STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
VERICI TRSTENJAK
přednesené dne 3. března 2009 [1]

1. Zavedení doplňkové dávky na mléko v minulosti rozpoutalo řadu právních sporů (tzv. spory o kvótu na mléko [2]) jak na úrovni Společenství, tak i na úrovni členských států. Předmětem projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou čtyři předběžné otázky Tribunale ordinario di Padova (dále jen „předkládající soud“) týkající se platnosti nařízení Rady (ES) č. 1788/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků [3]. Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti nařízení č. 1788/2003 s cíli společné zemědělské politiky (dále jen „SZP“) a se zásadami rovnosti a proporcionality.

2. Tyto otázky vyvstaly v rámci právního sporu mezi producenty mléka, kteří jsou žalobkyněmi v původním řízení (dále jen „žalobkyně v původním řízení“), a společností Cooperativa Milka 2000 Soc. Coop. a.r.l. (dále jen „Cooperativa Milka“), žalovanou v původním řízení.

3. Žalobkyně v původním řízení dodávají jimi vyprodukované mléko Cooperativa Milka. Na základě nařízení č. 1788/2003 požaduje Cooperativa Milka po žalobkyních v původním řízení doplňkovou dávku na mléko. Žalobkyně v původním řízení se odvolávají na protiprávnost nařízení č. 1788/2003, na jehož základě nemůže být z tohoto důvodu doplňková dávka stanovena.

I – Právní rámec

4. Podle čl. 5 odst. 3 ES nepřekročí činnost Společenství rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smlouvy o ES.

1 — Původní jazyk: němčina.
2 — Přehled viz Priebe, R., in: Grabitz, E., Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, svazek I, Art. 34, 21. aktualizace, bod 61.
3 — Úř. věst. L 270, s. 123; Zvl. vyd. 03/40, s. 391.

5. Podle čl. 33 odst. 1 ES je cílem společné zemědělské politiky:

„a) zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajišťováním racionálního rozvoje zemědělské výroby a optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly;

b) zajistit tak odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva, a to zejména zvýšením individuálních příjmů osob zaměstnaných v zemědělství;

c) stabilizovat trhy;

d) zajistit plynulé zásobování;

e) zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny.“

6. Článek 34 odst. 1 ES stanoví, že k dosažení cílů vymezených v článku 33 ES je zřízena společná organizace zemědělských trhů, která má v závislosti na dotyčných produktech jednu z těchto forem:

„a) společná pravidla hospodářské soutěže;

b) povinná koordinace různých vnitrostátních systémů organizace trhu;

c) evropská organizace trhu.“

7. Podle čl. 34 odst. 2 ES může společná organizace trhů podle čl. 34 odst. 1 zahrnovat veškerá opatření potřebná k dosažení cílů stanovených v článku 33, zejména regulaci cen, subvencování výroby i odbytu různých produktů, skladovací a překlenovací opatření a společné mechanismy pro stabilizaci dovozu nebo vývozu. Společná organizace trhů se musí omezit na dosažení cílů uvedených

v článku 33 a musí vylučovat jakoukoli diskriminaci mezi výrobci nebo spotřebiteli uvnitř Společenství.

II – Společná organizace trhu mléka a doplňková dávka

8. Mléko podléhá od roku 1964 společné organizaci trhu. Od sedmdesátých let je produkce mléka vyšší než poptávka po něm. Jedním důvodem je, že se výroba mléka stala v průběhu let efektivnější. Dalším důvodem bylo zřízení společné organizace trhu, v jejímž rámci byla producentům mléka pomocí podpůrných mechanizmů zaručena určitá minimální cena, za niž tito mohou prodávat mléko nebo mléčné výrobky. To vedlo k tomu, že producenti mléka nadále neprodukovali v závislosti na skutečné potřebě, nýbrž v prvé řadě s vidinou možnosti prodávat mléko za dotovanou minimální cenu. V důsledku toho se vytvořily výrazně nadměrné strukturální kapacity na trhu s mlékem; nabídka převýšila poptávku významnou měrou. [4] Nejrůznější opatření přijatá zákonodárcem Společenství [5] nepřinesla kýžený výsledek, totiž stabilizaci trhu.

9. Podpůrná opatření týkající se ceny mléka jsou financována z rozpočtu Společenství. Jelikož se tržní cena mléka pohybovala hluboko pod dotovanou cenou, vedla nadměrná produkce k významnému zatížení rozpočtu Společenství. V očích zákonodárce Společenství bylo toto zatížení způsobilé ohrozit budoucnost SZP. Zvažoval dvě opatření za účelem vyřešení tohoto problému. Jednou alternativou bylo snížení zaručené minimální ceny, druhou pak zavedení kvót na kontrolu produkce. Vydáním nařízení (EHS) č. 856/84, kterým se stanoví doplňková dávka na mléko za účelem obnovení tržní rovnováhy [6], se zákonodárce Společenství rozhodl pro řešení pomocí kvót.

A – *Doplňková dávka*

10. Nařízením č. 856/84 byla stanovena individuální a vnitrostátní referenční množství, jakož i zaručené celkové množství mléka pro Společenství. Vnitrostátní referenční množství odpovídala produkci mléka v jednom členském státě v určitém refe-

4 — K tomuto vývoji na trhu viz Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, Chapter 1, The Creation of Surplus Europe, s. 1 až 17.

5 — Viz například nařízení Rady (EHS) č. 1079/77 ze dne 17. května 1977 o dávkách spoluodpovědnosti a o opatřeních pro rozšíření trhů s mlékem a mléčnými výrobky, Úř. věst. L 131, s. 6. O dalších opatřeních pojednává Trotman, C., poznámka pod čarou 4, s. 11 a násl.

6 — Úř. věst. L 90, s. 10.

renčním roce (podle volby buď v roce 1981, 1982, nebo 1983). Protože hodnoty v letech 1981 a 1982 byly pro Itálii nevýhodné, byl pro Itálii jako referenční rok stanoven rok 1983. Vnitrostátní referenční množství byla v průběhu let přizpůsobována. Individuální referenční množství zásadně [7] odpovídala množství mléka, které vyprodukovali producenti mléka za jeden referenční rok, respektive, které za jeden referenční rok koupili odběratelé mléka. Zaručené celkové množství pro Společenství se zásadně skládalo z celkového objemu vyprodukovaného množství v jednotlivých členských státech [8].

11. Při překročení individuálního referenčního množství byla stanovena doplňková dávka. Stanovení doplňkové dávky činilo produkci mléka přesahující individuální referenční množství pro dotyčného producenta mléka neekonomickou.

