

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

VERICI TRSTENJAK

přednesené dne 18. února 2009¹

I – Úvod

1. V tomto řízení o předběžné otázce žádá rakouský Verwaltungsgerichtshof (dále jen „předkládající soud“) Soudní dvůr o odpověď na dvě předběžné otázky týkající se výkladu a případné platnosti článku 11 nařízení Rady (ES) č. 320/2006 ze dne 20. února 2006, kterým se zavádí dočasný režim restrukturalizace cukrovarnického průmyslu ve Společenství a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005 o financování společné zemědělské politiky².

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Agrana Zucker GmbH (dále jen „žalobkyně“) a Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (spolkové ministerstvo zemědělství, lesního a vodního hospodářství a životního prostředí, dále jen „žalovaný“) ve věci účinku rozhodnutí přijatého na základě článku 11 nařízení č. 320/2006, na jehož základě požadoval žalobce od žalobkyně úhradu první splátky dočasné restrukturalizační částky za hospodářský rok 2006/2007.

3. Předkládající soud svou předběžnou otázkou žádá o určení, zda výše dlužné restrukturalizační částky celkové přidělené kvóty musí být vypočítána z celkové přidělené kvóty, nebo zda musí být vypočtena pouze na základě kvóty skutečně dostupné po odečtení množství staženého z trhu v důsledku preventivního stažení. Druhá předběžná otázka je naopak zaměřena na posouzení, zda článek 11 nařízení č. 320/2006 je slučitelný s nadřazenými ustanoveními práva Společenství.

II – Právní rámec

4. V rámci reformy společné organizace trhů (dále jen „SOT“) v odvětví cukru přijala Rada dne 20. února 2006 nařízení Rady (ES) č. 318/2006 o společné organizaci trhů v odvětví cukru³ a nařízení č. 320/2006. Na základě článku 44 nařízení č. 318/2006 byla Komisí přijata přechodná opatření.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úř. věst. L 58, s. 42.

3 — Úř. věst. L 58, s. 1.

Nařízení č. 318/2006

ního podílu podle odstavce 1 na svou výrobu v rámci kvót pro příslušný hospodářský rok.

5. Mezi nové nástroje pro řízení trhu zavedené nařízením č. 318/2006 patří stažení cukru podle článku 19 tohoto nařízení, který mimo jiné stanoví:

„(1) K zachování strukturální rovnováhy trhu na cenové hladině blízké referenční ceně může být s ohledem na závazky Společenství plynoucí z dohod uzavřených podle článku 300 Smlouvy stažen až do začátku následujícího hospodářského roku z trhu procentní podíl cukru podléhajícího kvótám, isoglukosy podléhající kvótám a inulinového sirupu podléhajícího kvótám společný pro všechny členské státy.

Množství cukru stažená během určitého hospodářského roku se považují za první množství vyrobená v rámci kvóty pro následující hospodářský rok. S ohledem na předpokládaný vývoj na trhu s cukrem je však možné postupem podle čl. 39 odst. 2 rozhodnout, že pro běžný nebo následující hospodářský rok se veškerý stažený cukr, veškerá stažená isoglukosa či veškerý stažený inulinový sirup nebo jejich část považuje za:

- přebytkový cukr [...], který se může stát průmyslovým cukrem, [...],

[...]

(2) Procentní podíl určený ke stažení podle odstavce 1 se stanoví nejpozději do 31. října příslušného hospodářského roku na základě předpokládaného vývoje na trhu v uvedeném hospodářském roce.

nebo

(3) Každý podnik s přidělenou kvótou skládá v období stažení na vlastní náklady množství cukru odpovídající použití procent-

- dočasnou výrobu v rámci kvóty, z níž část může být vyhrazena na vývoz v souladu se závazky Společenství plynoucími z dohod uzavřených podle článku 300 Smlouvy.

[...]“

- 173,80 EUR na tunu kvóty pro hospodářský rok 2007/2008,

Nařízení č. 320/2006

6. Článek 11 nařízení č. 320/2006 upravuje platbu dočasné restrukturalizační částky. Toto ustanovení mimo jiné stanoví:

- 113,30 EUR na tunu kvóty pro hospodářský rok 2008/2009.

„(1) Dočasná restrukturalizační částka se vyplácí na hospodářský rok za tunu kvóty podle podniků, kterým byla kvóta přidělena.

Dočasná restrukturalizační částka na hospodářský rok pro isoglukosu se stanoví ve výši 50 % částek stanovených v prvním pododstavci.

Kvóty, kterých se podnik vzdal od daného hospodářského roku v souladu s čl. 3 odst. 1, nejsou předmětem platby dočasné restrukturalizační částky pro běžný hospodářský rok a následující hospodářské roky.

(3) Členské státy jsou odpovědné Společenství za dočasnou restrukturalizační částku, která se vybírá na jejich území.

(2) Dočasná restrukturalizační částka pro cukr a inulinový sirup činí:

- 126,40 EUR na tunu kvóty pro hospodářský rok 2006/2007,

Členské státy uhradí dočasnou restrukturalizační částku do restrukturalizačního fondu ve dvou splátkách takto:

- 60 % do 31. března běžného hospodářského roku
- Podniky uhradí dočasné restrukturalizační částky ve dvou splátkách takto:

a

- 60 % do konce února běžného hospodářského roku,
-
- 40 % do 30. listopadu následujícího hospodářského roku.
-
- 40 % do 31. října následujícího hospodářského roku.“

[...]

Narřízení (ES) č. 493/2006

(5) Celkovou výši dočasných restrukturalizačních částek, které mají být uhrazeny v souladu s odstavcem 3, rozdělí členský stát během daného hospodářského roku mezi podniky na svém území podle přidělených kvót.

7. K přechodným opatřením stanoveným nařízením Komise (ES) č. 493/2006 ze dne 27. března 2006, kterým se stanoví přechodná opatření v rámci reformy společné organizace

trhů v odvětví cukru a kterým se mění nařízení (ES) č. 1265/2001 a (ES) č. 314/2002⁴, za účelem zajištění přechodu mezi stávajícím režimem a novým režimem, včetně „preventivního stažení z trhu“.

9. Článek 3 nařízení č. 493/2006 stanoví přechodná ustanovení týkající se „preventivního stažení z trhu“:

8. V tomto ohledu stanoví šestý bod odůvodnění toto:

„Pro každý podnik se část výroby [cukru] za hospodářský rok 2006/07, který je vyroben v rámci kvót stanovených v příloze III nařízení (ES) č. 318/2006 a který přesahuje hranici stanovenou podle odstavce 2 tohoto článku, považuje za staženou ve smyslu článku 19 uvedeného nařízení nebo se na žádost dotyčného podniku podanou do 31. ledna 2007 považuje v plné nebo částečné výši za vyrobenou nad rámec kvóty ve smyslu článku 12 uvedeného nařízení.

„V zájmu zlepšení rovnováhy na trhu Společenství bez vytváření nových zásob cukru během hospodářského roku 2006/07 je třeba stanovit přechodné opatření pro snížení způsobilé výroby v rámci kvóty pro uvedený hospodářský rok. Je třeba určit hranici, po jejímž překročení bude výroba každého podniku v rámci kvóty považována za staženou ve smyslu článku 19 nařízení č. 318/2006 nebo, na žádost podniku, za výrobu mimo rámec kvót ve smyslu článku 12 uvedeného nařízení. Vzhledem k přechodu mezi oběma režimy musí být tato hranice určena na základě rovnocenné kombinace metody stanovené v článku 10 nařízení č. 1260/2001 a metody stanovené v článku 19 nařízení č. 318/2006 a je třeba přihlídnout ke zvláštnímu úsilí některých členských států v rámci restrukturalizačního fondu zřízeného nařízením Rady č. 320/2006 [...]“

Pro každý podnik je hranice uvedena v odstavci 1 stanovena vynásobením kvóty přidělené podniku podle čl. 7 odst. 2 nařízení (ES) č. 318/2006 součtem těchto koeficientů:

- a) koeficientu určeného pro dotyčný členský stát v příloze I tohoto nařízení;
- b) koeficientu získaného vydělením celkové výše kvót, od nichž bylo pro hospodářský rok 2006/07 v dotyčném členském státě upuštěno podle článku 3 nařízení (ES)

4 — Úř. věst. L 89, s. 11.

č. 320/2006, celkovou výší kvót stanovených pro tento členský stát v příloze III nařízení (ES) č. 318/2006. Komise stanoví tento koeficient nejpozději do 15. října 2006.

11. Rozhodnutím představenstva pro obchodní oblast I Agrarmarkt Austria (právnícká osoba veřejného práva založená žalovaným za účelem vyřizování podpor, dále jen „AMA“) ze dne 16. ledna 2007 bylo žalobkyni uloženo zaplacení první splátky dočasné restrukturalizační částky pro hospodářský rok 2006/2007 ve výši 30 776 812,42 eur.

Přesáhne-li však součet koeficientů 1,0000, rovná se tato hranice kvótě uvedené v odstavci 1.“

12. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Rozhodnutím ze dne 16. dubna 2007, jehož legalitu má předkládající soud zkoumat, odmítl žalovaný odvolání jako neopodstatněné.

III – Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

10. Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. června 2006 o přidělení kvóty pro výrobu cukru v hospodářských letech 2006/2007 až 2014/2015 včetně, respektive rozhodnutím ze dne 18. prosince 2006 o přidělení dodatečné kvóty na cukr, byla žalobkyni přidělena kvóta na cukr v celkové výši 405 812,4 tun (kvóta na cukr ve výši 387 326,4 tun zvýšená o dodatečnou kvótu ve výši 18 486,0 tun). Rozhodnutím ze dne 28. června 2006 stanovil žalovaný orgán pro výrobu cukru podléhajícího kvótám v hospodářském roce 2006/2007 výrobní hranici. Tímto preventivním stažením byla kvóta žalobkyně snížena o 57 246,84 tun.

13. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v řízení před správním soudem je sporná otázka, zda je nutné restrukturalizační částku podle čl. 11 odst. 2 nařízení č. 320/2006 vyměřit z celkové přiznané kvóty, jak to učinil žalovaný orgán, nebo zda je nutné kvótu, která má být základem pro vyměření, snížit s ohledem na výrobní hranici, a s tím spojené preventivní stažení. Podle tvrzení žalobkyně měla být restrukturalizační částka vyměřena pouze z 348 565,56 tun (to znamená na základě skutečného množství cukru podléhajícího kvótám), a nikoli z 405 812,4 tun (to znamená na základě původně přidělené a následně snížené kvóty), zejména z toho důvodu, že nemohla přebytky prodat jako cukr podléhající kvótám.

14. Z předkládacího usnesení vyplývá, že žalobkyně považuje zahrnutí tohoto množstevního rozdílu, který není v důsledku snížení kvót podle článku 3 nařízení (ES) č. 493/2006 v hospodářském roce 2006/2007 k dispozici, do vyměřovacího základu restrukturalizační částky, kterou je nutné zaplatit v hospodářském roce 2006/2007, za nepřípustné podle práva Společenství, neboť je v rozporu se zásadou proporcionality stanovenou primárním právem a zásadou zákazu diskriminace podle čl. 34 odst. 2 ES.

vykládat v tom smyslu, že také kvóta na cukr, která nemůže být v důsledku preventivního stažení podle článku 3 nařízení Komise (ES) č. 493/2006 ze dne 27. března 2006 využita, musí být součástí vyměření dočasné restrukturalizační částky?

2. Pro případ, že první otázka bude zodpovězena kladně:

15. Předkládající soud vychází z toho, že žalobkyně v původním řízení nebyla aktivně legitimována k podání žaloby na neplatnost podle článku 230 ES, a může se tudíž v původním řízení dovolávat protiprávnosti právního aktu Společenství.

Je článek 11 nařízení (ES) č. 320/2006 slučitelný s primárním právem, zvláště se zásadou zákazu diskriminace, která vyplývá z článku 34 ES, a ochranou legitimního očekávání?“

16. Za těchto podmínek se Verwaltungsgerichtshof rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

IV – Řízení před Soudním dvorem

„1. Je článek 11 nařízení Rady (ES) č. 320/2006 ze dne 20. února třeba

17. Předkládací usnesení ze dne 19. listopadu 2007 došlo kanceláři Soudního dvora dne 28. ledna 2008.

18. Rada, vláda Litevské republiky, jakož i Komise předložily ve lhůtě stanovené článkem 23 statutu Soudního dvora písemná vyjádření.

19. Soudní dvůr položil Komisi v rámci organizačních procesních opatření písemně otázku, na kterou Komise odpověděla.

20. Vzhledem k tomu, že nebylo požadováno jednání, byla po všeobecné schůzi Soudního dvora konané dne 4. listopadu 2008 věc připravena ke zpracování tohoto stanoviska.

22. *Litevská vláda* zastává opačný názor. Podle ní by měl být výraz „kvóta“ v článku 11 nařízení č. 320/2006 vykládán v tom smyslu, že se jedná o kvótu, která je podnikům skutečně k dispozici v dotčeném hospodářském roce, tj. kvóta vzniklá v důsledku preventivního stažení z trhu.

23. *Rada* zejména tvrdí, že pouze výklad článku 11 nařízení č. 320/2006, který navrhla, zohledňuje účel a znění tohoto ustanovení. Z toho jasně vyplývá, že restrukturalizační částka má být vyměřena na tunu kvóty přidělené podniku pro hospodářský rok, přičemž úplně nebo částečně vyloučeny by měly být pouze podniky, které se definitivně vzdaly svých kvót nebo skončily s produkcí. Vybrané částky slouží jakožto účelově vázané příjmy k financování podpory na restrukturalizaci a zajišťují rozpočtovou stabilitu a neutralitu podle zákonodárce Společenství.

V – Hlavní argumenty zúčastněných

21. *Rada* i *Komise* se domnívají, že článek 11 nařízení č. 320/2006 je třeba vykládat v tom smyslu, že také kvóta na cukr, která nemohla být v důsledku preventivního stažení z trhu podle čl. 3 nařízení č. 493/2006 účinně využita, musí být součástí vyměření dočasné restrukturalizační částky.

24. Ohledně platnosti tohoto ustanovení *Rada* poznamenává, že stažení z trhu sleduje legitimní cíl reformy společné organizace trhu v odvětví cukru, totiž zachování strukturální rovnováhy na cenové hladině blízké referenční ceně. Obdobně článek 3 nařízení č. 493/2006 upravuje preventivní stažení z trhu jako přechodné opatření přijímané za účelem zvýšení rovnováhy na trhu Společenství, aniž by v hospodářském roce 2006/07 vznikly nové zásoby cukru. Negativní účinek

stažení z trhu je pro podnik ve srovnání s celkovým pozitivním účinkem na trh s cukrem ve Společenství nepatrný. Díky neexistenci nadvýroby může být celková cenová hladina udržována blízko referenční ceně, z čehož mají nakonec prospěch všechny podniky zůstávající na trhu.

25. Rada popírá, že by došlo k jakémukoliv porušení zásady zákazu diskriminace, a zdůrazňuje, že každý podnik musí platit restrukturalizační částku na základě jemu přidělených kvót. Přidělování kvót a jejich následná správa členskými státy, jakož i koeficienty používané podle článku 3 nařízení č. 493/2006 jsou zaměřeny na to, aby se v každém členském státě stejným způsobem snižovala nadbytečná produkce tak, aby bylo dosaženo rovnováhy v celém Společenství. V případě dvou podniků usazených ve dvou členských státech se jedná o rozdílné situace, s nimiž nemůže být zacházeno stejně. V každém případě je rozdílné zacházení objektivně ospravedlněno smyslem a účelem úpravy koeficientů.

26. Ohledně výkladu článku 11 nařízení č. 320/2006 uvádí *Komise* v podstatě stejné argumenty jako Rada.

27. Pokud se jedná o platnost tohoto ustanovení, *Komise* především tvrdí, že ani žalobce, ani předkládající soud nijak nezpochybnili přípustnost cílů sledovaných reformou v odvětví cukru z roku 2006. Kromě toho je podle *Komise* vhodné a správné, aby takové množství cukru, které v důsledku jiných tržních mechanismů, zejména stažení z trhu, ještě nebylo definitivně staženo z trhu, nebylo možné prodat v dotčeném hospodářském roce v rámci režimu kvót, nebylo vyloučeno z restrukturalizační částky.

28. Zprvée financování podpor určených k restrukturalizaci je možné zajistit pouze tehdy, pokud je k dispozici dopředu předvídatelný základ výpočtu. Zadruhé, upuštění od kvót podle článku 3 nařízení č. 493/2006 nelze klást na roveň stažení z trhu podle článku 19 nařízení č. 318/2006. V prvním případě se jedná o dlouhodobé opatření s ohledem na strukturální změny na trhu, zatímco druhé opatření je krátkodobou úpravou na podporu cen, které nepřispívá k restrukturalizaci trhů v odvětví cukru. Zatřetí, hospodářské důsledky zahrnutí množství cukru dotčeného stažením do základu výpočtu dočasné restrukturalizační částky jsou omezené. Navíc společnosti, jako je žalobkyně, měly možnost minimalizovat přímé hospodářské důsledky stažení v hospodářském roce 2006/2007, nebo jim mohly úplně zabránit. *Komise* již dne 3. února 2006 prostřednictvím sdělení v Úředním věstníku⁵

5 — Sdělení *Komise* pěstitelům cukrové řepy a výrobcům cukru ze dne 3. února 2006 (Úř. věst. C 27, s. 8).

upozornila pěstitele cukrové řepy a výrobce cukru, že s ohledem na očekávanou situaci na trhu Společenství v odvětví cukru využije Radou poskytnuté možnosti stáhnout cukr jako přechodné opatření. Nařízení č. 493/2006, kterým Komise stanovila stažení pro hospodářský rok 2006/2007, bylo vyhlášeno v březnu 2006. Žalobkyně jakožto jediný výrobce cukru v Rakousku měla možnost snížit v dotčeném hospodářském roce svou produkci, aby zabránila převodu staženého množství cukru nebo jeho odbytu nad rámec kvóty.

zákonodárce Společenství lze cíle restrukturalizace trhu s cukrem v přechodném období nejlépe dosáhnout organizací definitivního zrušení kvót také na úrovni členských států.

29. Pokud jde o výtku, že byla porušena zásada zákazu diskriminace, Komise uvádí, že argumentace žalobkyně se týká koeficientu pro výpočet stanoveného v čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení č. 493/2006, zatímco předběžná otázka se týká výlučně čl. 11 odst. 1 nařízení č. 320/2006. Bez ohledu na skutečnost, že toto stažení v hospodářském roce 2006/2007 založené na přechodném zmocnění není vůbec předmětem předběžné otázky, se Komise domnívá, že rozdílné dopady tohoto opatření nepředstavují nerovné zacházení, příp. jsou objektivně odůvodnitelné. Zohlednění skutečnosti, že bylo upuštěno od kvót na úrovni členských států, je třeba spatřovat v tom, že do skončení platnosti režimu kvót v hospodářském roce 2014/2015 budou kvóty na cukr přidělovány členskými státy a těmi poté rozdělovány mezi podniky usazené na jejich území. Podle

30. *Litevská vláda* tvrdí, že čl. 11 odst. 1 nařízení č. 320/2006 jasně nestanoví, o kterou přidělenou kvótu, tj. původně přidělenou kvótu nebo kvótu přidělenou po preventivním stažení, se jedná. Dále se domnívá, že z čl. 11 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 320/2006 nelze vyvodit, že podnik, který se nevzdal žádné kvóty, musí odvést poplatky stanovené na základě celkové původně přidělené kvóty.

31. Dále tvrdí, že stažené množství cukru nemůže být prodáváno jako cukr podléhající kvótám a že čl. 19 odst. 3 nařízení č. 318/2006 v žádném případě neumožňuje nakládat s množstvím, o které byla kvóta v důsledku preventivního stažení snížena, jako s kvótou na cukr.

