

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 2. února 2006¹

1. Gerechtshof te Amsterdam (Nizozemsko) se Soudního dvora dotazuje na fungování režimu přepracování pod celním dohledem, jež stanoví články 130 až 136 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství², ve znění zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2700/2000 ze dne 16. listopadu 2000³, (dále jen „celní kodex“). Společnost Friesland Coberco Dairy Foods BV (dále jen „Coberco Dairy Foods“) zpochybňuje rozhodnutí o odmítnutí udělit povolení k přepracování pod celním dohledem, jež vydal a uvedené společnosti zaslal inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/Kantoor Groningen (správní a daňový inspektor/celní správa sever/úřad v Groningenu). Předkládající soud se Soudního dvora dotazuje zejména na právní závaznost a platnost závěrů Výboru pro celní kodex (dále jen „výboru“), jelikož v projednávané věci celní orgány odmítly udělit povolení právě na základě těchto závěrů.

I – Skutkový stav, právní rámec a předběžné otázky

2. Coberco Dairy Foods vyrábí ovocné džusy. Pro přípravu těchto nápojů Coberco Dairy Foods používá jako suroviny koncentráty ovocných šťáv, cukry, příchutě, minerály a vitaminy, které nakupuje od společností usazených zčásti v členských státech, zčásti v třetích zemích. Výroba zahrnuje míchání ovocných šťáv s vodou a cukrem, pasterizaci a balení výrobku.

3. Na základě článku 132 celního kodexu⁴ podala Coberco Dairy Foods dne 23. července 2002 žádost o udělení povolení k přepracování tří následujících výrobků pod celním dohledem: jablečného džusu s přidaným cukrem (650 000 kg ročně v hodnotě 650 000 eur ročně), pomerančo-

1 — Původní jazyk: portugalština.

2 — Úř. věst. L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307.

3 — Úř. věst. L 311, s. 17; Zvl. vyd. 02/10, s. 239.

4 — Tento článek stanoví: „Povolení k přepracování pod celním dohledem se vydává na žádost osoby, která provádí přepracování nebo zajistí, aby přepracování bylo provedeno.“

vého džusu s přidaným cukrem (350 000 kg ročně v hodnotě 350 000 eur ročně) a bílého jiného než třtinového cukru (10 000 000 kg ročně v hodnotě 3 000 000 eur ročně). Žádost se týkala dvou přepracovaných výrobků: jablečného džusu s přidaným cukrem a pomerančového džusu s přidaným cukrem.

4. Cíl režimu přepracování pod celním dohledem, o jehož povolení žádala Coberco Dairy Foods, je popsán v článku 130 celního kodexu:

„Režim přepracování pod celním dohledem umožňuje podrobit zboží, které není zbožím Společenství, na celním území Společenství takovým operacím, které změni jeho vlastnosti nebo stav, aniž by podléhalo dovoznímu clu nebo obchodněpolitickým opatřením, a propustit do volného oběhu výrobky vzniklé z těchto operací s použitím pro ně platných dovozních cel. Tyto výrobky se označují jako přepracované výrobky.“

5. Coberco Dairy Foods uvádí, že byla za účelem osvobození od dovozního cla z cukru zakoupeného a dovezeného z třetích zemí, jehož by požívala v případě udělení požadovaného povolení, připravena pokračovat v přepracování výrobků ve Společenství.

6. Kumulativní podmínky pro získání uvedeného povolení obsahuje článek 133 celního kodexu. Pokud jde o hospodářské podmínky, čl. 133 písm. e) stanoví, že povolení lze udělit pouze tehdy, „jsou-li splněny podmínky nutné k tomu, aby tento režim přispěl k vytvoření nebo zachování přepracování zboží ve Společenství, aniž by byly nepříznivě dotčeny zásadní zájmy výrobců podobného zboží ve Společenství (hospodářské podmínky). Postupem projednávání ve výboru lze stanovit případy, kdy jsou hospodářské podmínky považovány za splněné.“

7. Výrobu a cenu cukru ve Společenství upravuje nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. června 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru⁵. Podle čl. 552 odst. 1 a přílohy 76 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení č. 2913/92⁶, ve znění nařízení Komise (ES) č. 444/2002 ze dne 11. března 2002⁷, se v případě všech druhů zboží podléhajícího opatřením v rámci zemědělské politiky „hospodářské podmínky prověřují“. Podle odstavce 2 téhož článku se v případě uvedených výrobků „hospodářské podmínky prověří v rámci výboru“. Odkázáno je pak zejména na čl. 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu, podle nějž „[p]říslušné celní orgány [...]

