OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO VERICY TRSTENJAK
przedstawiona w dniu 24 czerwca 2010 r.[1]

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE[2] Finanzgericht Hamburg (zwany dalej „sądem krajowym") zwraca się z pytaniem, czy jest do pogodzenia z zasadą proporcjonalności, że od konserw z grzybami gatunku Agaricus, czyli pieczarek, zwanych dalej „konserwami z pieczarkami", które są przywożone do Wspólnoty z Chińskiej Republiki Ludowej poza kontyngentem, pobierane jest cło specyficzne w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu.

2. Już w przeszłości Trybunał miał okazję ustosunkować się do zagadnienia zgodności z zasadą proporcjonalności opłat dodatkowych obciążających przywóz konserw z pieczarkami z państw trzecich[3]. Jednakże w przypadku tych opłat dodatkowych chodziło o niezależne opłaty rolne pobierane przez Wspólnotę. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zagadnienia, czy kryteria stosowne przez Trybunał przy ocenie niezależnych opłat rolnych mogą zostać przeniesione na cło specyficzne, które zastąpiło opłatę dodatkową, a którego wysokość odpowiada maksymalnej stawce celnej wynegocjowanej i uzgodnionej w ramach Światowej Organizacji Handlu (zwanej dalej „WTO").

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Postępowanie prejudycjalne jest obecnie uregulowane według Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. C 306, s. 1), w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

3 — Zobacz wyroki z dnia 15 lipca 1982 r. w sprawie 245/81 Edeka Zentrale, Rec. s. 2745; z dnia 12 kwietnia 1984 r. w sprawie 345/82 Wünsche, Rec. s. 1995; z dnia 16 października 1991 r. w sprawie C-24/90 Werner Faust, Rec. s. I-4905; z dnia 16 października 1991 r. w sprawie C-25/90 Wünsche, Rec. s. I-4939; z dnia 16 października 1991 r. w sprawie C-26/90 Wünsche, Rec. s. I-4961; z dnia 4 lipca 1996 r. w sprawie C-295/94 Hüpeden, Rec. s. I-3375; z dnia 4 lipca 1996 r. w sprawie C-296/94 Pietsch, Rec. s. I-3409.

I — Podlegające zastosowaniu przepisy prawa

A — *Prawo handlu światowego*

3. Decyzją Rady nr 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) [4], Wspólnota przystąpiła do umowy ustanawiającej Światową Organizację Handlu (WTO) oraz całego szeregu wielostronnych lub plurilateralnych porozumień. Do porozumień wielostronnych należy między innymi Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu z 1994 [5] (zwany dalej „GATT 1994") oraz porozumienie w sprawie rolnictwa [6].

4. GATT 1994 obejmuje też przepisy Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu z roku 1947 (zwanego dalej „GATT 1947"), do których w szczególności należy klauzula największego uprzywilejowania wedle art. I ust. 1 GATT 1947. Zgodnie z klauzulą największego uprzywilejowania wszelkie korzyści, ułatwienia, przywileje oraz zwolnienia, jakie jedna ze stron umowy zapewnia produktowi pochodzącemu z jakiegokolwiek innego państwa lub przeznaczonemu dla jakiegokolwiek innego państwa, rozciągają się natychmiast i bezwarunkowo na każdy produkt tego samego rodzaju, który pochodzi z terytorium jakiejkolwiek innej strony umowy lub też jest dla niej przeznaczony.

5. Artykuł II GATT 1947 reguluje listy ustępstw członków WTO. Ustęp 1 lit. a) stanowi:

„W zakresie handlu każda strona umowy będzie traktowała inne strony umowy nie mniej korzystnie jak to jest przewidziane w liście, w części, której to w danym przypadku dotyczy, stanowiącej załącznik do niniejszego porozumienia".

6. Artykuł 4 porozumienia w sprawie rolnictwa reguluje kwestię dostępu do rynku i stanowi:

„1. Koncesje dotyczące dostępu do rynku zawarte w listach koncesyjnych odnoszą się do związania i obniżki stawek celnych, jak

4 — Dz.U. L 336, s. 1.
5 — Ibidem, s. 20.
6 — Ibidem, s. 22.

również do innych wskazanych tam zobowiązań dotyczących dostępu do rynku.

2. Członkowie nie będą utrzymywać, wprowadzać ani przywracać żadnych środków, objętych wymogiem przekształcenia w zwyczajne opłaty celne [1] z zastrzeżeniem odrębnych postanowień artykułu 5 i załącznika 5".

7. Przypis 1 do pojęcia „środek" w art. 4 porozumienia w sprawie rolnictwa brzmi:

„Takie środki obejmują ilościowe ograniczenia importowe, zmienne opłaty wyrównawcze, minimalne ceny importowe, dyskrecjonalne licencjonowanie importu, środki pozataryfowe utrzymywane za pośrednictwem przedsiębiorstw handlu państwowego, dobrowolne ograniczenia eksportowe i podobne środki stosowane na granicy, inne niż zwyczajne opłaty celne [...]".

8. Artykuł 5 porozumienia w sprawie rolnictwa przewiduje szczególną klauzulę ochronną w związku z przywozem produktów rolnych. Przesłanką możliwości powoływania się na tę szczególną klauzulę ochronną jest oznaczenie danych produktów w liście koncesyjnej symbolem „SSG". W listach koncesyjnych Wspólnoty towary objęte kodem CN 2003 10 30 nie są oznaczone takim symbolem.

9. W ramach Rundy Urugwajskiej Wspólnota zobowiązała się, że od towarów oznaczonych kodem CN 2003 10 30 będzie pobierała w ramach kontyngentu wynoszącego 62 660 t cło ad valorem nieprzekraczające 23%. Dalej Wspólnota zobowiązała się, że poza kontyngentem nie będzie pobierała cła ad valorem przekraczającego 18,4% oraz cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu. Te zobowiązania są zawarte w listach koncesyjnych złożonych w WTO. Chińska Republika Ludowa jest

od dnia 1 grudnia 2001 r. członkiem WTO. Od dnia 1 stycznia 2007 r. Wspólnota podniosła kontyngent na towary objęte kodem CN 2003 10 30 z Chińskiej Republiki Ludowej do 23 750 t [7].

B — *Prawo wspólnotowe* [8]

10. Należy wskazać, że zgodnie z art. 33 ust. 1 WE celami wspólnej polityki rolnej są:

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

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

c) stabilizacja rynków;

d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;

e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów".

11. Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej [9] w brzmieniu zmienionym

7 — Zobacz decyzję nr 2006/398/WE Rady z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie zawarcia Porozumienia w formie wymiany listów pomiędzy Wspólnotą Europejską a Chińską Republiką Ludową zgodnie z art. XXIV ust. 6 i art. XXVIII Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) 1994 dotyczącego zmiany koncesji na listach koncesyjnych Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej w trakcie ich przystąpienia do Unii Europejskiej (Dz.U. L 154, s. 22).

8 — W niniejszej opinii używa się pojęcia prawo wspólnotowe w zakresie, w jakim ratione temporis stosuje się jeszcze prawo wspólnotowe, a nie prawo unijne.

9 — Dz.U. L 130, s. 42.

rozporządzeniem Rady (WE) nr 254/2000 z dnia 31 stycznia 2000 r. zmieniającym rozporządzenie nr 2658/87 [10] (zwanego dalej „zmienionym rozporządzeniem nr 2658/87") Komisja wprowadziła Nomenklaturę Scaloną (zwaną dalej „CN"). Zgodnie z art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze zmienionego rozporządzenia nr 2658/87 CN zawarta jest w załączniku 1. Zgodnie z art. 1 ust. 3 zdanie drugie załącznik ten zawiera w szczególności stawki celne Wspólnej Taryfy Celnej (zwanej dalej „WTZ").

12. Artykuł 12 ust. 1 zmienionego rozporządzenia nr 2658/87 stanowi:

„Komisja przyjmuje każdego roku rozporządzenie przedstawiające pełną wersję Nomenklatury Scalonej wraz ze stawkami celnymi zgodnie z art. 1 jako wynik środków przyjętych przez Radę lub Komisję. Wspomniane rozporządzenie jest publikowane nie później niż dnia 31 października w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* i stosuje się je od dnia 1 stycznia roku następnego".

13. Zgodnie z art. 9 ust. 2 tiret pierwsze zmienionego rozporządzenia nr 2658/87 nie może to prowadzić do zmiany stawek celnych.

14. Załącznik I do zmienionego rozporządzenia nr 2658/87 został zastąpiony ze skutkiem na dzień 1 stycznia 2006 r. rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1719/2005 z dnia 27 października 2005 r. zmieniającym załącznik I do rozporządzenia nr 2658/87 [11].

15. Część I załącznika I do rozporządzenia nr 1719/2005 zawiera przepisy wprowadzające, do których należy lista wykorzystywanych znaków i skrótów. Według niej określenie „kg/net eda" oznacza „kilogram netto po odsączeniu masy".

16. Część II tego załącznika zawiera WTC znajdującą zastosowanie do niniejszego przypadku. Dział 20 WTC dotyczy przetworów z warzyw, owoców, orzechów lub pozostałych części roślin. W tym dziale znajdują się następujące pozycje:

10 — Dz.U. L 28, s. 16.

11 — Dz.U. L 286, s. 1.

Kod CN	Określenie towaru	Umowna stawka celna (%)	Szczególna jednostka miary
1	2	3	4
2003	Grzyby i trufle przetworzone lub zakonserwowane inaczej niż octem lub kwasem octowym:		
2003 10	— Grzyby z rodzaju Agaricus		
2003 10 20	—— Tymczasowo zakonserwowane, gotowane	18,4 + 191 EUR/100 kg/net eda(1)	kg/net eda
2003 10 30	—— Pozostałe	18,4 + 222 EUR/100 kg/net eda(1)	kg/net eda

17. Przypis 1 ma następującą treść:

„Cło specyficzne naliczane jest, jako środek autonomiczny, na podstawie masy suchej".

18. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1864/2004 z dnia 26 października 2004 r. otwierające i ustalające zarządzanie kontyngentami taryfowymi na grzyby zakonserwowane przywożone z państw trzecich [12] reguluje kontyngenty, w ramach których udostępnia się uprzywilejowany dostęp do rynku. Motywy 1, 7 oraz 10 tego rozporządzenia w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Komisji (WE) nr 1995/2005 z dnia 7 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1864/2004 [13] (zwane dalej „zmienionym rozporządzeniem nr 1864/2004"), brzmią w sposób następujący:

„(1) W wyniku porozumienia w sprawie rolnictwa […], zawartego podczas Rundy Urugwajskiej o wielostronnych negocjacjach handlowych, Wspólnota zobowiązała się do otwarcia z dniem 1 lipca 1995 r., na określonych warunkach,

12 — Dz.U. L 325, s. 30.

