniesiony przez stronę skarżącą i rząd hiszpański argument związany z genezą tekstu tego przepisu, zgodnie z którym termin „opłata produkcyjna" w podstawowych rozporządzeniach dotyczących WOR w sektorze cukru, które poprzedzały obowiązujące rozporządzenia [12], powinien być zawsze stosowany do określenia opłaty pobieranej od ilości cukru wyprodukowanych we właściwym okresie odniesienia. Uwzględniając fakt, że WOR w sektorze cukru została na mocy rozporządzenia nr 318/2006 zasadniczo zreformowana i oparta na nowej podstawie finansowej, zachowujące to samo brzmienie określenie należnej opłaty należy ocenić jako wprowadzający w błąd relikt tekstowy poprzednich rozporządzeń, który tym samym nie umożliwia wyciągnięcia merytorycznych wniosków w przedmiocie określenia podstawy wymiaru opłaty.

52. Dla obliczenia opłaty, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, należy zatem przyjąć za punkt wyjścia kwoty cukru przydzielone przedsiębiorstwom w danym roku gospodarczym. Do wyjaśnienia pozostaje jednakże kwestia, czy należy przy tym uwzględnić współczynnik procentowy dla wycofania cukru z rynku, o którym mowa w art. 19 tego rozporządzenia. Zważywszy, że w art. 1 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia

11 — Zobacz pkt 39 i nast. niniejszej opinii.

12 — Rozporządzenie 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 i rozporządzenie Rady (WE) nr 2038/1999 z dnia 13 września 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru, Dz.U. L 252, s. 1.

nr 290/2007 [13] ten współczynnik procentowy przekształcony został w próg produkcyjny, nasuwa się pytanie, czy, w ramach obliczania opłaty produkcyjnej, współczynnik procentowy dla wycofania cukru z rynku musi zostać odjęty od kwoty cukru, w związku z czym podstawę obliczenia opłaty produkcyjnej stanowiłby w rezultacie odpowiedni próg produkcyjny.

53. Moim zdaniem należy na pytanie udzielić odpowiedzi przeczącej.

54. Jak już wskazałam w mojej opinii z dnia 18 lutego 2009 r. w sprawie Agrana Zucker [14] i jak to potwierdził Trybunał w wyroku z dnia 11 czerwca 2009 r. w tej sprawie [15], wycofanie z rynku nie może być w żaden sposób uznane za zrzeczenie się kwot w rozumieniu rozporządzenia nr 320/2006. Porównując bowiem mechanizmy zrzeczenia się kwot oraz wycofania z rynku można zauważyć, że różnią się one zasadniczo zarówno sposobem funkcjonowania, jak i celem. Podczas gdy treścią pierwszego jest ostateczne zrzeczenie się kwoty wraz z rozbiórką lub unieruchomieniem maszyn produkcyjnych, to drugie pociąga za sobą jedynie przejściowe wycofanie z rynku danej ilości cukru, składowanie lub zbycie ilości przewyższającej kwoty.

55. Ta różnica w sposobie funkcjonowania bierze się z różnych celów normatywnych przepisów właściwych dla danego przypadku. Zrzeczenie się kwot przez mniej konkurencyjnych producentów cukru – pozytywne z punktu widzenia społecznego i ekologicznego – stanowi jeden ze środków zamierzonej przez rozporządzenie nr 320/2006 restrukturyzacji przemysłu cukrowego. W przypadku wycofania z rynku chodzi natomiast o instrument wsparcia cen, którego celem, zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 318/2006 i motywem dwudziestym drugim tego rozporządzenia, jest zachowanie równowagi strukturalnej na poziomie cenowym bliskim cenie referencyjnej.

56. Ponieważ wycofanie cukru z rynku, zgodnie z ustalonym przez Komisję współczynnikiem procentowym, pozostaje bez wpływu na kwoty cukru danych przedsiębiorstw jako takie, ani tekst, ani struktura art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 nie dostarcza żadnej wskazówki przemawiającej za prezentowanym przez rząd litewski stanowiskiem, zgodnie z którym podstawę obliczenia opłaty produkcyjnej, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, stanowi kwota cukru zredukowana o współczynnik procentowy dla wycofania cukru z rynku.

57. W świetle powyższych rozważań stwierdzam, iż wykładni art. 16 rozporządzenia

13 — Artykuł 1 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 290/2007 stanowi co do zasady, że obowiązek wycofania cukru z rynku dotyczy tylko cukru wyprodukowanego w ilości przekraczającej próg produkcyjny. Ten próg produkcyjny obliczany jest w ten sposób, że od przydzielonej kwoty cukru zostaje potrącony współczynnik procentowy dla wycofania cukru z rynku, w efekcie czego w roku gospodarczym 2007/2008 próg produkcyjny wynosił w zwykłym przypadku 86,5% przydzielonej kwoty cukru.

14 — Moja opinia z dnia 18 lutego 2009 r. w sprawie C-33/08 Agrana Zucker, pkt 40 i nast.

15 — Wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie C-33/08 Agrana Zucker, Zb.Orz. s. I-5035, pkt 21 i nast.

nr 318/2006 należy dokonywać w ten sposób, że częścią podstawy wymiaru opłaty produkcyjnej musi być również ta część kwoty cukru, która nie może zostać wykorzystana z powodu wycofania z rynku w rozumieniu art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 w związku z art. 1 rozporządzenia nr 290/2007.

C — *Drugie pytanie prejudycjalne*

1. Zarzucane naruszenie zasady proporcjonalności

58. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający prosi o wyjaśnienie, czy obliczanie i pobieranie opłaty produkcyjnej przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 na podstawie abstrakcyjnie przydzielonej kwoty cukru jest zgodne z zasadą proporcjonalności. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie, omówię w pierwszej kolejności kryterium oceny, które należy zastosować w ramach badania rzekomego naruszenia zasady proporcjonalności w dziedzinie WPR. Następnie zbadam, czy okoliczność, że przewidziana w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 opłata została oderwana od produkcji, należy ocenić jako naruszenie zasady proporcjonalności.

a) Kryterium oceny

59. 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 [16].

60. W ramach stosowania zasady proporcjonalności przez sądy należy w związku z tym przyjąć w zasadzie trójstopniowy schemat oceny [17], w ramach którego skontrolować należy, po pierwsze, odpowiedni charakter, po

16 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Agrana Zucker, pkt 31, a także wyroki z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 97, z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 81, z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93, C-362/93 Crispoltoni i in., Rec. s. I-4863, pkt 41 i z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 13.