5 — Úř. věst. L 178, s. 1; Zvl. vyd. 03/33, s. 17.

6 — Úř. věst. L 253, s. 1; Zvl. vyd. 02/06, s. 3; dále jen „prováděcí nařízení k celnímu kodexu“.

7 — Úř. věst. L 68, s. 11; Zvl. vyd. 02/12, s. 209.

závěry výboru zohlední“. Prověření hospodářských podmínek musí podle čl. 502 odst. 3 téhož nařízení prokázat, „že využití zdrojů získaných mimo Společenství přispěje k vytvoření nebo udržení přepracovatelských aktivit ve Společenství“.

8. Na základě tohoto postupu předložila dne 22. srpna 2003 Komise Evropských společenství výboru pracovní dokument, podle něž „dotyčný podnik požádal o uvedené povolení z důvodu tvrdé konkurence ze strany výrobců ze střední a východní Evropy“. Pracovní dokument, z něž je citováno i v písemných vyjádřeních Komise, také uvádí, že „[s] ohledem na cenovou úroveň podobného zboží od těchto výrobců a na preferenční sazbu pro pomerančový koncentrát pocházející z Polska ve výši 0% je na trh Společenství uváděno zboží, jehož konkurenceschopnost je ve srovnání s výrobky dotčeného podniku vysoká“. Stejný dokument dále uvádí, že „není-li možné uplatnit výše uvedený režim, bude pravděpodobně rozhodnuto o přepracovávání výrobků ve střední nebo východní Evropě spíše než v Nizozemsku“. Coberco Dairy Foods předpokládá počáteční investice ve výši 750 000 eur do podniku, který vytvoří přibližně dvě pracovní místa.

9. Na své schůzi dne 18. září 2003 vyslechl výbor představitele Generálního ředitelství Komise pro zemědělství, který dle zápisu ze schůze uvedl, že „producenti cukru ve Společenství jsou [...] pod tlakem. ‚Bezcelní‘ dovozy v rámci režimu přepracování pod celním dohledem by tento tlak ještě zvýšily.“ Po schůzi výbor dospěl k závěru, že hospodářské podmínky uvedené v čl. 133 písm. e) celního kodexu splněny nebyly.

10. Dne 27. října 2003 zamítla nizozemská daňová správa žádost o povolení podanou Coberco Dairy Foods, přičemž se opřela o závěry výboru. Stížnost proti uvedenému rozhodnutí podanou žalujícím podnikem dne 27. října 2003 správa dne 2. dubna 2004 zamítla, takže Coberco Dairy Foods podala dne 10. května 2004 ke Gerechthshof te Amsterdam žalobu na zrušení předmětného rozhodnutí.

11. Coberco Dairy Foods před Gerechthshof te Amsterdam argumentovala, že inspektor měl využít své diskreční pravomoci a odmítnout závěry výboru, které se odvolávají na zájmy producentů cukru ve Společenství, i kdyby hospodářské podmínky stanovené v čl. 133 písm. e) celního kodexu a v čl. 502 odst. 3 prováděcího nařízení k celnímu kodexu splněny byly. Jinými slovy,

namísto přihlížení k zájmům producentů surovin k výrobě cukru situovaných ve Společenství se měl inspektor opřít o existenci zpracovatelského průmyslu ve Společenství.

anebo rovněž posoudit ekonomickou situaci na trhu surovin?

12. Zaujetím opačného stanoviska inspektor podpořil závěry výboru, podle nichž je v souladu s právem, když újma, kterou utrpěl cukrovárenský průmysl ve Společenství, nemůže být vyvážena vytvořením nových pracovních míst v rámci přepracovatelských aktivit. Inspektor vykládá čl. 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu tak, že celní orgány členského státu se nemohou odchýlit od téměř jednohlasně přijatých závěrů výboru.

2) Při hodnocení slovního spojení ‚vytvoření nebo udržení přepracovatelských aktivit‘, jež uvádí čl. 502 odst. 3 [prováděcího nařízení], je třeba vzít v úvahu alespoň určitý počet pracovních míst, která uvedené aktivity vytvoří? Jaká jiná kritéria je třeba použít k výkladu výše uvedeného textu nařízení?

3) Ve světle odpovědi na první a druhou otázku, může Soudní dvůr přezkoumat v rámci řízení o předběžné otázce platnost závěrů výboru?

13. V této souvislosti se *Gerechthof te Amsterdam*, jemuž byl spor předložen, tážé Soudního dvora na následující body:

4) V případě kladné odpovědi, jsou závěry přijaté v projednávané věci platné jak co do odůvodnění, tak pokud jde o uváděné ekonomické argumenty?