12. Podle nařízení č. 856/84 se doplňková dávka na mléko původně uplatňovala pouze na období pěti let. Její platnost se však prodlužovala, nejprve na základě nařízení Rady (EHS) č. 3950/92 ze dne 28. prosince 1992, kterým se stanoví doplňková dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků [9], a poté na základě nařízení č. 1788/03, které platí od 1. dubna 2004 [10]. Právní úprava týkající se doplňkové dávky tvoří část nařízení 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) [11], které vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2008 [12].

B – *Nařízení č. 1788/2003*

13. Podle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 1788/2003 se pro každý členský stát stanoví roční vnitrostátní referenční množství. Ta jsou stanovena v příloze I nařízení č. 1788/2003. Podle čl. 1 odst. 3 nařízení č. 1788/2003 mohou být vnitrostátní referenční množství obsažená v příloze I nařízení č. 1788/2003, přezkou-

7 — Členské státy také mohly část jejich zaručeného celkového množství použít jako vnitrostátní rezervu, která jim měla umožnit přizpůsobit individuální referenční množství na základě zvláštní situace určitých producentů.

8 — Plus 1 %.

9 — Úř. věst. L 405, s. 1 až 5.

10 — Článek 27 nařízení č. 1788/2003.

11 — Úř. věst. L 299, s. 1 až 149.

12 — Viz čl. 66 a násl. nařízení č. 1234/2007.

mána s ohledem na všeobecnou situaci na trhu a konkrétní podmínky existující v některých členských státech.

III – Skutečnosti předcházející sporu, spor v původním řízení a předběžné otázky

14. Podle čl. 1 odst. 2 ve spojení s článkem 6 nařízení č. 1788/2003 se producentům mléka přidělí individuální referenční množství, jejichž součet nepřekročí vnitrostátní referenční množství. Pokud dojde k překročení vnitrostátního referenčního množství, je příslušný členský stát podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1788/2003 povinen uhradit Společenství doplňkovou dávku v odpovídající výši. V tomto případě se doplňková dávka, která má být uhrazena, podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1788/2003 v plné výši rozdělí mezi producenty mléka, kteří se podíleli na každém z překročení vnitrostátních referenčních množství. Za výběr doplňkové dávky od producentů je při tom dle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 1788/2003 odpovědný první odběratel mléka.

15. Podle článku 22 nařízení č. 1788/2003 se doplňková dávka považuje za součást intervenčních opatření určených ke stabilizaci zemědělských trhů.

16. Žalobkyně v původním řízení překročily v letech 1995-96 až 2003-2004 a v letech po nich následujících individuální referenční množství týkající se dodávek mléka, která jim byla přidělena. Cooperativa Milka, jakožto první odběratelka předmětných dodávek mléka požadovala od žalobkyň v původním řízení doplňkovou dávku. Žalobkyně v původním řízení se brání proti tomu, že Cooperativa Milka vyměřila odpovídající doplňkovou dávku. Předkládajícímu soudu v podstatě navrhují, aby určil, že Cooperativa Milka není oprávněna vůči nim uplatňovat nárok na doplňkovou dávku. V této souvislosti se opírají o údajnou neplatnost nařízení č. 1788/2003. Jelikož má předkládající soud pochybnosti ohledně platnosti nařízení č. 1788/2003, předložil Soudnímu dvoru k rozhodnutí tyto předběžné otázky:

„1. Je nařízení č. 1788/2003, které zavádí doplňkovou dávku z produkce mléka a mléčných výrobků překračující přidělené vnitrostátní referenční množství, aniž by se zohlednila pravidelná aktualizace množství přiděleného každému státu Společenství po předchozím zjištění příslušných konkrétních objemů

produkce, slučitelné s článkem 32 ES a s cíli SZP, k nimž podle Smlouvy patří růst produktivity zemědělství, rozvoj technického pokroku, zajištění racionálního rozvoje zemědělské výroby, jakož i optimální využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly, pokud tento mechanismus má dopad i na italské producenty mléka a mléčných výrobků, když ohrožuje jak odpovídající životní úroveň, tak i rozvoj v důsledku nepřiměřené ceny výrobních faktorů, neboť Itálie je ve skutečnosti zemí s deficitem […], jež je nucená k udržení zásobování zpracovatelského průmyslu a obchodu v oblasti výroby kvalitních produktů suroviny dovážet […]?

2. Je citované nařízení č. 1788/2003 slučitelné s článkem 33 ES v rozsahu, v němž tento článek stanoví společnou organizaci trhů, ale současně vylučuje jakoukoli diskriminaci mezi výrobci nebo spotřebiteli ve Společenství, zatímco jednotným uplatňováním doplňkové dávky na všechny výrobce, bez skutečného rozlišování výrobců s deficitem od výrobců s přebytkem, dochází k diskriminaci italských výrobců, kteří patří k zemi s deficitem?

3. Je citované nařízení č. 1788/2003 slučitelné s článkem 34 ES, který stanoví, že dosažení cílů uvedených v článku 33 ES ‚musí vylučovat jakoukoli diskriminaci mezi výrobci nebo spotřebiteli uvnitř Společenství', zatímco toto nařízení takovou diskriminaci zavádí, neboť pro účely placení doplňkové dávky vyžaduje, aby se na placení dávky podíleli stejnou měrou jak výrobci ze zemí s přebytkem, tak i výrobci ze zemí vykazujících deficit, jako je Itálie?

4. Je nařízení č. 1788/2003 slučitelné se zásadou proporcionality zakotvenou článkem 5 ES, který uvádí, že Společenství jedná ‚v mezích cílů zakotvených v této Smlouvě', zatímco jednotné uplatňování doplňkové dávky překračuje účel společné organizace trhu, protože udržuje nízkou produktivitu průměrných italských zemědělců, jejich nízké příjmy a neustálou odkázanost na veřejné podpory?"

IV – Řízení před Soudním dvorem

17. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 23. ledna 2008 došla Soudnímu dvoru dne 28. ledna 2008. Během písemné části řízení žalobkyně v původním řízení, Komise a Rada předložily svá vyjádření. Zástupci jedné z žalobkyň v původním řízení, Rady a Komise se účastnili jednání konaného dne 15. ledna 2009, kde přednesli vyjádření.

V – Argumenty zúčastněných stran

18. *Žalobkyně v původním řízení* uvádějí, že původní vnitrostátní referenční množství bylo pro Itálii stanoveno na základě nesprávných údajů. Statistické údaje podle nich neodrážejí správně skutečnou produkci mléka v Itálii. Dále nebylo zohledněno, že národní produkce mléka je v Itálii nižší než národní poptávka po něm, a tudíž je deficitní, naproti tomu vnitrostátní produkce mléka v jiných členských státech převyšuje vnitrostátní poptávku po něm. I přes následné přizpůsobení vnitrostátních referenčních množství stanovených pro Itálii působí tato původní pochybení až dodnes.