13 — Dz.U. L 320, s. 34.

kontyngentów taryfowych Wspólnoty na grzyby zakonserwowane z rodzaju Agaricus, objęte kodami CN 0711 90 40, 2003 10 20 i 2003 10 30.

poważnych wahań cen oraz negatywnych skutków dla producentów wspólnotowych; w związku z tym należy w coraz większym stopniu wspierać konkurencję pomiędzy importerami i zmniejszyć ciężar nałożonych na nich obowiązków administracyjnych".

[…]

(7) Bez uszczerbku dla wyniku negocjacji zgodnie z art. XXIV ust. 6 GATT (1994), a także w celu utrzymania tradycyjnych przepływów handlowych przy zapewnieniu dalszej otwartości wspólnotowego rynku na nowe państwa dokonujące dostaw, ilość zakonserwowanych grzybów rodzaju Agaricus przewidziana do przywozu do Wspólnoty w ramach systemu kontyngentów taryfowych winna uwzględniać preferencje przewidziane w Układach Europejskich z Bułgarią i Rumunią [...].

19. Artykuł 1 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje między innymi kontyngenty celne na przywóz konserw z pieczarkami dla kodu CN 2003 10 30. Zgodnie z art. 1 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia stawka celna od produktów objętych kodem CN 2003 10 30 wynosi 23% ad valorem.

[…]

20. Rozporządzenie Rady (WE) nr 980/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. wprowadzające plan ogólnych preferencji taryfowych [14] przewiduje w art. 1 ust. 1 plan ogólnych preferencji taryfowych. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu plan ten obejmuje rozwiązanie ogólne oraz rozwiązania szczegółowe. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia państwa będące beneficjentami zostały wymienione w załączniku I. W załączniku I Chiny są wymienione jako

(10) Należy zapewnić ciągłość podaży rozpatrywanych produktów, w odpowiedniej ilości, na rynku wspólnotowym po stałych cenach, przy uniknięciu niepotrzebnych zakłóceń na rynku w postaci

14 — Dz.U. L 169, s. 1.

państwo, w stosunku do którego zastosowanie znajduje rozwiązanie ogólne. Zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia produkty objęte rozwiązaniami ogólnym zostały wymienione w załączniku II. W załączniku II wymieniono dział 20 WTC, którego częścią składową jest też kod CN 2003 10 30.

21. Artykuł 7 ust. 2 zdanie pierwsze oraz ust. 5 tego rozporządzenia stanowią:

„2. Cła ad valorem Wspólnej Taryfy Celnej na produkty wymienione w załączniku II jako produkty wrażliwe zostają obniżone o 3,5 punktu procentowego [...].

[…]

5. W przypadku gdy cła Wspólnej Taryfy Celnej na produkty wymienione w załączniku II jako produkty wrażliwe obejmują cła ad valorem oraz cła specyficzne, cła specyficzne nie są obniżane".

22. Zgodnie z załącznikiem II towary objęte rozdziałem 20 WTC zostały zakwalifikowane jako produkty wrażliwe.

II — Stan faktyczny

23. W dniu 6 marca 2006 r. firma, której właścicielem był Barsoum Chabo (zwany dalej „skarżącym w postępowaniu przed sądem krajowym"), wniosła o dopuszczenie do swobodnego obrotu 1000 kartonów konserw z grzybami z Chińskiej Republiki Ludowej. Towar został zgłoszony jako grzyby w roztworze soli, zakonserwowane bez octu" w ramach kodu 2003 90 00 (grzyby inne niż z gatunku Agaricus). Odprawa została dokonana zgodnie ze zgłoszeniem, przy zastosowaniu stawki celnej w wysokości 14,9%.

24. Przed dniem 6 marca 2006 r. firma skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym dokonała już przywozu towarów ze zgłoszeniem identycznym w zakresie charakterystyki towaru. W stosunku do jednego

z tych wcześniejszych przywozów wszczęto kontrolę celną. Z opinii klasyfikacyjnej sporządzonej w związku z tą kontrolą celną wynikało, że przedmiotem przywozu objętego kontrolą nie są towary, do których należy stosować kod CN 2003 90 00. Zgodnie z opinią klasyfikacyjną przedmiotem przywozu były konserwy z pieczarkami objęte kodem CN 2003 10 30.

III — Postępowanie przed sądem krajowym

26. Dnia 9 stycznia 2008 r. skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym złożył skargę do sądu krajowego i wniósł o uchylenie decyzji z dnia 21 lutego 2007 r. w brzmieniu uzyskanym po decyzji odwoławczej z dnia 7 grudnia 2007 r. Skarżący podnosił między innymi, że cło specyficzne w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu jest nieproporcjonalne, ponieważ jest równoznaczne z zakazem przywozu. Pozwany w postępowaniu przed sądem krajowym wniósł o oddalenie skargi. Cło specyficzne nie jest środkiem ochronnym, tylko zwykłym cłem, które nie jest równoznaczne z zakazem przywozu.

25. Decyzją z dnia 27 lutego 2007 r. Hauptzollamt Hamburg-Hafen (zwany dalej „pozwanym w postępowaniu przed sądem krajowym") dokonał retrospektywnego pokrycia należności celnych przywozowych w łącznej wysokości 27 507,13 EUR za przywozy z dnia 6 marca 2006 r. W decyzji tej pozwany w postępowaniu przed sądem krajowym przyporządkował konserwy z grzybami zgodnie z opinią klasyfikacyjną kodowi CN 2003 10 30 i przyjął stawkę celną ad valorem w wysokości 14,9% oraz cło specyficzne w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu. Dnia 5 marca 2007 r. skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wniósł odwołanie od tej decyzji, które zostało oddalone decyzją z dnia 7 grudnia 2007 r.

27. Zgodnie z ustaleniami sądu krajowego sprowadzone konserwy z grzybami należy przyporządkować do kodu CN 2003 10 30. Dlatego też należy stosować stawkę celną obowiązującą dla tego kodu CN. Sąd krajowy ma jednak wątpliwości, czy stawka celna wynikającą z tej pozycji jest ważna, i zadaje pytanie, czy cło specyficzne w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu może zostać uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności. W tym zakresie sąd krajowy wskazuje na wyroki Trybunału w sprawie C-26/90

Wünsche [15] i w sprawie Pietsch [16]. W wyrokach tych Trybunał stwierdził, że opłaty dodatkowe, którymi obciążano konserwy z pieczarkami w celu zapobieganiu zakłóceniom na wspólnym rynku, były nieproporcjonalne z uwagi na ich nadmierną wysokość.

28. Powstała kwestia, czy to orzecznictwo można przenieść na cło specyficzne w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu. Za przeniesieniem przemawia okoliczność, że cło specyficzne podobnie jak opłata dodatkowa jest środkiem ochrony wspólnotowych producentów. Cło specyficzne obciążające przywóz konserw z pieczarkami poza kontyngentami ustanowionymi w rozporządzeniu nr 1864/2004 ma wyrównywać korzyści w zakresie kosztów przy przywozie konserw z pieczarkami z Chińskiej Republiki Ludowej. Stawka cła specyficznego osiąga wysokość daleko przekraczającą wielkość, która jest konieczna do zapewnienia skuteczności środka ochronnego. Cło specyficzne jest zatem równoznaczne z faktycznym zakazem przywozu i prowadzi do nałożenia sankcji gospodarczej na importerów. Skutek taki występuje także wtedy, jeżeli uwzględni się wahania cen z uwagi na różnice w jakości.

29. W związku z tym sąd krajowy wywodzi, że cena hurtowa pieczarek w puszkach wynosiła w rozpatrywanym okresie w Chińskiej Republice Ludowej 0,93 EUR za kilogram. Cena za pieczarki w puszkach pierwszego gatunku z Francji wynosiła w czerwcu 2007 r. 2,70 EUR za kilogram. W czerwcu 2006 r. cena za pochodzące z krajów Wspólnoty pieczarki w kawałkach w puszkach wynosiła 2,70 EUR za kilogram. Cło specyficzne wynosi 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu, czyli w przeliczeniu 2,22 EUR za kilogram.

30. Sąd krajowy wskazuje, że cło specyficzne wynosi więcej jak 200% ceny przywozowej za pieczarki w puszkach z Chińskiej Republiki Ludowej i systematycznie przekracza różnicę pomiędzy kosztami produkcji we Wspólnocie

15 — Przytoczony wyżej w przypisie 3.
16 — Przytoczony wyżej w przypisie 3.

a ceną przywozu z Chińskiej Republiki Ludowej. W końcu sąd krajowy wskazuje, że w cle specyficznym nie uwzględnia się różnic występujących pomiędzy różnymi gatunkami pieczarek.

IV — Pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

31. Z uwagi na wątpliwości co do zgodności cła specyficznego z zasadą proporcjonalności sąd krajowy zwrócił się w postanowieniu o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dnia 13 maja 2009 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału dnia 15 czerwca 2009 r., z następującym pytaniem prejudycjalnym:

Czy wynikająca ze stawki celnej „państw trzecich" i preferencyjnej stawki celnej kwota dodatkowa 222 EUR na 100 kg masy netto towaru pobierana przy przywozie zakonserwowanych grzybów z rodzaju Agaricus (kod CN 2003 10 30) jest nieważna ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności?

32. Uwagi na piśmie w terminie wynikającym z art. 23 statutu Trybunału złożyli skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, Rada i Komisja.

33. W dniu 29 kwietnia 2010 r. odbyła się rozprawa, w której uczestniczyli pełnomocnicy skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym, rządu włoskiego, Rady oraz Komisji.

V — Istotne argumenty uczestników postępowania

34. Zdaniem skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym cło specyficzne na towary objęte kodem CN 2003 10 30 w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu jest nieproporcjonalne.

35. Cło w takiej wysokości uniemożliwia obrót pieczarkami pochodzącymi z Chińskiej Republiki Ludowej na terenie Wspólnoty. Z punktu widzenia konsumentów pieczarki chińskie są wyraźnie gorszej jakości niż pieczarki pochodzące z obszaru Wspólnoty. Chińskie pieczarki mogą zostać zbyte na terenie Wspólnoty jedynie wtedy, jeżeli ich ceny są znacznie niższe niż ceny pieczarek

wspólnotowych. Taka sytuacja nie może jednak wystąpić w przypadku pobierania cła specyficznego w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu. Powód wskazuje, że jest możliwe, bez ponoszenia wielkich nakładów, dokonanie podziału pieczarek na klasy jakości. Ponadto należy wziąć pod uwagę łagodniejszy środek w postaci zapewnienia producentom z obszaru Wspólnoty subwencji, aby obniżyć ceny za grzyby wyprodukowane na terenie Wspólnoty. Pobieranie niższego cła odpowiadałoby też celowi wspólnej polityki rolnej, a mianowicie zapewnieniu rozsądnych cen dla konsumentów.