„1) Jakým způsobem je třeba vykládat slovní spojení ‚aniž by byly nepříznivě dotčeny zásadní zájmy výrobců podobného zboží ve Společenství‘ v čl. 133 písm. e) [celního kodexu]? Je třeba v rámci přepracování pod celním dohledem brát v úvahu pouze trh s hotovými výrobky,

5) Není-li Soudní dvůr oprávněn hodnotit platnost závěrů, jak má potom být vykládána část čl. 504 odst. 4 [prováděcího nařízení] stanovící, že ‚celní orgány) závěry výboru zohlední‘, pokud se celní orgány prvního stupně nebo

vnitrostátní odvolací soud domnívají, že na závěry výboru se v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k přepracování pod celním dohledem nelze odvolávat?“

až pátá otázka), přistoupím k výkladu čl. 133 písm. e) celního kodexu a čl. 502 odst. 3 prováděcího nařízení k celnímu kodexu, k nimž vnitrostátní soud vyslovil své pochybnosti (první a druhá otázka).

14. Předkládající soud požádal dopisem ze dne 19. ledna 2005 Soudní dvůr o možnost vést řízení o předběžné otázce ve zrychleném řízení podle článku 104a prvního pododstavce jednacího řádu. Žádost byla zamítnuta usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 18. března 2005.

A – Dosah zohlednění závěrů výboru celními orgány podle čl. 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu (pátá otázka)

15. Dne 8. prosince 2005 se konalo jednání, na němž Coberco Dairy Foods, řecká a nizozemská vláda, jakož i Komise uplatnily svá stanoviska. Italská vláda rovněž vstoupila do řízení jako vedlejší účastník, a to písemně.

17. Pátou otázkou se předkládající soud táže na výklad pojmů obsažených v čl. 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu, který stanoví, že „příslušné celní orgány a všechny ostatní celní orgány, které řeší podobná povolení nebo žádosti o povolení, závěry výboru zohlední“. Podle řecké a nizozemské vlády by závěry výboru měly být pro vnitrostátní celní orgány závazné.

II – Analýza

16. Po posouzení otázek, které Gerichtshof položil ohledně úlohy výboru a povahy jeho závěrů, jakož i ohledně důsledků těchto závěrů pro vnitrostátní celní orgány (třetí

18. Z textu dotčeného článku ale nevyplývá, že by závěry měly závaznou povahu. Právě naopak, kdyby tomu mělo tak být, stanovilo by nařízení, že vnitrostátní celní orgány jsou závěry výboru vázány. Text čl. 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu tedy

nebrání vnitrostátnímu celnímu orgánu, aby rozhodl jinak, než jak ve svých závěrech doporučuje výbor.

konečná rozhodnutí o přiznání nebo zamítnutí přepracování pod celním dohledem. Praxi nizozemských orgánů řídit se automaticky závěry výboru, jsou-li závěry zamítavé, tedy nelze spojovat s výkladem čl. 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu.

19. Dosah závěrů výboru není přesně definován. Podle sedmého bodu odůvodnění celního kodexu bylo cílem zřízení výboru „zajištění úzké a účinné spolupráce mezi členskými státy a Komisí“. Takovou spolupráci nelze zaměňovat s přijímáním rozhodnutí Společenství, jejichž výrokem zahrnujícím závěry výboru by členské státy byly vázány⁸.

21. S ohledem na výše uvedené úvahy lze tedy Soudnímu dvoru doporučit, aby na pátou otázku vnitrostátního soudu odpověděl, že část čl. 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu stanoví, že „příslušné celní orgány závěry výboru zohlední“, ještě neznamená, že uvedené závěry jsou pro vnitrostátní orgány, které rozhodují o žádosti o udělení povolení k přepracování pod celním dohledem, závazné.

20. Aby však příslušný vnitrostátní orgán dostal požadavku zohlednit závěry výboru, chtěl-li by se od nich odchýlit, musí své rozhodnutí odůvodnit. A přestože tento orgán musí závěry výboru zohlednit, nemůže se zbavit povinnosti posoudit hospodářské podmínky podle čl. 133 písm. e) celního kodexu. Článek 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu tedy žádným způsobem neukládá vnitrostátním orgánům, aby se automaticky řídily závěry výboru. Právě naopak, při využití prostoru pro své uvážení mají tyto orgány pravomoc vydávat

B – Případné posouzení závěrů výboru v rámci řízení o předběžné otázce (třetí a čtvrtá otázka)

22. Předkládající soud se táže také na právní povahu závěrů výboru. Jeho třetí otázka se týká možnosti Soudního dvora rozhodovat v rámci řízení o předběžné otázce ohledně jejich platnosti. Mají-li závěry závaznou povahu, pak by podle článku 234 ES měl

8 — Viz obdobně rozsudek ze dne 21. ledna 1999, Upjohn (C-120/97, Recueil, s. I-223, bod 47), a stanovisko generálního advokáta P. Légera v téže věci (bod 64). Rovněž viz rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. CEVA a Pfizer (C-198/03 P, Sb. rozh. s. I-6357, bod 89), jakož i stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse v téže věci (body 75 a 76).