19. Toto vede podle žalobkyň v původním řízení k tomu, že vnitrostátní produkce mléka v Itálii může pokrýt sotva 60 % vnitrostátní poptávky a mléko musí být dováženo z jiných členských států. V jiných členských státech naopak vnitrostátní produkce mléka výrazně převyšuje vnitrostátní poptávku po něm [13]. Jelikož účelem doplňkové dávky je omezení nadměrné produkce mléka, měla by zajisté nejvíce postihnout ty producenty mléka, kteří odpovídají za nadměrnou produkci mléka.

20. Podle žalobkyň je nezohlednění poměru vnitrostátní produkce mléka k vnitrostátní poptávce po něm především v rozporu se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v článku 34 ES. Směřuje k rovnému zacházení s rozdílnými situacemi. Toto nelze ospravedlnit objektivními důvody, ani zásadou regionální specializace, ani solidaritou mezi producenty mléka. Zohlednění vnitrostátní poptávky nemusí být nutně v rozporu s těmito zásadami. Diskriminace podle nich spočívá dále v tom, že doplňková dávka brání určitým podnikům při rozvoji a přizpůsobování se požadavkům trhu.

13 — Poměr vnitrostátní produkce mléka k vnitrostátní poptávce po mléku činí ve Francii 125 %, v Německu 125 %, v Irsku přibližně 360 % a v Dánsku 230 %.

21. Dále se domnívají, že byla porušena zásada proporcionality. Doplňková dávka postihuje drobné producenty mléka více než velké producenty mléka, neboť má výraznější dopad na rentabilitu malých producentů mléka. Drobní producenti mléka mohou podle jejich názoru přežít jedině pomocí zvýšení produkce.

22. A konečně není doplňková dávka podle jejich názoru způsobilá k dosažení cílů společné zemědělské politiky, jimiž je racionální rozvoj zemědělské výroby, odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva a rozumné ceny dodávek určených spotřebitelům. Podle nich je jediným cílem, který je v souvislosti s doplňkovou dodávkou sledován, stabilizace trhu s mlékem, nicméně na úkor jiných cílů.

23. *Rada* nejprve upozorňuje na to, že se při stanovení vnitrostátního referenčního množství pro Itálii na rozdíl od jiných členských států nebral jako referenční rok v úvahu rok 1981, nýbrž rok 1983, neboť ten byl pro Itálii výhodnější. Dále bylo vnitrostátní referenční množství přizpůsobeno s ohledem na všeobecnou situaci na trhu a konkrétní podmínky existující v některých členských státech.

24. Podle názoru Rady skutečnost, že nebyl zohledněn poměr vnitrostátní produkce mléka v Itálii k vnitrostátní poptávce po mléku v Itálii, nepředstavuje diskriminaci. Jelikož existuje společná organizace trhu s mlékem, není tato okolnost podle ní podstatná.

25. Nařízení č. 1788/2003 je podle Rady také v souladu s cíli SZP. Trh s mlékem je ovlivněn výrazně nadměrnou produkcí, a stabilizace trhu byla proto velmi důležitá. Podle Rady má zákonodárce Společenství při sjednocování tohoto cíle s jinými cíli SZP, což je složitý proces, širokou posuzovací pravomoc. Není sice přípustné prosazovat jen jeden cíl při současném vyloučení jiných cílů SZP, orgány Společenství ovšem mohou tomuto cíli dát dočasně přednost, pokud to situace vyžaduje.

26. A konečně, podle Rady je nařízení v souladu rovněž se zásadou proporcionality. Zaprvé, zákonodárce Společenství má v této oblasti širokou posuzovací pravomoc. Tato se vztahuje nejen na druh a na dopad ustanovení, která mají být vydána, nýbrž v určitém objemu také na zjišťování základních údajů, z nichž opatření vychází. Zákonodárce Společenství se proto může opírat o globální zjištění. Zadruhé, z okolnosti, že vnitrostátní produkce mléka je v Itálii deficitní, nevyplývá, že by nařízení č. 1788/2003 bylo v rozporu se zásadou proporcionality. O porušení proporcionality lze hovořit jen tehdy, kdyby legislativní rozhodnutí bylo očividně nevhodné pro dosažení stabilizace trhů. Předkládající soud toto nedoložil.

27. Tvrzení soudu, že nařízení č. 1788/2003 vede k udržování nízké produktivity průměrných italských producentů mléka, jejich nízkých příjmů a neustálé odkázanosti na veřejné podpory, nebylo v předkládacím usnesení doloženo.

28. *Komise* se domnívá, že nařízení č. 1788/2003 je slučitelné s cíli SZP. Z hlediska cílů SZP je zaprvé irelevantní, jestli v určitém členském státě existuje rovnováha mezi poptávkou a nabídkou mléka, neboť existuje evropská organizace trhu s mlékem. Stabilizační opatření zákonodárce Společenství jsou proto orientována na celý evropský trh, nikoli na vnitrostátní trhy. Za další, zákonodárce Společenství zohlednil v nařízení č. 1788/2003 další cíle SZP. Doplňková dávka na mléko byla tím nejefektivnějším opatřením za účelem omezení nadměrné produkce mléka. Alternativní snížení intervenční ceny by bylo citelnějším opatřením, neboť by mělo mnohem nepříznivější dopad na příjmy producentů mléka. Zavedením doplňkové dávky jsou vedle stabilizace trhů sledovány i jiné cíle SZP. V ostatních ohledech není rozpor mezi nařízením č. 1788/2003 a cíli SZP v předkládacím usnesení doložen. Zákonodárce Společenství může i tak některému z cílů SZP dát dočasně přednost, pokud to lze odůvodnit vzhledem k okolnostem a hospodářskému kontextu. Závažný nepoměr mezi nabídkou a poptávkou na trhu s mlékem odůvodnil vydání doplňkové dávky a stále ještě je odůvodňuje.