17 — Zobacz w odniesieniu do tego trójstopniowego schematu oceny: D Simon, contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes, *Petites affiches* 2009, nº 46, s. 17, 20 i nast. Według tego autora kontrola zgodności z prawem zamierzonego celu i subiektywnego uzasadnienia przyjęcia danego środka stanowią w niektórych wyrokach dwa dodatkowe stopnie kontroli.

drugie, niezbędność i, po trzecie, racjonalność danego środka [18].

61. Mimo że zastosowanie zasady proporcjonalności również w dziedzinie WPR zostało wielokrotnie potwierdzone, Trybunał podkreśla jednocześnie w obecnie utrwalonym orzecznictwie, iż prawodawca wspólnotowy dysponuje w tej dziedzinie szerokim zakresem uznania i należy wyciągnąć z tego wniosek, że sądowa kontrola tej zasady w dziedzinie WPR musi być ograniczona do badania, czy charakter danego działania nie jest oczywiście nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć [19].

62. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy ocenie proporcjonalności w dziedzinie WPR nie chodzi tym samym o wątpliwość, czy podjęte przez prawodawcę działanie było jedynym lub najlepszym z możliwych, lecz czy było ono w oczywisty sposób nieodpowiednie [20].

63. To wprowadzone przez Trybunał ograniczenie badania proporcjonalności do w oczywisty sposób nieodpowiedniego charakteru danego działania nie jest cechą szczególną dla dziedziny WPR, lecz, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ma ono zastosowanie we wszystkich dziedzinach wymagających od prawodawcy wspólnotowego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji, a więc – w odniesieniu do których należy mu przyznać szeroki zakres swobodnego uznania i działania [21].

64. Jak już wskazałam w innym miejscu [22], to orzecznictwo, a w szczególności sprowadzenie badania proporcjonalności do samego badania odpowiedniego charakteru mnie nie przekonuje. Moim zdaniem, taka strukturalna redukcja trójstopniowej oceny proporcjonalności do jednostopniowej kontroli jedynie odpowiedniego charakteru prowadzi

18 — W niektórych wyrokach Trybunał ogranicza się oczywiście do stwierdzenia, że zgodnie z zasadą proporcjonalności środki wprowadzone przez przepis prawa wspólnotowego muszą być odpowiednie do zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do jego realizacji. Choć w wyrokach tych nie brano zwykle pod uwagę racjonalności podlegającego ocenie środka, nie pozwalają one na wyciągnięcie wniosku, że ocena proporcjonalności powinna być dokonywana według dwustopniowego schematu oceny, bez uwzględnienia rozsądnego charakteru danego środka.

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Agrana Zucker, pkt 32, a także wyrok z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie C-34/08 Azienda Agricola Disarò Antonio i in., Zb.Orz. s. I-4023, pkt 76, ww. w przypisie 16 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 98, wyroki z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-535/03 Unitymark und North Sea Fishermen's Organisation, Zb.Orz. s. I-2689, pkt 57, z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05 Emsland-Stärke, Zb.Orz. s. I-2619, pkt 54, ww. w przypisie 16 wyroki w sprawie Jippes i in., pkt 82, w sprawie Crispoltoni i in., pkt 42, w sprawie Fedesa i in., pkt 14 oraz wyrok z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schräder, Rec. s. 2237, pkt 22.

20 — Wyżej wymieniony w przypisie 15 wyrok w sprawie Agrana Zucker, pkt 33, oraz ww. w przypisie 16 wyroki w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 99 i w sprawie Jippes i in., pkt 83.

21 — Zobacz wyroki z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 SPCM i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 42, z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in., Zb.Orz. s. I-6451, pkt 52, z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-434/02 Arnold André, Zb.Orz. s. I-11825, pkt 46 i w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. s. I-11893, pkt 48 oraz z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. s. I-11453, pkt 123. Zobacz także wyrok z dnia 8 lutego 2000 r. w sprawie C-17/98 Emesa Sugar, Rec. s. I-675, pkt 53.

22 — Zobacz moją ww. w przypisie 19 opinię z dnia 3 marca 2009 r. do wyroku w sprawie Azienda Agricola Disarò Antonio i in., pkt 61 i nast.

do zbyt daleko idącego zakwestionowania stanowiącej część prawa pierwotnego, zasady proporcjonalności.

65. Jako punkt wyjścia dla zastosowania zasady proporcjonalności w dziedzinie WPR należy przyjąć, że szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy wspólnotowemu nie wyklucza możliwości przeprowadzenia sądowej kontroli jego danego działania [23].

66. Przeciwko przyjętej przez Trybunał koncepcji, by ograniczyć badanie proporcjonalności w dziedzinie WPR do badania odpowiedniego charakteru, należy podnieść w szczególności, że wymogi odpowiedniego charakteru, niezbędności i racjonalności nie stanowią wyrazu kolejnych stopni jednej i tej samej idei. Ocena niezbędności i racjonalności danego działania ma, w porównaniu do oceny odpowiedniego charakteru środka, samodzielne i istotne dla ochrony indywidualnej znaczenie. Dopiero w ramach oceny niezbędności i racjonalności środka zamierzony przez prawodawcę cel i dane prawa jednostki „umieszczane są we wzajemnej relacji". W razie przeprowadzenia badania tylko odpowiedniego charakteru danego działania nie chodzi więc o ocenę proporcjonalności, lecz jedynie o obiektywną kontrolę uprawnień dyskrecjonalnych, bez komponentów chroniących sferę indywidualną [24].

67. Właśnie na przykładzie niniejszego stanu faktycznego wyraźnie widać, że sprowadzenie oceny proporcjonalności do samej tylko oceny odpowiedniego charakteru danego działania, podjętego przez prawodawcę wspólnotowego, prowadzi w danym przypadku de facto do rezygnacji ze sprawdzenia w praktyce proporcjonalności tego działania.

23 — Zobacz moją ww. w przypisie 19 opinię z dnia 3 marca 2009 r. do wyroku w sprawie Azienda Agricola Disarò Antonio i in., pkt 61 oraz moją ww. w przypisie 15 opinię z dnia 18 lutego 2009 r. do wyroku w sprawie Agrana Zucker, pkt 51. Zobacz także opinię rzecznik generalnej E. Sharpston z dnia 14 czerwca 2007 r. do wyroku w sprawie C-5/06 Zuckerfabrik Jülich, Zb.Orz. s. I-3231, pkt 65 oraz opinię rzecznik generalnej J. Kokott z dnia 10 marca 2009 r. do wyroku w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-3231, pkt 69 i nast., w których słusznie wskazuje się, że również w dziedzinach wymagających podejmowania złożonych decyzji o charakterze technicznym lub politycznym, w ramach których prawodawca wspólnotowy dysponuje w związku z tym szerokim zakresem swobodnego uznania i działania, należy zbadać, czy istnieją środki oczywiście mniej uciążliwe o tym samym działaniu lub czy przyjęte środki w oczywisty sposób pozostają bez związku z zamierzonymi celami. W przeciwnym wypadku zasada proporcjonalności, zaliczana do prawa pierwotnego, zostałaby pozbawiona skuteczności.