32. Výklad článku 11 nařízení č. 320/2006 v tom smyslu, že kvótu na cukr, která nemohla být v důsledku preventivního stažení podle článku 3 nařízení č. 493/2006 využita, je třeba zohlednit při stanovení výše dočasné restrukturalizační částky, by vedl k nedůvodně vysoké finanční zátěži, a tudíž k neodůvodněnému daňovému zatížení podniků. S ohledem na rozsudek ze dne 8. května 2008, Zuckerfabrik Jülich⁶, poukazuje litevská vláda na to, že i přes značnou rozhodovací pravomoc orgánů Společenství v oblasti zemědělství nesmí zatížení producentů překročit meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle sledovaného touto daní.

VI – Právní posouzení

A – Úvodní poznámky

33. Takový výklad by navíc vedl k diskriminaci, zejména proto, že při provádění tohoto preventivního opatření jsou pro různé členské státy používány různé koeficienty a snížení kvót pro podniky usazené v jednom členském státu může být nakonec nižší než snížení pro podnik v jiném členském státu, a to nezávisle na jejich chování. Takový výklad by vedl k narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu a k neodůvodněnému nerovnému zacházení s těmi podniky, které se nestáhly z trhu.

34. Nařízeními Rady č. 318/2006 a č. 320/2006 a nařízením Komise č. 493/2006 zahájil zákonodárce Společenství rozsáhlou reformu organizace evropského trhu s cukrem. Touto novou právní úpravou, která vstoupila v platnost dne 1. července 2006, byl tento téměř 40 let⁷ nezměněný systém začleněn do obecné reformy společné zemědělské politiky (SZP)⁸.

7 — Pro společnou organizaci trhu v odvětví cukru byl dříve charakteristický režim cenové podpory a přidělování kvót. Přibližně 70 % zemědělských produktů vyrobených ve Společenství (např. obiloviny, cukr, mléčné výrobky, maso, některé druhy ovoce a zeleniny a stolní víno) spadá do režimu cenové podpory (viz Brú Purón, C. M., *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor 2005, čl. 34, s. 777). Režim kvót vytvořený v roce 1967 v rámci společné organizace trhu v odvětví cukru umožňuje zachovat relativně vysoké ceny bez nadbytečné výroby. Režim kvót měl původně pouze prozatímní charakter a měl skončit v roce 1975, nicméně byl několikrát prodloužen. Následně se jeho struktura stala flexibilnější, aby bylo možné zvýšit počet kvót ve prospěch výkonnějších producentů cukru (viz Olmi, G., *Politique agricole commune*, Brusel 1991, s. 173; Priebe, R., v: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Mnichov 2008, svazek I, čl. 34, bod 57).

8 — K reformě SZP, o které bylo rozhodnuto na zasedání Evropské rady v Berlíně dne 26. března 1999 a která byla zavedena přijetím „Agendy 2000“, viz moje stanovisko ze dne 3. února 2009, Horvath (C-428/07, probíhající řízení, bod 45 a násl.).

6 — Rozsudek ze dne 8. května 2008, Zuckerfabrik Jülich a další (C-5/06 a C-23/06 až C-36/06, Sb. rozh. s. I-3231).

35. Cílem této reformy je zajistit dlouhodobě udržitelnou budoucnost výroby cukru v Evropské unii, podpořit její konkurenceschopnost a tržní orientaci a posílit postavení Evropské unie na probíhajících světových obchodních jednáních. Klíčovými body reformy jsou snížení zaručené minimální ceny za cukr, kompenzační platby zemědělcům a restrukturalizační fond jako podnět k ukončení výroby pro méně konkurenceschopné výrobce cukru. Restrukturalizace je financována tím, že za každou kvótu na sladidla se vybírá zvláštní restrukturalizační částka.

36. Projednávaná věc se zaměřuje na právní posouzení způsobů výpočtu restrukturalizační částky, jejichž legalita byla napadena žalobkyní jako osobou povinnou tuto částku zaplatit. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je třeba chápat v tom smyslu, že první předběžná otázka je zaměřena na výklad článku 11 nařízení č. 320/2006 jako právního základu Společenství pro vydání napadeného rozhodnutí členskými státy, zatímco druhá předběžná otázka je zaměřena na posouzení platnosti těchto ustanovení.

B – K první otázce

37. Pokud jde o první předběžnou otázku, je třeba připomenout, že znění ustanovení

vykládané v souladu s tradičními zásadami výkladu představuje výchozí bod a zároveň i hranici každého výkladu⁹. Mezi další metody výkladu, které osoba aplikující právo musí v souladu s judikaturou Soudního dvora používat, aby mohla určit obsah ustanovení práva Společenství, patří systematický, teleologický a historický výklad.

38. Z článku 11 odst. 1 nařízení č. 320/2006 jasně vyplývá, že „podniky, kterým byla kvóta přidělena“, musí za každý hospodářský rok zaplatit „za tunu kvóty“ dočasnou restrukturalizační částku. Toto ustanovení výslovně nehovoří o části kvóty, pro kterou výrobce skutečně vyrobil cukr, z čehož zjevně vychází

9 — V tomto smyslu Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (vydavatel: H.-U. Erichsen), § 2 I 6, s. 59, bod 14. Generální advokát P. Léger ve svém stanovisku ze dne 28. září 2004, Schulte (C-350/03, Sb. rozh. s. I-9215, bod 84 a násl.), vycházel do jisté míry z přednosti výkladu na základě znění textu, když uvedl, že účelový výklad se použije pouze v případě, kdy je dotčený předpis vykládat několika různými způsoby nebo pokud je obtížné dotčený předpis vyložit pouze na základě jeho znění, například v případě jeho mnohoznačnosti. Baldus, C./Vogel, F., „Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element“, *Fiat iustitia – Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlin 2006, s. 247 a násl., nepochybně, že výklad na základě znění je výchozím bodem výkladu jakéhokoli aktu práva Společenství. Nicméně poukazují na obtížnost, která vyvstává v souvislosti s jazykovou různorodostí v rámci Společenství při hledání spolehlivého výkladu, v důsledku čehož je třeba využívat i jiné způsoby výkladu, jako je účelový a historický výklad.

žalobkyně, nýbrž hovoří o celkové, danému podniku *přidělené* kvótě¹⁰. Na tuto skutečnost správně poukázala Rada i Komise. Toto ustanovení tedy váže povinnost platit dočasnou restrukturalizační částku výlučně na přidělení kvóty v dotčeném hospodářském roce, bez jakéhokoli rozlišování a bez ohledu na další osud skutečně vyrobeného množství cukru. Změny kvóty tudíž podle tohoto výkladu nejsou při výpočtu dočasné restrukturalizační částky relevantní.

39. Jediná výjimka v druhém pododstavci tohoto ustanovení, který upravuje osvobození od platby dočasné restrukturalizační částky, se výslovně týká pouze těch kvót, „kterých se podnik vzdal od daného hospodářského roku v souladu s čl. 3 odst. 1“. Je tím myšleno konečné vzdání se kvóty nebo jejích částí podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 320/2006, které se s ohledem na jeho znění nevztahuje na stažení z trhu podle článku 19 nařízení č. 318/2006 a nemůže být s ním zaměňováno.

10 — Ze srovnání několika dalších jazykových verzí nevyplývá jiný závěr. Určujícím prvkem v němčině („Unternehmen, denen eine Quote zugeteilt worden ist“), dánštině („virksomheder, der har fået tildelt en kvote“), angličtině („undertakings to which a quota has been allocated“), francouzštině („entreprises qui détiennent un quota“), italštině („imprese a cui è stata assegnata una quota“), portugalštině („empresas às quais tiverem sido atribuídas quotas“), holandštině („ondernemingen waaraan een quotum is toegekend“), švédštině („företag som har tilldelats en kvot“) a španělštině („empresas a las que se haya concedido una cuota“) je kvóta přidělená danému podniku.

40. Při srovnání mechanismu vzdání se kvót a postupů při stažení z trhu je zřejmé, že tyto se značně liší ve způsobu fungování i ve svém účelu. Zatímco obsahem prvně uvedeného mechanismu je konečné vzdání se kvóty, včetně demontáže nebo uzavření výrobního zařízení, z druhého vyplývá pouze dočasné stažení určitého množství cukru z trhu, jeho uskladnění nebo jeho prodej mimo režim kvót. Tento rozdíl ve způsobu fungování vyplývá z odlišného normativního předmětu příslušných ustanovení.

41. Sociálně a ekologicky udržitelné vzdání se kvót ze strany méně konkurenceschopných výrobců cukru je jedním z nástrojů používaných při restrukturalizaci cukrovarnického průmyslu zamýšlené nařízením č. 320/2006. Z prvního a pátého bodu odůvodnění tohoto nařízení je zřejmé, že platba restrukturalizační podpory by měla představovat účinnou ekonomickou pobídku pro cukrovarnické podniky s nejnižší produktivitou, aby zastavily výrobu cukru podléhajícího kvótám a vzdaly se dotčených kvót. Tato podpora by podle zákonodárce Společenství měla umožnit jednak snížení výroby v rozsahu potřebném pro dosažení rovnováhy na trhu ve Společenství, a jednak značné snížení nerentabilní

výrobní kapacity. Proto jsou tyto částky ve čtvrtém bodě odůvodnění označeny jako „účelově vázané příjmy“, které jsou odlišné od obvyklých plateb v rámci společné organizace trhu v odvětví cukru.

účelem zvýšení rovnováhy na trhu Společenství, aniž by v hospodářském roce 2006/07 vznikly nové zásoby cukru.

42. Restrukturalizace cukrovarnického průmyslu slouží k dosažení dlouhodobých politických cílů Společenství, které v souladu s prvním bodem odůvodnění nařízení č. 320/2006 spočívají v dosažení souladu mezi systémem výroby cukru a obchodováním s ním ve Společenství a mezinárodními požadavky¹¹ a v zajištění jeho konkurenceschopnosti do budoucna.

44. Na první předběžnou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že čl. 11 odst. 1 nařízení č. 320/2006 je třeba vykládat v tom smyslu, že také kvóta na cukr, která nemůže být v důsledku preventivního stažení podle článku 3 nařízení č. 493/2006 ze dne 27. března 2006 využita, musí být součástí vyměření dočasné restrukturalizační částky.