29. Podle názoru Komise nedošlo ani k porušení zákazu diskriminace. V rámci evropské organizace trhu nehraje roli, jestli je na

vnitrostátní úrovni dán deficit či přebytek. S Itálií bylo při stanovení jejího vnitrostátního referenčního množství beztak zvlášť výhodně nakládáno. V období mezi lety 1984-85 a 2006-2007 klesla vnitrostátní referenční množství stanovená pro deset států průměrně o 2 %, vnitrostátní referenční množství stanovené pro Itálii naopak vzrostlo o 6 %. Tento nárůst však nebyl způsoben zvýšenou vnitrostátní poptávkou, nýbrž zvláštními okolnostmi. Skutečnost, že se referenční hodnota váže na úroveň produkce během jednoho určitého roku, je dále projevem zásady regionální specializace. Toto je základní princip ovládající společný trh, podle něhož má být produkce realizována v tom místě Společenství, které je nejvhodnější z hospodářského hlediska. S touto zásadou se neslučuje, aby byl zohledňován poměr produkce a poptávky po mléku na vnitrostátní úrovni. Dále je třeba brát v úvahu, že organizace trhu s mlékem se vyznačuje podporami produkce poskytovanými zemědělcům s nadměrnou produkcí. Za těchto okolností se vyžaduje společné úsilí všech producentů mléka na území Společenství. A nakonec okolnost, že doplňková dávka má rozdílný dopad na určité producenty nebo na určité členské státy, nepředstavuje diskriminaci. Referenční množství byla stanovena na základě objektivních kritérií přizpůsobených cíli, jenž má být dosažen. Tím, že se vychází z produkce během jednoho referenčního roku, jsou k danému okamžiku zohledněny jak hospodářský význam producentů mléka, tak i výhody, které jsou jim poskytovány. Přitom je třeba brát v úvahu, že zákonodárce Společenství má v oblasti zemědělství širokou posuzovací pravomoc, která se vztahuje nejen na druh a na dopad ustanovení, která mají být vydána, nýbrž i na zjišťování základních údajů, z nichž opatření vychází. Zákonodárce Společenství se proto může opírat o globální zjištění.

30. A nedošlo ani k porušení zásady proporcionality. Zákonodárce Společenství má na základě komplexních posouzení politické, hospodářské a sociální povahy, která má provádět, širokou posuzovací pravomoc. Opatření zákonodárce Společenství je proto v rozporu s právem jen tehdy, je-li očividně nezpůsobilé k dosažení vytčeného cíle. Doplňková dávka je ovšem způsobilá dosáhnout stabilizace trhů omezením nadměrné produkce. Alternativní opatření by nebyla srovnatelně účinná.

VI – Odpovědi na předběžné otázky

31. Podstatou čtyř otázek předkládajícího soudu je, zda je nařízení č. 1788/2003 [14] v souladu s právem, a zda se tedy Kooperativa Milka může na jejím základě domáhat svých nároků vůči žalobkyním v původním řízení. Předkládající soud má pochybnosti ohledně slučitelnosti nařízení č. 1788/2003 s cíli SZP, zákazem diskriminace a zásadou proporcionality. Důležitým podnětem vyvolávajícím tyto právní pochyby je okolnost, že při

14 — Otázky předkládajícího soudu se týkají pouze nařízení č. 1788/2003. Proto se budu zabývat pouze tímto nařízením. Příslušná ustanovení nařízení č. 3950/92 a nařízení č. 1234/2007 mi ovšem připadají v zásadě srovnatelná s ustanoveními obsaženými v nařízení č. 1788/2003.

stanovení vnitrostátních referenčních množství pro členské státy podle nařízení č. 1788/2003 nebyl vždy zohledněn poměr produkce mléka a poptávky po něm v jednotlivých členských státech.

34. Stanovením doplňkové dávky mají být v první řadě odstraněny strukturální přebytky na trhu s mlékem, aby se nerovnováha nabídky a poptávky udržovala v přípustné míře a byla dosažena lepší vyváženost trhu [15]. Stanovení doplňkové dávky tedy v první řadě přispívá ke stabilizaci trhů, tedy k dosažení jednoho z cílů SZP.

A – *První předběžná otázka*

Slučitelnost stanovení doplňkové dávky s cíli SZP

32. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda je nařízení č. 1788/2003 slučitelné s cíli SZP. Předkládající soud odkazuje v této souvislosti na článek 32 ES. Cíle SZP, k jejichž obsahu předkládající soud přihlíží, ovšem nejsou zakotveny v článku 32 ES, nýbrž v článku 33 ES. První otázku předkládajícího soudu je proto třeba chápat tak, že se týká slučitelnosti nařízení č. 1788/2003 s cíli SZP uvedenými v článku 33 ES.

35. Pokud jde o zpochybnění slučitelnosti nařízení č. 1788/2003 s cíli SZP z toho důvodu, že sleduje stabilizaci trhů jako jediný cíl na úkor ostatních cílů SZP, je tato kritika chybná.

33. Jak vyplývá z čl. 33 odst. 1 ES, cíle SZP jsou rozličné. Zahrnují zvýšení produktivity zemědělství, zajištění odpovídající životní úrovně zemědělského obyvatelstva, stabilizaci trhů, zajištění plynulého zásobování a dodávek spotřebitelům za rozumné ceny.

36. Při hodnocení cílů, které jsou sledovány v souvislosti se zavedením doplňkové dávky, se musí vzít v úvahu, že její stanovení úzce souvisí s dalšími intervenčními opatřeními v rámci společné organizace trhu s mlékem. Jak je uvedeno shora [16], je cena mléka podporována prostřednictvím intervenčních opatření. Toto a další opatření mají producentům mléka umožnit zajištění odpovídající životní úrovně. Když se mléko produkuje bez ohledu na skutečnou poptávku a pouze

15 — Viz třetí bod odůvodnění nařízení č. 1788/2003. K předchozímu nařízení č. 857/84 viz také rozsudek ze dne 17. května 1988, Erpelding (84/87, Recueil, s. 2647, bod 26).

16 — Viz bod 8 tohoto stanoviska.

s vidinou možnosti prodávat je za dotovanou cenu, existuje – jak ukázala zkušenost před zavedením doplňkové dávky – riziko, že se rozpočet Společenství v důsledku produkce mléčných jezer a máslových hor dostává až k hranici přípustného zatížení. Stabilizace trhů, jež je cílem doplňkové dávky [17], by tedy měla zabezpečit i financovatelnost zaručené minimální ceny [18]. Tím přispívá i k umožnění odpovídající životní úrovně producentů mléka při obhajitelném zatížení rozpočtu Společenství. Mimoto přispívá k racionalizaci produkce mléka [19]. Zavedením doplňkové dávky tedy není sledována pouze stabilizace trhu s mlékem.

