Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 28. ledna 2016 [1]

Věc C-96/15

Saint Louis Sucre, právní nástupkyně společnosti Saint Louis Sucre SNC
proti
Directeur général des douanes et droits indirects

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce tribunal de grande instance de Nanterre (krajský soud, Nanterre, Francie)]

„Dávky z výroby v odvětví cukru — Způsob výpočtu — Převedení zásob na konci hospodářského roku do dalšího období — Postup při zrušení dávek z výroby — Nárok na náhradu — Bezdůvodné obohacení — Svoboda podnikání“

1. Soudní dvůr již měl příležitost – zejména v rozsudcích Jülich I [2] a Jülich II [3] – poskytnout výklad složitých pravidel výpočtu dávek z výroby určených k financování vývozních náhrad v rámci společné organizace trhů v odvětví cukru pro hospodářské roky 2001/02 až 2005/06. V uvedených hospodářských letech měli producenti cukru [4] možnost převést určitý objem zásob do následujícího roku. Počínaje hospodářským rokem 2006/07, který začal dnem 1. července 2006, došlo k reformě společné organizace trhu a byla zrušena přímá vazba mezi financováním vývozních náhrad a dávkami z výroby. Tribunal de grande instance (krajský soud), Nanterre, Francie) nyní žádá Soudní dvůr o zodpovězení otázky, jakým způsobem se mají dávky z výroby použít na zásoby ke dni 30. června 2006, tedy otázky, kterou se Soudní dvůr ve svých rozsudcích Jülich I a Jülich II nezabýval.

Právní rámec

Přehled

2. Společná organizace trhu s cukrem byla zavedena v roce 1967 [5] a později mnohokrát upravena, změněna či reformována, naposledy před dobou rozhodnou v projednávané věci nařízením č. 1785/81 [6] a nařízením č. 2038/99 [7].

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Zuckerfabrik Jülich, spojené věci C-5/06 a C-23/06 až C-36/06, EU:C:2008:260.

3 — Zuckerfabrik Jülich a další, spojené věci C-113/10, C-147/10 a C-234/10, EU:C:2012:591.

4 — V právní úpravě se někdy pojem „producenti“ (producers) používá pro pěstitele za účelem jejich odlišení od „výrobců“ (manufacturers), jindy zaměnitelně s pojmem „výrobci“. V tomto textu budu používat pojem „producent“ (producer) jako obecný pojem a pojem „výrobce“ (manufacturer) jen v nezbytných případech v citacích.

5 — Nařízení Rady (EHS) č. 44/67 ze dne 21. února 1967 o některých opatřeních společné organizaci trhů v odvětví cukru pro hospodářský rok 1967/1968 (Úř. věst. 1967 P 40, s. 597).

6 — Nařízení Rady (EHS) č. 1785/81 ze dne 30. června 1981 o společné organizaci trhů v odvětví cukru (Úř. věst. L 177, s. 4).

7 — Nařízení Rady (EHS) č. 2038/1999 ze dne 13. září 1999 o společné organizaci trhů v odvětví cukru (Úř. věst. L 252, s. 1), kterým bylo zrušeno a nahrazeno nařízení č. 1785/81, a které bylo samo následně zrušeno a nahrazeno nařízením č. 1260/2001.

3. V rozhodné době byla společná organizace trhu s cukrem upravena nařízením č. 1260/2001 [8], které bylo přijato s cílem zohlednit poslední vývoj a splnit povinnosti z dohod vyplývajících z Uruguayského kola mnohostranných obchodních jednání. V dohodě o zemědělství se Společenství zavázalo během přechodného období od hospodářského roku 2001/02 do hospodářského roku 2005/06 postupně snižovat podporu vývozu zemědělských produktů, a to především cukru, na který se vztahují produkční kvóty, a to jak z hlediska dotovaného množství, tak z hlediska výše podpory [9].

4. Systém zavedený uvedeným nařízením, který je v něm velmi podrobně popsán, zahrnoval tři třídy produkce, označované jako cukr A, B a C. Na cukr A se vztahovala kvóta odpovídající v zásadě poptávce na vnitřním trhu. Na cukr B se vztahovala další kvóta. Produkce v rámci kvót A a B mohla být buď prodána na vnitřním trhu (kde profitovala z uměle vysokých cen udržovaných intervenčním mechanismem), nebo vyvezena do třetích zemí za pomoci vývozních náhrad, jejichž účelem bylo vyrovnat rozdíl mezi cenou na vnitřním trhu a podstatně nižšími cenami na světovém trhu. Systém náhrad byl vytvořen jako samofinancovaný systém v tom směru, že byl financován základní dávkou z produkce A a B až do výše 2 % intervenční ceny, a případně doplněn další dávkou (až do výše 37,5 % uvedené ceny) výlučně z produkce B. Jakákoli produkce nad rámec těchto kvót byla označována jako cukr C. Tato produkce nemohla být v daném hospodářském roce uvedena na trh Společenství a mohla být buď vyvezena bez poskytnutí náhrady (či uložení dávky), nebo převedena v zásobách do dalšího hospodářského roku, kdy byla následně započtena do kvót A a B přidělených producentovi.

5. Podrobná pravidla k provedení nařízení č. 1260/2001 byla stanovena nařízením č. 314/2002 [10].

6. V roce 2005 byla Unii rozhodnutím WTO [11] uložena povinnost omezit vývoz subvencovaného bílého cukru na objem 1,37 milionu tun, oproti předchozímu ročnímu průměru ve výši 6,5 milionu tun. Bylo tedy třeba provést radikálnější reformu. Nařízení č. 1260/2001 a nařízení č. 314/2002 byla zrušena a s účinností ode dne 1. července 2006 nahrazena nařízením č. 318/2006 [12] a nařízením č. 952/2006 [13]. Kromě toho byla nařízením č. 320/2006 [14] provedena restrukturalizace cukrovarnického průmyslu.

7. Nařízením č. 493/2006 byla stanovena přechodná opatření, kterými byly řešeny problémy spojené s přechodem na nový systém [15].

8 — 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). V odvětví cukru se vyrábí cukr, isoglukóza a inulinový sirup. Vzhledem k tomu, že oba posledně jmenované výrobky zastupují jen velmi malý podíl na trhu a zároveň nejsou relevantní pro účely projednávané věci, budu se nadále zabývat pouze cukrem.

9 — Viz body 9 a 10 odůvodnění nařízení č. 1260/2001.

10 — Nařízení Komise (ES) č. 314/2002 ze dne 20. února 2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro režim kvót v odvětví cukru (Úř. věst. L 50, s. 40; Zvl. vyd. 03/35, s. 190), ve znění zejména nařízení Komise (ES) č. 1140/2003 ze dne 27. června 2003, kterým se v odvětví cukru mění nařízení (ES) č. 779/96, kterým se stanoví prováděcí pravidla, pokud jde o sdělení, a nařízení (ES) č. 314/2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu kvót (Úř. věst. L 160, s. 33; Zvl. vyd. 03/39, s. 172).

11 — Zpráva odvolacího orgánu, *Evropská společenství – vývozní subvence na cukr*, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R, přijatá dne 19. května 2005, DSR 2005:XIII, 6365.

12 — Nařízení Rady (ES) č. 318/2006 ze dne 20. února 2006 o společné organizaci trhů v odvětví cukru (Úř. věst. L 58, s. 1), které bylo s účinností ke dni 1. října 2008 zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů) (Úř. věst. L 299, s. 1).

13 — Nařízení Komise (ES) č. 952/2006 ze dne 29. června 2006 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES) č. 318/2006, pokud jde o řízení vnitřního trhu s cukrem a režim kvót (Úř. věst. L 178, s. 39).

14 — 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 politiky (Úř. věst. L 58, s. 42).

15 — Nařízení 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. 314/2002 (Úř. věst. L 89, s. 11).

Nařízení č. 1260/2001

8. V odůvodnění nařízení č. 1260/2001 bylo mimo jiné uvedeno:

„(9) Důvody, které vedly Společenství k přijetí systému produkčních kvót [...] trvají i nadále. Uvedený systém však byl upraven tak, [...] aby poskytl Společenství nástroje, které by spravedlivým, avšak účinným způsobem zajistily, aby sami producenti plně hradili náklady na odbyt přebytků, které vznikají v důsledku vyšší produkce v porovnání se spotřebou ve Společenství [...]

[...]

(11) Společná organizace trhů v odvětví cukru je v prvé řadě založena na zásadě, že producenti musí nést plnou finanční odpovědnost za ztráty vzniklé v každém hospodářském roce při prodeji té části kvótované produkce Společenství, která převyšuje vnitřní spotřebu [...]