36. Z danych przedłożonych przez Komisję wynika, że cło specyficzne razem z cłem ad valorem oraz kontyngentami spełniły już swoje zadanie. Nie należy już oczekiwać poważniejszych zakłóceń na rynku pieczarek na obszarze Wspólnoty. Poza tym pobieranie tego cła stoi w sprzeczności z celem wspólnej polityki rolnej w postaci zwiększenia wydajności rolnictwa oraz optymalnego wykorzystania czynników produkcji.

37. Zdaniem *rządu włoskiego* cło specyficzne w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu od towarów objętych kodem CN 2003 10 30 jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

38. Celem cła specyficznego jest ochrona producentów pieczarek z obszaru Wspólnoty. Jego pobór powoduje, że ceny za pieczarki we Wspólnocie nie spadają zbyt mocno z uwagi na przywóz z Chińskiej Republiki Ludowej. Cło to nadaje się zatem do osiągnięcia tego celu. Pobieranie cła specyficznego jest również konieczne. Podział pieczarek na gatunki według ich jakości nie jest możliwy. Jako że z punktu widzenia konsumentów towarem są konserwy z pieczarkami, należy odnieść się do ceny za najlepszy gatunek. Spadek cen za gorsze gatunki spowodowałby, że konsumenci zaczęliby nabywać więcej takich produktów. Cło specyficzne nie stanowi też faktycznego zakazu przywozu. Po pierwsze celem cła specyficznego jest właśnie organicznie zbyt wysokiego przywozu z państw trzecich. Po drugie należy stwierdzić, że pieczarki z Chińskiej Republiki Ludowej także w zakresie

przekraczającym ustanowione kontyngenty były przywożone do Wspólnoty. Cło specyficzne nie wywołuje zatem faktycznie skutku zakazu przywozu.

39. Zdaniem *Rady* cło specyficzne w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu od towarów objętych kodem CN 2003 10 30 jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

40. Przedmiotem wyroków, na które powołuje się powód z postępowania krajowego, były niezależne opłaty rolne. Były to jednostronne środki ochronne Wspólnoty stosowane w celu stabilizowania cen za produkty pochodzące ze Wspólnoty. Z uwagi na wskazany wyżej cel istniała w przypadku niezależnych opłat rolnych możliwość i konieczność ustalania wysokości opłat dodatkowych w sposób dokładny, z uwzględnieniem ceny w państwie trzecim oraz różnych klas jakości.

41. Cło specyficzne ma inny charakter, podlega innym warunkom ramowym i jest skierowane na inne cele. Dlatego też w przypadku cła specyficznego nie można zastosować orzecznictwa odnoszącego się do niezależnych opłat rolnych. Za pomocą cła specyficznego dąży się nie tylko do osiągnięcia celów z zakresu polityki rolnej, ale także z zakresu polityki handlowej. W ramach polityki rolnej cło specyficzne ma zapewnić producentom z obszaru Wspólnoty możliwość sprzedaży ich produktów za cenę gwarantującą im odpowiedni poziom życia. Jednocześnie ma zostać zapewnione wystarczające zaopatrzenie poprzez umożliwienie produktom z państw trzecich kontrolowanego dostępu do rynku Wspólnoty. W zakresie dotyczącym celu ochrony producentów z obszaru Wspólnoty można byłoby stosować nawet dalej idące środki ochronne. Jednakże Wspólnota za pomocą cła specyficznego dąży też do osiągnięcia celów z zakresu polityki handlowej. Uwzględniając cele z zakresu polityki handlowej, Wspólnota w istotny sposób ograniczyła swoje możliwości działania. Zlikwidowano zmienne opłaty rolne z uwagi na ich nieprzejrzysty charakter. Ponadto nie można pobierać ceł przekraczających stawki maksymalne przewidziane w listach koncesyjnych Wspólnoty.

42. Cło specyficzne na konserwy z pieczarkami uzgodniono na poziomie, który de facto odpowiada status quo ustalonemu przez Radę na początku lat osiemdziesiątych. Chociaż jego poziom jest stosunkowo wysoki, to

jednak cło specyficzne nie jest nieproporcjonalne. Po pierwsze należy uwzględnić, że Rada nie jest zobowiązana do równego traktowania producentów z państw trzecich i producentów wspólnotowych ani też nie jest zobowiązana do zapewnienia producentom z państw trzecich dostępu do rynku wspólnotowego na warunkach umożliwiających im konkurencję z producentami wspólnotowymi. Producenci z państw trzecich nie są traktowani mniej korzystnie w stopniu przekraczającym to, co konieczne do osiągnięcia celów polityki rolnej i handlowej Wspólnoty. Wysokość cła specyficznego musi mieć efekt odstraszający. Poza tym należy uwzględnić logikę leżącą u podstaw systemu negocjacji w ramach WTO ukształtowanego przez ideę do ut des odnośnie do wzajemnie przyznawanego dostępu do rynku. Niedopuszczalne jest przekraczanie, obowiązujących na czas nieokreślony, maksymalnych stawek celnych na importy ze wszystkich państw członkowskich WTO. Prowadzenie nowych negocjacji ustalonych stawek celnych wymaga nakładów i jest kosztowne. Ceny podlegają silnym zmianom, co odnosi się też do różnic cenowych pomiędzy towarami ze Wspólnoty i towarami z Chińskiej Republiki Ludowej. Dlatego też cło specyficzne ustalono na poziomie, który gwarantuje, że jego skuteczność nie zostanie zneutralizowana już po upływie krótkiego czasu przez zmiany cen produktów.

43. Ogólnie należy stwierdzić, że cały system środków odnoszących się do przywozu konserw z pieczarkami doprowadził do urzeczywistnienia jego celu. W tym kontekście nie można pominąć okoliczności, że istnieje kontyngent celny, w ramach którego dostęp do rynku jest ułatwiony. Uwzględniając okoliczność spadku (chociaż zahamowanego) produkcji na obszarze Wspólnoty, można wręcz zadać pytanie, czy ustalona stawka maksymalna cła specyficznego nie jest zbyt niska do osiągnięcia celów polityki rolnej.

44. Cło specyficzne nie jest także nieproporcjonalne z tego powodu, że nie różnicuje ono pomiędzy różnymi klasami jakości. Pomiędzy różnymi klasami jakości występują bowiem efekty substytucyjne. Wprowadzenie zróżnicowania według klas jakości grozi przy tym naruszeniem zasady pewności prawa i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. Wyrównywanie różnic w cenach za pomocą takiego zróżnicowania stawek cła specyficznego byłoby sprzeczne ze zobowiązaniami Wspólnoty wynikającymi z jej uczestnictwa w WTO. Poza tym wprowadzenie zróżnicowania według klas jakości prowadziłoby do nadmiernego obciążenia władz celnych i uczestników postępowań celnych.

45. Wreszcie Rada wskazuje, że stwierdzenie przez Trybunał, że cło specyficzne narusza zasadę proporcjonalności, osłabiałoby pozycję Wspólnoty w WTO. Stawki celne w listach koncesyjnych Wspólnoty są wynikiem negocjacji, a co za tym idzie, wzajemnych i wielostronnych ustępstw państw członkowskich WTO. Jeżeli Wspólnota byłaby zobowiązana do jednostronnego zapewnienia korzystniejszych warunków dostępu dla konserw z pieczarkami z państw trzecich niż te, które ustalono wielostronnie w drodze negocjacji, to prawdopodobnie nie udałoby się jej wynegocjować żadnej rekompensaty w zakresie dostępu produktów wspólnotowych do rynku państw trzecich, których to dotyczy.

46. Także zdaniem *Komisji* cło specyficzne w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu od towarów objętych kodem CN 2003 10 30 jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

47. Komisja wskazuje najpierw na okoliczność, że orzecznictwo, które powołuje sąd krajowy, odnosi się do niezależnych środków ochronnych Wspólnoty stosowanych przed utworzeniem WTO oraz przed obowiązywaniem porozumienia w sprawie rolnictwa. Przed wejściem w życie porozumienia w sprawie rolnictwa Wspólnota była uprawniona do zmian ceł i stosowania środków pozataryfowych dla ochrony przemysłu Wspólnoty. Jednakie orzecznictwo to nie może zostać przeniesione na cło specyficzne.

48. Cło specyficzne jest tylko jednym ze składników całego systemu regulacji przywozu konserw z pieczarkami z państw trzecich. Za pomocą tego systemu dąży się z jednej strony do osiągnięcia celów polityki rolnej związanych ze wspólną organizacją rynku. Jednym z celów polityki rolnej jest zapewnienie odpowiedniej oferty konserw z pieczarkami na rynku wspólnotowym poprzez zastosowanie kontyngentu. Innym celem polityki rolnej jest ukierunkowanie tej odpowiedniej oferty na zapotrzebowanie rynku wynikające z podaży i popytu. Ponadto dąży się do osiągnięcia celu polityki rolnej w postaci unikania negatywnych oddziaływań na produkcję na obszarze Wspólnoty, które mogłyby powstać w wyniku przywozu konserw z pieczarkami z państw trzecich w ilościach przekraczających kontyngent.

49. Z drugiej strony dąży się też do osiągnięcia celów polityki handlowej. W ramach Rundy Urugwajskiej zlikwidowano opłaty rolne i uzgodniono związane cła na produkty rolne. Dążono też do osiągnięcia celu obniżenia należności przywozowych nakładanych na towary rolne. Poprzez odpowiednie ukształtowanie całego systemu opłat Wspólnota wykonała swoje zobowiązania.

50. Komisja zwraca dalej uwagę, że organy wspólnoty muszą podejmować decyzje polityczne, gospodarcze i społeczne w ramach wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki handlowej. W tych obszarach posiadają one w związku z tym szeroki zakres uznania. Dlatego też w ramach badania proporcjonalności cła specyficznego można jedynie sprawdzić, czy nie nadaje się ono w sposób oczywisty do osiągnięcia celów, jakie przed nim postawiono. Takie ograniczenie kontroli sądowej jest także pożądane z tego powodu, iż ustawodawca wspólnotowy przy realizacji zamierzonych celów musi wyważyć cele polityki rolnej oraz cele polityki handlowej.

51. Pobieranie cła specyficznego nie jest środkiem, który w sposób oczywisty nie nadaje się do osiągnięcia wskazanych wyżej celów. Cło specyficzne zmniejsza gospodarczą motywację do przywozu konserw z pieczarkami poza ustalonymi kontyngentami. Przywóz poza ustanowionymi kontyngentami jest interesujący pod względem gospodarczym tylko wtedy, gdy popyt na terenie Wspólnoty jest tak wysoki, że podmiot sprowadzający towar mimo obciążenia go opłatami może osiągnąć wystarczającą marżę zysku.