Soudní dvůr i pravomoc rozhodovat o jejich platnosti. V opačném případě by se úloha Soudního dvora omezila pouze na jejich výklad.

Zatímco Komise a italská vláda vyvozují ze skutečnosti, že konzultace s výborem je nepovinná, i nezávaznost jeho závěrů, nizozemská vláda zaujímá opačné stanovisko.

23. Článek 234 písm. b) ES stanoví, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat „o platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a ECB“. V rozsudku Grimaldi⁹ Soudní dvůr potvrdil, že „článek 177 [ES (nyní článek 234 ES)] uděluje Soudnímu dvoru pravomoc bez výjimky rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství“. Aniž by bylo třeba se vyjádřit k otázce, zda lze předmětný akt přičíst výboru jakožto orgánu Společenství, či nikoli, lze prokázat nezávazný charakter aktu, jenž brání tomu, aby se stal předmětem výkladu ohledně platnosti podle článku 234 ES.

25. Komise se domnívá, že nezávazná povaha závěrů výboru v této souvislosti vyplývá ze skutečnosti, že obrátit se na výbor je podle článku 503 prováděcího nařízení k celnímu kodexu dobrovolné. Uvedený článek totiž stanoví:

„Prověření hospodářských podmínek za účasti Komise se může uskutečnit:

a) pokud mají příslušné celní orgány zájem o konzultace před nebo po vydání povolení;

24. Jedině ustanovení se závaznými právními účinky může být podrobena kontrole legality¹⁰. Proto je třeba, má-li být zodpovězena otázka vnitrostátního soudu, určit právní povahu závěrů výboru. Vyjádření předložená Soudnímu dvoru se v tomto bodě rozcházejí.

b) pokud jiná celní správa vznese proti vydání povolení námitky;

⁹ — Rozsudek ze dne 13. prosince 1989 (C-322/88, Recueil, s. 4407, bod 8).

¹⁰ — V souvislosti s článkem 230 ES tak stanovil rozsudek ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, nazývaný „AETR“ (C-22/70, Recueil, s. 263, bod 42).

c) z podnětu Komise.“

26. Ovšem v projednávaném případě použitelný čl. 552 odst. 2 ve spojení s přílohou 76 prováděcího nařízení k celnímu kodexu¹¹ uvádí, že pokud jde o zboží podléhající opatřením v rámci zemědělské politiky, je konzultace s výborem povinná. Tento článek představuje *lex specialis* odchýlnou od obecného ustanovení článku 503 uvedeného nařízení, jehož se dovolává Komise. Z tohoto důvodu, na rozdíl od písemných vyjádření Komise a italské vlády, nelze z pouhého článku 503 vyvodit, že by konzultace s výborem pro celní kodex byla vždy nepovinná. Právě naopak, čl. 552 odst. 2 ve spojení s přílohou 76 stanovuje výjimku z uvedeného obecného pravidla. Nezávaznou povahu závěrů výboru nelze vyvodit z obecného pravidla, že podání k výboru je nepovinné. V důsledku toho nemůže uvedený argument sám o sobě prokázat nepřislusnost Soudního dvora ohledně posuzování platnosti jeho závěrů.

27. Soudní dvůr již měl příležitost vyjádřit se k právní povaze stanovisek různých výborů. V rozsudku Dittmeyer¹² rozhodl, že stanoviska výboru pro nomenklaturu, ačkoli „představují významný způsob zajištění jednotného používání společného celního sazebníku celními orgány členských států a jako taková mohou být považována za právoplatný prostředek pro výklad sazebníku“, „nejsou právně závazná, takže je případně třeba zkoumat, zda jejich znění je v souladu se samotnými ustanoveními společného cel-

ního sazebníku a nemění jeho význam“. Tato judikatura byla potvrzena v rozsudcích Chem-Tec¹³ a Develop Dr. Eisbein¹⁴ pro vysvětlující poznámky rady pro celní spolupráci a v rozsudku Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht¹⁵ pro doplňkové poznámky kombinované nomenklatury.