(12) [...] Měl by být zachován systém samofinancování tohoto odvětví prostřednictvím dávek z produkce, jakož i režim produkčních kvót.

(13) Producenti by tak nadále měli nést finanční odpovědnost za úhradu základní dávky z veškeré produkce cukru A a B, která však nesmí přesáhnout 2 % intervenční ceny za bílý cukr, jakož i za úhradu dávky B na produkci cukru B, která může představovat maximálně 37,5 % uvedené ceny. [...]

[...]

(15) V jakémkoliv hospodářském roce může spotřeba, výroba, dovoz, zásoby, převody do dalšího období a průměrná ztráta, která pravděpodobně v režimu samofinancování vznikne, dosáhnout takové úrovně, že produkční kvóty přidělené jednotlivým podnikům v odvětví cukru způsobí, že objem vývozu překročí úroveň stanovenou v [dohodě WTO o zemědělství]. Proto je třeba záruky spojené s kvótami upravovat v každém hospodářském roce tak, aby Společenství mohlo plnit své závazky.“

9. V článku 1 odst. 2 písm. e), f) a g) nařízení č. 1260/2001 byly pojmy „cukr A“ a „cukr B“ vymezeny jako jakékoliv množství cukru vyrobené za určitý hospodářský rok v rámci kvóty A či kvóty B daného podniku, „cukrem C“ se rozumělo jakékoliv množství cukru vyrobené za určitý hospodářský rok buď převyšující součet kvót A a B daného podniku, nebo podnikem, který žádnou kvótou nedisponuje.

10. Součásti hlavy I kapitoly 2 („Kvóty“) byly články 10 až 21. Článek 10 stanovil zejména:

„1. Kapitola 2 se vztahuje na hospodářské roky 2001/02 až 2005/06.

2. Základní množství pro výrobu cukru A a B [...] odpovídají základním množstvím uvedeným v čl. 11 odst. 2.

3. Je nutné dbát na to, aby Společenství plnilo závazky vyplývající z [dohody WTO o zemědělství], a proto záruky na prodej cukru [...] [vyrobeného] v rámci kvótované produkce mohou být pro jeden hospodářský rok nebo více hospodářských let sníženy.

4. Pro účely použití odstavce 3 se zaručené kvótované množství stanoví do 1. října každého hospodářského roku na základě prognóz týkajících se výroby, dovozu, spotřeby, skladování, převodů, exportovatelného zůstatku, jakož i na základě průměrné ztráty, která musí být řešena v rámci systému samofinancování ve smyslu čl. 15 odst. 1 písm. d). Jestliže tyto prognózy ukáží, že exportovatelný zůstatek v daném hospodářském roce je vyšší než maximální množství stanovené v dohodě, zaručené množství se o zjištěný rozdíl sníží [...]

[...]“

11. V článku 11 byla stanovena základní množství A a B pro každý členský stát, jež byla následně rozdělena mezi producenty ve formě kvót A a B. Článek 13 stanovil, že cukr C nelze prodávat na vnitřním trhu a musí být vyvezen v nezměněném stavu do 1. ledna následujícího po skončení daného hospodářského roku nebo převeden podle článku 14.

12. Článek 14 odst. 1 stanovil:

„Každý podnik se může rozhodnout, že celé množství cukru vyrobené nad stanovenou kvótu nebo jeho část převede do následujícího hospodářského roku, v němž bude považováno za součást produkce tohoto roku. Toto rozhodnutí je neodvolatelné.

Každý podnik se může rozhodnout, že celý objem výroby cukru A a cukru B, která se po použití čl. 10 odst. 3 až 6 stala výrobou cukru C, nebo část této výroby převede do následujícího hospodářského roku, v němž bude považována za součást produkce tohoto roku. Toto rozhodnutí je rovněž neodvolatelné. [...]“ [16]

13. Pokud jde o výpočet dávek z výroby k pokrytí nákladů Společenství na prodej přebytečné produkce, čl. 15 odst. 1 až 4 stanovil zejména:

„1. Před koncem každého hospodářského roku je třeba zjistit:

a) předpokládané množství cukru A a B [...] vyrobeného během daného hospodářského roku;

b) předpokládané množství cukru [...] prodaného ke spotřebě v rámci Společenství v daném hospodářském roce;

c) exportovatelný přebytek vypočtený tak, že od množství uvedeného pod písmenem a) se odečte množství uvedené pod písmenem b);

d) předpokládanou průměrnou ztrátu nebo předpokládaný průměrný výnos z tuny cukru vyplývající ze závazků v oblasti vývozu, které musí být v daném hospodářském roce splněny.

Tato průměrná ztráta nebo průměrný výnos se rovná rozdílu mezi celkovou výší náhrad a celkovou výší dávek[[17]] odpovídajících celkové hmotnosti produktů vyvážených na základě daných závazků;

e) předpokládanou celkovou ztrátu nebo předpokládaný celkový výnos stanovené tak, že přebytek uvedený v písmenu c) se vynásobí průměrnou ztrátou nebo průměrným výnosem podle písmene d).

2. Před koncem hospodářského roku 2005/06 [...] se kumulovaně za hospodářské roky 2001/02 až 2005/06 zjišťují tyto údaje:

a) exportovatelný přebytek stanovený v závislosti na konečné produkci cukru A a B [...] na jedné straně a konečném množství cukru [...] prodaném za účelem spotřeby v rámci Společenství na druhé straně;

16 — Znění uvedeného článku bylo takřka totožné se zněním článku 27 nařízení č. 1785/81 a článku 32 nařízení č. 2038/99, z nichž bylo převzato.

17 — Jelikož dávky z vývozu nebyly nikdy uloženy, představoval „[rozdíl] mezi celkovou výší náhrad a celkovou výší dávek“ jednoduše celkovou výši náhrad.

b) průměrná ztráta nebo průměrný výnos z tuny cukru vyplývající z příslušných celkových závazků v oblasti vývozu a stanovené početní metodou popsanou v písmenu d), druhém pododstavci odstavce 1;

c) celková ztráta nebo celkový výnos vypočtené tak, že přebytek podle písmene a) se vynásobí průměrnou ztrátou nebo průměrným výnosem podle písmene b);

d) celková částka stanovených základních dávek z výroby a dávek B.

Předpokládaná celková ztráta nebo předpokládaný celkový výnos podle odst. 1 písm. e) se upraví podle zjištěného rozdílu mezi částkami uvedenými v písmenech c) a d).

3. Pokud by údaje zjištěné podle odstavce 1, upravené podle odstavce 2 [...], znamenaly předpokládanou celkovou ztrátu, vydělí se tato ztráta předpokládaným množstvím cukru A a B [...], které má být vyrobeno v rámci daného hospodářského roku. Výsledná částka se předloží k úhradě producentům jako [základní dávka z výroby] vztahující se na jejich produkci cukru A a B [...]

[...]

4. Pokud maximální povolená [základní dávka z výroby] plně nepokryje celkovou [ztrátu uvedenou v odst. 3 prvním pododstavci, zbývající množství je vyděleno] předpokládaným množstvím cukru B [...], které má být vyrobeno v rámci daného hospodářského roku. Výsledná částka se předkládá k úhradě producentům jako dávka B z jejich produkce cukru B [...]

[...]“

14. Článek 15 odst. 8 upravoval přijetí podrobných pravidel použití vybraných dávek [18].

Nařízení č. 314/2002

15. Na základě mimo jiné čl. 15 odst. 8 nařízení č. 1260/2001 přijala Komise nařízení č. 314/2002, jehož čl. 6 odst. 4 původně stanovil:

„Množství, které má být zjištěno podle čl. 15. odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1260/2001, se stanoví na základě součtu těchto množství:

a) množství cukru [...] převzatá ve Společenství pro přímou spotřebu nebo pro spotřebu po zpracování ve spotřebitelských odvětvích;

b) množství denaturovaného cukru;

c) množství cukru [...] dovezená ze třetích zemí ve formě zpracovaných produktů.

Od součtu uvedeného v prvním pododstavci se odečte součet množství cukru [...] vyvezených do třetích zemí ve formě zpracovaných produktů a množství základních produktů vyjádřená jako bílý cukr, pro která byla vydána osvědčení pro produkční náhrady uvedená v čl. 7 odst. 3 nařízení (ES) č. 1260/2001.“ [19]

18 — Znění článku 15 nařízení č. 1260/2001 bylo takřka totožné jako znění článku 28 nařízení č. 1785/81 a článku 33 nařízení č. 2038/99, z nichž bylo převzato (rovněž viz rozsudek Eridania zuccherifici nazionali a další, 250/84, EU:C:1986:22, body 9 a 10).