52. Punktem wyjścia Komisji w toku negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej, które doprowadziły ostatecznie do uzgodnienia maksymalnej stawki celnej, była kwota wynikająca z rozporządzenia nr 1796/81 Rady (EWG) z dnia 30 czerwca 1981 r. w sprawie środków stosowanych przy przywozie konserw grzybów hodowlanych [17]. Kwota ta odnosiła się początkowo do masy netto i została przeliczona na masę netto po odsączeniu, co dało kwotę 278 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu. W wyniku uzgodnienia obniżki istniejących ceł w okresie 5 lat o 20% uzyskano kwotę 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu. W trakcie negocjacji wysokości cła specyficznego Komisja uwzględniła możliwe przywozy ze wszystkich państw członkowskich WTO. W związku z tym należy uwzględnić, że stawka celna za cło specyficzne obowiązuje dla przywozów ze wszystkich

17 — Dz.U. L 193, s. 1.

państw członkowskich WTO. Dalej należy uwzględnić, że ceny za konserwy z pieczarkami podlegają znacznym wahaniom. Cło specyficzne jest jednak sztywne i nie może być podnoszone przy wahaniach cen.

53. Stawka cła specyficznego w takiej wysokości jest też konieczna. Należy bowiem zapobiec, aby produkcja na obszarze Wspólnoty zamarła pod presją chińskich importów. Dane dotyczące rozwoju handlu konserwami z pieczarkami potwierdzają, że pobieranie cła specyficznego nie osiągnęło skutku porównywalnego z zakazem przywozu. Przywozy konserw z pieczarkami z Chińskiej Republiki Ludowej do Wspólnoty stale przekraczały ustalone kontyngenty. Pobór cła specyficznego w wysokości 222 EUR za 100 kilogramów masy netto po odsączeniu nie powstrzymuje zatem podmiotów gospodarczych od przywozów konserw z pieczarkami przekraczających ustalone kontyngenty. Dlatego też nie można przyjąć, że pobieranie cła specyficznego powoduje, iż ich przywóz jest z reguły nieopłacalny pod względem gospodarczym.

54. Dane dotyczące rozwoju handlu konserwami z pieczarkami wykazują także, że cło specyficzne w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu jako jeden z elementów ogólnego systemu regulującego przywóz konserw z pieczarkami osiągnął cel stabilizacji cen i powstrzymania spadku produkcji we Wspólnocie, bez stwarzania zagrożenia dla istnienia odpowiedniej oferty konserw z pieczarkami na rynku Wspólnoty. Można dostrzec związek pomiędzy wahaniami cen a wielkością przywozów do Wspólnoty, który jednak występuje z uwagi na długość dróg transportu z pewnym przesunięciem czasowym. Z uwagi na to, że cło specyficzne pobierane jest od przywozów konserw z pieczarkami dokonywanych poza kontyngentem, osiąga się skutek wyrównania oferty i pośrednio pewną stabilność cen na obszarze Wspólnoty. Wreszcie skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym miał możliwość uzyskania licencji na przywóz. Kontyngent na przywóz z Chińskiej Republiki Ludowej został w roku 2007 podwyższony.

55. Komisja wskazuje ponadto, że do osiągnięcia zamierzonych celów uzasadnione jest także stosowanie środków powodujących znaczne uszczerbki gospodarcze

u określonych podmiotów gospodarczych. Co do zasady Wspólnota ma do dyspozycji znacznie ostrzejsze środki, jak na przykład podniesienie cła specyficznego lub też zmniejszenie lub likwidacja kontyngentu albo nawet wprowadzenie zakazu importu. Jednakże środki, którymi dysponuje Wspólnota w celu regulowania dostępu do rynku wspólnotowego, zostały ograniczone przez porozumienie w sprawie rolnictwa do ceł. Prawo handlu światowego pozwala jednakże na stosowanie cła specyficznego po przekroczeniu ustalonego kontyngentu; jego wysokość wynika z list koncesyjnych Wspólnoty w ramach WTO. Okoliczność, że stosowane stawki celne oraz wielkości kontyngentów są zgodne ze stawkami celnymi zawartymi w listach koncesyjnych Wspólnoty w ramach WTO, wynika z tego, że handel konserwami z pieczarkami rozwija się zgodnie z zamiarami, które Wspólnota miała przy ustalaniu tych stawek celnych.

56. W końcu Komisja wskazuje, że z uwagi na wynikające z prawa międzynarodowego zobowiązanie Wspólnoty do stosowania stałej stawki celnej nie ma możliwości dokonania zróżnicowań z uwagi na klasy jakości w ramach kodu CN.

VI — Ocena prawna

57. Sąd krajowy ma wątpliwości co do zgodności z zasadą proporcjonalności cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu, które zgodnie z WTC pobierane jest od towarów objętych kodem CN 2003 10 30, czyli konserw z pieczarkami, jeżeli są one przywożone na obszar Wspólnoty poza kontyngentem ustanowionym w zmienionym rozporządzeniu nr 1864/2004. Jako że sąd krajowy powołuje się na orzecznictwo Trybunału dotyczące proporcjonalności opłat rolnych, zajmę się najpierw tymi opłatami (A). Następnie zbadam, czy cło specyficzne w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu przy uwzględnieniu tego orzecznictwa może zostać uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności (B).

A — *W przedmiocie orzecznictwa Trybunału dotyczącego opłat rolnych*

58. W całym szeregu wyroków [18] Trybunał badał ważność rozporządzeń Komisji i Rady,

18 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyroki: w sprawie 345/82 Wünsche; w sprawie Faust; w sprawie C-25/90 Wünsche; w sprawie C-26/90 Wünsche; w sprawie Hüpeden; w sprawie Pietsch.

w których organy te zastosowały czasowe lub stałe środki w celu ochrony producentów pieczarek z obszaru Wspólnoty. Na podstawie tych rozporządzeń pobierano kwotę dodatkową za przywóz konserw z pieczarkami z określonych państw trzecich, jeżeli przywożono je poza ustanowionymi kontyngentami.

59. W wyrokach tych Trybunał najpierw wyjaśnił, że pobieranie opłaty dodatkowej było zasadniczo konieczne w celu zapobieżenia zakłóceniom rynku wspólnotowego [19]. Ponadto Trybunał wyjaśnił, że z uwagi na ten cel kwota dodatkowa mogła zostać ustalona w wysokości, która czyniła przywozy z państw trzecich gospodarczo nieatrakcyjnymi [20].

60. Jednakże Trybunał uznał, że w badanych przypadkach wysokość kwoty dodatkowej nie była konieczna z uwagi na cel, który miał zostać przez nią osiągnięty. Trybunał stwierdził, że pobieranie opłaty dodatkowej z uwagi na jej nadmierną wysokość działało faktycznie jak sankcja gospodarcza. Jako że celem stosowania środka ochronnego nie było wprowadzenie zakazu importu uzupełnionego przez sankcje gospodarcze, wysokość kwoty dodatkowej przekroczyła konieczny rozmiar [21]. Trybunał przyjął wystąpienie faktycznego skutku w postaci sankcji gospodarczej już w przypadku, w którym pobierana opłata dodatkowa wynosiła około dwóch trzecich kosztów wyprodukowania pieczarek pierwszego gatunku we Wspólnocie [22].

61. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przy ocenie zgodności wysokości opłaty rolnej z zasadą proporcjonalności można rozróżnić dwa progi.

62. Pierwszy próg zostaje osiągnięty, jeżeli kwota dodatkowa jest ustalona tak wysoko, że import konserw z pieczarkami z państw trzecich poza ustalonymi kontyngentami staje się gospodarczo nieatrakcyjny. Pobieranie kwoty dodatkowej w tej wysokości może zostać ocenione jako konieczny środek do zapobiegania zakłóceniom na rynku Wspólnoty.

19 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyroki: w sprawie Faust, pkt 19; w sprawie C-25/90 Wünsche, pkt 20; w sprawie C-26/90 Wünsche, pkt 20; w sprawie Hüpeden, pkt 19; w sprawie Pietsch, pkt 22.

20 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Pietsch, pkt 26 i nast.

21 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyroki: w sprawie Faust, pkt 23, 28; w sprawie C-25/90 Wünsche, pkt 24, 29; w sprawie C-26/90 Wünsche, pkt 24, 29; w sprawie Hüpeden, pkt 26; w sprawie Pietsch, pkt 29, 34.

22 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Pietsch, pkt 34.

Przy ocenie, kiedy próg ten zostaje osiągnięty, Trybunał przyznaje organom Wspólnoty szeroki zakres uznania [23].

63. Drugi próg zostaje osiągnięty, gdy kwota dodatkowa jest tak wysoka, że import konserw z pieczarkami staje się nie tylko gospodarczo nieatrakcyjny, ale działa faktycznie jak sankcja gospodarcza. Trybunał uznał, że ustalanie kwoty dodatkowej w takiej wysokości nie jest konieczne. Podstawą do takiej oceny jest stwierdzenie, że do zapobieżenia zakłóceniom na rynku Wspólnoty przez przywozy z państw trzecich wystarczy, aby przywozy te uczynić gospodarczo nieatrakcyjnymi. Nie jest zatem niezbędnie konieczne, aby zabraniać przywozu i obejmować sankcjami naruszenia zakazu przywozu. Trybunał uznał, że przypadek zastosowania sankcji zachodzi wówczas, gdy pobierano kwotę dodatkową w takiej wysokości, że działała ona de facto jak sankcja natury gospodarczej. Pobieranie kwoty dodatkowej w nadmiernej wysokości wywołuje bowiem faktycznie takie skutki jak zakaz importu uzupełniany sankcją gospodarczą.

23 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Pietsch, pkt 29.

64. Zanim zajmę się oceną cła specyficznego i zagadnieniem, czy wskazane wyżej orzecznictwo może zostać zastosowane w przypadku tego cła, pragnę zwrócić uwagę na dwa istotne punkty dotyczące kwot dodatkowych będących przedmiotem tych wyroków. W pierwszej kolejności należy wskazać, że kwoty dodatkowe są środkami stosowanymi przez Wspólnotę, za pomocą których Wspólnota zmierzała do osiągnięcia celu polityki rolnej polegającego na ochronie producentów wspólnotowych poprzez zapobieganie zakłóceniom na rynku Wspólnoty powstającym lub mogącym powstać w wyniku nadmiernego przywozu konserw z pieczarkami z państw trzecich. W dalszej kolejności należy stwierdzić, że były to środki, które stosowano przed założeniem WTO, a zatem przed wejściem w życie porozumienia w sprawie rolnictwa oraz przed przystąpieniem Chińskiej Republiki Ludowej do WTO.

B — *W przedmiocie proporcjonalności cła specyficznego*

65. Sąd krajowy zadaje Trybunałowi pytanie, czy pobieranie cła specyficznego w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu w przypadku konserw z pieczarkami z Chińskiej Republiki Ludowej przy uwzględnieniu wskazań z wyżej wymienionego orzecznictwa

dotyczącego opłat dodatkowych może zostać uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności.

66. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środki nakładające na podmioty gospodarcze ciężary finansowe są proporcjonalne jedynie wówczas, gdy są one zdatne i konieczne do osiągnięcia celów, do których zmierza zgodnie z prawem dana regulacja. Jeżeli istnieje przy tym możliwość wyboru spośród wielu właściwych środków, należy stosować środki najmniej restrykcyjne, a nakładane ciężary powinny być współmierne do celów, które mają zostać osiągnięte [24].