24 — Zobacz moją ww. w przypisie 19 opinię z dnia 3 marca 2009 r. do wyroku w sprawie Azienda Agricola Disarò Antonio i in., pkt 63. Zobacz w tym względzie również T. von Danwitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, s. 391, 396, w którym autor wskazuje, że tego rodzaju podejście sprowadza zasadę proporcjonalności do kontroli uprawnień dyskrecjonalnych.

68. Zgodnie z motywem dziewiętnastym rozporządzenia nr 318/2006 opłata produkcyjna została wprowadzona w celu finansowania wydatków związanych z WOR w sektorze cukru. Ponieważ ta opłata produkcyjna pociąga za sobą ze swej istoty przepływ środków finansowych na rzecz Wspólnoty, taka opłata jest per se odpowiednia do osiągnięcia celu wyznaczonego przez prawodawcę wspólnotowego i to bez względu na wybraną podstawę wymiaru tej opłaty. W związku z tym, w odniesieniu do oceny proporcjonalności w przypadku takim jak niniejszy, znaczenie ma właśnie ocena niezbędności i racjonalności opłaty produkcyjnej, ustanowionej przez prawodawcę wspólnotowego.

69. Ponadto należy podkreślić, że Trybunał w ramach oceny proporcjonalności działań Wspólnoty w dziedzinach wymagających od prawodawcy wspólnotowego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji, mimo swojego zasadniczego stanowiska w przedmiocie ograniczenia tej oceny do kontroli w oczywisty sposób nieodpowiedniego charakteru danych działań, uwzględnia jednakże z reguły elementy niezbędności i racjonalności działań podlegających kontroli [25].

70. Moim zdaniem również działania prawodawcy wspólnotowego w dziedzinie WPR należy więc zasadniczo poddać trójstopniowej ocenie proporcjonalności (odpowiedniego charakteru, niezbędności i racjonalności). Ponieważ jednakże rolą Trybunału nie może być zastępowanie rozstrzygnięć prawodawcy wspólnotowego w dziedzinie WPR o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, własnymi rozstrzygnięciami, trójstopniową ocenę proporcjonalności należy w tej dziedzinie ograniczyć do tego, czy, uwzględniając prerogatywy prawodawcy wspólnotowego w zakresie oceniania dane działanie było oczywiście nieodpowiednie,

25 — Zobacz ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Agrana Zucker, pkt 42 oraz ww. w przypisie 21 wyroki w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, przywołany w przypisie 21, pkt 126 i nast. i w sprawie Emesa Sugar, pkt 54 i nast. Zobacz również O. Koch, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 2003, s. 212, w którym autor wskazuje, że prawie wszystkie wyroki, w których Trybunał rzekomo sprowadził ocenę do „nieodpowiedniego charakteru", zawierają rozważania w przedmiocie ewentualnych środków alternatywnych i częściowo szczegółowe uzasadnienie, dlaczego środki te były godne pierwszeństwa. Pojęcie „w oczywisty sposób nieodpowiedniego charakteru" należy w związku z tym rozumieć jedynie jako synonim dla zredukowanego zakresu kontroli w ramach wielostopniowej oceny proporcjonalności. Podobnie także U. Kischel, Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof, *EuR* 2000, s. 380, 398 i nast., w którym autor wskazuje, że Trybunał swojemu sformułowaniu, zgodnie z którym kontrolę proporcjonalności we właściwych dziedzinach należy ograniczyć do oceny w oczywisty sposób nieodpowiedniego charakteru, nie nadaje tego znaczenia, jakie wydaje się ono mieć na pierwszy rzut oka. Z danych orzeczeń wynika natomiast jednoznacznie, że przysługujący prawodawcy wspólnotowemu zakres swobodnego uznania nie ogranicza proporcjonalności do w oczywisty sposób nieodpowiedniego charakteru, lecz ogranicza kontrolę proporcjonalności do w sumie oczywistych błędów.

oczywiście zbędne lub oczywiście nieracjonalne [26] . W ten sposób można zapewnić respektowanie politycznej swobody decyzyjnej prawodawcy wspólnotowego, bez pozbawiania zasady proporcjonalności jakiegokolwiek praktycznego znaczenia w tej dziedzinie.

71. W świetle powyższych rozważań stwierdzam, że w przypadku oceny proporcjonalności w dziedzinie WPR należy przyjąć trójstopniowe kryterium oceny ze zredukowanym zasięgiem kontroli. W ramach niniejszego sporu przed sądem krajowym należy w związku z tym skontrolować, czy obciążenie opłatą produkcyjną i niepowiązane z produkcją ustalenie podstawy jej wyliczenia są w świetle celów zamierzonych przez prawodawcę wspólnotowego oczywiście nieodpowiednie, oczywiście zbędne lub oczywiście nieracjonalne.

b) Ocena proporcjonalności

72. Zgodnie z motywem 19 rozporządzenia nr 318/2006 opłata produkcyjna została wprowadzona w celu finansowania wydatków związanych z WOR w sektorze cukru. Z wymienionych już wyżej względów wynika, że zarówno pobieranie opłaty produkcyjnej, jak też ustalenie wysokości [tej] opłaty na podstawie przydzielonej kwoty cukru, bez uwzględnienia właściwych w danym przypadku progów produkcyjnych i stosownych wycofań [cukru] z rynku, nie są oczywiście nieodpowiednie do osiągnięcia tego celu [27].

73. Ponadto nie mogę znaleźć żadnych wskazówek przemawiających za tym, że pobieranie opłaty produkcyjnej i wyliczenie tej opłaty na podstawie przydzielonej kwoty cukru było oczywiście zbędne.

74. Dany środek jest niezbędny, jeśli spośród wielu środków odpowiednich do osiągnięcia zamierzonego celu jest tym, który jest najmniej obciążający dla danego interesu lub danego dobra prawnego [28].

75. Bezsporne mogłoby być to, że prawodawcy wspólnotowemu przysługuje zasadniczo swoboda co do objęcia przedsiębiorców produkujących cukier, za pomocą opłaty produkcyjnej, udziałem w finansowaniu WPR w sektorze cukru. Sporne jest natomiast, czy konkretny model tej opłaty, a w szczególności jej wyliczenie na – niepowiązanej z produkcją – podstawie przydzielonych kwot cukru, było niezbędne do osiągnięcia tego celu.