19 — Článek 7 odst. 3 se týkal cukru použitého v chemickém průmyslu. Původní znění čl. 6 odst. 4 bylo z hlediska svého obsahu velmi obdobné čl. 5 odst. 5 prvnímu pododstavci nařízení Komise (EHS) č. 1443/82 ze dne 8. června 1982, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro režim kvót v odvětví cukru (Úř. věst. L 158, s. 17), jež stanovilo prováděcí pravidla k nařízení č. 1785/81 a které bylo zrušeno a nahrazeno nařízením č. 314/2002.

16. Uvedený text byl s účinností ode dne 1. července 2003 nahrazen nařízením č. 1140/2003. Změněné ustanovení znělo takto:

„Množství převzaté pro spotřebu ve Společenství, které má být zjištěno podle čl. 15 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. a) nařízení (ES) č. 1260/2001, se stanoví na základě součtu množství [...]:

a) uskladněných na začátku hospodářského roku;

b) vyrobených v rámci kvót A a B;

c) dovezených v nezměněném stavu;

d) obsažených v dovezených zpracovaných produktech.

[Od] součtu uvedeného v prvním pododstavci se odečtou [množství[20]] [...]:

a) vyvezená v nezměněném stavu;

b) obsažená ve vyvezených zpracovaných produktech;

c) uskladněná na konci hospodářského roku;

d) pro která byla vydána osvědčení o produkční náhradě podle čl. 7 odst. 3 nařízení (ES) č. 1260/2001.

[...]“

17. Komise na jednání v projednávané věci sdělila, že uvedená změna ve znění daného ustanovení nepředstavovala změnu metody výpočtu, nýbrž pouze jasnější a výslovnější popis uvedené metody; společnost Saint Louis Sucre toto tvrzení nezpochybnila.

Nařízení č. 493/2006

18. Komise přijala nařízení č. 493/2006 mimo jiné na základě článku 44 nařízení č. 318/2006, který umožňoval přijetí přechodných opatření k usnadnění přechodu ze situace na trhu v hospodářském roce 2005/06 k situaci na trhu v hospodářském roce 2006/07 zejména snížením množství, které může být vyrobeno v rámci kvót.

19. V bodě 8 odůvodnění nařízení č. 493/2006 bylo uvedeno, že pro výpočet, stanovení a výběr dávek z výroby za hospodářský rok 2005/06 se budou po 30. červnu 2006 nadále používat zejména některá ustanovení nařízení č. 314/2002. Uvádí se zde dále: „Dávky se vypočítají na základě statistických údajů, které jsou pravidelně aktualizovány. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o poslední stanovení dávek za celé období od hospodářského roku 2001/02 do hospodářského roku 2005/06 bez pozdější možnosti upravit výpočty podle aktualizovaných údajů, jak tomu bylo v předchozích letech, by bylo vhodné odložit výpočet a stanovení dávek na 15. únor 2007 s cílem zaručit spolehlivost výpočtů a správnost použitých statistických údajů.“

20 — V anglickém textu změněném nařízením č. 1140/2003 nejsou obsažena slova uvedená v hranatých závorkách. Z ostatních jazykových verzí, z verze předcházející dotčené změně a i z logické úvahy však vyplývá, že uvedená slova jsou nezbytná k zajištění správného významu textu.

20. Podle článku 6 nařízení č. 493/2006 se proto nařízení č. 314/2002 v platném znění použilo pro stanovení a výběr dávek z výroby za hospodářský rok 2005/06, včetně oprav týkajících se výpočtu dávek za hospodářské roky 2001/02 až 2004/05 stanovených v čl. 15 odst. 2 nařízení (ES) č. 1260/2001. Podle čl. 12 odst. 3 písm. a) nařízení č. 493/2006 se částky dávek pro hospodářský rok 2005/06 stanovily do 15. února 2007.

Reformovaný systém

21. Základními cíli reformy z roku 2006 bylo zajistit konkurenceschopnost snížením nevýdělečné produkční kapacity, stabilizovat trhy při současném zajištění dostupnosti dodávek a omezit společenské a hospodářské dopady na zemědělské obyvatelstvo v dotčených regionech. Hlavní aspekty uvedené reformy byly následující: snížené produkční kvóty, postupné snižování cen, (v konečném důsledku) zastavení mechanismu vývozních náhrad a restrukturalizační a diverzifikační opatření financovaná z dočasného restrukturalizačního fondu [21].

22. Pokud jde o kvóty, článek 7 nařízení č. 318/2006 zavedl jedinou nerozlišenou kvótu, a to ve výši součtu kvóty A a kvóty B přidělené každému podniku pro hospodářský rok 2005/06. Podle článku 8 však podniky mohly rovněž požádat o přidělení dodatečné kvóty (v rámci celkového limitu na členský stát) oproti úhradě jednorázové částky ve výši 730 eur za tunu.

23. Vývozní náhrady nebyly zrušeny. Články 32 a 33 nařízení č. 318/2006 se týkaly oblasti působnosti a stanovení takových náhrad, které byly přiděleny v letech 2006/07 a 2007/08 [22]. V následujícím roce však byly pozastaveny [23] a od té doby již nebyly poskytnuty. Článek 14 nařízení č. 318/2006 navíc podnikům umožňoval převést do dalšího období celou produkci nad stanovenou kvótu nebo její část, která se poté považovala za součást produkce následujícího hospodářského roku, a to stejným způsobem jako článek 14 nařízení č. 1260/2001 v projednávané věci.

24. Došlo však ke změně prováděcích pravidel financování vývozních náhrad (a společné organizace trhu jako celku). Bod 19 odůvodnění nařízení č. 318/2006 stanovil: „S cílem přispět k financování výdajů spojených se společnou organizací trhů v odvětví cukru by měla být zavedena výrobní dávka.“ Účelem nové dávky bylo tedy financovat všeobecné výdaje, nikoli pouze vývozní náhrady. Její výpočet tak nebyl spojen s výší uvedených náhrad. Článkem 16 odst. 1 nařízení č. 318/2006 byla uvedená výrobní dávka zavedena od hospodářského roku 2007/08 (v roce 2006/07 nebyla vybírána) a čl. 16 odst. 2 stanovil její výši v paušální hodnotě 12 eur za tunu cukru podléhajícího kvótám. Dočasný restrukturalizační fond zřízený nařízením č. 320/2006 však byl financován nezávisle prostřednictvím podstatně vyšší „dočasné restrukturalizační částky“ upravené uvedeným nařízením [24].

21 — Dále viz úvod k zvláštní zprávě Účetního dvora Evropské unie č. 6 pod názvem „Bylo dosaženo hlavních cílů reformy trhu s cukrem?“ (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_06/SR10_06_EN.PDF).

22 — Viz nařízení Komise (ES) č. 958/2006 ze dne 28. června 2006 o stálém nabídkovém řízení v rámci hospodářského roku 2006/07 na stanovení vývozních náhrad bílého cukru (Úř. věst. L 175, s. 49) a nařízení Komise (ES) č. 900/2007 ze dne 27. července 2007 o stálém nabídkovém řízení na stanovení vývozních náhrad bílého cukru do konce hospodářského roku 2007/08 (Úř. věst. L 196, s. 26).

23 — Zejména viz nařízení Komise (ES) č. 947/2008 ze dne 25. září 2008, kterým se pozastavují vývozní náhrady u bílého cukru a u surového cukru, které jsou vyváženy v nezměněném stavu (Úř. věst. L 258, s. 60).

24 — Stanovené ve výši 126,40 eur na tunu kvóty pro hospodářský rok 2006/07, 173,80 eura na tunu kvóty pro hospodářský rok 2007/08 a 113,30 eur na tunu kvóty pro hospodářský rok 2008/09 (článek 11 nařízení č. 320/2006; rovněž viz článek 1).

Nařízení stanovící částky dávek pro hospodářské roky 2002/03 až 2005/06; rozsudky Soudního dvora

25. Nařízením č. 164/2007[25] byly stanoveny dávky z výroby pro hospodářský rok 2005/06. Způsob výpočtu byl stejný jako pro předchozí čtyři hospodářské roky a byla jím stanovena základní dávka z výroby ve výši 6,333 eura za tunu bílého cukru pro cukr A a cukr B, avšak (na rozdíl od předchozích let) bez nutnosti odvádět dávku B.

26. Následně dne 8. května 2008 Soudní dvůr ve svém rozsudku Jülich I prohlásil nařízení stanovící dávky pro hospodářské roky 2002/03 a 2003/04[26] za neplatná, a to v zásadě z důvodu, že ve jmenovateli zlomku umožňujícího výpočet „průměrné ztráty na tunu" pro účely čl. 15 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1260/2001 uvedená nařízení zohledňovala pouze množství vyvezená v rámci kvót A a B, za něž byly skutečně vyplaceny náhrady, a nezahrnovala zde rovněž množství obsažená ve vyvezených zpracovaných produktech, za něž nebyly žádné vývozní náhrady vyplaceny[27].