1. Cele, które mają zostać osiągnięte przez zastosowany środek

67. Jak trafnie stwierdził rząd włoski, badanie zgodności z zasadą proporcjonalności pobierania cła specyficznego w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu zaczyna się od ustalenia celów, jakie ten środek ma osiągnąć (1). Jako że są to cele z obszaru wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki handlowej, a organy Wspólnoty posiadają w tych obszarach szeroki zakres uznania, powstaje pytanie, jakie kryterium oceny należy stosować w przypadku istnienia szerokiego zakresu uznania (2). Jako że wychodzę z założenia, że także przy istnieniu szerokiego uznania organów Wspólnoty struktura badania proporcjonalności środka nie ulega zmianie, a jedynie ulega ograniczeniu szczegółowość tej kontroli do kryterium oczywistości, zbadam następnie, czy cele, które mają zostać osiągnięte przez cło specyficzne, są w oczywisty sposób niedopuszczalne (3) i czy pobieranie tego cła w sposób oczywisty nie nadaje się do osiągnięcia zamierzonych celów (4), nie jest dla tych celów oczywiście konieczne (5) lub też jest oczywiście niewspółmierne (6).

68. Komisja słusznie zawraca uwagę na okoliczność, że cło specyficzne w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu, którym objęte są towary sklasyfikowane do kodu CN 2003 10 30, jest jedynie jednym

24 — Zobacz wyroki z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schräder, Rec. s. 2237, pkt 21; ww. w przypisie 3 wyroki: w sprawie Faust, pkt 12; w sprawie C-25/90 Wünsche, pkt 13; w sprawie C-26/90 Wünsche, pkt 13; w sprawie Hüpeden, pkt 14; w sprawie Pietsch, pkt 15.

z elementów całego systemu, za pomocą którego uregulowany jest przywóz konserw z pieczarkami z państw trzecich. Przy ustalaniu celów, które mają zostać osiągnięte przez cło specyficzne, należy uwzględnić ścisły związek pomiędzy cłem specyficznym oraz pozostałymi elementami tej całościowej regulacji.

69. Ogólny system stosowany ratione temporis w niniejszym przypadku składa się zasadniczo z następujących elementów:

— ceł, których stosowanie przewidziane jest w WTC w przypadku przywozu towarów objętych kodem CN 2003 10 30,

— zmienionego rozporządzenia nr 1864/2004 otwierającego i ustalającego zarządzanie kontyngentami na grzyby,

— oraz ogólnego planu preferencji Wspólnoty wedle rozporządzenia nr 980/2005.

70. Zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem nr 1864/2004 konserwy z pieczarkami przywożone w ramach ustanowionego dla nich kontyngentu są obciążane cłem ad valorem w wysokości 23%. Konserwy z pieczarkami sprowadzane poza tym kontyngentem są obciążane cłem ad valorem w wysokości 18,4%, które zostało obniżone zgodnie z ogólnym planem preferencji Wspólnoty do 14,9% [25], oraz dodatkowo cłem specyficznym w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu. Za pomocą tego ogólnego systemu dąży się nie tylko do osiągnięcia celów z zakresu polityki rolnej (a), ale także celów z zakresu polityki handlowej (b).

a) Cele polityki rolnej

71. W zakresie polityki rolnej dąży się z jednej strony do osiągnięcia celu w postaci ograniczenia zakłóceń na rynku Wspólnoty. Pobieranie cła specyficznego ma powstrzymywać przywóz konserw z pieczarkami z państw trzecich. Ma to ograniczyć wahania cen, przeciwdziałać spadkowi cen na rynku Wspólnoty oraz zapewnić producentom z obszaru Wspólnoty wystarczające dochody.

25 — Zobacz pkt 19–22 niniejszej opinii.

Jednakże w związku z tym, że na rynku wspólnotowym ma również zostać zapewniona odpowiednia oferta konserw z grzybami przy zachowaniu stabilnych cen, w zakresie dotyczącym konserw z pieczarkami z państw trzecich umożliwiono dostęp do rynku na korzystniejszych warunkach w ramach kontyngentu ustanowionego zmienionym rozporządzeniem nr 1864/2004. W odniesieniu do tych przywozów nie pobiera się cła specyficznego w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu [26].

b) Cele polityki handlowej

72. Za pomocą ogólnego systemu dąży się również do osiągnięcia celów z zakresu polityki handlowej. Wysokość stawek celnych oraz prawne ukształtowanie systemu są bowiem określone przez wskazania wynikające z uzgodnień dokonanych w ramach WTO, a w szczególności w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO oraz w porozumieniu w sprawie rolnictwa.

73. Przed zawarciem porozumienia w sprawie rolnictwa światowy handel produktami rolnymi cechował się istnieniem dużej liczby barier handlowych o charakterze taryfowym i pozataryfowym. Z uwagi na jego oddziaływanie na handel światowy krytycznie oceniano między innymi instrument w postaci zmiennych opłat wyrównawczych, stosowany przez Wspólnotę w celu ochrony producentów wspólnotowych. Z punktu widzenia potencjalnych eksporterów z siedzibą w państwach trzecich instrument ten charakteryzuje się brakiem przejrzystości i przewidywalności [27].

74. Celem porozumienia w sprawie rolnictwa jest ułatwienie dostępu do rynków rolnych członków WTO. Jako środek do osiągnięcia tego celu członkowie WTO porozumieli się w art. 4 ust. 1 porozumienia w sprawie rolnictwa co do pełnej taryfikacji ograniczeń handlu w dziedzinie rolnictwa, a więc co do przekształcenia wszystkich pozataryfowych barier w cła. Stawki maksymalne dla tych ceł

26 — Zobacz motywy 7 i 10 zmienionego rozporządzenia nr 1864/2004.

27 — Zobacz M. Geboye Desta, *The Law of International Trade in Agricultural Products*, Kluwer Law International, 2002, s. 9, podkreśla on jako najbardziej znaczące osiągnięcie Porozumienia w sprawie rolnictwa, że obecnie istnieje rozsądny stopień bezpieczeństwa, przewidywalności i pewności prawa w zakresie rolnictwa.

zostały ujęte w listach koncesyjnych członków WTO. Zgodnie z art. 4 ust. 2 porozumienia w sprawie rolnictwa członkowie WTO nie mogą już tworzyć środków pozataryfowych. Z przypisu 1 do tego postanowienia wynika, że do zakazanych środków zalicza się też zmienne opłaty wyrównawcze.

dąży *pośrednio* przez otwarcie rynków rolnych. Poprzez ułatwienie dostępu do swojego rynku rolnego Wspólnota dążyła również do osiągnięcia celu polityki handlowej w postaci uzyskania od pozostałych członków WTO w ramach rekompensaty ułatwień w dostępie do ich rynków. Jak słusznie wywiodła Rada, przy ocenie cła specyficznego należy uwzględnić zasadę do ut des, która cechowała negocjacje w ramach WTO.

2. W przedmiocie kryterium oceny, które należy stosować

75. *Bezpośrednim* celem, do którego osiągnięcia dąży art. 4 porozumienia w sprawie rolnictwa, jest w związku z tym przejrzyste i przewidywalne ukształtowanie dostępu do rynków rolnych przez zakaz tworzenia przez państwa członkowskie WTO innych barier handlowych niż cła. Kolejną korzyścią w dziedzinie polityki handlowej wynikającą z wyłącznego stosowania ceł jest okoliczność, iż pod względem technicznym dużo łatwiej jest negocjować obniżenie ceł niż ograniczenie pozataryfowych barier handlowych [28]. Jednakże należy także uwzględnić cele polityki handlowej, do osiągnięcia których Wspólnota

76. Komisja jest zdania, że w niniejszym przypadku badanie proporcjonalności ograniczone jest do ustalenia, czy cło specyficzne w sposób oczywisty nie nadaje się do osiągnięcia zamierzonych celów. Komisja powołuje się na szeroki zakres uznania organów Wspólnoty w zakresie polityki rolnej i handlowej oraz

28 — Zobacz J. McMahon, *The WTO Agreement on Agriculture*, Oxford University Press, 2006, s. 33, który wskazuje na to, że taryfikacja jest najważniejszym aspektem Porozumienia w sprawie rolnictwa, ponieważ środki taryfowe są bardziej przejrzyste i łatwiejsze w negocjacjach.

na to, że muszą one znaleźć kompromis pomiędzy rozbieżnymi interesami.

77. Należy stwierdzić, że organy Wspólnoty dysponują szerokim zakresem uznania w obszarze wspólnej polityki rolnej i handlowej, ponieważ muszą podejmować w tych dziedzinach decyzje polityczne, gospodarcze i społeczne oraz dokonywać kompleksowej oceny [29].

78. Nie prowadzi to jednak do tego, że badanie ogranicza się jedynie do kwestii oczywistej niezdatności cła specyficznego.

79. Co prawda Trybunał w utrwalonym, aczkolwiek niejednolitym orzecznictwie wychodzi z założenia, że przy badaniu proporcjonalności środka w dziedzinie, w której właściwe organy Wspólnoty mają zakres uznania, nie chodzi o to, czy zastosowany środek jest jedynym możliwym lub też najlepszym środkiem, lecz jedynie o to, czy środek ten w sposób oczywisty nie nadaje się do osiągnięcia zamierzonego celu [30].

80. Jak to już wywiodłam w innym miejscu [31], nie uważam, aby to podejście było przekonujące. Także w obszarach, w których organy Wspólnoty mają szeroki zakres uznania, przy stosowaniu zasady proporcjonalności należy przyjąć, że sędziowska kontrola stosowanych przez nie środków nie może zostać wyłączona przez istnienie szerokiego uznania. Okoliczność posiadania przez organy Wspólnoty w określonych obszarach szerokiego uznania

29 — Wyroki Trybunału: z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-351 Ikea Wholesale, Zb.Orz. s. I-7723, pkt 40; z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie C-34/08 Azienda Agricola Disarò Antonio i in., Zb.Orz. s. I-4023, pkt 76.

30 — Odnośnie do wspólnej polityki rolnej zobacz wyroki Trybunału: z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 83; z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 99; z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie C-33/08 Agrana Zucker, Zb.Orz. s. I-5035, pkt 33. Odnośnie do innych obszarów zobacz w szczególności wyroki Trybunału: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. s. I-11453, pkt 123; z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-434/02 Arnold André, Zb.Orz. s. I-11825, pkt 46; z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. s. I-11893, pkt 48; 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 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 42; z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie C-58/08 Vodafone i in., Zb.Orz. s. I-4999, pkt 52.