37. Pro doplnění je třeba upozornit na to, že ani výlučné sledování cíle stabilizovat trhy nutně nemusí představovat porušení článku 33 ES. Zákonodárce Společenství má při provádění SZP širokou volnost uvážení. Tato odpovídá politické odpovědnosti, kterou na něj přenáší články 32 a násl. ES v souvislosti s vybudováním SZP [20]. V rámci tohoto uvážení sice musí usilovat o dosažení rovnováhy (částečně protichůdných) cílů SZP [21]. Přitom ale někdy může tomu či onomu cíli SZP dát přednost, pokud je to nutné s ohledem na hospodářské skutečnosti nebo okolnosti [22]. Mez uvážení je tedy dosažena teprve tehdy, kdy zákonodárce Společenství prosazuje jeden z cílů SZP tak izolovaně, že není (trvale) možné uskutečnit jiné cíle.

38. S ohledem na nadměrnou produkci a na strukturální přebytky na trhu s mlékem je stanovení doplňkové dávky za účelem stabilizace trhů odůvodnitelné. Již časově omezená platnost nařízení č. 1788/2003 ukazuje, že tento cíl není prosazován tak, že by současně byly trvale vyloučeny jiné cíle SZP. [23] Přechodný charakter doplňkové dávky je potvrzen i tím, že se Rada dne 20. listopadu 2008 usnesla úplně zrušit doplňkovou dávku v roce 2015.

17 — Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 1992, Hierl (C-311/90, Recueil, s. I-2061, bod 10).

18 — Rozsudek Erpelding (uvedený v poznámce pod čarou 15, bod 26).

19 — Rozsudek Erpelding (uvedený v poznámce pod čarou 15, bod 26); rozsudek Soudu ze dne 13. července 1995, O'Dwyer a další (T-466/93, Recueil, s. II-2071, bod 82).

20 — Priebe, R., poznámka pod čarou č. 2, čl. 33, bod 2, upozorňuje, že tak dalekosáhlé cíle, jaké byly vytyčeny v článku 33 ES, nejsou pro ostatní politiky Společenství stanoveny.

21 — Rozsudky Hierl (uvedený v poznámce pod čarou 17, bod 13); ze dne 11. března 1987, Rau Lebensmittelwerke a další v. Komise (279/84, 280/84, 285/84 a 286/84, Recueil, s. 1069, bod 21), a O'Dwyer a další (uvedený v poznámce pod čarou 19, bod 80).

22 — Rozsudky Rau Lebensmittelwerke a další v. Komise (uvedený v poznámce pod čarou 21, bod 21); ze dne 20. září 1988, Španělsko v. Rada (203/86, Recueil, s. 4563, bod 10).

23 — Viz čl. 1 odst. 1 nařízení č. 1788/2003. Priebe, R., poznámka pod čarou 2, čl. 33, bod 3, správně upozorňuje, že je možné stanovovat i dlouhodobé priority, pokud a dokud to vyžaduje hospodářská situace.

Slučitelnost vnitrostátních referenčních množství s cíli SZP

39. Důležitým podnětem vyvolávajícím u předkládajícího soudu pochybnosti ohledně slučitelnosti nařízení č. 1788/2003 s cíli SZP je okolnost, že vnitrostátní referenční množství bylo pro Itálii stanoveno na základě nesprávných údajů a účinky těchto pochybení se projevují dodnes. Ani tyto pochyby se mi nezdají být opodstatněné.

40. Vycházení z produkce během jednoho referenčního období se mi nezdá být neslučitelné s cíli SZP.

41. Tím, že se vychází z produkce během jednoho referenčního období, se přihlíží k myšlence specializace produkce na evropském vnitřním trhu. Podle ní patří mezi hospodářské výhody vnitřního trhu to, že se výroba určitého produktu uskutečňuje na místě, které je k tomu z hospodářského hlediska nejvhodnější. Žalobkyně v původním řízení namítají, že objem produkce mléka v jednotlivých členských státech nemusí svědčit o tom, kde je produkce nejefektivnější. Produkce mléka sice určitě není oblastí, kde by se síly tržního hospodářství uplatňovaly zcela bez překážek, ale regionální rozdělení produkce mléka ve Společenství na referenční období představuje východisko, v němž je zohledněna nejen teritoriální specializace, ale i ostatní aspekty, které mají být v rámci SZP zohledněny.

42. Tím, že se vychází z referenčního roku, se totiž bere v úvahu tržní síla producentů mléka a výhody, které producenti mléka a členské státy k určitému okamžiku čerpali ze systému. Tím, že se vychází z objemu mléka vyprodukovaného za referenční rok, se zabezpečuje, že producentům mléka v jednotlivých členských státech nebude v důsledku stanovení doplňkové dávky odejmut zdroj odpovídající životní úrovně.

43. Navíc se tím zohledňuje také idea solidarity mezi producenty mléka. Producenti mléka jsou podporováni z rozpočtu Společen-

ství. Jestliže se má prostřednictvím doplňkové dávky omezit nadměrná produkce na trhu s mlékem a zatížení rozpočtu Společenství má být udrženo v mezích financovatelnosti, projeví se zohledněním vnitrostátní a individuální produkce za referenční období, respektive zvýšením či snížením přidělených referenčních množství stejnou měrou solidární úsilí všech producentů mléka uvnitř Společenství [24].

44. Dále se domnívám, že poměr produkce mléka a poptávky po mléku v Itálii nepředstavuje okolnost, kterou by zákonodárce Společenství musel při vydání nařízení č. 1788/2003 brát v úvahu.

45. Zákonodárce Společenství sice může i v rámci evropské organizace trhu rozlišovat podle regionů, pokud je to žádoucí v souvislosti s příslušným produktem, z důvodu struktury trhu nebo z jiných objektivních důvodů, které jsou relevantní pro realizaci SZP. Rozlišování mezi různými teritorii členských států, i když je jako takové samozřejmě určitým protipólem společné organizace trhu, mi při tom nepřipadá zásadně vyloučené [25].

46. Zohlednění vnitrostátní poptávky po určitém produktu ale nepředstavuje důvod, který by měl být vzat v úvahu v rámci společné organizace trhu. Zohlednění vnitrostátní poptávky naopak zásadě specializované produkce na evropském vnitřním trhu odporuje [26]. Jak vysoká je poptávka po mléku v členském státě a zda se tato zvyšuje či snižuje, nevypovídá nic o tom, jestli může být v tomto členském státě produkováno zvlášť výhodně. Zohlednění vnitrostátní poptávky tedy vyvolává nebezpečí omezení výhod, které s sebou přináší specializace na vnitřním trhu.

47. Nakonec mimo neprávem kritizované nezohlednění vnitrostátní poptávky nic nenasvědčuje tomu, že by referenční množství platná pro Itálii podle nařízení č. 1788/2003 vycházela z nesprávných údajů. Rada a Komise poukázaly na to, že pro Itálii byl

24 — K tomu viz rozsudky ze dne 9. července 1985, Bozzetti v. Invernizzi (179/84, Recueil, s. 2301, bod 32), Španělsko v. Rada (uvedený v poznámce pod čarou 22, bod 29).