27. Komise proto přijala nařízení č. 1193/2009[28], kterým změnila nejen nařízení, jež byla prohlášena za neplatná, ale rovněž nařízení č. 164/2007, a to na základě revidovaného výpočtu, kterým byly mírně upraveny některé dotčené dávky z výroby (snížení základní dávky z částky 6,333 eura na 6,133 eura za tunu bílého cukru pro cukr A a B v nařízení č. 164/2007).

28. Dne 11. prosince 2010 vydala Komise sdělení, „kterým se stanoví formální uznání, že určitý počet aktů práva Evropské unie v oblasti zemědělství se stal bezúčinným"[29], a to včetně nařízení č. 164/2007, z důvodu, že „dávky byly přepočteny v nařízení [č.] 1193/2009". Komise dále uvedla, že v důsledku zmíněného sdělení se vyjmenované akty „odstraní z aktivního acquis", a Úřad pro publikace byl vyzván, aby tyto akty vyňal z adresáře platných právních předpisů Evropské unie, i když nebyly formálně zrušeny.

29. Soudní dvůr však následně rozsudkem Jülich II prohlásil dne 27. září 2012 za neplatné i nařízení č. 1193/2009, a to v zásadě s odůvodněním, že Komise ve svých revidovaných výpočtech zahrnula do „celkové výše náhrad" pro účely čl. 15 odst. 1 písm. d) nařízení č. 1260/2001 (čitatel zlomku umožňujícího vypočítat průměrnou ztrátu) všechny dostupné náhrady, a nikoli jen ty, které byly skutečně vyplaceny.

25 — Nařízení Komise (ES) č. 164/2007 ze dne 19. února 2007, kterým se pro hospodářský rok 2005/06 stanoví částky na dávky z výroby v odvětví cukru (Úř. věst. L 51, s. 17).

26 — Nařízení Komise (ES) č. 1762/2003 ze dne 7. října 2003, kterým se pro hospodářský rok 2002/03 stanoví dávky z výroby v odvětví cukru (Úř. věst. L 254, s. 4), a nařízení Komise (ES) č. 1775/2004 ze dne 14. října 2004, kterým se pro hospodářský rok 2003/04 stanoví dávky z výroby v odvětví cukru (Úř. věst. L 316, s. 64)

27 — Ve svém usnesení SAFBA, spojené věci C-175/07 až C-184/07, EU:C:2008:543, Soudní dvůr prohlásil rovněž za neplatné nařízení Komise (ES) č. 1686/2005 ze dne 14. října 2005, kterým se pro hospodářský rok 2004/05 stanoví částky na dávky z výroby a koeficient doplňkové dávky v odvětví cukru (Úř. věst. L 271, s. 12).

28 — Nařízení Komise (ES) č. 1193/2009 ze dne 3. listopadu 2009, kterým se opravují nařízení (ES) č. 1762/2003, (ES) č. 1775/2004, (ES) č. 1686/2005 a (ES) č. 164/2007 a kterým se pro hospodářské roky 2002/03, 2003/04, 2004/05 a 2005/06 stanoví částky na dávky z výroby v odvětví cukru (Úř. věst. L 321, s. 1).

29 — Úř. věst. 2010, C 336, s. 1.

30. Rada následně přijala nařízení č. 1360/2013 [30]. V odůvodnění uvedeného nařízení se poukazuje na rozsudky Soudního dvora Jülich I a Jülich II, a uvádí se dále zejména:

„(11) Proto by měly být stanoveny dávky v odvětví cukru ve vhodné výši. Pro vývozy [...] by ‚průměrná ztráta' ve smyslu čl. 15 odst. 1 písm. d) nařízení (ES) č. 1260/2001 měla být vypočtena vydělením skutečně vyplacených náhrad vyvezeným množstvím, ať již byla náhrada vyplacena, či nikoli. ‚Exportovatelný přebytek' ve smyslu čl. 15 odst. 1 písm. c) nařízení (ES) č. 1260/2001 by rovněž měl být vypočten při zahrnutí všech vývozů, ať již za ně byly vyplaceny náhrady, či nikoli.

[...]

(21) V případě hospodářského roku 2005/06 je výsledkem použití metody uvedené v 11. bodě odůvodnění základní výrobní dávka ve výši 1,2335 %, přičemž dávky B není zapotřebí. Nově vypočítaná celková ztráta je zcela pokryta příjmy ze základní výrobní dávky, a tudíž není pro tento hospodářský rok zapotřebí stanovit doplňkový koeficient uvedený v čl. 16 odst. 2 nařízení (ES) č. 1260/2001.

[...]"

31. Podle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 1360/2013 se dávky z výroby pro hospodářské roky 2001/02 až 2005/06 stanovují podle bodu 1 přílohy. Základní dávka takto stanovená pro hospodářský rok 2005/06 činila 7,794 eura za tunu bílého cukru; pro všechny ostatní hospodářské roky zůstala beze změny ve výši 12,638 eura za tunu. Dávka B zůstala beze změny pro roky 2001/02, 2004/05 a 2005/06 (kdy měla nulovou hodnotu), pro rok 2002/03 byla snížena z částky 126,139 eura na částku 103,447 eura za tunu a pro rok 2003/04 z částky 170,929 eura na částku 109,061 eura za tunu.

Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

32. Společnost Saint Louis Sucre je producent cukru se sídlem ve Francii, která v rozhodné době podléhala společné organizaci trhů v odvětví cukru, a byla tedy povinna platit dávky z výroby v souladu s nařízením č. 1260/2001.

33. Výběr těchto dávek provádí francouzský Direction des douanes et droits indirects (generální ředitelství cel a nepřímých daní; dále jen „správce daně") podle všeobecného daňového zákoníku a podle pravidel v oblasti nepřímých daní.

34. Vzhledem k tomu, že se společnost Saint Louis Sucre SA domnívala, že za hospodářský rok 2005/06 jí neměla být uložena povinnost hradit dávky na financování vývozních náhrad na základě množství zásob, která nebyla vyvezena v okamžiku ukončení společné organizace trhů, která tyto odvody a náhrady upravovala, podala dne 28. prosince 2008 odvolání, ve kterém se domáhala náhrady částky ve výši 158 982 544 eur [31] a které správce daně zamítl dopisem ze dne 30. září 2009.

30 — Nařízení Rady (EU) č. 1360/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví dávky z výroby v odvětví cukru pro hospodářské roky 2001/02, 2002/03, 2003/04, 2004/05 a 2005/06, koeficient nezbytný k výpočtu doplňkové dávky pro hospodářské roky 2001/02 a 2004/05 a částky, jež mají hradit výrobci cukru prodejcům cukrové řepy z důvodu rozdílu mezi maximální dávkou a dávkou, jež má být účtována za hospodářské roky 2002/03, 2003/04 a 2005/06 (Úř. věst. L 343, s. 2). Nařízení č. 1360/2013 přijala na základě čl. 43 odst. 3 SFEU Rada a nikoli Komise, protože bylo zrušeno nařízení č. 1260/2001 a Komise tak již nebyla zmocněna taková nařízení přijímat (viz bod 3 důvodové zprávy k návrhu Komise nařízení č. 1360/2013; rovněž viz mé stanovisko ve věci Zuckerfabrik Jülich, společné věci C-113/10, C-147/10 a C-234/10, EU:C:2011:701 (rozsudek Jülich II), body 60 až 72).

31 — Z tvrzení učiněných společností Saint Louis Sucre na jednání patrně vyplývá – oproti údajům předloženým Komisí – že tato vysoká částka odpovídá odhadovanému podílu společnosti (na základě jejího podílu na trhu mírně přesahujícího 6 %) na *všech* částkách jednak základních dávek a jednak dávek B vybraných z cukru ve *všech* členských státech za *všechny* hospodářské roky v období 2001/02 až 2005/06. V takovém případě by její nárok šel vysoko nad rámec toho, co by případně vyplývalo z úpravy spočívající pouze v nezohlednění množství zásob ke dni 30. června 2006 pro účely výpočtu.

35. Dne 19. listopadu 2009 napadla společnost Saint Louis Sucre zamítnutí svého odvolání žalobou k předkládajícímu soudu a zároveň navrhla, aby soud předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu a platnosti předpisů použitelných v dané době. Řízení bylo dne 6. září 2010 na návrh účastníků přerušeno, a to do doby vydání rozsudku Soudního dvora Jülich I. Po vydání rozsudků Jülich I a Jülich II a po přijetí nařízení č. 1360/2013 uzavřela společnost Saint Louis Sucre dne 5. března 2014 svá vyjádření k předkládajícímu soudu.