43. V případě stažení z trhu se jedná naopak o nástroj na podporu cen, jehož cílem je, v souladu s čl. 19 odst. 1 nařízení č. 318/2006 a jeho bodem 22 odůvodnění, udržení strukturální rovnováhy na cenové hladině blízké referenční ceně. Obdobně článek 3 nařízení č. 493/2006 upravuje preventivní stažení z trhu jako přechodné opatření přijímané za

C – *Ke druhé otázce*

11 — Reforma společné organizace trhu v odvětví cukru je také reakcí Společenství na rozhodnutí smírčího orgánu („Dispute Settlement Body“) WTO ze dne 28. dubna 2005 (viz Report of the Appellate Body, European Communities – Export on Sugar, řízení WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), ve kterém byla konstatována řada porušení Dohody o zemědělství uzavřené během Uruguayského kola mnohostranných obchodních jednání (dále jen „Dohoda o zemědělství“) ze strany Společenství.

45. V řízení o předběžné otázce podle čl. 234 prvního pododstavce písm. b) ES, jehož cílem je přezkum platnosti aktu sekundárního práva

Společenství, vymezuje předkládající soud svou předběžnou otázkou v podstatě rozsah přezkumu prováděného Soudním dvorem¹².

skutečnosti požaduje přezkum slučitelnosti článku 11 nařízení č. 320/2006 s oběma výše uvedenými zásadami. Proto navrhuji přeformulovat druhou předběžnou otázku v tomto smyslu.

46. Jak je uvedeno výše, směřuje druhá předběžná otázka výslovně k přezkumu slučitelnosti článku 11 nařízení č. 320/2006 s pravidlem vyšší právní síly, přesněji se zásadou ochrany legitimního očekávání zakotvenou právem Společenství a se zásadou zákazu diskriminace vyplývající z čl. 34 odst. 2 druhého pododstavce ES. Je však třeba poznamenat, že vyjádření uvedená v předkládacím usnesení, včetně námitek vznesených žalobkyní během jednání¹³, se celkově týkají požadavku přiměřenosti a zákazu diskriminace.

1. Údajné porušení požadavku proporcionality

47. Při rozumném posouzení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je třeba vycházet z toho, že předkládající soud ve

a) Posuzovací pravomoc zákonodárce Společenství v rámci SZP

12 — V tomto smyslu také Middecke, A., v: *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2. vydání, Mnichov 2003, § 10, bod 40, s. 227. Vnitrostátní soud tak například může omezit předběžnou otázku na některé důvody platnosti, které poté může Soudní dvůr vzít jako základ pro své posouzení [viz rozsudky ze dne 29. května 1997, *Rotexchemie* (C-26/96, Recueil, s. I-2817), a ze dne 11. listopadu 1997, *Eurotunnel* (C-408/95, Recueil, s. I-6315)]. Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2. vydání, Londýn 2006, body 10–12, s. 361, zřejmě vycházejí také z toho, že v řízení o předběžné otázce týkající se platnosti aktu práva Společenství je předložená předběžná otázka výchozím bodem pro určení rozsahu posouzení.

13 — Hlavním východiskem pro výklad předběžné otázky, která se týká přezkumu platnosti normy práva Společenství a která je formulována buď obecně, nebo nepřesně, jsou důvody dovolávané žalobcem v původním řízení (viz rozsudek ze dne 25. října 1978, *Royal Scholten Honig a Tunnel Refineries*, 103/77 a 145/77, Recueil, s. 2037, body 16 a 17).

48. Podle zásady proporcionality, která je jednou z obecných právních zásad Společenství, a zejména v oblasti SZP byla již mnohokrát potvrzena judikaturou Soudního dvora, se stanoví, že akty orgánů Společenství nesmí překročit meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení cílů sledovaných dotčenou právní úpravou. Přitom platí, že

pokud se nabízí volba mezi vícero přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření; způsobené nepříznivé následky dále nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům¹⁴.

49. Soudní dvůr však současně konstatoval, že zákonodárce Společenství má v oblasti společné zemědělské politiky širokou posuzovací pravomoc, která odpovídá politické odpovědnosti, kterou mu přiznávají články 34 ES až 37 ES. Při provádění SZP, zejména v odvětví cukru, přitom musí zákonodárce Společenství posuzovat složité hospodářské situace, jakož i přijímat rozhodnutí ekonomické, politické a sociální povahy¹⁵. Soudní dvůr tudíž konstatoval, že soudní přezkum se musí omezit na ověření, zda dotčené opatření není stížen zjevným nesprávným posouzením nebo zneužitím pravomoci, nebo zda dotčený orgán zjevně nepřekročil hranice své posuzovací pravomoci¹⁶.

50. Soudní dvůr konstatoval, že pokud jde o soudní přezkum souladu se zásadou proporcionality, ze široké posuzovací pravomoci vyplývá, že legalita opatření přijatého v oblasti SZP může být dotčena pouze tehdy, je-li zjevně nepřiměřené ve vztahu k cíli, který příslušný orgán sleduje¹⁷. Nejde tedy o to zjistit, zda opatření přijaté zákonodárcem bylo jediným nebo nejlepším možným opatřením, ale o to, zda bylo zjevně nepřiměřené¹⁸.

51. Jak generální advokátka E. Sharpston správně uvedla ve svém stanovisku ze dne 14. června 2007 ve věci Zuckerfabrik Jülich¹⁹, nelze tuto judikaturu chápat tak, že Soudní dvůr zamýšlel poskytnout zákonodárci Společenství *carte blanche*. Soudní dvůr nijak nevyloučil soudní přezkum výkonu široké posuzovací pravomoci orgány Společenství.

14 — Rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa (C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 13); ze dne 5. října 1994, Crispolti a další (C-133/93, C-300/93, C-362/93, Recueil, s. I-4863, bod 41); ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, Recueil, s. I-5689, bod 81), a ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada (C-310/04, Sb. rozh. s. I-7285, bod 97).

15 — V tomto smyslu rozsudky ze dne 29. října 1980, Roquette Frères v. Rada (138/79, Recueil, s. 3333, bod 25), a ze dne 6. července 2000, Eridania (C-289/97, Recueil, s. I-5409, bod 48), a rozsudky ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-10423, bod 69), a Španělsko v. Rada (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 96), jakož i stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 26. října 2006, Roquette Frères (C-441/05, Sb. rozh. s. I-1993, bod 72).

16 — Rozsudky ze dne 11. července 1989, Schröder (265/87, Recueil, s. 2237, bod 22), Fedesa (uvedený v poznámce pod čarou 14, body 8 a 14), Eridania (uvedený v poznámce pod čarou 15, bod 49), Jippes a další (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 80); ze dne 9. září 2004, Španělsko v. Komise (C-304/01, Sb. rozh. s. I-7655, bod 23), Španělsko v. Rada (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 96), ze dne 4. října 2007, Geuting (C-375/05, Sb. rozh. s. I-7983, bod 44), a ze dne 17. ledna 2008, Viamex a další (C-37/06 a C-58/06, Sb. rozh. s. I-69, bod 34), a stanovisko generální advokátky J. Kokott, Roquette Frères (uvedené v poznámce pod čarou 15, bod 72).

17 — Rozsudky Fedesa a další (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 14), Crispolti a další (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 42), Jippes a další (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 83), ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 80), Španělsko v. Rada (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 98), a Geuting (uvedený v poznámce pod čarou 16, bod 46).

18 — Rozsudky Jippes a další (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 83), Španělsko v. Rada (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 99), Geuting (uvedený v poznámce pod čarou 16, bod 47). Jak správně konstatovala generální advokátka E. Sharpston ve svém stanovisku ze dne 14. června 2007 ve věci Zuckerfabrik Jülich (C-5/06, Sb. rozh. s. I-3231, bod 65), nemůže být tato judikatura vykládána tak, že zákonodárci Společenství byla Soudním dvorem poskytnuta *carte blanche*. Soudní dvůr nevyloučil soudní kontrolu výkonu široké posuzovací pravomoci orgánů. Generální advokátka byla toho názoru, že Soudní dvůr musí mít možnost zasáhnout například v případech, kdy výrobci byli zjevně nepřiměřeně zatíženi.

19 — Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston, Zuckerfabrik Jülich (uvedené v poznámce pod čarou 18, bod 65).

Jestliže by takový přezkum měl mít nějaký význam, musí být možné, aby Soudní dvůr v určitých případech mohl zasáhnout, například když jsou výrobci nepřiměřeně zatěžováni příliš vysokými platbami.

52. Dále je třeba zkoumat, zda s ohledem na všechny uvedené skutečnosti je povinnost výrobců platit restrukturalizační částku podle článku 11 nařízení č. 320/2006 přiměřená k dosažení sledovaných cílů nebo zda nepředstavuje nepřiměřené zatížení výrobců.

b) Stanovení rozsahu přezkumu

53. Aniž by se předkládající soud podrobněji zabýval pochybnostmi ohledně platnosti článku 11 nařízení č. 320/2006, odkazuje ve svém předkládacím usnesení na argumentaci žalobkyně ohledně údajného rozporu s požadavkem proporcionality. Žalobkyně v podstatě uvádí, že cukr vyrobený nad rámec výrobní hranice nemůže být v žádném případě prodáván jako cukr podléhající kvótám. S ohledem na skutečnost, že restrukturali-

zační částka je vypočítávána na základě celé kvóty, bez ohledu na kvóty stažené z trhu v důsledku preventivního stažení, je skutečná čistá referenční cena na úrovni výrobců nižší než 505,50 eur a musí ji být dosaženo prodejem nižšího počtu kvót. Stažená kvóta je navíc považována za první kvótu pro příští hospodářský rok 2007/2008, a je tudíž opět zahrnuta do vyměření restrukturalizační částky. Jako poslední argument žalobkyně uvádí, že na rozdíl od cíle této úpravy uvedeného ve čtvrtém bodě odůvodnění, jímž je poskytnout výhody podnikům, které jsou povinny platit restrukturalizační částky, má naopak ten účinek, že podniky se sníženými kvótami nikdy nemají prospěch z platby restrukturalizační částky.