25 — Viz body 41 až 43 tohoto stanoviska.

26 — K tomu viz rozsudek Španělsko v. Rada (uvedený v poznámce pod čarou 22, bod 25), a rozsudek Soudu O'Dwyver (uvedený v poznámce pod čarou 17, bod 113).

určen rok 1983 jako referenční rok poté, co se ukázalo, že údaje pro rok 1981 by byly nepříznivé. Indicie signalizující, že data, o která se opíralo nařízení č. 1788/2003, nebyla správná, nejsou patrné. To, že se zákonodárce Společenství opírá o statistické údaje, nepředstavuje chybu v uvážení. Podle ustálené judikatury se posuzovací pravomoc zákonodárce Společenství v oblasti SZP nevztahuje pouze na druh a na dopad ustanovení, která mají být vydána, nýbrž v určitém objemu také na zjišťování základních údajů [27].

Závěr

48. V důsledku toho se domnívám, že ani stanovení doplňkové dávky jako takové, ani nezohlednění poměru produkce mléka a poptávky po mléku v členském státě při stanovení vnitrostátních referenčních množství není neslučitelné s cíli SZP ve smyslu článku 33 ES.

27 — Rozsudek ze dne 29. října 1980, Roquette Frères v. Rada (138/79, Recueil, s. 3333, bod 25).

B – *Druhá a třetí předběžná otázka*

49. Podstatou *druhé předběžné otázky* předkládajícího soudu je, zda je nařízení č. 1788/2003 slučitelné se zásadou rovnosti. V této souvislosti soud odkazuje na článek 33 ES. Zásada rovného zacházení je ovšem upravena v čl. 34 odst. 2 druhém pododstavci ES. Druhou otázku položenou předkládajícím soudem je tedy třeba vykládat tak, že se týká slučitelnosti nařízení č. 1788/2003 se zásadou rovnosti zakotvenou v čl. 34 odst. 2 druhém pododstavci ES [28]. Podstatou *třetí předběžné otázky* předkládajícího soudu je, zda je nařízení č. 1788/2003 v rozporu se zákazem diskriminace zakotveným v čl. 34 odst. 2 druhém pododstavci ES z toho důvodu, že požaduje jednotné uplatňování doplňkové dávky na všechny výrobce v členských státech s nadměrnou i deficitní výrobou. Druhá a třetí předběžná otázka se tedy obě týkají slučitelnosti nařízení č. 1788/2003 se zásadou rovnosti zakotvenou v čl. 34 odst. 2 druhém pododstavci ES. Podrobím je proto společnému přezkumu.

28 — Pokud má být odkaz na zásadu rovnosti, uplatněný předkládajícím soudem v rámci druhé předběžné otázky, chápán jako odkaz na všeobecnou zásadu rovnosti, je třeba poukázat na to, že zákaz diskriminace zakotvený v čl. 34 odst. 2 druhém pododstavci ES je pouze specifickým projevem všeobecné zásady rovnosti, viz rozsudek ze dne 25. listopadu 1986, Klensch a další (201/85, Recueil, s. 3477, bod 9).

50. Předkládající soud spatřuje diskriminaci italských producentů mléka v tom, že při stanovení vnitrostátního referenčního množství není zohledněn poměr produkce mléka a poptávky po mléku v členském státě. Já v tom žádné porušení zásady rovnosti nespatřuji.

51. Podle zásady rovnosti upravené v čl. 34 odst. 2 druhém pododstavci ES je zakázána jakákoli diskriminace mezi výrobci nebo spotřebiteli uvnitř Společenství. Zákaz diskriminace tedy zakazuje, aby se srovnatelnými situacemi bylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno [29].

52. Shora [30] jsem se již zabývala tím, že zákonodárce Společenství má v oblasti SZP širokou posuzovací pravomoc, která odpovídá politické odpovědnosti, kterou na něj přenáší články 32 a násl. ES. Tuto pravomoc je třeba brát v úvahu rovněž v rámci čl. 34 odst. 2 druhého pododstavce ES [31].

53. Předně pochybuji o tom, že by okolnost, že nebyl zohledněn poměr produkce mléka a poptávky po mléku v jednotlivých členských státech při stanovení vnitrostátních referenčních množství, představovala rovné zacházení s odlišnými situacemi ve smyslu čl. 34 odst. 2 druhého pododstavce ES.

54. Zásada rovného zacházení se podle mého názoru neuplatní už tam, kde je stejně zacházeno s dvěma situacemi s odlišným prvkem. O rovném zacházení s odlišnými situacemi lze naopak hovořit jen tam, kde je prvek, kterým se od sebe obě situace odlišují, relevantní z hlediska příslušných pravidel obsažených v právních předpisech Společenství a cílů, které jsou jimi sledovány [32]. Rovné zacházení s odlišnými situacemi ve smyslu čl. 34 odst. 2 druhého pododstavce ES nepřipadá podle mého názoru v úvahu, když je poměr produkce mléka a poptávky po něm v jednotlivých členských státech v rámci článku 32 a násl. ES irelevantní. To se řídí zejména cíli SZP.

29 — Rozsudky Hierl (uvedený v poznámce pod čarou 17, bod 18), Španělsko v. Rada (uvedený v poznámce pod čarou 22, bod 25).

30 — Viz bod 37 tohoto stanoviska.

31 — Viz zejména rozsudek ze dne 21. února 1990, Wuidart a další (C-267/88 až C-285/88, Recueil, s. I-435, bod 14).

32 — Herny, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, s. 357; autor vychází z toho, že srovnatelné či odlišné situace jako takové neexistují, ale že k posouzení situace dochází výlučně na základě předmětu a účelu ustanovení.

55. Jak jsem již shora [33] popsala, nepředstavuje zohlednění poměru vnitrostátní produkce mléka a vnitrostátní poptávky po mléku okolnost, která by musela být vzata v úvahu v rámci společné organizace trhu s mlékem, ale spíš okolnost, která je v rozporu se zásadou regionální specializace, a tudíž nesmí být v rámci společné organizace trhu zohledněna. Podle mého názoru nelze z tohoto důvodu vycházet z toho, že došlo k rovnému zacházení s odlišnými situacemi ve smyslu čl. 34 odst. 2 druhého pododstavce ES.

56. I kdyby mělo být nezohlednění poměru vnitrostátní produkce mléka a vnitrostátní poptávky po mléku považováno za rovné zacházení s odlišnými situacemi ve smyslu čl. 34 odst. 2 druhého pododstavce ES, bylo by takové rovné zacházení objektivně odůvodněné na základě shora uvedených důvodů.