28. V rozsudku Wagner¹⁶ použil Soudní dvůr obdobné odůvodnění, když se Tribunal administratif de Paris dotazoval na platnost poznámky č. 2 přílohy I sdělení Komise ze dne 11. března 1981 týkající se dovozních a vývozních licencí a osvědčení o stanovení náhrady předem pro zemědělské produkty (Úř. věst. C 52, s. 2). Soudní dvůr sice odmítl rozhodnout o platnosti sdělení, jež není právně závazné, ale pro jeho vysvětlující povahu zkoumal, zda podává správný výklad platného práva Společenství¹⁷.

29. Nezávazná povaha aktů výboru je dána funkcí, již vykonává. Za účelem prokázání, zda se výše uvedená judikatura vztahuje i na závěry výboru, jak ve svých vyjádřeních tvrdí Komise, je třeba uvést roli, kterou výboru svěřuje celní kodex. Sedmý bod odůvodnění kodexu uvádí, „že by měl být zřízen Výbor

11 — Citováno v bodě 7 tohoto stanoviska.

12 — Rozsudek ze dne 15. února 1977 (C-69/76 a C-70/76, Recueil, s. 231, bod 4).

13 — Rozsudek ze dne 11. července 1980 (C-798/79, Recueil, s. 2639, bod 11).

14 — Rozsudek ze dne 16. června 1994 (C-35/93, Recueil, s. I-2655, bod 21).

15 — Rozsudek ze dne 12. ledna 2006 (C-311/04, Sb. rozh. s. I-609, body 27 a 28).

16 — Rozsudek ze dne 8. dubna 1992 (C-94/91, Recueil, s. I-2765).

17 — Viz výše uvedený rozsudek Wagner, bod 17.

pro celní kodex k zajištění úzké a účinné spolupráce mezi členskými státy a Komisí“. Článek 4 bod 24 celního kodexu definuje postup projednávání ve výboru podle článků 247 a 247a, jakož i článků 248 a 248a kodexu. Působnost výboru, jak ji vymezuje článek 249, zahrnuje jakékoli otázky týkající se celních předpisů. Po zběžném přečtení celního kodexu lze obecněji konstatovat, že výbor se vyjadřuje v případech, kdy je třeba upřesnit fungování některých celních režimů¹⁸, stanovit zvláštní případy a podmínky, za nichž se použijí některá ustanovení¹⁹, či vymezit působnost některých výjimek a odchylek²⁰. Projednáním ve výboru lze rovněž stanovit případy, na něž kodex nepamatuje²¹, lhůty²², sazby či mezní hodnoty²³. Konečně může výbor posuzovat hospodářské podmínky, jež je potřebné splnit pro využívání některých celních režimů, a to na základě ustanovení čl. 117 písm. c) pro využívání aktivního zušlechťovacího styku a čl. 133 písm. e) pro využívání režimu přepracování pod celním dohledem. Výbor může jednat v nejrůznějších situacích v rámci řídicího, regulačního anebo poradního postupu²⁴. V projednávaném případě se otázka před-

kládajícího soudu týká situace, kdy výbor přijímá individuální rozhodnutí o přiznání nebo zamítnutí zvláštního celního režimu přepracování pod celním dohledem.

30. Otázkou, již je třeba si s ohledem na výše uvedenou judikaturu Soudního dvora týkající se právní závaznosti závěrů výborů položit, je, zda může být výklad práva Společenství podaný výborem závazný pro příslušný celní orgán. V tomto ohledu stačí připomenout, že čl. 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu mluví o pouhém „zohlednění“ závěrů výboru celními orgány, a že z něj tudíž závaznost závěrů pro vnitrostátní orgány nevyplývá.

31. V tomto ohledu se nelze řídit důvody, které na jednání předložila nizozemská vláda, a sice že z povinnosti konzultovat s Výborem pro celní kodex stanovené článkem 552 prováděcího nařízení k celnímu kodexu vyplývá i závazný charakter závěrů, jež výbor v tomto rámci přijímá. Povinnost konzultovat s výborem totiž nelze postavit na roveň povinnosti řídit se jeho závěry.

32. V situaci, kdy příslušné celní orgány nejsou povinny řídit se závěry výboru, není

18 — Článek 147 odst. 2 pro režim aktivního zušlechťovacího styku.

19 — Články 131 pro režim přepracování pod celním dohledem, 141 pro dočasné použití zboží na celním území, 164 pro vnitřní tranzit.

20 — Články 124 odst. 3, 142 odst. 2, 148 písm. b), 182 odst. 2, 178 odst. 2 a 200.

21 — Pro navrácení cla čl. 239 odst. 1, pro způsoby poskytnutí jistoty článek 197.