54. Nejprve je třeba uvést, že žalobkyně a předkládající soud nepochybně mají legitimitu cílů sledovaných reformou společné organizace trhu v odvětví cukru z roku 2006. Nepochybně ani přiměřenost zákonodárcem Společenství zavedeného systému finančních pobídek, díky kterým mají být nerentabilní výrobci cukru povzbuzováni k definitivnímu vzdání se kvót. Dále není sporu o tom, že systém restrukturalizace by měl být financován zbývajícími podniky na trhu, tj. těmi, které mají skutečně užitek z restrukturalizace.

55. Bez ohledu na to se mi z dnešního pohledu zdá správné a účelné, aby restrukturalizační částku hradily výlučně ty podniky, které chtějí a mohou pokračovat ve výrobě cukru v rámci hospodářské soutěže, zejména proto, že mají skutečný užitek ze stažení méně výkonných soutěžitelů a s tím souvisejících změn trhu. Stejně tak je správné a účelné, aby méně výkonné podniky, které chtějí definitivně ukončit výrobu cukru vzdáním se kvóty, byly osvobozeny od povinnosti platit tuto částku a místo toho obdržely přiměřenou restrukturalizační podporu. V tomto ohledu lze považovat přidělení kvóty podle článku 11 nařízení č. 320/2006 za vhodné východisko pro odůvodnění povinnosti přispívat.

c) Posouzení předložených argumentů

i) Potřeba předem předvídatelného základu výpočtu

57. Rada a Komise poukazují především na potřebu předem předvídatelného základu výpočtu k zajištění samofinancování restrukturalizačního systému. Cíl dočasného systému restrukturalizace, kterým je uspokojit všechny žádosti o podporu, nesmí být zpochybněn prvky nejistoty, jako je nedostatek finančních prostředků z restrukturalizačního fondu. Pokud by do základu výpočtu byla zahrnuta pouze množství cukru skutečně vyrobeného v režimu kvót nebo dokonce množství cukru, která byla stažena, a ne všechny přidělené kvóty, nebylo by možné tohoto cíle dosáhnout a jednotlivé žádosti by případně musely být zamítnuty.

56. Hlavní otázka, která v projednávané věci vyvstává, ovšem je, zda s ohledem na cíl restrukturalizace nemá být považováno za nepřiměřené, že z restrukturalizační částky není to množství cukru, které nemohlo být v dotčeném hospodářském roce prodáno v režimu kvót v důsledku jiných mechanismů, zejména stažení.

58. Komise dodává, že skutečnost, že restrukturalizační částka se týká kvót přidělených na abstraktním základě, a ne kvót skutečně

vyrobených, vyplývá z úvahy, že i restrukturalizační podpory poskytované podnikům v případě definitivního vzdání se kvót, jsou placeny bez ohledu na skutečnost, že v důsledku stažení nemohly tyto podniky nijak využít části těchto kvót v jednom hospodářském roce.

restrukturalizačního fondu, pak je logické, že budou stanovena jednotná kritéria pro výpočet restrukturalizační částky a restrukturalizační pomoci.

59. Podle mého názoru představují uvedená rozpočtová hlediska a odkaz na nezbytnost samofinancování systému restrukturalizace dostatečně přesvědčivé argumenty pro výpočet restrukturalizační částky z kvóty přidělené na abstraktním základě. Tento přístup jednak zajišťuje stabilní příjmy do restrukturalizačního fondu, ale na druhé straně také zajišťuje finanční rovnováhu mezi příjmy a výdaji, která je nejen ústřední zásadou rozpočtového práva Společenství, ale je také nezbytností²⁰, uvědomíme-li si, že restrukturalizační podpora, na kterou má v zásadě nárok každý výrobce, je vypočítána také na základě kvót přidělených na abstraktním základě. Jestliže je třeba předcházet jednostrannému zvýšení nákladů, jež je doprovázeno nedostatečným financováním

60. V odpovědi na písemnou otázku Soudu Komise předložila důkaz ve formě svého dopisu ze dne 11. prosince 2008, ke kterému je přiložen přehled odhadovaných a skutečných příjmů a výdajů restrukturalizačního fondu, který potvrzuje samofinancování systému restrukturalizace, přičemž předpokládáné, příp. skutečné příjmy příliš nepřekračují výdaje²¹.

ii) Dočasný charakter stažení z trhu

20 — V této souvislosti je třeba upozornit na čl. 268 odst. 3 ES, který stanoví zásadu, že rozpočet Společenství musí být vyrovnaný. Podle tohoto ustanovení musí být příjmy a výdaje rozpočtu vyrovnané. Je tudíž nezbytné zajistit, aby předpokládané výdaje byly čerpány z dostupných příjmů [v tomto smyslu viz také Schoo, J., *EU-Kommentar* (vydavatel J. Schwarze), Baden-Baden 2000, čl. 268, bod 19, s. 2198].
Dále viz Ackrill, R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield 2000, s. 78, který je naopak toho názoru, že požadavek vyrovnaného rozpočtu Společenství je pravidlem. Podle něj není rozpočtový deficit přípustný. Toto pravidlo je třeba dodržovat také v rámci SZP. Evropská investiční banka může poskytovat úvěry na investiční projekty, ale nikoli na financování výdajů Společenství. Dále se domnívá, že cílem autorů základních smluv Společenství nebylo poskytnout Společenství, a zejména Komisi snadné řešení pro stanovení výdajů a příjmů.
Restrukturalizační částka je sice podle čtvrtého bodu odůvodnění účelově vázaným výdajem, neznamená to však, že orgány Společenství nemusí respektovat tuto zásadu. V návrhu Komise na nařízení Rady o společné organizaci trhů v odvětví cukru ze dne 22. června 2005, KOM (2005) 263, s. 9 byl učiněn výslovný odkaz na cíl spočívající v tom, že restrukturalizační systém by měl být způsobilý k samofinancování.

61. Komise a Rada dále poukazují na rozdíly mezi stažením jako krátkodobou úpravou na podporu cen a vzdání se kvót jako dlouhodobější opatření s ohledem na strukturální změny na trhu. Jak správně uvádějí, stažení

21 — Z tohoto přehledu vyplývá, že příjmy v hospodářském roce 2006/07 celkově dosáhly 2 145 mil. eur. Výdaje dosáhly výše 1 358 milionů eur. To znamená, že rozvaha v hospodářském roce 2006/07 činila 787 milionů eur a byla použita na financování restrukturalizace v následujícím roce.

z trhu neznamená definitivní ztrátu kvóty²². Je pravda, že podnik nemůže prodat množství cukru, které bylo staženo v dotčeném hospodářském roce, v režimu kvót. Zůstává mu přesto část kvóty. Může se rozhodnout, zda tuto část kvóty prodá na světovém trhu²³, nebo zda ji převede do dalšího hospodářského roku. Ve druhém případě může být kvóta opět využita v rámci režimu kvót, jelikož konkrétní množství cukru, které bylo v prvním hospodářském roce staženo, je považováno za první množství vyrobené v následujícím hospodářském roce. Toto výslovně vyplývá z čl. 19 odst. 3 nařízení č. 318/2006.

přispívat podle článku 11 nařízení č. 320/2006 žádné další zatížení, jelikož mechanismus stažení podle článku 3 nařízení č. 493/2006 nevede podle vysvětlení Komise k tomu, že stejná kvóta ve dvou po sobě jdoucích hospodářských letech podléhá poplatkům. Každý hospodářský rok je posuzován samostatně, přičemž v každém hospodářském roce podléhá celá přidělená kvóta dočasné restrukturalizační částce. Přitom není relevantní, zda se v případě konkrétního množství cukru jedná o cukr vyrobený v prvním nebo následujícím hospodářském roce.

62. Na rozdíl od názoru žalobkyně vyjádřeného v předkládacím usnesení²⁴ nevyplývá pro výrobce cukru v důsledku povinnosti

iii) Předvídatelné hospodářské důsledky pro dotčené výrobce

22 — Viz úvahy uvedené v bodech 40 až 43 tohoto stanoviska.

23 — Režim kvót sice neomezuje výrobu na určité množství tak, že by zakazoval další výrobu, ale činí tak díky skutečnosti, že jednotliví výrobci jsou „sankcionováni“ za nadvýrobu (např. zákaz uvedení na trh ve Společenství, platba poplatků), a tudíž by každé rozšíření výroby bylo ekonomicky naprosto nesmyslné. Je třeba však zmínit, že každý z dosud existujících režimů kvót (zejména pro cukr, ryby, mléko, zpracovaná rajčata) má zvláštní pravidla odpovídající požadavkům dotčeného výrobku. I na trhu s cukrem jsou sice stanoveny kvóty na cukr. Za překročení kvóty se však neplatí žádné poplatky. Výrobci nicméně nemají nárok na vývozní náhrady za další vyrobené množství [viz Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (vydavatel H. von der Groeben/J. Schwarze), díl 1, 6. vydání, čl. 34, bod 35, s. 1207].

Viz úvahy uvedené v bodech 39 až 42 tohoto stanoviska.

24 — Viz s. 9 tohoto stanoviska.

63. Komise a Rada dále uvádějí, že případné negativní hospodářské důsledky zahrnutí cukru dotčeného stažením do základu výpočtu dočasné restrukturalizační částky jsou omezené a jsou vyrovnány výhodami vyplývajících ze stažení.

64. S žalobkyní je sice třeba souhlasit v tom, že je možné, že cukr vyrobený v důsledku stažení nad výrobní hranici, který může být prodán jako cukr podléhající kvótám jen v následujícím hospodářském roce, nebude vždy způsobilý dosáhnout referenční ceny. Rada v tomto ohledu nicméně poukazuje na to, že jelikož intervenční cena byla reformou společné organizace trhu v odvětví cukru v roce 2006 zrušena, nařízení č. 318/2006 již nezaručuje prodej za referenční ceny. Článek 18 odst. 2 tohoto nařízení navíc stanoví, že intervenční cena za cukr podléhající kvótám činí 80 %, a nikoli 100 % referenční ceny.