36. Uvedla, že ačkoli nařízení č. 1360/2013 umožňuje výpočet výše požadované náhrady, otázka náhrady dávek týkajících se zásob cukru, které nebyly vyvezeny na konci společné organizace trhů v odvětví cukru, zůstává nezodpovězena, neboť nařízení č. 318/2006 zrušilo mechanismus dávek z výroby. Poukazuje přitom na obecné cíle společné organizace trhů v odvětví cukru zavedené mimo jiné nařízením č. 1260/2001, a zejména podmínku samofinancování, která se již neuplatní, s tím, že část uhrazených dávek nesloužila k financování vývozů, nýbrž k obohacení Evropské unie. Zásoby cukru podléhajícího kvótám v objemu 5 669 000 tun, které byly na skladě ke dni 30. června 2006, byly zaúčtovány jako exportovatelný přebytek, nebyly však vyvezeny a za toto množství nebyla poskytnuta žádná náhrada.

37. Společnost Saint Louis Sucre uvedla, že Soudní dvůr ve svém rozsudku Jülich I potvrdil, že „objemy produktů případně uskladněných na konci hospodářského roku je třeba zaúčtovat jako nespotřebovaná množství za účelem stanovení exportovatelného přebytku, zatímco již pojmově se na tato množství v tomto stadiu opatření na podporu odbytu neuplatnila“ [32], ale nikdy nerozhodoval o důsledcích ukončení tohoto „systému“, které je třeba vyvodit v projednávané věci.

38. Společnost Saint Louis Sucre má za to, že čl. 15 odst. 2 ve spojení s čl. 15 odst. 8 nařízení č. 1260/2001 umožňoval náhradu dávek z výroby v případě neobnovení mechanismu. Komise byla tedy za účelem zajištění účinnosti článku 15 nařízení č. 1260/2001 povinna přijmout přechodná opatření upravená v článku 44 nařízení č. 314/2002. Společnost Saint Louis Sucre se dovolává zákazu bezdůvodného obohacení jako obecné zásady unijního práva a argumentuje tím, že se Komise dopustila zjevně nesprávného posouzení, když měla za to, že nemusí poskytnout náhradu dávek odpovídajících zásobám nevyvezeného cukru, ačkoli ke konci období pro přepočet dávek po skončení společné organizace trhu byla známa tonáž skutečně vyvezeného cukru. Společnost Saint Louis Sucre dodává, že finanční omezení, které její obchodní činnosti způsobily nenahrazené nadměrné dávky, jsou nepřiměřená a nepřípustná a představují zásah do její svobody podnikání.

39. Tribunal de grande instance (krajský soud), Nanterre, proto žádá o rozhodnutí o následujících předběžných otázkách:

„1) Je třeba čl. 15 odst. 2 a 8 [nařízení č. 1260/2001] – uplatňovaný ve světle bodů 9 a 11 odůvodnění tohoto nařízení a rozsudků [Jülich I a Jülich II], a obecných zásad proporcionality, svobody podnikání a zákazu bezdůvodného obohacení v rámci [unijního práva] – vykládat v tom smyslu, že výrobce cukru má právo na náhradu zaplacených dávek z výroby do výše množství cukru podléhajícího kvótám, který byl uskladněn ještě dne 30. června 2006, jelikož režim dávek z výroby nebyl po tomto datu obnoven [nařízením č. 318/2006]?

2a) V případě kladné odpovědi na předchozí otázku, má být výše náhrady dávek výrobcům založena výhradně na tonáži cukru, který se nacházel dne 30. června 2006 na skladě?

2b) V případě záporné odpovědi na předchozí otázku[[33]], má tonáž cukru sloužící jako základ náhrady dávek vycházet ze změn stavu zásob cukru Společenství v období od 1. července 2001 do 30. června 2006?

32 — Bod 39 rozsudku.

33 — Tou je podle mého názoru „otázka 2a“, a nikoli „první otázka“.

3) Může výpočet dávky, kterou je třeba nahradit, přiměřeně vycházet ze součinu zásob cukru, které vyplývají z odpovědi na druhou předběžnou otázku, a váženého průměru ‚průměrných ztrát' zjištěných během společné organizace trhů v letech 2001/2006 nebo má být vypočítán jiným způsobem, a jakým?

4) V případě kladné odpovědi na předchozí otázky, je nařízení č. 164/2007 [...] neplatné?"

40. Písemná vyjádření předložily Soudnímu dvoru společnost Saint Louis Sucre, belgická a francouzská vláda a Evropská komise.

41. V odpovědi na písemné otázky Soudního dvora sdělili zúčastnění svá stanoviska ke statusu nařízení č. 164/2007 a k otázce, zda má mít Soudní dvůr na základě čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu za to, že je žádán o rozhodnutí o platnosti nařízení č. 1360/2013, a Komise předložila Soudnímu dvoru údaje použité pro výpočet výše dávek stanovených posledně jmenovaným nařízením.

42. Na jednání dne 11. května 2015 učinily ústní vyjádření společnost Saint Louis, francouzská vláda a Komise.

Posouzení

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

43. Francouzská vláda tvrdí zejména, že celá žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci je zjevně nepřípustná.

44. Předkládající soud zaprvé neuvedl důvody své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a pouze konstatoval, že předmětem řízení před tímto soudem je spor ohledně výkladu aktu Evropské unie. Předmětný spor se nepokusil vyřešit, nýbrž pouze položil Soudnímu dvoru předběžné otázky navrhované společností Saint Louis Sucre.

45. Zadruhé v předkládacím rozhodnutí není uveden dostatečný popis skutkových okolností původního řízení a dané rozhodnutí tyto okolnosti dostatečně nezohledňuje. V rozsudcích Jülich I a Jülich II bylo Komisi uloženo přijmout opatření nezbytná k odstranění vad nalezených v nařízeních, jež byla prohlášena za neplatná. Producentům cukru byla náhrada s konečnou platností poskytnuta v dubnu 2015 na základě nařízení č. 1360/2013, avšak žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci byla předložena v lednu 2015 bez jakéhokoli ověření, zda budou dotčené předběžné otázky relevantní i po vyplacení náhrady.

46. S argumentací francouzské vlády nesouhlasím.

47. Podle ustálené judikatury platí u předběžných otázek předložených vnitrostátním soudem domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout se takovou předběžnou otázkou zabývat pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které mu jsou položeny [34].

34 — Například viz rozsudek Melki a Abdeli, spojené věci C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 27 a citovaná judikatura.

48. Nutnost dospět k takovému výkladu unijního práva, jaký bude vnitrostátnímu soudu užitečný, však navíc vyžaduje, aby uvedený soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož jsou otázky, které pokládá, zasazeny, nebo alespoň vysvětlil skutkové okolnosti, na nichž jsou uvedené otázky založeny. Předkládací rozhodnutí musí kromě toho uvést přesné důvody, které vedly vnitrostátní soud k tomu, aby si kladl otázky ohledně výkladu unijního práva, a usoudil, že je nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku [35].

49. V projednávané věci je zřejmé, že předkládací rozhodnutí je příliš stručné a neposkytuje Soudnímu dvoru úplný popis právních argumentů přednesených v původním řízení. Mám však za to, že obsahuje dostatečně podrobné vymezení právního a skutkového rámce sporu a jasný je i dosah předběžných otázek. Vnitrostátní soud má za úkol rozhodnout o platnosti konečného výpočtu dávek v okamžiku ukončení systému dávek z výroby ke dni 30. června 2006, a zejména o platnosti zahrnutí množství zásob k uvedenému datu. Komise ani žádná z vlád, které předložily vyjádření, navíc nevykazovala žádné problémy při formulování svého vyjádření na základě předkládacího rozhodnutí [36].

50. Mám tedy za to, že samotná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je v projednávané věci přípustná.

Přípustnost a dosah čtvrté otázky

51. Francouzská vláda vznáší rovněž konkrétní námitku ohledně přípustnosti čtvrté otázky (týkající se platnosti nařízení č. 164/2007), neboť předkládající soud nevysvětluje, z jakého důvodu uvedené nařízení, které bylo nahrazeno nejprve nařízením č. 1193/2009 a poté nařízením č. 1360/2013, může mít význam v původním řízení.

52. V původních písemných vyjádřeních společnost Saint Louis Sucre uváděla, že nařízení č. 164/2007 je neplatné, belgická vláda měla za to, že je platné, a Komise tvrdila, že na čtvrtou otázku není nutné odpovídat, protože nařízení č. 164/2007 prohlásil Soudní dvůr v rozsudku Jülich II za neplatné.