22 — Články 118 odst. 4, 128 odst. 3 a 172 odst. 2.

23 — Články 214 odst. 3, 217 odst. 1 písm. c) a 240.

24 — Viz dokument TAXUD/741/2001, kterým se stanovuje jednací řád Výboru pro celní kodex přijatý dne 5. prosince 2001.

na místě zpochybňovat jejich platnost nezávisle na konečném rozhodnutí celních orgánů, které jediné má charakter konečného rozhodnutí s právně závaznými účinky. Jak na jednání správně zdůraznila Komise, závěry výboru nemají povahu konečného rozhodnutí. Proto lze platnost závěrů výboru, jejichž přijetí předchází konečnému rozhodnutí příslušného orgánu, přezkoumat jediné nepřímou, a to při přezkumu konečného rozhodnutí před vnitrostátním soudem²⁵.

33. Nezávazný charakter závěrů výboru neumožňuje dovolávat se nedostatku kontroly jejich legality, jak ve svých písemných vyjádřeních učinila nizozemská vláda. Z toho plyne, že závěry výboru nemohou být předmětem řízení o předběžné otázce ohledně platnosti. Je ovšem důležité, aby měl příslušný orgán, který rozhoduje o žádosti o udělení povolení k přepracování pod celním dohledem, možnost odchýlit se od závěrů výboru a případně přijmout jiné než navrhované řešení, dojde-li vlastním posouzením okolností případu k odlišným závěrům.

34. Praxe nizozemských orgánů řídit se automaticky závěry výboru, jsou-li závěry zamítavé, totiž není stanovena právem Spo-

lečenství. Právě naopak, čl. 133 písm. e) celního kodexu je třeba vykládat tak, že vnitrostátním celním orgánům dává při rozhodování o žádosti o udělení povolení k přepracování pod celním dohledem diskreční pravomoc. Prostor pro jejich uvážení je ohraničen pouze povinností zohlednit uvedené závěry na základě čl. 504 odst. 4 prováděcího nařízení k celnímu kodexu. Kdyby právo Společenství vytvořilo systém, v němž by vnitrostátní celní orgány byly vázány závěry výboru doporučujícími zamítnout udělení povolení k přepracování pod celním dohledem, bylo by potom nezbytné stanovit, aby měl procesní subjekt možnost napadnout závěry výboru, které by vůči němu měly účinky konečného rozhodnutí. Kdyby stačilo, aby se vnitrostátní orgány při odůvodňování svých rozhodnutí řídily závěry výboru, a kdyby tyto závěry vůbec nepodléhaly soudní kontrole, byly by procesní subjekty zbaveny soudní ochrany, což by bylo nepřijatelné. V systému stanoveném celním kodexem tak tomu ovšem být nesmí.

35. Proto navrhuji Soudnímu dvoru, aby na třetí otázku odpověděl, že platnost závěrů výboru vydaných podle čl. 133 písm. e) celního kodexu nemůže být přezkoumána v rámci řízení o předběžné otázce. Není tedy namístě odpovídat na čtvrtou otázku.

25 — Rozsudek ze dne 10. února 1998, Německo v. Komise (C-263/95, Recueil, s. I-441).

C – Výklad spojení „aniž by byly nepříznivě dotčeny zásadní zájmy výrobců podobného zboží ve Společenství“ podle čl. 133 písm. e) celního kodexu (první otázka)

36. Předkládající soud si přeje zjistit, zda je třeba v rámci posuzování předcházejícího případnému udělení povolení k přepracování pod celním dohledem podle čl. 133 písm. e) celního kodexu brát v úvahu pouze trh s hotovými výrobky anebo zda je nutné rovněž posoudit ekonomickou situaci na trhu se surovinami používanými pro výrobu hotových výrobků.

37. Komise i řecká a nizozemská vláda navrhuje dospět k závěru, že z čl. 133 písm. e) celního kodexu vyplývá povinnost posoudit jak zájmy výrobců přepracovaných výrobků, tak zájmy výrobců zboží podobného tomu, jehož je použito při přepracování. Coberco Dairy Foods se naproti tomu domnívá, že jedinými relevantními, jsou zájmy výrobců hotových výrobků ve Společenství.

38. Aby bylo možné se rozhodnout pro jeden z výkladů, je třeba nejprve připomenout, že režim přepracování pod celním dohledem je zvláštním režimem, který se odchyluje od obecného pravidla. Podmínky pro jeho udělení je tedy nutné vykládat restriktivně.