31 — Zobacz pkt 62 i nast. mojej opinii w sprawie Azienda Agricola Disarò Antonio ww. w przypisie 29 oraz pkt 65–72 mojej opinii w sprawie C-365/08 Agrana Zucker, ww. w przypisie 30. Zobacz też A.L. Mosbrucker, Contrôle du système des quotas laitiers, *Europe, Revue mensuelle NexisLexis Jurisclasseur*, lipiec 2009, s. 16, która opowiada się za trzystopniowym podejściem i krytykuje redukcję badania do kryterium oczywistej niezdatności.

nie uzasadnia, aby badanie zgodności określonego środka z zasadą proporcjonalności ograniczać do tego, czy nie nadaje się on w sposób oczywisty do osiągnięcia zamierzonego celu. Takie podejście prowadziłoby mianowicie do tego, że cel ten i prawa jednostki, których to może dotyczyć, nie musiałyby zostać wzajemnie wyważone, a zasada proporcjonalności utraciłaby swój komponent zawierający ochronę praw jednostki. Zasada proporcjonalności zostałaby w ten sposób zredukowana do obiektywnej kontroli wykonywania uznania. Takie podejście nie może być też uzasadniane tym, że jest to właściwe z uwagi na wzgląd Trybunału na szeroki zakres możliwości kształtowania danego obszaru przez organy Wspólnoty. Konieczne uwzględnienie uznania może mieć miejsce także w ramach trzystopniowego badania zgodności z zasadą proporcjonalności. W tym celu wystarczy, że po pierwsze, uwzględni się uznanie organu Wspólnoty przy wyborze i ocenie wagi zamierzonych celów, a po drugie, przez to, że szczegółowość kontroli proporcjonalności ograniczy się do tego, czy dany środek jest oczywiście niezdatny, oczywiście niekonieczny i oczywiście niewspółmierny.

81. Do celów niniejszego postępowania może wystarczyć zwrócenie uwagi na okoliczność, że w każdym razie Trybunał zwykle nie ogranicza się do badania oczywistej niezdatności badanego środka, lecz uwzględnia też elementy niezbędności i współmierności [32]. W związku z powyższym można dalej wskazać, że Trybunał w powołanych wyżej wyrokach dotyczących opłat rolnych [33] nie ograniczył kryterium oceny do oczywistej niezdatności niezależnych środków ochronnych.

32 — Zobacz na przykład ww. w przypisie 30 wyrok w sprawie Vodafone, pkt 51 i nast., w którym Trybunał w pkt 61–68 zbadał przesłanki konieczności, a w pkt 69 przesłanki współmierności środka; ww. w przypisie 30 wyrok w sprawie Agrana Zucker, pkt 42; ww. w przypisie 30 wyrok w sprawie British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, pkt 126 i nast. Zobacz także O. Koch, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 2003, s. 212, który podnosi, że wszystkie wyroki, w których Trybunał pozornie ograniczył badanie do „niezdatności", zawierały wywody dotyczące środków alternatywnych oraz w części obszerne uzasadnienia, dlaczego środków tych nie należałoby zastosować w pierwszej kolejności. Pojęcie „oczywistej niezdatności" jest więc jedynie synonimem dla ograniczenia intensywności badania w ramach wielostopniowego badania proporcjonalności. Tak też U. Kischel, *Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof*, Euoparecht 2000, s. 380, 398 i nast., który podkreśla, że Trybunał nie nadaje własnemu sformułowaniu, że kontrola proporcjonalności w określonych obszarach ogranicza się do badania oczywistej niezdatności, takiego znaczenia, jakie zdaje się ono mieć na pierwszy rzut oka. Z orzeczeń tych wyraźnie wynika, że uznanie ustawodawcy wspólnotowego nie ogranicza proporcjonalności do oczywistej niezdatności, lecz ogranicza kontrolę proporcjonalności do badania, czy nie wystąpiły oczywiste błędy. Zobacz również C. Zatschler, Finding facts, *European Advocate*, Spring 2010, s. 11, 12 i nast., który wskazuje, że uznanie wpływa jedynie na szczegółowość badania, nie zmienia natomiast struktury analizy proporcjonalności.

33 — Zobacz orzecznictwo wskazane w pkt 58–64.

82. Jednakże byłoby korzystne, także ze względu na pewność prawną, gdyby Trybunał wyraźnie wyjaśnił, że także w przypadku szerokiego uznania organów Wspólnoty nie ogranicza się do badania, czy dany środek w sposób oczywisty nie nadaje się do osiągnięcia zamierzonego celu, lecz ponadto zajmuje się badaniem konieczności i współmierności tego środka, ale przy znacznie zmniejszonej szczegółowości badania.

3. Brak celów, których osiągnięcie jest w sposób oczywisty niedopuszczalne

83. Jak już przedstawiono powyżej [34], należy uwzględnić szerokie uznanie organów Wspólnoty w obszarach wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki handlowej, w szczególności przy wyborze zamierzonych celów. Dlatego też wybór i ocena wagi zamierzonych celów podlegają tylko bardzo ograniczonej ocenie Trybunału. Dotyczy to też kwestii, jak znaleźć kompromis pomiędzy sprzecznymi celami.

34 — Zobacz pkt 80 niniejszej opinii.

84. Tak więc pod względem prawnym nie można kwestionować, że Rada i Komisja, kształtując ogólny system regulujący przywozy konserw z pieczarkami z państw trzecich, dążyły nie tylko do osiągnięcia celów polityki rolnej, lecz także do osiągnięcia celów z zakresu polityki handlowej. Tak samo nie można podważać, że Wspólnota w celu osiągnięcia wskazanych celów z zakresu polityki handlowej [35] ograniczyła na poziomie prawa międzynarodowego instrumenty służące do osiągnięcia celów polityki rolnej przez zawarcie Porozumienia w sprawie polityki rolnej [36].

4. Brak oczywistej niezdatności

85. Cło specyficzne w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu za towary objęte kodem CN 2003 10 30 nie jest środkiem, który w sposób oczywisty nie nadaje się do osiągnięcia celów z zakresu polityki rolnej

35 — Zobacz pkt 75 niniejszej opinii.

36 — Od tego zagadnienia należy odróżnić kwestię, czy jest to uzasadnione przy uwzględnieniu dodatkowych obciążeń powstających dla danych podmiotów gospodarczych. Zagadnienie to należy zbadać w szczególności w ramach oceny współmierności środka, zob. pkt 122 niniejszej opinii.

i handlowej, które mają zostać osiągnięte za pomocą tego środka.

86. Po pierwsze pobór cła specyficznego nie jest środkiem, który w sposób oczywisty nie nadaje się do osiągnięcia celu polityki rolnej w postaci zmniejszenia gospodarczej atrakcyjności przywozu konserw z grzybami z państw trzecich poza kontyngentem ustanowionym w zmienionym rozporządzeniu nr 1864/2004, a co za tym idzie, ograniczenia zakłóceń rynkowych powodowanych przez nadmierne przywozy konserw z grzybami z państw trzecich.

87. Po drugie sposób ukształtowania tego środka użytego w celu ochrony producentów z obszaru Wspólnoty jako cło specyficzne z określoną stawką celną odpowiada wynikającej z prawa międzynarodowego zasadzie taryfikacji, która ma określić dostęp do rynków rolnych w sposób bardziej przejrzysty oraz przewidywalny. Środek ten nie może zatem zostać oceniony jako oczywiście niezdatny do osiągnięcia *celów polityki handlowej*, zamierzonych przez taryfikację.

5. Brak oczywistego niewystąpienia konieczności

88. Dalej należy zbadać, czy cło specyficzne w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu za towary objęte kodem CN 2003 10 30 jest oczywiście niekonieczne. W ramach badania konieczności należy stwierdzić, czy obok badanego środka istnieją inne środki nadające się do osiągnięcia zamierzonego celu, które są dla podmiotów, których to dotyczy, środkami łagodniejszymi, a zarazem umożliwiającymi osiągnięcie zamierzonego celu w tak samo skuteczny sposób. Z uwagi na szeroki zakres uznania organów Wspólnoty badanie zagadnienia istnienia alternatywnego, bardziej łagodnego środka jest ograniczone do badania oczywistości istnienia takiego łagodniejszego środka [37].

89. Badanym środkiem jest pobieranie cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu. Wysokość tego cła odpowiada kwocie, która jest ustalona w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO. W pierwszej kolejności powstaje zatem pytanie, czy zamierzone cele polityki rolnej i handlowej mogłyby zostać tak samo skutecznie osiągnięte przy uzgodnieniu niższej kwoty (a). Następnie należy ocenić, czy takim

37 — Zobacz pkt 66, 80 niniejszej opinii.

łagodniejszym środkiem do osiągnięcia celów polityki rolnej i handlowej Wspólnoty mogłoby być jednostronne ustalenie przez Wspólnotę w WTC cła specyficznego, które zostałoby ustalone poniżej maksymalnej stawki celnej uzgodnionej w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO (b). W dalszej kolejności należy zbadać, czy dostosowanie wysokości cła specyficznego do różnych klas jakości stanowiłoby łagodniejszy środek (c). W końcu należy zająć się argumentem w postępowaniu przed sądem krajowym, iż zwiększenie subwencjonowania produkcji we Wspólnocie stanowiłoby łagodniejszy środek (d).

a) Uzgodnienie niższej stawki celnej niż 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO

90. Po pierwsze pojawia się pytanie, czy Wspólnota mogłaby tak samo skutecznie osiągnąć swoje cele polityki rolnej i handlowej, jeżeli uzgodniłaby w swoich listach koncesyjnych w WTO cło specyficzne w niższej wysokości niż 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu.

91. Moim zdaniem na pytanie to należy odpowiedzieć przecząco.

92. Po pierwsze należy wskazać, że pobieranie cła specyficznego w wysokości, która czyni przywozy konserw z pieczarkami z państw trzecich poza ustanowionym kontyngentem gospodarczo nieatrakcyjnymi, należy uznać za konieczne do osiągnięcia celu polityki rolnej w postaci ograniczenia zakłóceń rynku Wspólnoty przez nadmierne przywozy z państw trzecich [38].

93. Po drugie należy uwzględnić, że określenie wysokości cła specyficznego, od której przywóz z państw trzecich staje się gospodarczo nieatrakcyjny, zakłada kompleksową ocenę. Dlatego też należy przyznać organom Wspólnoty w tym zakresie szerokie uznanie [39]. Szerokie uznanie musi zostać przyznane tym

38 — Zobacz pkt 59 niniejszej opinii.
39 — Zobacz pkt 62 niniejszej opinii.

bardziej wówczas, gdy nie chodzi o ustalenie cła specyficznego, lecz o uzgodnienie stawki maksymalnej cła w listach koncesyjnych w WTO. Taka stawka maksymalna nie może bowiem zostać przekroczona, ma charakter trwały [40] i obowiązuje zgodnie z klauzulą największego uprzywilejowania na podstawie art. 1 GATT 1947 dla przywozów z wszystkich państw członkowskich WTO. Dlatego też właściwe organy Wspólnoty w toku negocjacji stawki maksymalnej muszą ex ante uwzględnić, w jakim zakresie cło specyficzne, które najwyżej może osiągnąć wysokość stawki maksymalnej, nadaje się, także przy wahaniach cen, do ograniczenia przywozu konserw z pieczarkami do Wspólnoty poza uzgodnionym kontyngentem.