53. Následně v odpovědi na písemnou otázku Soudního dvora belgická vláda a Komise uvedly, že by Soudní dvůr měl čtvrtou otázku považovat za otázku týkající se výkladu nařízení č. 1360/2013. Francouzská vláda měla stejný názor, avšak s tím, že měla obecnější výhrady, pokud jde o přípustnost, a obdobné stanovisko zastávala i společnost Saint Louis Sucre s tím, že jakýmkoli závěrem ohledně neplatnosti by neměly být dotčeny náhrady, na něž producentům již vznikl podle uvedeného nařízení nárok.

54. Mám tedy za to, že je třeba přezkoumat status nařízení č. 164/2007 v době rozhodné v původním řízení.

55. Když společnost Saint Louis Sucre podala dne 19. listopadu 2009 žalobu v původním řízení, bylo nařízení č. 164/2007 platné, ale bylo již „opraveno“ nařízením č. 1193/2009, které bylo přijato za účelem provedení rozsudku Jülich I a bylo použitelné, pokud jde o nařízení č. 164/2007, a to ode dne 23. února 2007. Avšak vzhledem k tomu, že nařízení č. 1193/2009 vstoupilo v platnost až dne 9. prosince 2009 [37], lze předpokládat, že dávky z výroby, které již byly od společnosti Saint Louis Sucre v době zahájení původního řízení vybrány, byly vypočteny na základě původního znění nařízení

35 — Například viz rozsudek Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, bod 28 a citovaná judikatura.

36 — Například viz rozsudek Azienda Agricola Ettore Ribaldi a další, spojené věci C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 až C-491/00 a C-497/00 až C-499/00, EU:C:2004:179, bod 74.

37 — Bylo přijato dne 3. listopadu 2009, ale v *Úředním věstníku Evropské unie* bylo vyhlášeno až dne 8. prosince 2009, přičemž článek 6 stanovil, že vstupuje v platnost prvním dnem po vyhlášení, a článek 4, kterým byl nahrazen článek 1 nařízení č. 164/2007, byl použitelný ode dne 23. února 2007.

č. 164/2007. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, nebylo nařízení č. 164/2007 rozsudkem Jülich I prohlášeno za neplatné (uvedené nařízení nebylo v době předložení žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce v dotčených řízeních ještě ani přijato), ale v odůvodnění rozsudku bylo Komisi uloženo, aby jej upravila na základě správného výpočtu.

56. Požadovaná oprava byla provedena nařízením č. 1193/2009 na základě upraveného výpočtu, který poté Soudní dvůr opět prohlásil za nesprávný v rozsudku Jülich II, jímž bylo posledně jmenované nařízení následně zrušeno.

57. Ve všech okamžicích rozhodných v původním řízení tak bylo patrně platné původní znění nařízení č. 164/2007, avšak v důsledku rozsudků Soudního dvora Jülich I a Jülich II by toto nařízení muselo být v každém případě prohlášeno za neplatné, ať už ve svém původním znění nebo ve znění opraveném nařízením č. 1193/2009, protože vycházelo z výpočtu, který byl shledán protiprávním. Nemám ovšem za to, že by v tomto ohledu mohlo mít jakýkoli význam sdělení Komise ze dne 11. prosince 2010 [38], které není právním aktem Unie ve smyslu článku 288 SFEU.

58. Nelze-li nařízení č. 164/2007 použít, na jakém základě je možné od společnosti Saint Louis Sucre legálně vybrat konečné dávky z výroby za hospodářské roky 2001/02 až 2005/06?

59. Jedinou možnost v tomto směru skýtá nařízení č. 1360/2013, které vstoupilo v platnost dne 20. prosince 2013 (před předložením žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci) a které bylo použitelné od stejných dat jako původní nařízení. Ačkoli nařízení č. 164/2007 nebylo uvedeným aktem výslovně zrušeno a zároveň nebylo dříve zrušeno ani žádným jiným aktem, nemohlo sloužit jako základ pro stanovení dávek z výroby, protože jeho původní znění i znění opravené nařízením č. 1193/2009 bylo založeno na výpočtu, který Soudní dvůr prohlásil za neplatný.

60. Mám tedy za to, že jakákoli námitka proti výši dotčených dávek z výroby musí být posouzena pouze s ohledem na výpočty, z nichž vycházelo nařízení č. 1360/2013.

61. Chtěla bych zde nicméně vyjádřit určité pochybnosti o legislativním přístupu Komise v těchto věcech. Cíl, který sleduje a kterým je zbavit se nepotřebných částí unijního acquis, je sice chvályhodný, avšak je třeba jej sledovat uvážlivě. Jakmile určitý akt skutečně vyčerpal všechny své možné účinky, musí být nejvhodnějším krokem jeho zrušení. Ponechání takového aktu ve „spícím“ stavu prostřednictvím „formálního uznání bezúčinnosti“ [39] může vést jen k pochybnostem a zmatkům. To platí tím více v případě takového aktu, jakým je nařízení č. 164/2007, které ke dni 11. prosince 2010, kdy bylo vyhlášeno sdělení Komise, dosud své účinky zdaleka nevyčerpalo a zůstalo ve skutečnosti v platnosti až do jeho opravy nařízením č. 1193/2009. Mám za to, že v zájmu nejen Soudního dvora, ale především všech adresátů unijního práva by Komise měla svůj postup v tomto směru přehodnotit.

Věcné posouzení první a čtvrté otázky

62. Svou první otázkou se vnitrostátní soud v zásadě táže, zda je třeba nařízení č. 1260/2001 vykládat v tom smyslu, že po skončení společné organizace trhu upravené daným nařízením a nahrazení „spravedlivého, avšak účinného“ systému samofinancování (v jehož rámci jsou základní dávka a dávka B určeny k financování vývozních náhrad) systémem paušálních výrobních dávek (které již nejsou specificky spojeny s vývozními náhradami) mají producenti nárok na náhradu dávek z výroby, které uhradili na základě množství zásob při skončení společné organizace trhu.

38 — Viz bod 28 a poznámku pod čarou 29 tohoto stanoviska.

39 — Předpokládám, že přinejmenším v anglickém a francouzském znění uvedeného sdělení, které používají výraz „obsolescence“ (proces zastarávání), Komise zamýšlela použít spíše výraz „desuetude“ (zastaralost jako stav).

63. Čtvrtá otázka je úzce spojena s otázkou první v tom směru, že se přímo týká platnosti nařízení č. 1360/2013, kterým bylo nahrazeno nařízení č. 164/2007, v jehož rámci byly dotčené dávky z výroby stanoveny na základě výpočtů zohledňujících množství zásob při skončení společné organizace trhu upravené nařízením č. 1260/2001.

64. Oběma zmíněnými otázkami se budu zabývat společně. Společnost Saint Louis Sucre tvrdí, že je třeba na ně odpovědět v tom smyslu, že nařízení č. 1360/2013 je neplatné, jelikož byly při výpočtu zohledněny konečné zásoby, a producenti tedy mají nárok na náhradu. Belgická a francouzská vláda a Komise zastávají opačné stanovisko.

65. Při řešení uvedených otázek může být užitečné mít na paměti podobu a fungování systému samofinancování podle nařízení č. 1260/2001 a jeho vztah k systémům, které mu bezprostředně předcházely a bezprostředně po něm následovaly.

66. Pokud jde o celkovou podobu systému, z odůvodnění nařízení č. 1260/2001 je zřejmé, že účelem dávek z výroby bylo zvláště pokrýt náklady na vývozní náhrady a tyto dávky měly být vypočítány tak, aby byl uvedený účel naplněn. Zejména z čl. 15 odst. 1 a 2 nařízení č. 1260/2001 a čl. 6 odst. 4 nařízení č. 314/2002 však rovněž vyplývá, že dotyčný výpočet nebyl pouhým součtem nákladů a jejich rozdělením mezi množství vyprodukovaná v rámci kvót A a B[40].

67. Základní dávka a dávka B byly konkrétně podle čl. 15 odst. 3 a 4 nařízení č. 1260/2001 určeny jako podíl celkové ztráty za každé období a produkce cukru A a B během daného období. Podle čl. 15 odst. 1 a 2 byla celková ztráta součinem exportovatelného přebytku a průměrné ztráty na tunu. Předmětem projednávané věci je pouze výpočet exportovatelného přebytku; společnost Saint Louis Sucre nezpochybňuje výpočet průměrné ztráty na tunu ani údaje o produkci.

68. Exportovatelný přebytek za každé období byl v zásadě podle čl. 15 odst. 1 a 2 nařízení č. 1260/2001 rozdílem mezi množstvím vyprodukovaným v rámci kvót A a B a množstvím prodaným ke spotřebě v rámci Unie[41].