26 — Zobacz moją ww. w przypisie 19 opinię z dnia 3 marca 2009 r. do wyroku w sprawie Azienda Agricola Disarò Antonio i in., pkt 62 i nast.

27 — Zobacz pkt 67 i nast. niniejszej opinii.

28 — Wyrok w sprawie Schräder, przywołany w przypisie 19, pkt 21.

76. Poprzez odłączenie podstawy wymiaru i produkcji prawodawca wspólnotowy wyraził swój zamiar ukształtowania udziału przedsiębiorców produkujących cukier w finansowaniu WPR w sektorze cukru w ten sposób, by ten finansowy wkład mógł być utrzymany przez wiele lat w niepodlegającym zmianie stosunku do kwot cukru i jednocześnie wymagany już w toku danego bieżącego roku gospodarczego. W kontekście szerokiego zakresu uznania, jakim prawodawca wspólnotowy dysponuje w tej dziedzinie, ten konkretny model opłaty i związana z tym konieczność zdefiniowania podstawy wymiaru w oderwaniu od produkcji, nie może być kwestionowana z punktu widzenia niezbędności działania.

77. Dalszy szereg argumentów w odniesieniu do zarzucanego zbędnego charakteru niepowiązanej z produkcją opłaty, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, dotyczy konkretnego stosunku pomiędzy wydatkami Wspólnoty w ramach WOR w sektorze cukru i jej dochodami z tytułu tej opłaty produkcyjnej. W tym kontekście podnosi się w szczególności, że dochody z tytułu opłaty produkcyjnej przewyższają wydatki, które należy pokryć.

78. Zgodnie z motywem nr 318/2006 rozporządzenia opłata produkcyjna została wprowadzona w celu objęcia przedsiębiorców produkujących cukier udziałem w finansowaniu wydatków związanych z WOR w sektorze cukru.

79. Gdyby miało się okazać, że warunki opłaty produkcyjnej zostały ustalone w taki sposób, że dochody Wspólnoty z tytułu tej opłaty z reguły przekraczają wydatki podlegające finansowaniu za ich pośrednictwem, to należałoby je zakwalifikować jako oczywiście zbędne i w związku z tym nieproporcjonalne.

80. W tym kontekście nie można jednakże nie dostrzegać, że szeroki zakres uznania, jakim dysponuje prawodawca wspólnotowy w dziedzinie WPR w sektorze cukru, przy ograniczonej kontroli sądowej jego wykonania, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zakresu wydawanych przepisów, ale również w pewnym zakresie do ustalenia danych będących ich podstawą [29].

81. Wydatki Wspólnoty wskutek reformy sektora cukru zostały określone przez Komisję w jej opinii dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 14 lipca 2004 r. [30] na około 1540 mln EUR rocznie, a tym samym te

29 — Zobacz wyroki w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, przywołany w przypisie 16, pkt 212, z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-120/99 Włochy przeciwko Radzie, Rec. s. I-7997, pkt 44, z dnia 5 października 1999 r. w sprawie C-179/95 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. I-6475, pkt 29, z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie C-4/96 NIFPO i Northern Ireland Fishermen's Federation, Rec. s. I-681, pkt 41 i nast., z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-881, pkt 18 i z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 Roquette Frères przeciwko Radzie, Rec. s. 3333, pkt 25.

30 — Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Osiągnięcie trwałego modelu rolnego dla Europy poprzez zreformowaną wspólną politykę rolną (WPR) – reforma sektora cukrowniczego, COM(2004) 499 wersja ostateczna, s. 12 i nast.

roczne kwoty byłyby zgodne ze scenariuszem dotyczącym zachowania status quo. Koszty nowych działań zaproponowanych dla sektora cukru, wśród których główny element stanowią niepowiązane z produkcją bezpośrednie wypłaty na rzecz producentów, zostałyby wyważone przez oszczędności, które wynikałyby ze znacznego zmniejszenia wydatków w zakresie zwrotów eksportowych oraz zniesienia przyznanych na rzecz przemysłu chemicznego i farmaceutycznego zwrotów produkcyjnych oraz pomocy rafinacyjnej. Gdyby zaproponowane działania w zakresie reformy sektora cukru byłyby w pełni wykonane, to średnie ramy dla bezpośredniego wsparcia dochodowego wyniosłyby 1340 mln EUR kosztów rocznie, podczas gdy wydatki na zwroty eksportowe dla cukru w niezmienionym stanie i dla cukru w przetworach byłyby oceniane na 100 mln EUR. W swoim – nieznacznie zmienionym – wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru [31] Komisja ponownie podkreśliła neutralny charakter proponowanej reformy w odniesieniu do opłat. Jako najważniejszy element kosztów zostały wskazane również w tym miejscu niepowiązane z produkcją bezpośrednie wypłaty na rzecz producentów, w zakresie których koszty wynosiłyby obecnie 1542 mln EUR w każdym roku gospodarczym.

82. Z załączonej przez stronę skarżącą noty Rady z dnia 3 listopada 2005 r. zawierającej tabelaryczne zestawienie finansowych skutków reformy sektora cukru wynika ponadto, że również Rada począwszy od roku gospodarczego 2007/2008 liczyła się z wydatkami w wysokości pomiędzy 1550 mln EUR i 1600 mln, przy czym koszty w zakresie bezpośredniego wsparcia dochodowego także zostały oszacowane w wysokości 1542 mln EUR w każdym roku gospodarczym.

83. Porównując te szacunkowe wydatki z finansowymi skutkami opłaty produkcyjnej przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 bezpośrednio wyraźne staje się, że opłata ta pod względem jej łącznej wysokości jest o wiele mniejsza niż oszacowane roczne wydatki Wspólnoty w sektorze cukru [32]. W tych okolicznościach również odesłanie do wyroku [Trybunału] z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie Zuckerfabrik Jülich [33] okazuje się nieużyteczne. W tym wyroku Trybunał podjął decyzję przeciwko wykładni – mającej ówcześnie zastosowanie – opłaty produkcyjnej, która kryje w sobie ryzyko, że należne opłaty

31 — COM(2005) 263 wersja ostateczna, pkt 5 uzasadnienia.