39. Text ustanovení čl. 133 písm. e) celního kodexu, který se odvolává na „zásadní zájmy výrobců podobného zboží ve Společenství“, neurčuje, zda jsou tím myšleni výhradně výrobci hotových výrobků anebo zda jsou zahrnuti i producenti surovin používaných k výrobě hotových výrobků. Komise na základě francouzské, italské, španělské a řecké jazykové verze navrhuje, aby pojem „zboží“ byl užíván ve smyslu zboží podobného tomu, jež má být přepracováno. Tento argument však není zcela přesvědčivý, jelikož v uvedeném ustanovení není nic, co by bylo s to vyloučit, aby slovním spojením „podobné zboží“ byly naopak myšleny přepracované výrobky. Přesně tato nejednoznačnost přiměla předkládající soud, aby požádal Soudní dvůr o výklad.

40. Výklad čl. 133 písm. e) celního kodexu tedy nelze postavit pouze na jeho znění, ale je třeba brát zřetel na jeho kontext a na jeho účel²⁶.

41. Coberco Dairy Foods na podporu jí navrhovaného výkladu připomíná kontext čl. 133 písm. e) celního kodexu. V této souvislosti porovnává hospodářské podmínky, jejichž splnění je nutné pro udělení režimu aktivního zušlechťovacího styku podle čl. 117 písm. c) kodexu, který odkazuje na „zásadní zájmy producentů ve Společen-

²⁶ – Viz například rozsudek ze dne 6. října 1982, CILFIT (C-283/81, Recueil, s. 3415, bod 20), a ze dne 17. listopadu 1983, Merck (C-292/82, Recueil, s. 3781, bod 12).

ství“, a hospodářské podmínky pasivního zušlechťovacího styku uvedené v článku 148 kodexu, podle nichž je nutné zohlednit „zásadní zájmy zpracovatelů ve Společenství“. Podle Coberco Dairy Foods užití jiného pojmu v čl. 133 písm. e) celního kodexu znamená, že se toto ustanovení vztahuje pouze na výrobce hotových výrobků. Dle mého názoru ovšem z použití odlišných pojmů v různých ustanoveních celního kodexu takový závěr nevyplývá. Z uvedeného srovnání spíše naopak plyne, že každý článek je třeba vykládat se zřetelem na příslušný celní režim, jehož se týká, jelikož ani čl. 133 písm. e), ani článek 117 s určitostí nestanoví, na které výrobce ve Společenství se jejich ustanovení vztahují.

42. Účel režimu přepracování pod celním dohledem je stanoven v odůvodnění nařízení Rady (EHS) č. 2763/83 ze dne 26. září 1983 o celním režimu umožňujícím přepracování zboží pod celním dohledem před jeho propuštěním do volného oběhu²⁷, které přepracování zavedlo. Tento režim byl vytvořen s cílem zmírnit důsledky některých celních anomálií: „v některých zvláštních případech směřuje proclení a zdanění zboží podle jeho tarifního zařazení či jeho stavu v okamžiku dovozu k překročení hranice ekonomicky odůvodněného daňového a tarifního zatížení,

což některé hospodářské činnosti může přimět k přesunu mimo území Společenství“²⁸. Režim přepracování pod celním dohledem byl tedy zaveden za účelem boje proti přesouvání zpracovatelských činností mimo území Společenství vyvolaného skutečností, že náklady na dovoz surovin převyšovaly náklady na vývoz hotových výrobků z těchto surovin.

43. Ochrana výrobců hotových výrobků ve Společenství je tedy hlavním účelem tohoto režimu. Nicméně, jak zdůrazňuje Komise ve svých vyjádřeních, příliš liberální udělování tohoto zvláštního režimu by mohlo vést ke střetu zájmů mezi výrobcí hotových výrobků a producenty komodit ve Společenství, přičemž ti první by byli upřednostněni na úkor druhých. Režim přepracování pod celním dohledem neusiluje o vytvoření hierarchie výrobců. Právě naopak, nutnost smíření cla a společné zemědělské politiky²⁹ se v celním kodexu projevuje tím, že kodex stanoví přísnější podmínky pro udělování povolení k přepracování pod celním dohledem na výrobky podléhající společné organizaci trhu. Pro tento druh výrobků je totiž konzultace s výborem povinná, a to na základě článku 552 prováděcího nařízení k celnímu kodexu. Jak správně podotkla řecká vláda,

27 — Úř. věst. L 272, s. 1.

28 — První bod odůvodnění nařízení č. 2763/83.

29 — Čtvrtý bod odůvodnění celního kodexu.

uvedené smíření může být zaručeno jedině takovým výkladem čl. 133 písm. e) celního kodexu, který bude trvat na zohlednění zájmů producentů surovin i výrobců hotových výrobků.