65. Výrobce se tudíž nemůže spoléhat na to, že vždy dosáhne referenční ceny. Prodej cukru závisí na mnoha hospodářských faktorech. Skutečná tržní cena se především řídí nabídkou a poptávkou, takže za určitých okolností může výrobce za cukr stažený z trhu dosáhnout vyšší než referenční cenu.

pro výrobce výhodné. Jak již bylo uvedeno²⁵, cílem mechanismu stažení z trhu je udržení ceny cukru na úrovni blízké se referenční ceně, tudíž na úrovni vyšší, než je intervenční cena. Každá ztráta vzniklá v přímé souvislosti se stažením je v důsledku právě tohoto opatření vždy nepřímě vyrovnána všeobecným růstem ceny cukru podléhajícího kvótám.

67. Jako neobhájitelné je třeba odmítnout tvrzení žalobkyně, že stažení se týká především konkurenceschopných výrobců. Spíše platí, že stažení se týká všech podniků, kterým byly přiděleny kvóty. Toto určující kritérium je samo o sobě neutrální, jelikož nerozlišuje mezi produktivitou a konkurenceschopností dotčených podniků. Na všechny podniky, bez ohledu na jejich produktivitu, se tudíž vztahují stejné soutěžní podmínky. Tvrzení o diskriminačním znevýhodnění a narušení hospodářské soutěže jsou tudíž neopodstatněná.

68. Nehledě na to nejsou podniky, jako je podnik žalobkyně, ve vlastním zájmu vyňaty

66. Dále musím souhlasit s tvrzeními Rady a Komise, podle kterých je stažení nakonec

25 — Viz bod 40 tohoto stanoviska.

z všeobecné povinnosti řádné péče²⁶, na základě které mají zejména povinnost pokud možno odvrátit případné nepříznivé hospodářské důsledky stažení. To zahrnuje přijetí všech nezbytných opatření, včetně vhodného přizpůsobení výroby, jakmile je prostřednictvím sdělení Komise oznámeno stažení. Komise tak dne 3. února 2004 sdělením v Úředním věstníku²⁷ upozornila, že s ohledem na očekávanou situaci na trhu Společenství v odvětví cukru v hospodářském roce 2006/2007 využije Radou poskytnuté možnosti stáhnout cukr z trhu jako přechodné opatření. Nařízení č. 493/2006, kterým Komise nařídila stažení pro hospodářský rok 2006/2007, bylo zveřejněno

v březnu 2006. Žalobkyně tudíž měla možnost snížit v tomto období svou produkci v dotčeném hospodářském roce²⁸ na příslušné množství, aby zabránila převodu staženého množství cukru nebo jeho prodeje nad rámec kvóty.

d) Závěr

69. Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce Společenství při stanovení postupu výpočtu restrukturalizační částky zohlednil všechna podstatná hlediska, včetně výhod a nevýhod pro podniky.

26 — Soudní dvůr již při přezkumu platnosti nařízení poukázal na některé aspekty povinnosti řádné péče dotčené osoby v podobě povinnosti předcházet škodám (viz rozsudek ze dne 14. března 1973, Westzucker, 57/72, Recueil, s. 321, bod 20).

27 — Sdělení Komise pěstitelům cukrové řepy a výrobcům cukru (Úř. věst. C 27, s. 8) stanoví: „Komise upozorňuje pěstitele cukrové řepy a výrobce cukru na předpokládanou situaci na trhu Společenství s cukrem v hospodářském roce 2006/07. Především z důvodu zásob vytvořených během hospodářského roku 2004/05, jakož i pravidel a omezení Světové obchodní organizace, by hospodářský rok 2006/07 mohl začít s velkými zásobami cukru, avšak s možností odbytu menšími než dříve. Za těchto podmínek nebude ani reforma společné organizace trhů v odvětví cukru ani restrukturalizace výroby cukru, která bude prováděna v tomto rámci, dostatečně rozsáhlá, aby od hospodářského roku 2006/07 zajistila rovnováhu trhu. *Není tedy vyloučeno, že Komise bude nucena přijmout zvláštní řídicí opatření týkající se cukrové řepy zaseté pro sklizeň v roce 2006/07.* Tato opatření, která Komise přijme jako přechodná opatření v rámci pravomoci, které jí svěří Rada, by se mohla dotknout zejména množství způsobilé produkce v rámci kvóty pro hospodářský rok 2006/07 a ustanovení o odbytu cukru C vyrobeného během hospodářského roku 2005/06“.

70. Použití kvóty přidělené na abstraktním základě podle článku 11 nařízení č. 320/2006 jako základu pro výpočet restrukturalizační

28 — Podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 318/2006 hospodářský rok pro produkty uvedené v odstavci 1 začíná 1. října a končí 30. září následujícího roku. Hospodářský rok 2006/2007 však podle čl. 1 odst. 2 druhého pododstavce začíná 1. července 2006 a končí 30. září 2007.

částky není s ohledem na cíl restrukturalizace v odvětví cukru a s ohledem na širokou posuzovací pravomoc přiznanou zákonodárci Společenství v oblasti SZP zjevně nevhodné ani nepředstavuje nepřiměřenou zátěž výrobců.

takové rozdílné zacházení objektivně odůvodněno²⁹. Opatření přijatá v rámci společné organizace trhu, konkrétně jejich intervenční mechanismy, tudíž mohou rozlišovat pouze na základě objektivních kritérií, která zaručují rovnoměrné rozdělení výhod a nevýhod mezi zúčastněné strany, podle jednotlivých regionů, ostatních podmínek výroby nebo spotřeby, ale nikoli podle území členských států³⁰.

2. Údajné porušení zásady zákazu diskriminace

72. Vzhledem k tomu, že se mimoto jedná o soudní přezkum způsobu provádění zákazu diskriminace stanoveného v čl. 34 odst. 2

a) Stanovení rozsahu přezkumu

71. Z ustálené judikatury vyplývá, že zákaz diskriminace mezi výrobcí nebo spotřebiteli uvnitř Společenství stanovený v čl. 34 odst. 2 druhém pododstavci ES vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li

29 — Soudní dvůr ustáleně judikoval, že zákaz diskriminace obsažený na úrovni Společenství v čl. 34 odst. 2 ES je zvláštním vyjádřením základní zásady rovnosti zacházení, která patří mezi základní zásady Společenství a podle které je zakázáno zacházet se srovnatelnými situacemi odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno. K obecnému i zvláštnímu zákazu diskriminace podle čl. 34 odst. 2 ES viz rozsudky ze dne 23. října 2007, Polsko v. Rada (C-273/04, Sb. rozh. s. I-8925, bod 86); ze dne 22. června 2006, Belgie v. Komise (C-182/03, Sb. rozh. s. I-5479, bod 170); ze dne 30. března 2006, Španělsko v. Rada (C-87/03 a C-100/03, Sb. rozh. s. I-2915, bod 48); ze dne 6. března 2003, Niemann (C-14/01, Recueil, s. I-2279, bod 49); ze dne 13. dubna 2000, Karlsson a další (C-292/97, Recueil, s. I-2737, bod 39); ze dne 10. března 1998, Komise v. Německo (C-122/95, Recueil, s. I-973, bod 62); ze dne 17. dubna 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Recueil, s. I-1961, bod 35); ze dne 17. října 1995, Fishermen's Organisations a další (C-44/94, Recueil, s. I-3115, bod 46); ze dne 27. ledna 1994, Herbrink (C-98/91, Recueil, s. I-223, bod 27); ze dne 10. ledna 1992, Kühn (C-177/90, Recueil, s. I-35, bod 18); ze dne 21. února 1990, Wuidart a další (C-267/88 až C-285/88, Recueil, s. I-435, bod 13); ze dne 20. září 1988, Španělsko v. Rada (203/86, Recueil, s. 4563, bod 25); ze dne 25. listopadu 1986, Klensch (201/85 a 202/85, Recueil, s. 3477, bod 9); ze dne 27. března 1980, Salumi a další (66/79, 127/79 a 128/79, Recueil, s. 1237, bod 14); ze dne 19. října 1977, Ruckdeschel a Ströh (117/76 a 16/77, Recueil, s. 1753, bod 7), a Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson a Providence agricole de la Champagne (124/76 a 20/77, Recueil, s. 1795, bod 16); ze dne 25. října 1978, Koninklijke Scholten-Honig a De Bijenkorf (125/77, Recueil, s. 1991, bod 26), a Royal Scholten-Honig a Tunnel Refineries (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 26), jakož i moje stanovisko ze dne 3. února 2009, Horvath (C-428/07, uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 99 a násl.).

30 — Rozsudky Španělsko v. Rada (uvedený v bodě 28, bod 25), ze dne 19. března 1992, Hierl (C-311/90, Recueil, s. I-2061, bod 18), a ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 67).

druhém pododstavci ES, má zákonodárce v oblasti společné zemědělské politiky širokou posuzovací pravomoc, jež odpovídá politické odpovědnosti, která pro něj vyplývá z článků 34 ES až 37 ES³¹.

74. Rada a Komise sice správně uvádějí, že vyjádření žalobkyně v původním řízení se týkají především nástroje preventivního stažení z trhu podle článku 3 nařízení č. 493/2006, zatímco druhá předběžná otázka se týká platnosti článku 11 nařízení č. 320/2006. Podle Komise musí být otázka předkládajícího soudu týkající se platnosti považována za bezpředmětnou, zejména pokud toto ustanovení neupravuje podrobnosti mechanismu stažení z trhu. Přesto se domnívám, že vyjádření žalobkyně v původním řízení mají pro zkoumání druhé předběžné otázky určitou relevanci. S ohledem na skutkové okolnosti původního řízení nemohou být důsledky výpočtu restrukturalizační částky na základě přidělené kvóty přesně posouzeny, pokud nejsou zohledněny účinky stažení z trhu na výrobce cukru. Všichni zúčastnění předložili k této věci svá vyjádření, čímž byl rozsah soudního přezkumu v řízení o předběžné otázce odpovídajícím způsobem rozšířen.