57. Výsledně je nařízení č. 1788/2003 slučitelné i se zásadou rovného zacházení zakotvenou v čl. 34 odst. 2 druhém pododstavci ES [34].

C – *Čtvrtá předběžná otázka*

58. Podstatou čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda je nařízení č. 1788/2003 slučitelné se zásadou proporcionality podle čl. 5 odst. 3 ES.

Kritérium přezkumu

59. Podle čl. 5 odst. 3 ES nepřekročí činnost Společenství rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smlouvy o ES. Zásada proporcionality podle čl. 5 odst. 3 ES se uplatní při zásazích orgánů Společenství do základních práv jednotlivce [35] nebo zájmů členských států [36].

33 — Viz body 44 až 46 tohoto stanoviska.

34 — Okolnost, že stanovení doplňkové dávky má závažný dopad na určité producenty mléka, nepředstavuje diskriminaci ve smyslu čl. 34 odst. 2 druhého pododstavce ES. To však může hrát roli při posuzování proporcionality. K otázce proporcionality viz body 58 až 72 tohoto stanoviska.

35 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 1994, X v. Komise (C-404/92 P, Recueil, s. I-4737, bod 18).

36 — Priebe, R., poznámka pod čarou 2, odstavec 37, bod 26b.

60. Slučitelnost opatření orgánů Společenství se zásadou proporcionality závisí na tom, zda je toto opatření vhodné k dosažení legitimně sledovaných cílů, zda je nezbytné a přiměřené zásahu do práv jednotlivce nebo zájmů členského státu [37]. Při přezkumu proporcionality opatření v oblasti SZP se Soudní dvůr ovšem částečně [38] omezil na přezkum toho, zda opatření není zjevně nevhodné k dosažení cíle, který zákonodárce Společenství sleduje. Tento omezený přezkum proporcionality Soudní dvůr odůvodnil širokou posuzovací pravomocí příslušející zákonodárci Společenství v oblasti SZP [39].

61. Toto pojetí mě nepřesvědčí. Jak přesvědčivě rozvedla generální advokátka Sharpston ve svém stanovisku ze dne 14. června 2007 ve věci Zuckerfabrik Jülich, není soudcovská kontrola opatření vydaného zákonodárcem Společenství vyloučena z důvodu jeho široké posuzovací pravomoci [40]. Sdílím její názor a chtěla bych pro doplnění poukázat na následující hlediska.

62. Předně mi není jasné, proč by široká posuzovací pravomoc příslušející zákonodárci Společenství v oblasti SZP musela vést k redukci přezkumu proporcionality ve třech stupních (vhodnost, nezbytnost a přiměřenost) na jednostupňový přezkum vhodnosti. Na jednu stranu sice chápu pochybnosti směřující proti příliš rozsáhlé kontrole právních aktů zákonodárce Společenství Soudním dvorem. Úkolem Soudního dvora není nahrazovat sociální, hospodářská nebo politická rozhodnutí zákonodárce Společenství vlast-

37 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, Recueil, s. 2237, bod 21); rozsudek Soudu O'Dwyer (uvedený v poznámce pod čarou 19, bod 107). V tomto smyslu je také chápán čl. 5 odst. 3 ES, i když požadavek přiměřenosti nelze bez dalšího dovodit ze znění samotného ustanovení, viz Schima, B., in: Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, článek 5, 50. aktualizace, bod 44.

38 — V několika jiných věcech ovšem Soudní dvůr použil přísnější kritérium přezkumu, např. v rozsudcích ze dne 27. června 1990, Lingenfelser (C-118/89, Recueil s. I-2637, body 12 až 14); ze dne 21. ledna 1992, Pressler (C-319/90, Recueil, s. I-203, body 12 až 17), a ze dne 6. července 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Recueil, s. I-5461, body 35 a 36).

39 — Viz například rozsudky Schräder HS Kraftfutter (uvedený v poznámce pod čarou 37, bod 22); ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa (331/88, Recueil, s. I-4023; body 13 a 14); O'Dwyer (uvedený v poznámce pod čarou 19, bod 107).

40 — C-5/06, Sb. rozh. s. I-3231, bod 65: „…To však nedává zákonodárci Společenství bianco šek v oblasti zemědělství. Soudní dvůr nevyloučil soudní přezkum výkonu široké posuzovací pravomoci orgánů. Pokud má mít takový přezkum jakoukoli hodnotu, Soudní dvůr musí mít možnost zasáhnout v takovém případě, jaký je dotčen v projednávaných věcech, kdy způsob výpočtu dávky z výroby, jež má být prostředkem přenesení nákladů Společenství na odbyt přebytků výroby na producenty, zjevně vede k výběru příliš vysoké částky, čímž klade na producenty nepřiměřenou zátěž."

ními rozhodnutími [41]. Těmto pochybnostem lze ovšem čelit omezením přezkumu na otázku, zda nejsou předmětná opatření *zjevně* nepotřebná nebo nepřiměřená, a zohledněním prostoru pro uvážení a široké posuzovací pravomoci zákonodárce Společenství při tomto přezkumu [42]. Tímto způsobem lze zajistit respektování politického pole působnosti zákonodárce Společenství.

63. Naopak proti omezení přezkumu zásady proporcionality na zjevnou nevhodnost opatření hovoří, že předpoklady vhodnosti, nezbytnosti a přiměřenosti nejsou výrazem odstupňování téže myšlenky, která by mohla být v závislosti na intenzitě soudního přezkumu omezena nebo rozšířena. Přezkum nezbytnosti a přiměřenosti opatření mají ve srovnání s vhodností samostatný a z hlediska individuální ochrany důležitý význam. Teprve v rámci přezkumu nezbytnosti a přiměřenosti jsou cíl sledovaný zákonodárcem Společenství a dotčená práva jednotlivce „poměřovány". Pokud se přezkoumává pouze vhodnost opatření, pak se tedy nejedná o přezkum proporcionality, nýbrž pouze o objektivní kontrolu posuzovací pravomoci bez zapojení komponentů individuální ochrany [43]. Jelikož je stanovení doplňkové dávky způsobilé citlivým způsobem zasáhnout do práv producentů mléka, zdá se mi právě v této oblasti důležité, aby přezkum proporcionality nebyl omezován na objektivní kontrolu posuzovací pravomoci.