69. Posledně uvedený údaj byl určen podle čl. 6 odst. 4 nařízení č. 314/2002 jako rozdíl součtu i) množství uskladněného na začátku relevantního období (počáteční zásoby), ii) vyprodukovaného množství a iii) množství dovezeného během tohoto období, a součtu i) množství vyvezeného během tohoto období, ii) množství uskladněného na konci daného období (konečné zásoby) a iii) množství použitého v chemickém průmyslu, za nějž byly poskytnuty produkční náhrady.

70. Je tedy zřejmé, že pokud by byly z výpočtu vyloučeny konečné zásoby, došlo by k nárůstu množství prodaného ke spotřebě v rámci Unie (protože od tohoto množství by byly jinak odečteny konečné zásoby) a snížila by se výše exportovatelného přebytku (protože exportovatelný přebytek je určen jako rozdíl mezi vyprodukovaným množstvím a množstvím prodaným ke spotřebě). Tím by došlo ke snížení celkové ztráty (určené jako součin průměrné ztráty a exportovatelného přebytku), a tedy i dávek z výroby (určených jako podíl celkové ztráty a produkce cukru A a B).

40 — Rovněž viz rozsudek Jülich I, zejména body 41 a 43.

41 — Článek 15 odst. 1 písm. a) až c) a čl. 15 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1260/2001.

71. Pokud jde o vztah k předchozímu systému, zásada plného samofinancování vývozních náhrad producenty platila od reformy společné organizace trhů v odvětví cukru v roce 1981. Článek 28 nařízení č. 1785/81 měl takřka totožné znění jako článek 15 nařízení č. 1260/2001 [42]. V tomto směru byla situace dotčená v projednávané věci pouhým pokračováním situace existující v rámci předchozího režimu. Beze změny zůstal i vzorec pro výpočet „množství prodaného ke spotřebě“ na vnitřním trhu, i když po změně čl. 6 odst. 4 nařízení č. 314/2002 nařízením č. 1140/2003 byl tento vzorec jasněji vymezen a výslovněji popsán [43].

72. Pokud jde o vztah k následnému systému, nutnost financování vývozních náhrad existovala přinejmenším do konce hospodářského roku 2007/08, ale dřívější metoda výpočtu dávek z výroby určená zvláště ke krytí vývozních náhrad byla nahrazena jednodušší paušální výrobní dávkou, jejímž účelem bylo přispívat k financování systému jako celku (včetně jakýchkoli poskytnutých vývozních náhrad) [44]. Je však třeba uvést, že článek 6 nařízení č. 493/2006 z důvodů uvedených v bodě 8 odůvodnění uvedeného nařízení výslovně potvrzoval, že čl. 15 odst. 2 nařízení č. 1260/2001 se po zjištění konečných statistických údajů použije pro stanovení a výběr dávek z výroby pro celé období 2001/02 až 2005/06.

73. Pokud jde o tvrzení v projednávané věci, uvádím nejprve, že společnost Saint Louis Sucre nerozporuje, že konečné výpočty byly provedeny v naprostém souladu s doslovným zněním čl. 15 odst. 2 nařízení č. 1260/2001 a čl. 6 odst. 4 nařízení č. 314/2002 – kde vzorec pro výpočet exportovatelného přebytku výslovně zohledňuje množství zásob ke konci daného období – a respektovaly rozsudky Soudního dvora Jülich I a Jülich II.

74. Společnost Saint Louis Sucre však tvrdí, že po změně systému vývozních náhrad financovaných dávkami z výroby, jejichž účelem bylo zvláště krýt náklady na tyto náhrady, na systém, který již uvedenou vazbu mezi dávkami a náhradami neobsahoval, nebylo již nadále odůvodněné považovat množství zásob v době uvedené změny za součást „exportovatelného přebytku“, na jehož základě bylo možné vyplácet náhrady financované v rámci původního systému. Jakékoli vývozní náhrady vyplácené s ohledem na tato množství měly být financovány v rámci nového systému. Konečný výpočet náhrad v rámci původního systému by tedy neměl k takovým množstvím přihlížet. Za tímto účelem bylo nezbytné vykládat čl. 15 odst. 2 nařízení č. 1260/2001 a čl. 6 odst. 4 nařízení č. 314/2002 v tom smyslu, že se pro konečný výpočet použije pojem „vyvezený“, a nikoli „exportovatelný“ přebytek. Komise měla přijmout přechodná opatření, která by výše uvedené umožňovala, nebo měla dříve využít své pravomoci podle článku 10 nařízení č. 1260/2001 a snížit kvóty A a B tak, aby bylo minimalizováno množství zásob v době ukončení původního systému, avšak i při neexistenci takových opatření je na základě systematického výkladu dotčené právní úpravy ve světle jejího kontextu a účelu třeba z uvedeného výpočtu vyloučit konečné zásoby.

75. Podstatou této argumentace je, že čl. 6 odst. 4 nařízení č. 314/2002 je třeba v rozporu s jeho jasným zněním vykládat tak, že se ke konci období 2001/02 až 2005/06 vyloučí z množství, jež mají být odečtena podle druhého pododstavce uvedeného ustanovení, množství „uskladněná na konci hospodářského roku“, tak aby byla vytvořena definitivní a nepřekonatelná hranice mezi financováním původního systému a systému nového.

76. Aby bylo namístě uvedené ustanovení vykládat v rozporu s jeho zněním, je třeba prokázat, že doslovný výklad je v rozporu buď s nařízením č. 1260/2001, nebo s celkovým systémem společné organizace trhů v odvětví cukru.

42 — Viz poznámku 16 výše; rovněž viz rozsudek Jülich I, body 30 a 31.

43 — Viz body 15 až 17 tohoto stanoviska; uvedené vyjasnění bylo pouze formální a společnost Saint Louis Sucre netvrdí, že nedošlo k žádné změně, která by měla význam z hlediska jejího nároku.

44 — Viz body 21 až 24 tohoto stanoviska.

77. Pokud jde o slučitelnost s nařízením č. 1260/2001, uvádím, že čl. 15 odst. 1 a 2 uvedeného nařízení výslovně odkazují na „exportovatelný“ přebytek, a nikoli na přebytek „vyvezený“. Zásoby cukru jsou zjevně exportovatelné, avšak zatím nevyvezené. Je tedy zcela slučitelné s článkem 15 nařízení č. 1260/2001, pokud je při výpočtu exportovatelného přebytku přihlíženo k uvedeným zásobám; opačný postup by byl s tímto článkem neslučitelný. Kromě toho s ohledem na další používání pojmu „předpokládaná“ celková ztráta, i po úpravě ke konci období 2001/02 až 2005/06 podle čl. 15 odst. 2, z čl. 15 odst. 3 nařízení č. 1260/2001 vyplývá, že daná ztráta ještě nemusela v plném rozsahu vzniknout [45]. Jak uvedl Soudní dvůr ve svém rozsudku Jülich I, „způsob výpočtu celkové předpokládané ztráty směřuje v každém případě k tomu, aby byly *prospektivním* a *konvenčním* způsobem zjištěny ztráty způsobené odbytem přebytků výroby Společenství“ [46].

78. Je však nicméně možné, že v této souvislosti je neslučitelné s tím, co společnost Saint Louis Sucre označuje jako „kontext, cíl a účinek“ společné organizace trhů v odvětví cukru, nařízení č. 1260/2001 i nařízení č. 314/2002?

79. To si nemyslím.

80. Zaprvé je třeba mít na paměti, že normotvůrce Unie má v oblasti společné zemědělské politiky širokou posuzovací pravomoc, jež odpovídá politické odpovědnosti, kterou mu přiznávají články 40 SFEU až 43 SFEU. V důsledku toho se musí soudní přezkum omezit na ověření, zda dotčené opatření není stiženo zjevně nesprávným posouzením nebo zneužitím pravomoci, nebo zda dotčený orgán zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci [47].

81. Dále je třeba uvést, že společná organizace trhu v odvětví cukru existuje už mnoho let a prošla opakovanými reformami, z nichž některé byly menší a některé radikálnější. Trh sám však vždy pokračoval a nadále rok za rokem pokračuje s měnícími se úrovněmi produkce, zásob, dovozů a vývozů. Totéž platí o společné organizaci. Samozřejmě existovalo počáteční datum, kterým byl 1. červenec 1967, a jednoho dne může být i datum konečné, po němž již nebude trh s cukrem nadále společně organizován. Pokud a jakmile k takovému ukončení dojde, bude nezbytné k danému datu a s konečnou platností vypořádat účty a nebude možné již dále převádět platby, množství či výpočty do dalších období. Do té doby by však bylo nepřirozené a kontraproduktivní pokusit se po každé reformě nakreslit nepřekročitelnou čáru mezi dřívějším stavem a stavem nynějším a do budoucna vynulovat veškerá nastavení. U některých parametrů bude samozřejmě nezbytné takovou čáru nakreslit a začít znovu od začátku – to bude platit tím více, čím bude reforma důkladnější.