32 — Zgodnie z art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006 opłatę produkcyjną ustala się w wysokości 12 EUR za tonę cukru kwotowego i kwotowego syropu inulinowego za tonę kwoty cukru lub syropu inulinowego i w wysokości 6 EUR za tonę izoglukozy. W III załączniku do tego rozporządzenia ustala się krajowe i regionalne kwoty na łącznie maksymalnie 17 440 537 ton dla cukru, 507 680 ton dla izoglukozy i 320 718 ton dla syropu inulinowego. W IV załączniku dodatkowe kwoty cukru ustala się na łącznie maksymalnie 1 100 000 ton dla cukru i 103 000 ton dla izoglukozy. Tym samym podlegająca uiszczeniu przez wszystkie przedsiębiorstwa produkujące cukier opłata produkcyjna wynosi z matematycznego punktu widzenia około 230 mln EUR i to bez uwzględnienia dokonanych w międzyczasie zrzeczeń się kwot.

33 — C-5/06 i od C-23/06 do C-36/06, Zb.Orz. 2008, s. I-3231.

na rzecz Wspólnoty mogą przekraczać podlegające pokryciu wydatki.

84. W tym kontekście należy również zdecydowanie odrzucić argumentację strony skarżącej, zgodnie z którą opłata produkcyjna nie ma na celu finansowania bezpośredniego wsparcia dochodowego i w konsekwencji przekracza wydatki Wspólnoty ponoszone w ramach WPR w sektorze cukru. Niezależnie od kwestii, czy wydatki Wspólnoty w zakresie niepowiązanych z produkcją bezpośrednich wypłat na rzecz producentów w sektorze cukru należy zaklasyfikować z punktu widzenia prawa budżetowego jako „wydatki w ramach WPR w sektorze cukru", z genezy rozporządzenia nr 318/2006 wynika jednoznacznie, że te bezpośrednie wypłaty powinny obecnie prawie całkowicie stanowić punkt ciężkości wydatków Wspólnoty w sektorze cukru. W tym kontekście cel opłaty produkcyjnej wyrażony w motywie 19 należy rozumieć w ten sposób, że opłata ta co do jej wysokości była również zaprojektowana jako wkład w finansowanie wydatków na niepowiązane z produkcją bezpośrednie wypłaty.

85. W świetle tych rozważań pobieranie opłaty produkcyjnej i wyliczenie tej opłaty na podstawie przydzielonych kwot cukru nie są, moim zdaniem, oczywiście zbędne dla osiągnięcia zamierzonego przez prawodawcę wspólnotowego celu wymagania od przedsiębiorców produkujących cukier udziału w finansowaniu wydatków Wspólnoty w sektorze cukru.

86. Wreszcie nie występuje również oczywiście nieproporcjonalny stosunek pomiędzy zamierzonymi celami i spowodowanymi niedogodnościami.

87. W tym kontekście zarzuca się przede wszystkim, że wyliczenie opłaty produkcyjnej na podstawie przydzielonej kwoty cukru skutkuje tym, że opłacie tej podlega częściowo faktycznie nieistniejący cukier, jeżeli – tak jak w postępowaniu przed sądem krajowym – produkcja nie przekracza progu produkcyjnego. Gdyby natomiast cukier kwotowy był produkowany powyżej progu produkcyjnego, zostałby on, w razie przeniesienia jako cukier kwotowy do następnego roku gospodarczego, dwukrotnie obciążony tą samą opłatą. W razie przekwalifikowania na cukier przemysłowy, niepodlegająca zmianie opłata produkcyjna jest niewspółmiernie wysoka.

88. Te argumenty mnie nie przekonują.

89. Wspólną cechą tych argumentów jest to, że podkreślają one skutki pobierania opłaty wyłącznie w relacji do cukru kwotowego,

którego dotyczy wycofanie z rynku. Tym samym pomijają one okoliczność, że opłata produkcyjna została opracowana przez prawodawcę wspólnotowego w wykonaniu jego szerokiego zakresu uznania. Racjonalność tej opłaty nie może być w związku z tym kwestionowana na tej podstawie, że skutki tej opłaty mają istotne znaczenie w stosunku do relatywnie niewielkiej podkategorii cukru kwotowego – tj. tego, którego dotyczy wycofanie z rynku. Ocena racjonalności powinna zostać dokonana z uwzględnieniem wszystkich zalet i wad niezwiązanej z produkcją opłaty kwotowej w kontekście całej systematyki tej regulacji.

90. Prawodawca wspólnotowy, poprzez zastosowanie przydzielonej kwoty cukru jako podstawy wyliczenia, wprowadził system opłat, w którym opłaty pobierane są na podstawie łącznej kwoty cukru także w przypadku niepełnego wyczerpania kwoty cukru. Przyczynami takiego niepełnego wyczerpania kwoty cukru mogą być nie tylko nieudane zbiory, inne trudności lub swobodna decyzja gospodarcza przedsiębiorstwa produkującego cukier, lecz również decyzja Komisji, na mocy której nakazuje się wycofanie cukru z rynku w odniesieniu do określonego roku gospodarczego.

91. Jeśli przedsiębiorstwo produkujące cukier nie ma możliwości lub prawa pełnego wyczerpania kwoty cukru, będzie mogło zbyć mniej cukru po odpowiedniej cenie lub spieniężyć [go] poprzez sprzedaż na rzecz krajowych jednostek interwencyjnych [34]. Ponieważ opłata odnosi się do kwoty, a nie do faktycznie zbytych ilości cukru, pozostaje ona na stałym poziomie również w przypadku malejących dochodów przedsiębiorstw produkujących cukier z tytułu sprzedaży ich cukru.

92. Niezależnie od tego, że okoliczność ta może absolutnie stanowić finansową niedogodność dla przedsiębiorstw produkujących cukier, nie jest ona oczywiście nieproporcjonalna do celów zamierzonych przez prawodawcę wspólnotowego włączenia przedsiębiorców produkujących cukier do udziału w finansowaniu WOR w sektorze cukru za pomocą płatnej z góry, w zdecydowanej mierze stałej, składki.

93. W ramach wyważania interesów nie można w szczególności tracić z oczu, że na mocy reformy WOR w sektorze cukru zostało rozszerzone również niepowiązane z produkcją wsparcie dochodów w zakresie produkcji rolnej [35]. W całym kontekście WOR

34 — Zgodnie z art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 318/2006 cena interwencyjna dla cukru kwotowego wynosi 80% ceny referencyjnej obowiązującej na kolejny rok gospodarczy. Ta możliwość interwencji jest ograniczona w odniesieniu zarówno pod względem czasowym na lata gospodarcze 2006/2007–2009/2010, jak też pod względem wielkości do łącznej ilości 600 000 ton na rok gospodarczy dla Wspólnoty.