94. Po trzecie należy przypomnieć, że zdaniem Trybunału zmienna opłata dodatkowa dopiero wtedy przestaje być konieczna, jeżeli jej wysokość prowadzi nie tylko do tego, że przywozy konserw z pieczarkami do Wspólnoty stają się gospodarczo nieatrakcyjne, lecz ponadto skutkuje de facto jak zakaz przywozu uzupełniany przez sankcję gospodarczą [41].

95. Nawet gdyby przenieść tę ocenę na wysokość uzgodnionej maksymalnej stawki celnej, to jednak kryteria stosowne przez Trybunał w stosunku do zmiennej opłaty rolnej nie mogą zostać przeniesione wprost na maksymalne stawki celne uzgodnione w ramach WTO. W szczególności uzgodniona maksymalna stawka celna z uwagi na jej generalny i trwały charakter nie przestaje być konieczna przez to, że nie uwzględnia w sposób wystarczający różnic występujących w określonym momencie pomiędzy cenami za produkty ze Wspólnoty oraz cenami przywozu z określonego państwa członkowskiego WTO. Przeciwnie, uzgodnienie takiej stawki maksymalnej może zostać uznane za oczywiście niekonieczne dla osiągnięcia celów polityki rolnej jedynie wówczas, gdy ta stawka maksymalna także przy uwzględnieniu możliwych przywozów z wszystkich państw członkowskich WTO i przy uwzględnieniu możliwych wahań cen zdecydowanie przekraczałaby to, co byłoby konieczne do ograniczenia

40 — W niniejszym przypadku nie wchodzi w rachubę powoływanie się na klauzulę ochronną z art. 5 Porozumienia w sprawie rolnictwa, ponieważ towary objęte kodem CN 2003 10 30 nie są oznaczone symbolem „SSG".

41 — Zobacz pkt 63 niniejszej opinii.

przywozów z państw trzecich poza ustanowionym kontyngentem w celu ochrony przemysłu wspólnotowego.

96. Przy uwzględnieniu tych wskazań nie mogę stwierdzić istnienia w niniejszym przypadku żadnych okoliczności pozwalających przyjąć, że uzgodnienie w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO maksymalnej stawki celnej w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu było oczywiście niekonieczne. Komisja i Rada wskazują na to, że należało uwzględnić w części znaczne wahania cen za konserwy z pieczarkami występujące na terenie Wspólny jak i poza jej obszarem. Organy te podnoszą dalej, że uzgodnienie stawki maksymalnej w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu było konieczne do zapobieżenia zniszczenia produkcji we Wspólnocie przez przywozy z państw trzecich. W aktach sprawy nie potrafię rozpoznać żadnych wskazań przemawiających za tym, że ta ocena była oczywiście błędna w czasie prowadzenia negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej.

97. Wręcz przeciwnie, ta ocena organów Wspólnoty potwierdziła się ex post. Wynika to z przedłożonych przez Komisję danych rynkowych. Ze schematu dotyczącego trendów cenowych stanowiącego załącznik 3 do pisma procesowego Komisji wynika, że w roku 2004 jak też w roku 2005 różnica pomiędzy średnimi cenami za konserwy z pieczarkami przywożone z Chińskiej Republiki Ludowej a średnimi cenami za konserwy z pieczarkami z obszaru Wspólnoty była w części tak znaczna, że przywóz konserw z pieczarkami z Chińskiej Republiki Ludowej nie był gospodarczo nieatrakcyjny mimo pobierania cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu.

98. Potwierdzają to dane z załącznika 4 do pisma procesowego Komisji, według których konserwy z pieczarkami były przywożone do Wspólnoty nie tylko w ramach kontyngentu ustanowionego w zmienionym rozporządzeniu nr 1864/2004, lecz także w znacznej ilości poza tym kontyngentem. Według tych danych stawka celna w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu była czasowo za niska, aby czynić przywóz konserw z grzybami z Chińskiej Republiki Ludowej

poza ustalonym kontyngentem gospodarczo nieatrakcyjnym. W takiej sytuacji tym bardziej nie można przyjąć, że wysokość cła specyficznego osiągnęła poziom, na którym działa ono jak zakaz przywozu uzupełniany sankcją gospodarczą.

b) Zastosowanie cła specyficznego w niższej wysokości niż stawka najwyższa uzgodniona w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO

100. Rada i Komisja potwierdziły podczas rozprawy, że cło specyficzne w WTO ustalono w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu, ponieważ odpowiadało to stawce celnej uzgodnionej w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO. Nie uwzględniano innych kryteriów.

99. Nawet jeżeli przy ocenie zgodności z prawem określonego środka decyduje moment zastosowania tego środka, rozwój sytuacji na rynku dla konserw z pieczarkami przemawia jednak za tym, że organy Wspólnoty przy uzgadnianiu maksymalnej stawki celnej Wspólnoty w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu nie przekroczyły swojego szerokiego uznania. Uzgodnienie stawki celnej w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO nie może być zatem oceniane jako oczywiście niekonieczne do osiągnięcia celu polityki rolnej w postaci ochrony producentów z obszaru Wspólnoty przed nadmiernym przywozem konserw z pieczarkami z państw trzecich.

101. Należy zadać pytanie, czy ustalenie sztywnego cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu należy uznać za oczywiście niekonieczne w związku z tym, że mając na uwadze istniejące różnice cenowe pomiędzy konserwami z pieczarkami pochodzącymi z Chińskiej Republiki Ludowej i ze Wspólnoty, organy Wspólnoty nie ograniczyły cła specyficznego do koniecznej wysokości do osiągnięcia celu polityki rolnej w postaci ograniczenia zakłóceń rynku Wspólnoty spowodowanych przez nadmierne przywozy z państw trzecich.

102. Co prawda nie można uzasadniać konieczności cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu tym, że Wspólnota poprzez stosowanie cła specyficznego w tej wysokości jedynie wykonała swoje zobowiązania w WTO. Stawki celne uzgodnione w listach koncesyjnych w WTO są bowiem jedynie stawkami maksymalnymi. Zgodnie z art. II ust. 1 lit. a) GATT 1947 Wspólnota nie może ustanawiać stawek wyższych, ma jednak możliwość ustalenia stawek niższych [42].

103. Niezbędność cła w takiej wysokości nie może zostać też uzasadniona powołaniem się na okoliczność, że w ramach Rundy Urugwajskiej członkowie WTO nie sprzeciwili się stawce w tej wysokości. Okoliczność ta jako taka nie może mieć żadnego wpływu na zgodność wysokości stawki cła specyficznego ze wspólnotową zasadą proporcjonalności [43].

104. Ponadto nie można skutecznie uzasadniać konieczności cła specyficznego w takiej wysokości poprzez wskazanie, że Komisja zgodnie z art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 2658/87 nie jest uprawniona do niezależnej zmiany taryf celnych. Zasada proporcjonalności powinna bowiem być respektowana również przez ustawodawcę Wspólnotowego, który w razie potrzeby powinien przewidzieć odpowiednie uprawnienia organów Wspólnoty.

105. Podejście, wedle którego decydująca byłaby jedynie okoliczność, do jakiej wysokości cło specyficzne byłoby konieczne pod kątem celów polityki rolnej, a zatem przy wzięciu pod uwagę różnic cenowych pomiędzy konserwami z pieczarkami pochodzącymi z Chińskiej Republiki Ludowej i ze Wspólnoty, nie uwzględniałoby jednak w wystarczającym stopniu okoliczności, że za pomocą cła specyficznego dąży się też do osiągnięcia celów z zakresu polityki handlowej. Cło specyficzne może zostać uznane tylko wtedy za niekonieczne, jeżeli poprzez środki alternatywne z taką samą skutecznością mogłyby zostać osiągnięte także cele polityki handlowej [44]. Za pomocą jednostronnego obniżenia cła specyficznego poniżej stawek maksymalnych wynikających z list koncesyjnych Wspólnoty w WTO Wspólnota nie mogłaby jednak dążyć z taką samą skutecznością do realizacji swoich celów z zakresu polityki handlowej.

42 — Zobacz M. Geboye Desta, w pozycji przytoczonej w przypisie 27, s. 21, który wskazuje, że jednostronne obniżenie ceł jest dopuszczalne wedle prawa WTO.

43 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Hüpeden, pkt 36.

44 — Zobacz pkt 59 niniejszej opinii i przytoczone tam orzecznictwo.

106. Alternatywna metoda, za pomocą której wysokość cła specyficznego dopasowywana byłaby do różnic cenowych występujących pomiędzy konserwami z pieczarkami wyprodukowanymi we Wspólnocie a pochodzącymi z Chińskiej Republiki Ludowej, byłaby niczym innym, jak zmienną opłatą wyrównawczą, nie do pogodzenia z art. 4 ust. 2 porozumienia w sprawie rolnictwa. Metoda ta sprzeciwiałaby się celowi polityki handlowej skierowanemu na przejrzyste i przewidywalne ukształtowanie dostępu do rynku poprzez zakaz stosowania zmiennych opłat wyrównawczych [45].

107. Co prawda możliwa byłaby metoda alternatywna, według której cło specyficzne miałoby zasadniczo sztywną wysokość, jednakże podlegałoby okresowym zmianom przy uwzględnieniu różnic pomiędzy cenami za konserwy z pieczarkami ze Wspólnoty i pochodzącymi z państw trzecich. Pytanie, czy takie podejście byłoby zgodne z art. 4 ust. 2 porozumienia w sprawie rolnictwa [46], może pozostać kwestią otwartą, ponieważ przy takim podejściu cele polityki handlowej Wspólnoty nie mogłyby zostać osiągnięte z podobną skutecznością.

108. Po pierwsze takie podejście byłoby związane z poważnymi nakładami, ponieważ zakładałoby, że organy Wspólnoty porównują ceny we Wspólnocie z cenami za przywozy ze wszystkich państw członkowskich WTO, z których można sprowadzać konserwy z grzybami do Wspólnoty. Ponadto, zgodnie z klauzulą największego uprzywilejowania z art. 1 GATT 1947, nie byłoby dopuszczalne stosowanie cła specyficznego wobec poszczególnych członków WTO w różnej wysokości [47]. Tak więc już z powodów zasadniczych nie można zmierzać do stosowania rozwiązania, według którego wysokość cła specyficznego w sposób indywidualny uwzględnia różnice w cenach u poszczególnych członków WTO.

45 — Zobacz pkt 232–234 sprawozdania organu odwoławczego (Appellate Body) WTO z dnia 23 września 2002 r., Chile – Price Band System, WT/DS207/AB/R.