82. Reforma z roku 2006, ať byla jakkoli rozsáhlá, nezrušila systém vývozních náhrad ani možnost producentů převádět zásoby do dalších hospodářských let, s tím, že se započítají do produkce v následujícím roce. Producenti měli zejména možnost získat v roce 2006/07 vývozní náhrady, pokud v roce 2005/06 převedli na základě článku 14 nařízení č. 1260/2001 své zásoby do dalšího hospodářského roku [48]. Společná organizace trhu v období od roku 2001/02 do roku 2005/06 se tak zjevně překrývala s reformovaným systémem platným od roku 2006/07 dále.

83. Mám tedy za to, že uvedená situace není nijak neslučitelná s dalším používáním exportovatelného, a nikoli vyvezeného, přebytku jako součásti výpočtu předpokládané celkové ztráty financované producenty. V každém případě neexistuje žádný důkaz o zjevném zneužití pravomocí ani o tom, že by Rada či Komise zjevně překročily meze své posuzovací pravomoci.

45 — Je pravda, že v bodech 94 až 98 mého stanoviska ve věci Zuckerfabrik Jülich, spojené věci C-113/10, C-147/10 a C-234/10, EU:C:2011:701 (Jülich II), jsem uvedla, že nebylo záměrem zákonodárce „omezit výpočet na předpokládané vývozní náhrady bez ohledu na to, zda byly zaplaceny, či nikoliv, i poté, co byly konečné údaje k dispozici“. Zde však jde o něco jiného. V projednávané věci je důležité, že na základě konečných údajů bylo po jejich získání možné určit množství zásob k datu skončení daného období, u nichž bylo možné předpokládat jejich vývoz a které tedy tvořily součást exportovatelného přebytku; tyto údaje nemají souviset se skutečně vyvezeným množstvím.

46 — Bod 43 rozsudku; kurziva provedena autorem stanoviska.

47 — Například viz rozsudek Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, bod 43 a citovaná judikatura.

48 — Článek 14 odst. 1 ve spojení s čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1260/2001.

84. Především patrně neobstojí argument společnosti Saint Louis Sucre, že množství zásob ke konci hospodářského roku 2005/06 nemělo za následek vznik výdajů na straně Evropské unie, a že Unie tak bezdůvodně obohatila. V dalším roce totiž byly poskytnuty vývozní náhrady za množství přesahující poptávku na vnitřním trhu, a tato množství tudíž musela být nutně připočtena k množstvím zásob převedených do dalšího období.

85. Pokud jde o financování těchto náhrad, společnost Saint Louis Sucre v zásadě tvrdí, že tyto náhrady nebyly kryty „samofinancovanými" dávkami splatnými za období 2001/02 až 2005/06, jejichž účelem bylo zvláště financování vývozních náhrad poskytnutých za stejné období.

86. S tímto argumentem nesouhlasím. Účelem zahrnutí konečných zásob do výpočtu exportovatelného přebytku je zohlednit skutečnost, že uvedené zásoby jsou skutečně exportovatelné a mohou vést ke vzniku nároku na poskytnutí vývozních náhrad. S cílem „spravedlivým, avšak účinným způsobem [zajistit], aby sami producenti plně hradili náklady na odbyt přebytků [...] produkce v porovnání se spotřebou ve Společenství"[49] – přebytky vytvořené nebo shromážděné v období 2001/02 až 2005/06 – je nezbytné zohlednit všechny prvky tvořící součást těchto přebytků při výpočtu dávek z výroby splatných pro dané období.

87. Společnost Saint Louis Sucre na jednání argumentovala tím, že vývozní náhrady poskytnuté v roce 2006/07 byly financovány z výnosů z prodeje dodatečných kvót ve stejném hospodářském roce podle článku 8 nařízení č. 318/2006. Uvedený výnos byl pro tento účel více než postačující a pro účely dávek z výroby v roce 2005/06 nebylo nutné převedení zásob.

88. Naopak je patrně zcela zjevné, že účelem výnosů z prodeje dodatečných kvót bylo financování jednak všeobecných výdajů souvisejících se společnou organizací trhu a jednak specifických nákladů na zajištění, aby pro dodatečné kvóty (nad rámec těch, které byly převedeny z dřívějších kvót A a B) bylo možné využít intervenční ceny nebo vývozní náhrady. Na jedné straně vedl prodej dodatečných kvót ke vzniku nároku na jednorázovou platbu i přesto, že prodané kvóty mohly vést k výdajům v průběhu několika let; na straně druhé byly výrobní dávky odváděny až od hospodářského roku 2007/08 a pro financování všeobecných výdajů v roce 2006/07 byly tedy nezbytné dodatečné zdroje.

89. Společnost Saint Louis Sucre rovněž argumentovala (a to dosti vytrvale) tím, že Komise měla, jejími slovy, „odtajnit" produkční kvóty podle článku 10 nařízení č. 1260/2001[50], s cílem zajistit minimální (či případně nulový) stav zásob cukru A a B ke konci hospodářského roku 2005/06, a to namísto velmi vysokého stavu zásob ve výši 5 669 000 tun, na jehož základě byly dávky z výroby vypočteny v mimořádně vysoké výši.

90. Jak však Komise správně uvedla na jednání, článek 10 nařízení č. 1260/2001 není nástrojem řízení trhu pro vnitřní účely Evropské unie; jeho funkcí je upravit kvóty tak, aby odpovídaly mezinárodním závazkům v rámci dohody WTO o zemědělství. Takové úpravy nebyly navíc v několika hospodářských letech v období 2001/02 až 2005/06 vůbec provedeny. Není mi konečně jasné, jak by se mohli producenti dovolávat závazku Komise k provedení úpravy kvót za účelem splnění mezinárodních závazků s cílem domáhat se toho, aby bylo pro vnitřní účely z výpočtu exportovatelného přebytku vyloučeno množství zásob. Producenti mohli dle svého uvážení převést libovolnou tonáž do dalšího období. Pokud měli za to, že pro takovou tonáž by následně bylo možné získat vývozní náhrady, měli se připravit na to, že bude zahrnuta do exportovatelného přebytku; v opačném případě by bylo z jejich strany uvážlivější vyhnout se uskladnění dotyčných množství.

49 — Bod 9 odůvodnění nařízení č. 1260/2001; viz bod 8 tohoto stanoviska.

50 — Viz bod 10 tohoto stanoviska.

91. Závěrem k těmto otázkám uvádím, že neshledávám nic v právní úpravě ani v jejích cílech či kontextu, co by vyžadovalo výklad čl. 15 odst. 1 a 2 nařízení č. 1260/2001 ve spojení s čl. 6 odst. 4 nařízení č. 314/2002, podle něhož měly být zásoby ke konci hospodářského roku 2005/06 vyloučeny z exportovatelného přebytku ke konci období 2001/02 až 2005/06. Není tedy žádný důvod zpochybňovat platnost nařízení č. 1360/2013.

Ke druhé a třetí otázce

92. S přihlédnutím k závěrům ohledně platnosti výpočtů, na nichž byla založena výše dávek z výroby v nařízení č. 1360/2013, mám za to, že není nezbytné – a je dokonce nemožné – zabývat se druhou a třetí předběžnou otázkou, které se týkají způsobů určení částek, jež mají být nahrazeny, pokud byly takové částky nesprávně vypočteny. Takovými otázkami se lze zabývat pouze v případě, že by bylo známo, který aspekt výpočtu byl nesprávný.

Závěry

93. Ve světle všech výše uvedených úvah mám za to, že by Soudní dvůr měl na předběžné otázky Tribunal de grande instance (krajský soud), Nanterre, odpovědět takto:

— nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 ze dne 19. června 2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru nestanoví žádný nárok výrobce cukru na náhradu dávek z výroby, které byly uhrazeny ze zásob cukru podléhajícího kvótám ke dni 30. června 2006, a

— přezkoumáním nařízení Rady (EU) č. 1360/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví dávky z výroby v odvětví cukru pro hospodářské roky 2001/02, 2002/03, 2003/04, 2004/05 a 2005/06, koeficient nezbytný k výpočtu doplňkové dávky pro hospodářské roky 2001/02 a 2004/05 a částky, jež mají hradit výrobci cukru prodejcům cukrové řepy z důvodu rozdílu mezi maximální dávkou a dávkou, jež má být účtována za hospodářské roky 2002/03, 2003/04 a 2005/06, nebyly zjištěny žádné faktory, na jejichž základě by bylo uvedené nařízení neplatné.

*