35 — Zobacz pkt 40 niniejszej opinii.

w sektorze cukru niepowiązana z produkcją opłata przewidziana w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, jest w związku z powyższym całkowicie zgodna z podstawowymi założeniami reformy WOR w sektorze cukru.

94. Ponadto liczbowa analiza skutków niewyczerpania kwoty cukru na relację pomiędzy opłatą należną od przedsiębiorstw produkujących cukier i ich dochodami ze zbytu cukru kwotowego wyraźnie pokazuje, że niezmienność opłaty nie prowadzi również w rezultacie do niewspółmiernie wysokiego obciążenia dla tych przedsiębiorców. Z własnych wyliczeń strony skarżącej wynika, że nawet w przypadku takim jak w niniejszej sprawie, w którym został ustalony przez Komisję restrykcyjny procentowy współczynnik [dla wycofania cukru z rynku] w wysokości 13,5%, opłata w razie pełnego wykorzystania progu produkcyjnego wzrasta w stosunku do cukru kwotowego wprowadzonego na rynek, z czysto rachunkowego punktu widzenia, jedynie z 12 EUR za tonę na 13,87 EUR za tonę. Uwzględniając cenę referencyjną w wysokości 631,90 EUR za tonę w roku gospodarczym 2007/2008 – która miała być zapewniona właśnie wskutek tego wycofania z rynku – tak wyliczony wzrost opłaty za tonę wprowadzonego na rynek cukru kwotowego nie pociąga za sobą niewspółmiernego obciążenia przedsiębiorców produkujących cukier, tym bardziej, że zgodnie z art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 318/2006 mogą oni mogą zażądać od plantatorów buraków cukrowych, trzciny cukrowej lub dostawców cykorii poniesienia do 50% opłaty produkcyjnej [36].

95. W świetle powyższych rozważań stwierdzam, że zarówno pobieranie, jak też wyliczenie opłaty produkcyjnej przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 na podstawie abstrakcyjnie przydzielonej kwoty produkcyjnej nie jest w świetle celów realizowanych za pomocą tej opłaty i uwzględniając szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy wspólnotowemu w dziedzinie WPR ani oczywiście nieodpowiednie, ani oczywiście zbędne, ani oczywiście nierozsądne. Artykuł 16 rozporządzenia nr 318/2006 nie jest w związku z tym niezgodny z zasadą proporcjonalności.

2. Zarzucane naruszenie zasady niedyskryminacji

a) Brak we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyraźnego wyjaśnienia zarzucanego naruszenia

96. Mimo że sąd odsyłający wyraźnie występuje w drugim pytaniu prejudycjalnym o udzielenie wyjaśnień dotyczących

36 — W toku rozprawy strona skarżąca potwierdziła ponadto, że skorzystała z tej możliwości zażądania udziału plantatorów w finansowaniu opłaty produkcyjnej.

zgodności art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 z wynikającym z art. 34 WE zakazem dyskryminacji, postanowienie odsyłające nie zawiera wyraźnej analizy względnie przedstawienia okoliczności lub wątpliwości, które skłoniły sąd odsyłający do postawienia tego pytania. Mając to na względzie ani Rada, ani Komisja nie zajęły się analizą kwestii, czy niepowiązane z produkcją wyliczenie i pobieranie opłaty produkcyjnej przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 mogłoby być sprzeczne z zasadą równego traktowania.

97. Jednakże, moim zdaniem, w ramach niniejszego postępowania kwestia ta nie może zostać nieuwzględniona.

98. W tym miejscu należy podkreślić, że przedstawienie w postanowieniu odsyłającym punktów widzenia i argumentów strony pozwanej zawiera decydującą informację co do wątpliwości sądu odsyłającego w odniesieniu do możliwego naruszenia zasady równego traktowania. Sąd odsyłający wskazuje w szczególności, że zdaniem strony pozwanej „nie byłoby zadowalające, gdyby przedsiębiorstwo mogło produkować cukier kwotowy tylko do osiągnięcia progu produkcyjnego, który zależny jest od tego, w jakim państwie członkowskim przedsiębiorstwo to ma swoją siedzibę, natomiast opłatę produkcyjną należałoby uiścić, niezależnie od tego, za całą przydzieloną kwotę". Z tego opisu bezpośrednio wynika, że nawet pozwany organ stwierdził naruszenie zasady równego traktowania, które wynika z tego, że progi produkcyjne wykazują różnice regionalne, a opłaty produkcyjne są obliczane bez uwzględnienia progów produkcyjnych na podstawie łącznie przydzielonej kwoty cukru.

99. Dokonując rozsądnej oceny informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym [należy przyjąć, że] naruszenie zakazu dyskryminacji może, zdaniem sądu odsyłającego, wynikać z tego, że progi produkcyjne, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 290/2007, są ustalone w sposób zróżnicowany pod względem regionalnym, jednakże opłaty produkcyjne przewidziane w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 ustalane są na podstawie kwoty cukru i w związku z tym niezależnie od produkcji, co oznacza, że związany z opłatami ciężar dla przedsiębiorców mógłby się różnić w zależności od [ich] przynależności krajowej. W swych pisemnych uwagach strona skarżąca, jak też rząd litewski wyrazili w rezultacie te same wątpliwości [37].

100. Z uwagi na powyższe rozważania, mimo braku wyjaśnień w postanowieniu odsyłającym, uważam za użyteczne rozpatrzenie pytania o ewentualne naruszenie zakazu dyskryminacji w ramach niniejszego postępowania prejudycjalnego. W tym względzie omówię w pierwszej kolejności kryterium oceny, które podlega zastosowaniu w ramach badania rzekomego naruszenia zakazu dyskryminacji w dziedzinie WPR. Następnie zbadam, czy niepowiązany z produkcją charakter

37 — Zobacz pkt 33 niniejszej opinii.

opłaty, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, w kombinacji z regionalnym zróżnicowaniem progów produkcyjnych, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 290/2007, należy ocenić jako naruszenie zakazu dyskryminacji.

b) Kryterium oceny

101. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przewidziany w art. 34 ust. 2 akapit drugi WE zakaz dyskryminacji producentów lub konsumentów wewnątrz Wspólnoty zakazuje traktowania w sposób odmienny podobnych sytuacji i traktowania w sposób jednakowy odmiennych sytuacji, chyba że takie traktowanie byłoby obiektywnie uzasadnione [38].

102. Różnica traktowania jest uzasadniona, o ile jest ona oparta na kryterium racjonalnym i obiektywnym, tzn. w sytuacji gdy pozostaje ona w związku dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania [39].