73. Pochybnosti předkládajícího soudu ohledně platnosti článku 11 nařízení č. 320/2006 se opírají o argumenty přednesené žalobkyní během původního řízení a uvedené v předkládacím usnesení. Žalobkyně se považuje za znevýhodněnou v důsledku preventivního stažení z trhu, které nebylo provedeno stejným způsobem pro všechny podniky, ale na základě použití koeficientů, které se v jednotlivých členských státech liší. Podle žalobkyně v původním řízení spočívá nerovné zacházení v tom, že podniky v členských státech, které byly stažením více dotčeny, mohou prodat poměrně méně cukru za referenční cenu. Tvrdí, že toto rozdílné zacházení je podporováno způsobem výpočtu restrukturalizační částky na základě přidělené kvóty, jelikož dotčené podniky tak musí prodat svou zbývající produkci cukru za ještě nižší čistou referenční cenu.

75. Soudní dvůr tudíž musí při přezkumu této stížnosti zohlednit vyjádření žalobkyně v původním řízení, která se týkají platnosti článku 11 nařízení č. 320/2006.

31 — Rozsudek Wuidart a další (uvedený v poznámce pod čarou 28, bod 14).

b) Přezkum porušení zásady zákazu diskriminace

76. K objasnění je třeba nejprve uvést, že platby dočasné restrukturalizační částky stanovené v odstavci 1 tohoto ustanovení nepředstavují samy o sobě porušení zásady zákazu diskriminace, jelikož všechny podniky zůstávající na trhu s cukrem musí tuto částku platit na základě jim přidělených kvót. Žalobkyně navíc nic nenamítá proti tomu, že podniky, které se definitivně vzdaly svých kvót, nemusí přispívat ani do restrukturalizačního fondu.

i) Způsob fungování systémů koeficientů

77. Před tím, než se budu zabývat výtkou týkající se nejednotného, a tudíž údajně diskriminačního provádění stažení, považuji za užitečné blíže objasnit způsob fungování a smysl a účel systému koeficientů.

78. Článkem 44 nařízení č. 318/2006 zmocnila Rada Komisi k přijímání opatření k ulehčení přechodu ze situace na trhu v hospodářském roce 2005/2006 do situace na trhu v hospodářském roce 2006/2007, zejména snížením množství, které může být vyrobeno v rámci kvót. Mezi tato opatření patří také preventivní stažení upravené v článku 3 nařízení č. 493/2006.

79. Na základě druhého odstavce se hranice podle tohoto ustanovení vypočítá vynásobením kvóty přidělené podniku podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 318/2006 součtem dvou koeficientů stanovených v čl. 2 odst. 3 písm. a) a písm. b) nařízení č. 493/2006. Jak vysvětlila Komise, první koeficient, stanovený v příloze I nařízení č. 493/2006, je kombinací použití čl. 10 odst. 6 nařízení č. 1260/2001³² a způsobu stažení stanoveného v článku 19 nařízení č. 318/2006. Druhý koeficient přihlíží

³² — Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. června 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru (Úř. věst. L 178, s. 1; Zvl. vyd. 03/33, s. 17).

k úsilí členských států v rámci systému restrukturalizace stanoveného nařízením č. 320/2006 vzdát se v hospodářském roce 2006/2007 definitivně kvót a byl Komisí stanoven v nařízení č. 1541/2006³³.

ii) Posouzení

– Rozhodný referenční rámec

80. Vyjádření žalobkyně se zjevně týká použití koeficientu uvedeného v čl. 3 odst. 2 písm. b) nařízení č. 493/2006.

82. Stanovení hranice stažení předpokládá komplexní výpočet, který zohledňuje uvedené koeficienty, ale i kvóty přidělené v konečném výsledku každému podniku. Jednotlivé kvóty jsou přidělovány podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 318/2006 příslušnými členskými státy na základě vnitrostátních kvót stanovených Radou.

81. Podle souhlasných vyjádření Komise a žalobkyně³⁴ je při použití tohoto koeficientu v přechodném roce 2006/2007 je hranice v hospodářském roce 2006/2007 tím vyšší, čím vyšší je počet kvót, kterých se podniky na základě čl. 3 odst. 1 nařízení č. 320/2006 definitivně vzdaly. Jinak řečeno, účinkem použití tohoto koeficientu na přechodný rok 2006/2007 je, že podniky v členských státech, ve kterých byl definitivně zrušen menší počet kvót, mohou v režimu kvót prodat méně cukru, než kdyby byly usazeny v členském státě, ve kterém byl definitivně zrušen větší počet kvót.

83. Jelikož jsou při posouzení zatížení jednotlivých podniků v souvislosti se stažením důležitá hlediska jak práva Společenství, tak i vnitrostátního práva, vyvstává otázka, zda referenční rámec pro posouzení otázky, zda se jedná o nerovné zacházení s dotčenými podniky, má být stanoven na úrovni Společenství nebo na úrovni jednotlivých členských států.

33 — Nařízení Komise (ES) č. 1541/2006 ze dne 13. října 2006, kterým se určuje koeficient umožňující stanovit hranici stažení podle článku 3 nařízení (ES) č. 493/2006 (Úř. věst. L 283, s. 22).

34 — Viz s. 6 předkládacího rozhodnutí.

84. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí členské státy při provádění pravidel Společenství, a zejména v případě, že jim tato pravidla umožňují volbu mezi různými způsoby provedení nebo různými postupy, dodržovat zásadu stanovenou v čl. 34 odst. 2 ES³⁵. Zákaz diskriminace jakožto objektivní právní pravidlo platí tudíž nejen pro zákonodárce Společenství, kterému je především určeno, ale také pro členské státy, pokud vyvíjejí činnost, např. při výkonu pravomoci přiznané na základě zmocnění obsaženého v nařízení Společenství nebo při jeho provádění³⁶.

s Komisí, že zmocnění k přidělování kvót obsažené v čl. 7 odst. 1 nařízení č. 318/2006 přiznává ve skutečnosti jednotlivým členským státům určitou rozhodovací pravomoc při stanovení průmyslové politiky. Z právního pohledu činnost přiřčitelná zákonodárci Společenství skutečně existuje, zejména proto, že Rada a Komise stanovily základ pro jednotné snížení nadbytečné produkce ve všech členských státech tím, že stanovily koeficienty a kvóty pro jednotlivé členské státy. Rozhodovací pravomoc členských států, například při přerozdělování nebo snižování kvót, na které poukazuje Komise, však nemůže zakrýt skutečnost, že to byl nakonec zákonodárce Společenství, kdo přijal příslušná rozhodnutí ohledně uspořádání trhu s cukrem. Vytvořil jednotnou organizaci trhu s cukrem pro celé Společenství, na jehož území lze využívat různé mechanismy pro přizpůsobení výroby, včetně v projednávané věci dotčeného preventivního stažení podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 493/2006.

85. Domnívám se, že v projednávané věci musí být referenční rámec pro posouzení existence rozdílného zacházení stanoven na úrovni Společenství, nikoliv na úrovni členských států. Rozhodujícím faktorem je podle mého názoru skutečnost, kterému rozhodujícím orgánu má být nerovné zacházení nakonec přiřčeno. Musím souhlasit

86. Referenční rámec pro posouzení, zda se jedná o nerovné zacházení, tudíž musí být stanoven na úrovni Společenství. Proto je za určitých okolností, jako jsou okolnosti projednávané věci, v zásadě právně možné srovnávat postavení žalobkyně s postavením podniku usazeného v jiném členském státě.

35 — Rozsudky Klensch (uvedený v poznámce pod čarou 28, bod 10), ze dne 13. července 1989, Wachauf (5/88, Recueil, s. 2609, bod 19); ze dne 11. července 1989, Daniel Cornée (196 až 198/88, Recueil, s. 2309, body 20 a násl.), a ze dne 14. července 1994, Graff (C-351/92, Recueil, s. I-3361, body 17 a 18).

36 — V tomto smyslu Van Rijn, T., citovaný výše v poznámce pod čarou 22, čl. 34 ES, bod 59.

– Rozdílné zacházení

87. Podle žalobkyně vede systém koeficientů k rozdílnému zacházení s výrobci. V této souvislosti poukazuje na jednu jí vykonstruovanou hypotetickou situaci, která ilustruje účinky tohoto systému popsané v bodě 81 tohoto stanoviska³⁷.

88. Na základě této hypotetické situace žalobkyně srovnává účinky rozdílného snížení kvót ve dvou stejně velkých členských státech se stejnými kvótami rozdělenými rovnoměrně mezi dva podniky nacházející se v každé z těchto zemí. Pokud v jednom z těchto členských států zastaví jeden ze dvou podniků vyrábějících cukr zcela nebo zčásti svou výrobu a vzdá se svých kvót podle článku 3 nařízení (ES) č. 320/2006, je tak druhý podnik v tomto členském státě, který v plném rozsahu zachová výrobu cukru, tímto jednáním prvně jmenovaného podniku nepřímo zvýhodněn. Ve vztahu ke srovnatelným podnikům v jiném členském státě, kde žádný z obou podniků nezastaví nebo neomezí svou výrobu, je totiž kvóta tohoto členského státu na základě vzdání se kvóty druhým podnikem, již nemůže tento členský

stát ovlivnit, snížena v menší míře. Podniky v členských státech, jež jsou výrazněji dotčeny snížením kvóty, mohly v hospodářském roce 2006/2007 prodat ve srovnání s podniky v jiných členských státech poměrně méně cukru za referenční cenu ve výši 631,9 eur za tunu. Již tuto skutečnost je podle názoru žalobkyně nutno považovat za diskriminaci ve smyslu čl. 34 odst. 2 ES.

89. Domnívám se, že stačí připomenout, že ani jeden ze zúčastněných nijak nepochybnil, že použití systému koeficientů má výše uvedené účinky. Nelze tudíž vyloučit, že dva podniky usazené ve dvou různých členských státech budou stažením různě dotčeny, vždy podle velikosti podílu na trhu podniku usazeného v příslušném členském státu, který se definitivně vzdal výroby. Vycházíme-li stejně jako žalobkyně z toho, že dotčené podniky jsou alespoň formálně stejné³⁸, pak by se za daných okolností skutečně jednalo o rozdílné zacházení.