46 — W pkt 232 wskazanego w przypisie 45 sprawozdania podkreśla się, że okoliczność, iż cła okresowo podlegają dostosowaniu, sama w sobie nie prowadzi automatycznie do tego, że należy je zakwalifikować jako zmienną opłatę wyrównawczą w znaczeniu przypisu 1 do art. 4 ust. 2 Porozumienia w sprawie rolnictwa. Przeciwnie, w pkt 233 tego sprawozdania wskazuje się jako okoliczność decydującą, że stawka celna zmienia się automatycznie wedle określonego schematu lub formuły.

47 — Zobacz M. Geboye Desta, w pozycji przytoczonej w przypisie 27, s. 23, który wskazuje, że klauzula największego uprzywilejowania powoduje, iż korzyści przyznane jednemu państwu członkowskiemu stają się korzyściami uniwersalnymi.

109. Jednostronne obniżenie cła specyficznego poniżej maksymalnej stawki celnej uzgodnionej w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO prowadziłoby również do tego, że Wspólnota zapewniłaby podmiotom gospodarczym z innych państw członkowskich WTO dostęp do rynku rolnego Wspólnoty bez uzyskania gwarancji, że podmioty gospodarcze ze Wspólnoty w ramach rekompensaty otrzymają dostęp do rynków innych członków WTO. Jak słusznie wskazują Rada i Komisja, byłoby dla Wspólnoty trudnym zadaniem uzyskanie – w zamian za następujące poza negocjacjami jednostronne obniżenie cła specyficznego poniżej uzgodnionej stawki maksymalnej – odpowiedniej rekompensaty w negocjacjach następczych. Jednostronne stosowanie obniżonej stawki zagrażałoby w związku z tym celowi polityki handlowej Wspólnoty polegającemu na wynegocjowaniu dla podmiotów gospodarczych ze Wspólnoty korzyści w dostępie do rynków innych członków WTO w drodze do ut des.

110. Przeciwko tej obawie można by co prawda podnieść zarzut, że nie wymaga się, aby umożliwić podmiotom gospodarczym z kręgu członków WTO dostęp do rynku rolnego Wspólnoty przez obniżenie cła specyficznego. Zasada proporcjonalności wymaga jedynie, aby nie pobierać cła specyficznego w wysokości, która wyraźnie przekracza to, co jest konieczne, aby wyłączyć gospodarczą atrakcyjność przywozów.

111. Ten zarzut natury teoretyczno-abstrakcyjnej nie przekonuje w praktyce. Tak jak to już przedstawiono powyżej, rynek konserw z pieczarkami podlega silnym wahaniom cen [48]. Powoduje to, że cło specyficzne w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu wywołuje różne skutki, w zależności od tego, jak wielka jest różnica cen. I tak cło może osiągnąć w określonych okolicznościach niezbędną wysokość, aby powodować nieatrakcyjność przywozów do Wspólnoty lub nawet wywoływać skutki dalej idące; cło może jednak także pozostawać poniżej tego progu i powodować, że dostęp do rynku wspólnotowego jest gospodarczo atrakcyjny. Z uwagi na poważne wahania cen nie można zatem wykluczyć, że ustalenie cła specyficznego dla określonego okresu w drodze jednostronnej decyzji poniżej uzgodnionej stawki maksymalnej w wysokości 222 EUR za 100 kg masy netto po odsączeniu spowoduje, że dostęp do rynku stanie się atrakcyjny dla podmiotów gospodarczych z kręgu pozostałych członków WTO, bez jednoczesnego zagwarantowania, że podmioty gospodarcze ze Wspólnoty otrzymają za to jako rekompensatę odpowiedni dostęp do rynku pozostałych członków WTO.

48 — Zobacz pkt 97 i nast. niniejszej opinii.

112. Podsumowując, należy zatem stwierdzić, że można wykluczyć jako łagodniejszy środek jednostronne zastosowanie cła specyficznego w niższej wysokości niż stawka maksymalna uzgodniona w listach koncesyjnych Wspólnoty w WTO. Zastosowanie cła specyficznego w takiej wysokości nie nadawałoby się do osiągnięcia z podobną skutecznością celów polityki handlowej Wspólnoty.

c) Dostosowanie wysokości cła specyficznego według klas jakości

113. Sąd krajowy wskazuje na okoliczność, że przy stawce cła specyficznego nie rozróżnia się wedle różnych klas jakości pieczarek. Należy zadać pytanie, czy cło specyficzne w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu musi zostać w związku z tym uznane za oczywiście niekonieczne, gdyż nie dokonuje się w nim zróżnicowania według poszczególnych klas jakości konserw z pieczarkami.

114. Także na to pytanie należy udzielić moim zdaniem odpowiedzi przeczącej.

115. W pierwszej kolejności należy wskazać na okoliczność, że cło specyficzne nie jest już z tego powodu nieproporcjonalne, że przewiduje jedną sztywną stawkę dla różnych klas jakości tego samego produktu. Zagadnienie, czy sztywna stawka jest konieczna, zależy od szeregu okoliczności, między innymi także od tego, czy taka stawka nadaje się do osiągnięcia określonych celów [49].

116. W przypadku będącym przedmiotem rozstrzygnięcia stosowanie sztywnej stawki nie jest oczywiście niekonieczne.

117. Po pierwsze Rada wskazuje na to, że pomiędzy poszczególnymi klasami jakości konserw z grzybami występują efekty substytucyjne. Jeżeli Wspólnota stosowałaby odpowiednio do klas jakości konserw z pieczarkami różne cła, to istniałby dla importerów bodziec do tego, aby podawać przy przywozie niższą klasę niż rzeczywista w celu skorzystania z niższej stawki celnej. Należałoby zareagować wzmocnieniem kontroli, co doprowadziłoby do wzrostu obciążenia urzędów celnych.

49 — Zobacz wyrok z dnia 11 lutego 1988 r. w sprawie 77/86 The National Dried Fruit Trade Association, Rec. s. I-757, pkt 29.

118. Po drugie, dokonanie przez Wspólnotę jednostronnego różnicowania pomiędzy różnymi klasami jakości konserw z pieczarkami nie nadawałoby się w takim samym stopniu do osiągnięcia celów polityki handlowej. Jak to już przedstawiono powyżej [50], z uwagi na znaczne wahania cen za konserwy z grzybami nie można wykluczyć, że stosowanie niskiego cła za konserwy z pieczarkami niskiej jakości spowodowałoby, że cło specyficzne zostałoby obniżone nie tylko do poziomu, od którego import konserw z pieczarkami staje się gospodarczo nieatrakcyjny, lecz przekroczyłoby ten poziom. Wówczas cło to czyniłoby przywóz konserw z pieczarkami gospodarczo atrakcyjnym i ułatwiałoby dostęp do rynku Wspólnoty. Wspólnocie byłoby jednak niezmiernie trudno uzyskać w zamian za takie ułatwienie dostępu do rynku, które następuje jednostronnie i poza rundą negocjacji, odpowiednią rekompensatę w drodze negocjacji od innych członków WTO.

119. Zróżnicowanie cła według klas jakości nie może zostać zatem ocenione jako oczywiście łagodniejszy środek do uzyskania celów polityki handlowej Wspólnoty.

50 — Zobacz pkt 109–112 niniejszej opinii.

d) Zwiększenie subwencjonowania producentów ze Wspólnoty

120. Wreszcie należy także odrzucić argumentację powoda z postępowania krajowego, zgodnie z którą jako łagodniejszy środek należy rozważyć zwiększenie subwencjonowania producentów ze Wspólnoty. Niezależnie od zagadnienia zgodności takiego środka z porozumieniem w sprawie rolnictwa należy wskazać, że środek alternatywny, który może spowodować poważne obciążenia finansowe Wspólnoty, nie może zostać uznany za bez wątpienia łagodniejszy środek.

e) Wniosek

121. Należy zatem stwierdzić, że w przypadku będącym przedmiotem niniejszego postępowania poza stosowaniem cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu nie można stwierdzić istnienia oczywiście łagodniejszego środka prowadzącego do osiągnięcia celów z zakresu polityki rolnej i handlowej.

6. Brak oczywistej niewspółmierności

122. Pobieranie cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu nie jest też oczywiście niewspółmierne. Co prawda stosowanie takiego cła może prowadzić do poważnych obciążeń dla importera. Mimo to nie można w takim przypadku jak ten będący przedmiotem oceny uznać za oczywiście niewspółmierne, że pierwszeństwo przyznano celom polityki handlowej Wspólnoty. Z jednej strony należy bowiem uwzględnić znaczące korzyści w zakresie polityki handlowej, które zostały osiągnięte przez taryfikację barier handlowych [51]. Z drugiej strony nie można przeoczyć, że dbając o swoje interesy, importer tylko wtedy będzie dokonywał przywozu towarów do Wspólnoty, jeżeli będzie to dla niego gospodarczo korzystne. W związku z tym w pierwszej kolejności cłem dotknięci będą importerzy, którzy umyślnie składali fałszywe informacje o importowanym towarze lub też byli w błędzie. Niezależnie od tego, czy chodzi o zachowanie umyślnie, czy też o błąd, nie wydaje się, żeby było oczywiście niewspółmierne, gdy w takich sytuacjach przyznaje się pierwszeństwo celom polityki handlowej Wspólnoty.

C — *Wniosek ogólny*

123. Badanie nie doprowadziło do ustalenia jakichkolwiek okoliczności wskazujących na to, że pobieranie cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu od konserw z pieczarkami przywożonych do Wspólnoty poza kontyngentem utworzonym na podstawie zmienionego rozporządzenia nr 1864/2004 narusza zasadę proporcjonalności.

124. Uzupełniająco należy wskazać, iż wysokość cła ad valorem wynosi 14,9%, a nie, jak to przyjął sąd krajowy, 18,4% [52].

51 — Zobacz OECD, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture, A preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in OECD Countries*, Paris 1995, s. 29.

52 — Zobacz odnośnie do tego zagadnienia reguły przedstawione w pkt 19–22 oraz 70 niniejszej opinii.

VII — Wnioski

125. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi, by na pytanie prejudycjalne sądu krajowego udzielił następującej odpowiedzi:

Ocena cła specyficznego w wysokości 222 EUR na 100 kg masy netto po odsączeniu obowiązującego zgodnie rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1719/2005 z dnia 27 października 2005 r. zmieniającym załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 pobieranego przy przywozach zakonserwowanych grzybów gatunku Agaricus (pozycja CN 2003 10 30) poza kontyngentem ustanowionym w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1864/2004 z dnia 26 października 2004 r. otwierającym i ustalającym zarządzanie kontyngentami taryfowymi na grzyby zakonserwowane przywożone z państw trzecich w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem (WE) nr 1995/2005 Komisji z dnia 7 grudnia 2005 w sprawie zmiany rozporządzenia nr 1864/2004 – dokonana pod kątem zgodności zasadą proporcjonalności – nie doprowadziła do żadnych ustaleń, które mogłyby mieć wpływ na jego ważność.