103. Wskazałam już wyżej, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem uznania w dziedzinie WPR [40]. To uznanie należy uwzględnić również w ramach art. 34 ust. 2 akapit drugi WE [41].

104. Gdyby tym względzie miało zostać stwierdzone, że dane działanie Wspólnoty w dziedzinie WPR prowadzi do nierównego traktowania producentów tego samego produktu, to sądowa kontrola przestrzegania zasady równego traktowania powinna się w zasadzie ograniczać do badania, czy odmienne traktowanie jest w sposób wystarczający związane z prawnie dopuszczalnym celem i nie jest oczywiście nieproporcjonalne do [osiągnięcia] tego celu.

38 — Trybunał uznaje w utrwalonym orzecznictwie, że wspólnotowy zakaz dyskryminacji przewidziany w art. 34 ust. 2 WE jest specyficznym wyrazem ogólnej zasady równości, która należy do podstawowych zasad prawa wspólnotowego; zob. na przykład wyroki w sprawie Agrana Zucker, przywołany w przypisie 15, pkt 46 i z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-313/04 Franz Egenberger, Zb.Orz. s. I-6331, pkt 33.

39 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine, Zb.Orz. s. I-9895, pkt 47 i wskazane tam orzecznictwo.

40 — Zobacz pkt 61 i nast. niniejszej opinii.

41 — Zobacz wyrok w sprawie Unitymark et North Sea Fishermen's Organisation, przywołany w przypisie 19, pkt 57. Zobacz w tym względzie również Groussot, X., *General Principles of Community Law*, Groningen 2006, s. 167 i nast.; Thiele, G., w: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3. Aufl., München 2007, Art. 34 EGV, pkt 57; Barents, R., „Recent developments in community case law in the field of agriculture", *CML Rev.* 1997, s. 811, s. 840 i nast.

c) Ocena zarzucanego naruszenia zakazu dyskryminacji

105. Zgodnie z art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 opłata produkcyjna pobierana jest w wysokości 12 EUR za tonę od łącznej kwoty cukru, która została przydzielona danemu przedsiębiorstwu produkującemu cukier. W związku z tym również część kwoty cukru, która nie może być wykorzystana z powodu wycofania z rynku, zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 w związku z art. 1 rozporządzenia nr 290/2007, jest częścią podstawy wymiaru tej opłaty [42].

106. W art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 290/2007 współczynnik procentowy [dla wycofania cukru z rynku] ustala się w wysokości 13,5% na rok gospodarczy 2007/2008. W art. 1 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia 290/2007 następuje przekształcenie tego współczynnika na próg produkcyjny [43]. W art. 1 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 290/2007 ten próg produkcyjny jest następnie różnicowany pod względem regionalnym poprzez wyłączenie z wycofania [cukru] z rynku przedsiębiorstw produkujących cukier w państwach członkowskich, w których co najmniej 50% kwoty krajowej cukru zostało uwolnione od dnia 1 lipca 2006 r. w wyniku zrzeczenia się kwot zgodnie z art. 3 rozporządzenia (WE) nr 320/2006. W odniesieniu do państw członkowskich, w których co najmniej 50% kwoty krajowej zostało uwolnione od dnia 1 lipca 2006 r. w wyniku zrzeczenia się kwot zgodnie z art. 3 rozporządzenia (WE) nr 320/2006, współczynnik procentowy przewidziany w ust. 1 zostaje zmniejszony proporcjonalnie do uwolnionych kwot.

107. Wskutek tego regionalnego zróżnicowania współczynnik procentowy [dla wycofania cukru z rynku] na rok gospodarczy 2007/2008 został obniżony w odniesieniu do Hiszpanii na 10,53%, w odniesieniu do Szwecji na 10,26%, w odniesieniu do Republiki Czeskiej na 7,29%, w odniesieniu do Węgier na 6,21%, w odniesieniu do Słowacji na 4,32% i w odniesieniu do Finlandii na 3,24%, podczas gdy w odniesieniu do Grecji, Włoch i Portugalii [został on zredukowany do zera] [44]. Obniżenie tego współczynnika procentowego doprowadziło do odpowiedniego zwiększenia progów produkcyjnych mających zastosowanie w państwach członkowskich.

108. W świetle tych liczb bezsporne jest, że regionalne zróżnicowanie współczynnika procentowego [dla wycofania cukru z rynku] doprowadziło w rezultacie do tego, że wielkość, w której przedsiębiorstwa produkujące cukier mogły wyczerpać ich kwoty cukru w roku gospodarczym 2007/2008, uzależniona była w szczególności od tego, w którym państwie członkowskim miały one swoją siedzibę. Opłata produkcyjna przewidziana w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006 pobierana była natomiast na poziomie całej Wspólnoty w sposób jednolity, na podstawie przydzielonej kwoty cukru, bez względu na właściwy współczynnik procentowy [dla wycofania cukru z rynku] i stosowny próg produkcyjny.

42 — Zobacz pkt 57 niniejszej opinii.

43 — Zobacz przypis 13 niniejszej opinii.

44 — Załącznik do rozporządzenia nr 290/2007.

109. Z tych stwierdzeń wynika bezpośrednio, że część podlegającej uiszczeniu przez przedsiębiorstwa opłaty produkcyjnej, która odpowiadała części kwoty podlegającej prewencyjnemu wycofaniu z rynku, miała w roku gospodarczym 2007/2008 różną wysokość, w zależności od tego, w którym państwie członkowskim przedsiębiorstwa miały swoje siedziby [45]. W tym względzie przedsiębiorstwa, które znajdowały się w danym przypadku w takiej samej sytuacji, jednakże miały siedziby w różnych państwach członkowskich, zostały potraktowane odmiennie przy ustalaniu opłaty produkcyjnej przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006.

110. Pozostaje jednakże sprawdzić, czy to nierówne traktowanie oparte było na obiektywnym i racjonalnym kryterium, tj. czy za jego pomocą realizowany był prawnie dopuszczalny cel i czy było ono proporcjonalne do tego celu.

111. W celu uzasadnienia regionalnego zróżnicowania współczynnika procentowego [dla wycofania cukru z rynku] i stosownych progów produkcyjnych podkreśla się w pierwszej kolejności w motywie ósmym rozporządzenia nr 290/2007, iż ograniczenia związane ze środkiem zapobiegawczym [w postaci wycofania cukru z rynku] mogą mieć poważne skutki gospodarcze dla tych przedsiębiorstw w państwach członkowskich, które poczyniły szczególne starania w ramach systemu restrukturyzacji ustanowionego rozporządzeniem (WE) nr 320/2006. Następnie wyjaśnia się, iż skutki takie byłyby w istocie sprzeczne z samym celem tego systemu oraz ze wspólną organizacją rynku w sektorze cukru, która ma na celu zapewnienie rentowności i konkurencyjności tego sektora.