38 — Formální postoj však ještě nevypovídá nic o tom, zda dotčené podniky jsou si z materiálního hlediska rovny. Tak tomu však s ohledem na zvláštnosti konkrétního případu téměř nikdy nebude (např. výroba, poptávka, ekonomická situace a velikost podniku). Jak správně uvádí Schwarze, J., *European Administrative Law*, 1. vydání, Lucemburk 2006, s. 548, rovnost nemůže být nikdy absolutní, ale jen částečná a s ohledem na určité znaky a okolnosti. Rozsudek, kterým je potvrzena nebo vyloučena rovnost dvou srovnatelných objektů, může požadovat pouze relativní platnost. Podle autora by tvrzení, že dva objekty jsou absolutně totožné, bylo naprosto nelogické. V projednávané věci žalobkyně nepředložila žádné argumenty nebo kritéria na podporu svého tvrzení, že se nachází ve stejné situaci jako ostatní dotčení výrobci cukru.

37 — Viz s. 7 předkládacího rozhodnutí.

– Odůvodnění

90. Je sporné, zda takové možné rozdílné zacházení s podniky z jednoho členského státu vůči podnikům z jiného členského státu může být objektivně odůvodněno.

91. Na úvod je třeba konstatovat, že po bližším zkoumání mechanismu stažení a jeho účelu lze říci, že se jedná o mechanismus, který v jednotlivých případech umožňuje rozdílné zacházení. Na rozdíl od tvrzení žalobkyně jsou při stanovení hranice stažení výroby činěny rozdíly na základě výrobních podmínek panujících v příslušných členských státech, nikoliv podle jejich území. Mechanismus stažení stanovený zákonodárcem Společenství se totiž vyznačuje tím, že patřičně zohledňuje zvláštnosti výroby cukru v jednotlivých členských státech. Toho je dosaženo prostřednictvím výše popsaného způsobu fungování systému koeficientů, jakož i prostřednictvím přidělování jednotlivých kvót, což je v podstatě ponecháno na uvážení členských států. Použitá kritéria pro rozdílné zacházení jsou podle judikatury přípustná³⁹.

39 — Viz bod 71 předkládacího rozhodnutí.

92. Pokud jde o posouzení existence legitimního důvodu pro rozdílné zacházení, je třeba odkázat na judikaturu Soudního dvora⁴⁰, podle které má Komise při intervenci na trhu širokou rozhodovací pravomoc, která vylučuje jakýkoliv automatismus a musí být vykonávána s ohledem na cíle hospodářské politiky stanovené platným nařízením upravujícím společnou organizaci trhu v odvětví cukru. Z toho Soudní dvůr došel k závěru, že při přezkumu přiměřenosti výkonu této pravomoci nemohou soudy nahradit zjištění příslušných orgánů svými vlastními. Musí se tudíž omezit na přezkum, zda je příslušné posouzení zjevně nesprávné nebo zda nedošlo ke zneužití pravomoci. Obdobné musí platit pro soudní přezkum rozdílného zacházení přičítaného Komisi⁴¹.

93. Při zkoumání otázky odůvodnění považují za relevantní prohlášení Komise⁴², podle

40 — Rozsudek Westzucker (uvečený v poznámce pod čarou 26, bod 14).

41 — Viz rozsudky ze dne 29. února 1996, Francie a Irsko v. Komise (C-296/93 a C-307/93, Recueil, s. I-795, bod 31), a ze dne 17. července 1997, National Farmers' Union (C-354/95, Recueil, s. I-4559, bod 50). Thiele, G., v: *ELIV/EGV Kommentar* (vydavatel C. Callies/M. Ruffert), čl. 34, bod 57, s. 684 odkazuje na posuzovací pravomoc zákonodárce Společenství v záležitostech týkajících se SZP a vychází z toho, že politické rozhodnutí může být z tohoto důvodu napadeno pouze tehdy, jestliže je stíženo zjevným pochybením s ohledem na informace dostupné zákonodáři Společenství při přijímání tohoto rozhodnutí. Iliopoulou, A., „Le principe d'égalité et de non-discrimination”, *Droit Administratif Européen* (vydavatel J.-B. Auby/J. Dutheil de la Rochère), Brusel 2007, s. 446, vysvětluje, že Soudní dvůr zůstává zpravidla rezervovaný a poukazuje na širokou rozhodovací pravomoc orgánů Společenství při posuzování celkové ekonomické situace.

42 — Viz bod 53 vyjádření Komise.

kterého se zákonodárce Společenství snažil zohlednit snahy, odlišné v jednotlivých členských státech, o restrukturalizaci trhu s cukrem, jakož i další zvláštní situace v určitých členských státech.

94. Stejně tak považuji za relevantní prohlášení Rady⁴³, podle kterého Komise vytvořila koeficienty jako součást prováděcích ustanovení s cílem jednotným způsobem snížit nadbytečnou výrobu ve všech členských státech a současně dosáhnout rovnováhy ve výrobě v celém Společenství. Podle Rady musí být nástroje na úpravu trhu, jako je stažení, používány rozdílně s ohledem na okolnosti tak, aby bylo dosaženo strukturální rovnováhy ve Společenství. Pokud se podnik usazený v členském státě dobrovolně vzdá svých kvót, pak již tento členský stát snížil svou výrobu na určitou úroveň. Naopak v členském státě, ve kterém již byly kvóty pro produkci zcela využity, je v souladu s vyjádřením Rady potřeba použít mechanismus stažení, aby byly poměrně sníženy kvóty přidělené členskému státu.

43 — Viz bod 45 vyjádření Rady.

95. Cíl poměrného snížení přidělené výrobní kvóty s ohledem na výrobu cukru v každém členském státě tak, aby byly jednotně stabilizovány ceny v celém Společenství, může podle mého názoru naprosto odůvodnit diferencovaný přístup při provádění stažení jednak proto, že je v souladu se zásadou jednotnosti na evropském vnitřním trhu, která vyžaduje společné tarify pro regulované výrobky⁴⁴, a jednak proto, že stažení je výhodné pro všechny výrobce cukru ve Společenství, včetně žalobkyně.

96. Naproti tomu nelze zákonodárci Společenství vytýkat, že při výkonu své rozhodovací pravomoci při úpravě stažení uplatňuje

44 — Srov. Halla-Heißen, I./Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht – Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Kolín nad Rýnem 1997, s. 34. Podle nich jsou z předpisů přijatých na základě cílů SZP patrné tři základní zásady: jednoty trhu, přednosti Společenství a finanční solidarity. Jednota trhu zahrnuje především volný pohyb zboží, včetně zemědělských výrobků, mezi členskými státy. Cíle a překážky obchodu, jakož i dotace jednotlivých členských států do jejich zemědělství, které mohou způsobit narušení hospodářské soutěže, je třeba vyloučit. Ve skutečnosti by neměl být rozdíl v tom, zda se zboží pohybuje v rámci členského státu nebo na vnitřním trhu. Předpokladem jsou především jednotné sazby a společná pravidla pro hospodářskou soutěž.

rozdílný přístup, při kterém zohledňuje situaci v každém členském státě, především jednotlivé kvóty přidělené podnikům na základě čl. 7 odst. 2 nařízení č. 318/2006 a podíl kvót, kterých se podniky podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 320/2006 definitivně vzdaly.

Společenství se zdá důvodné stanovení vyšší hranice pro stažení v těch členských státech, ve kterých již byla výroba snížena na určitou úroveň. Naopak je nezbytné stanovit nižší hranici stažení v tom členském státě, ve kterém nebyla využita možnost finanční podpory v případě vzdání se kvót.

97. Diferencovaný přístup je nutný jednak z organizačních důvodů, jelikož členské státy díky důkladné znalosti příslušných výrobních struktur a výrobních podmínek mohou lépe posoudit způsobilost výrobců cukru k získání podpory podle určitých objektivních kritérií, jako je regionální specializace⁴⁵ a konkurenceschopnost. Prostřednictvím kontroly výroby cukru stanovením priorit přispívají členské státy vlastně k dosažení cíle restrukturalizace na úrovni Společenství.

99. Po posouzení všech skutečností a argumentů předložených Soudnímu dvoru jsem dospěla k závěru, že nic nenasvědčuje tomu, že sporné používání systému koeficientů při stanovení hranice pro stažení je stíženo zjevným pochybením nebo že byla zneužita posuzovací pravomoc. Stejně tak z tohoto opatření nevyplyvá, že zákonodárce Společenství překročil svou rozhodovací pravomoc.

98. Dále souhlasím s Radou, že je nutné stanovit různě nízkou hranici pro stažení podle výše podílu kvót, kterých se podniky definitivně vzdaly. S ohledem na potřebu poměrného snížení výroby cukru v celém

45 — Soudní dvůr v rozsudku Eridania (uvedeném v poznámce pod čarou 15, bod 20) konstatoval, že přidělování stanovených kvót na cukr mezi jednotlivé podniky na základě jejich skutečné výroby je oprávněné, jelikož takové rozdělení zátěže je v souladu se zásadou regionální specializace, která je jedním z pilířů společného trhu a která požaduje výrobu na hospodářsky nejvhodnějším místě. Je také v souladu se zásadou solidarity mezi výrobci, jelikož výroba je legitimním kritériem hodnocení hospodářské síly výrobců a výhod, které z tohoto systému získávají.

100. Z uvedeného vyplývá, že nedošlo k porušení zásady zákazu diskriminace, který vyplývá z čl. 34 odst. 2 druhého pododstavce ES.

VII – Závěry

101. Na základě předchozích úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky Verwaltungsgerichtshof odpověděl takto:

- „1) Článek 11 nařízení (ES) č. 320/2006 je třeba vykládat v tom smyslu, že také kvóta na cukr, která nemůže být v důsledku preventivního stažení podle článku 3 nařízení Komise (ES) č. 493/2006 ze dne 27. března 2006 využita, má být součástí vyměření dočasné restrukturalizační částky.
- 2) Článek 11 nařízení (ES) č. 320/2006 je slučitelný s primárním právem, zvláště se zásadou zákazu diskriminace, která vyplývá z čl. 34 odst. 2 druhého pododstavce ES, a se zásadou proporcionality.“