64. Ve výsledku nepovažuji za správné omezovat přezkum proporcionality opatření v oblasti SZP na přezkum toho, zda je opatření zjevně nevhodné. Proto budu dále zkoumat, zda se stanovení doplňkové dávky a stanovení referenčních množství zdají být s ohledem na cíle sledované zákonodárcem Společenství zjevně nevhodná, zjevně nepotřebná nebo zjevně nepřiměřená, při jednotlivých bodech přezkumu však vždy zohledním prostor pro

41 — K těmto pochybnostem zejména z hlediska Common Law, viz Jacobs, F., „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law", in: Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, s. 1 a násl., 20, který ovšem upozorňuje na to, že určité důvody hovořící pro omezenou soudní kontrolu zákonodárce spočívají na vnitrostátní úrovni v budování a historickém vývoji vnitrostátních právních řádů, a proto nemusí být vždy možné převést je na úroveň práva Společenství. Viz také in: Schima, B. (uvedený v poznámce pod čarou 37), bod 48, který upozorňuje, že primární odpovědnost za dodržování zásady proporcionality nese zákonodárce Společenství a Soudní dvůr nemůže bez dalšího prosadit vlastní názor namísto pojetí zákonodárce.

42 — K tomu viz Rivers, J., „Proportionality and discretion in international and European law", in: Transnational constitutionalism, *Cambridge University Press 2007*, s. 114 a násl. a s. 120 a násl., který rozlišuje především mezi „policy-choice discretion" a „evidential discretion".

43 — K tomu také viz von Danwitz, T., Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, s. 396, který upozorňuje na to, že takový postup redukuje zásadu proporcionality na přezkum posuzovací pravomoci.

uvážení a širokou posuzovací pravomoc zákonodárce Společenství.

Přezkum proporcionality

65. Ze shora uvedených důvodů vyplývá, že jak stanovení doplňkové dávky jako takové [44], tak i stanovení vnitrostátních referenčních množství [45] nejsou zcela nevhodná k dosažení cílů SZP.

66. Dále nic nenasvědčuje tomu, že stanovení doplňkové dávky a stanovení vnitrostátních referenčních množství nebyla zjevně nezbytná. Opatření je nezbytné, pokud je mezi několika opatřeními vhodnými k dosažení sledovaného cíle tím opatřením, které nejméně zatěžuje dotčený zájem nebo dotčený právní statek [46].

67. Jak uvedly Rada a Komise, zvažoval zákonodárce Společenství zejména snížení dotované ceny jako alternativu k zavedení doplňkové dávky. Rozhodl se ale pro zavedení doplňkové dávky, neboť by se snížení dotované ceny podle jeho odhadu odrazilo na příjmech producentů mléka mnohem nepříznivěji než zavedení doplňkové dávky.

68. Pokud jde o stanovení vnitrostátních referenčních množství, jako mírnější opatření odpadá metoda zohledňující poměr produkce mléka a poptávky po mléku v jednotlivých členských státech, neboť by z důvodů uvedených výše [47] nebyla způsobilá zohlednit zejména zásadu regionální specializace a zásadu solidarity mezi producenty mléka.

69. A konečně, není dán ani zjevně nepřiměřený poměr mezi sledovanými cíli a vyvolanou újmou.

70. Předně je třeba upozornit na to, že rozpočet Společenství se z důvodu nadměrné produkce mléka, která se neřídila skutečnou poptávkou, nýbrž vidinou možnosti prodávat mléko za dotovanou cenu, dosáhl před zavedením doplňkové dávky na dno své zatížitelnosti. Nařízení č. 1788/2003 chce mj.

44 — Viz body 35 až 38 tohoto stanoviska.

45 — Viz body 39 až 47 tohoto stanoviska.

46 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1989, Schräder HS Kraftfutter (uvedený v poznámce pod čarou 37, bod 21); rozsudek Soudu O'Dwyer (uvedený v poznámce pod čarou 19, bod 107).

47 — Body 39 až 46 tohoto stanoviska.

dosáhnout udržení nákladů na podpůrná opatření v mezích financovatelnosti. Pokud se v důsledku těchto korekčních opatření omezí obratový potenciál producentů mléka, musí to zásadně strpět z důvodu veřejného zájmu na kontrole produkce potravin v určitém objemu na straně jedné a na financovatelnosti této kontroly na straně druhé [48].

71. Pokud vnitrostátní soud poukazuje na to, že drobní producenti mléka v Itálii by bez zvýšení své produkce nemohli přežít, respektive by byli nuceni k udržování nízké produktivity, nízkým příjmům a byli by neustále odkázáni na veřejné podpory, je třeba upozornit na toto. Stanovení doplňkové dávky přispívá především i k udržování opatření na dotování cen, které mají producentům mléka zajistit odpovídající životní úroveň, v mezích financovatelnosti. Bez systému dotování by se na trhu s rozsáhle homogenním produktem, jakým je mléko, bojovalo v první řadě nejspíš o cenu. Protože drobní producenti mléka mohou tendenčně dosahovat menších úspor z rozsahu než velcí producenti mléka, zvýhodnilo by zrušení individuálních referenčních množství spíše velké producenty mléka. Stanovením doplňkové dávky se tedy zabezpečuje fungování systému, který umožňuje zajistit odpovídající životní úroveň také drobnějším producentům mléka. Již z tohoto důvodu nelze stanovení referenčního množství považovat za zjevně nepřiměřené zatížení drobných producentů mléka. Pro úplnost je třeba upozornit na to, že účelem ustanovení o SZP obsažených v předpisech primárního práva není zvýhodňovat nejméně rentabilní podniky.

48 — Rozsudek O'Dwyer (uvedený v poznámce pod čarou 19, bod 89).

Závěr

72. Domnívám se, že nařízení č. 1788/2003 nezasahuje nepřiměřeně do práv a zájmů producentů mléka, a je tedy slučitelné s čl. 5 odst. 3 ES [49].

D – *Shrnutí*

73. Souhrnně konstatuji, že nařízení č. 1788/2003 není v rozporu ani s cíli SZP, ani se zákazem diskriminace, ani se zásadou proporcionality.

49 — K nařízení č. 3950/92 také viz rozsudek ze dne 25. března 2004, Cooperativa Lattepiù a další (C-231/00, C-303/00 a C-451/00, Recueil, s. I-2869, bod 73).

VII – Závěry

74. Navrhuji proto, aby otázky předložené vnitrostátním soudem byly zodpovězeny takto:

„Nařízení Rady (ES) č. 1788/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví dávka v odvětví mléka a mléčných výrobků, je slučitelné s cíli společné zemědělské politiky zakotvenými v článku 33 ES, se zásadou rovného zacházení zakotvenou v čl. 34 odst. 2 druhém pododstavci ES a se zásadou proporcionality, a to i když vnitrostátní referenční množství nejsou přizpůsobena poměru produkce mléka a poptávky po mléku v členském státě."