112. Dokonując rozsądnej oceny wyjaśnień zawartych w motywie ósmym rozporządzenia nr 290/2007 [należy przyjąć, że], poprzez obniżenie współczynnika procentowego [dla wycofania cukru z rynku] i stosownego zwiększenia progów produkcyjnych w poszczególnych państwach członkowskich powinny zostać uwzględnione wysiłki podjęte przez te państwa na rzecz definitywnego zrzeczenia się kwot. Ponieważ to [zrzeczenie się kwot krajowych] i wynikająca z tego restrukturyzacja doprowadza zgodnie z – wynikającą z motywu ósmego rozporządzenia nr 290/2007 – oceną Komisji do krajowego środowiska gospodarczego, w którym nieograniczone zastosowanie mechanizmu zapobiegawczego [wycofania cukru z rynku] i stosownych progów produkcyjnych zagrażałoby rentowności i konkurencyjności pozostających na rynku przedsiębiorców produkujących cukier – i w związku z tym również plantatorów buraków cukrowych [46], współczynnik procentowy [dla wycofania cukru z rynku] został w art. 1 ust. 2 lit. c)

45 — W odniesieniu do tego stwierdzenia nierównego traktowania dotyczącego części kwoty cukru objętej wycofaniem z rynku, która podlega opłacie produkcyjnej zob. wyrok w sprawie Agrana Zucker, przywołany w przypisie 15, pkt 49.

46 — W tym kontekście wskazuje się również w motywie 35 rozporządzenia nr 318/2006, że w państwach członkowskich, w których nastąpi istotne zmniejszenie kwot cukru, producenci buraków cukrowych napotkają szczególnie poważne problemy z dostosowaniem się do tej sytuacji. W takich przypadkach przejściowa pomoc wspólnotowa dla plantatorów buraków cukrowych nie wystarczy do pełnego rozwiązania ich trudności. Dlatego państwa członkowskie, które zmniejszyły swoje kwoty o ponad 50%, powinny mieć prawo do przyznania pomocy państwa plantatorom buraków cukrowych w okresie stosowania przejściowej pomocy wspólnotowej.

rozporządzenia nr 290/2007 w odniesieniu do danych państw – i w związku z tym w rezultacie w odniesieniu do mających tam siedzibę przedsiębiorstw produkujących cukier, obniżony i wskutek tego zwiększone zostały progi produkcyjne.

113. Zważywszy na powstające w ramach reformy sektora cukru strukturalne trudności dostosowawcze, z którymi przedsiębiorstwa produkujące cukier muszą sobie radzić w poszczególnych państwach członkowskich, Komisja spełnia zatem w rezultacie, za pomocą zróżnicowanego pod względem regionalnym ustalenia współczynnika [dla wycofania cukru z rynku] na rok gospodarczy 2007/2008, wynikający z pierwotnego prawa wspólnotowego wymóg, o którym mowa w art. 33 ust. 2 lit. a) WE, by przy ustalaniu WPR uwzględniać szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający między innymi z różnic strukturalnych i przyrodniczych pomiędzy poszczególnymi regionami rolniczymi.

114. W świetle powyższych rozważań stwierdzam, że za pomocą zróżnicowanego pod względem regionalnym współczynnika procentowego [dla wycofania cukru z rynku] i stosownych progów produkcyjnych oraz wynikającego z tego odmiennego traktowania przedsiębiorców produkujących cukier, którzy w danym przypadku znajdują się w takiej samej sytuacji, ale mają siedziby w różnych państwach członkowskich, realizowany był prawnie dopuszczalny cel.

115. Moim zdaniem nierówne traktowanie nie jest także oczywiście nieproporcjonalne do realizowanego za jego pomocą celu.

116. W tym kontekście należy w szczególności podkreślić, że współczynnik procentowy [dla wycofania cukru z rynku] został zmniejszony na podstawie art. 1 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 290/2007 proporcjonalnie do uwolnionych kwot, przy czym wycofanie z rynku nie miało miejsca w państwach członkowskich, w których zostało uwolnione co najmniej 50% kwoty krajowej. Właśnie ta zmienna struktura regionalnej gradacji współczynnika procentowego [dla wycofania cukru z rynku] jest wyraźną wskazówką przemawiającą za wyważonym charakterem tej regulacji, przy czym jedynie przedsiębiorcy produkujący cukier w państwach członkowskich, w których likwidacja mocy produkcyjnych w zakresie cukru przekraczających 50% była szczególnie wyraźna i w konsekwencji [czego] sektor cukru znajdował się odpowiednio w przebudowie, zostali w pełni zwolnieni z wycofania [cukru] z rynku.

117. Zważywszy na zakres uznania, jaki należy przyznać Komisji w ramach kształtowania mechanizmu wycofania [cukru] z rynku z uwzględnieniem specyficznych cech poszczególnych lat gospodarczych, nie mogę w konsekwencji stwierdzić żadnych wskazówek przemawiających za możliwym naruszeniem zakazu dyskryminacji.

118. W świetle powyższych rozważań stwierdzam, że ustalenie opłaty produkcyjnej, o której mowa w art. 16 rozporządzenia nr 318/2006, na podstawie przydzielonej kwoty cukru, mimo regionalnego zróżnicowania mechanizmu wycofania [cukru] z rynku i wynikającego z tego nierównego traktowania przedsiębiorstw, które w danym przypadku znajdowały się w takiej samej

sytuacji, ale miały siedziby w różnych państwach członkowskich, nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania.

119. Z powyższego wynika, że należy zanegować naruszenie wynikającego z art. 34 ust. 2 akapit drugi WE zakazu dyskryminacji.

VII — Wnioski

120. Z uwagi na powyższe rozważania proponuję Trybunałowi udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne Verwaltungsgerichtshof w sposób następujący:

1) Artykuł 16 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006 z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru należy interpretować w ten sposób, że częścią wymiaru [opłaty produkcyjnej] ma być również kwota cukru, która nie może zostać wykorzystana z powodu wycofania zapobiegawczego w rozumieniu art. 19 rozporządzenia nr 318/2006 w związku z art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 290/2007 z dnia 16 marca 2007 r. ustalającego, na rok gospodarczy 2007/2008, współczynnik procentowy, o którym mowa w art. 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006;

2) Badanie drugiego pytania nie wykazało niczego, co mogłoby wzruszyć ważność art. 16 rozporządzenia nr 318/2006.