44. Krom toho, jak uvádí ve svých vyjádřeních italská vláda, režim přepracování pod celním dohledem zvyhodňuje producenty surovin mimo Společenství, neboť jejich výrobky jsou osvobozeny od dovozního cla. Tím pádem se při udělování režimu jeví posouzení situace producentů tohoto zboží ve Společenství jako logické. Na rozdíl od tvrzení, která na jednání přednesla Coberco Dairy Foods, je tedy namísto zohlednit situaci producentů cukru ve Společenství, a to i kdyby Coberco Dairy Foods neměla v úmyslu používat při výrobě svých nápojů cukr vyrobený ve Společenství.

45. Dodejme ještě, že kdyby byly zohledněny pouze zájmy výrobců hotových výrobků ve Společenství, mohl by se režim přepracování pod celním dohledem odchýlit od svých cílů. Proto může být režim přepracování pod celním dohledem, stejně jako režim aktivního zušlechťovacího styku, jehož je doplňkem, udělen pouze tehdy, pokud je stanoveno, že nejsou dotčeny zásadní zájmy výrobců ve Společenství jako celku, to znamená jak výrobců hotových výrobků, tak producentů komodit.

46. Navrhují proto předkládajícímu soudu odpovědět, že čl. 133 písm. e) celního kodexu je třeba vykládat tak, že pro udělení povolení k přepracování pod celním dohledem se vyžaduje celkové posouzení zájmů producentů surovin i výrobců hotových výrobků.

D – Výklad výrazu „vytvoření nebo udržení přepracovatelských aktivit“ uvedeného v čl. 502 odst. 3 prováděcího nařízení k celnímu kodexu (druhá otázka)

47. Předkládající soud se Soudního dvora dotázal také na výklad čl. 502 odst. 3 prováděcího nařízení k celnímu kodexu, který odkazuje na „vytvoření nebo [na] udržení přepracovatelských aktivit“. Konkrétněji směřuje otázka ke zjištění, zda počet nově vytvořených pracovních míst je v tomto ohledu relevantním kritériem.

48. Coberco Dairy Foods tvrdí, že v rámci čl. 502 odst. 3 prováděcího nařízení k celnímu kodexu není počet nově vytvořených anebo udržovaných pracovních míst relevantní. Podle nizozemské i řecké vlády a podle Komise je třeba přistoupit k celkovému posouzení, jež musí obsahovat rizika pro dotčené odvětví, míru jeho regu-

lace právními předpisy, jakož i výši investic a počet pracovních míst nově vytvořených anebo udržovaných díky přepracovatelské činnosti.

49. Posuzování vytvoření nebo udržení přepracovatelských aktivit musí být konkrétní a musí zohledňovat aktuální okolnosti. Nestanoví-li předmětné nařízení žádné zvláštní kritérium týkající se počtu nově

vytvořených pracovních míst, není možné existenci takového kritéria dovést. Nicméně, na rozdíl od tvrzení Coberco Dairy Foods, vytvoření či zachování pracovních míst je bezpochyby důležitým prvkem v rozhodování vnitrostátních celních orgánů. Celkové posouzení všech okolností k nim podané žádosti předpokládá totiž i zohlednění hodnoty realizovaných investic, trvalost činnosti a jakýchkoli jiných relevantních skutečností vztahujících se k vytvoření nebo udržení přepracovatelských aktivit.

III – Závěry

50. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky předkládajícího soudu odpověděl následovně:

- „1) Část ‚celní orgány závěry výboru zohlední‘ čl. 504 odst. 4 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění nařízení Komise (ES) č. 444/2002 ze dne 11. března 2002, neznamená, že by uvedené závěry vázaly vnitrostátní orgány, když rozhodují o žádosti o povolení k přepracování pod celním dohledem.

- 2) Závěry výboru pro celní kodex, které mají jen poradní charakter, nemohou být předmětem řízení o předběžné otázce ohledně platnosti podle článku 234 ES. Z jejich poradního charakteru plyne, že se od nich vnitrostátní orgány mohou odchýlit.

- 3) Článek 133 písm. e) nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2700/2000 ze dne 16. listopadu 2000, vyžaduje zohlednění hospodářské situace producentů surovin i výrobců hotových výrobků.

- 4) Posuzování vytvoření nebo udržení přepracovatelských aktivit podle čl. 502 odst. 3 nařízení č. 2454/93 zahrnuje nejen počet nově vytvořených pracovních míst, ale také jakoukoli jinou relevantní skutečnost, jakou je zejména hodnota investice a její trvalost.“