NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY

VERICA TRSTENJAK

prednesené 3. marca 2009 [1]

1. Zavedenie dodatočného poplatku za mlieko viedlo k vzniku viacerých sporov tak na úrovni Spoločenstva, ako aj na úrovni členských štátov (tzv. „spory o kvóty na mlieko“ [2]). Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania zahŕňa štyri otázky, ktoré predložil Tribunale Ordinario di Padova (ďalej len „vnútroštátny súd“), týkajúce sa platnosti nariadenia Rady (ES) č. 1788/2003 z 29. septembra 2003 stanovujúceho poplatky v sektore mlieka a mliečnych výrobkov [3]. Vnútroštátny súd má pochybnosti o zlučiteľnosti nariadenia č. 1788/2003 s cieľmi spoločnej poľnohospodárskej politiky (ďalej len „SPP“), ako aj so zásadami zákazu diskriminácie a proporcionality.

2. Tieto otázky vznikli v rámci sporu medzi podnikmi, výrobcami mlieka, ktoré majú postavenie žalobcov v konaní vo veci samej (ďalej len „žalobcovia vo veci samej“), a spoločnosťou Cooperativa Milka 2000 (ďalej len „Cooperativa Milka“), žalovanou v konaní vo veci samej.

3. Žalobcovia vo veci samej dodávajú svoju výrobu mlieka spoločnosti Cooperativa Milka. Na základe nariadenia č. 1788/2003 Cooperativa Milka žiada od žalobcov vo veci samej zaplatenie dodatočného poplatku za mlieko. Žalobcovia vo veci samej tvrdia, že nariadenie č. 1788/2003 je protiprávne a v dôsledku toho nemôže predstavovať platný právny základ pre vyberanie dodatočného poplatku.

I — Právny rámec

4. Podľa článku 5 tretieho odseku ES Spoločenstvo žiadnou činnosťou neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov Zmluvy.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Celkový pohľad poskytuje PRIEBE, R. in: GRABITZ, E., HILF, M.: *Das Recht der Europäischen Union*. Band I., článok 34, 21. aktualizovaný zväzok, bod 61.

3 — Ú. v. EÚ L 270, s. 123; Mim. vyd. 03/040, s. 391.

5. Podľa článku 33 ods. 1 ES je cieľom SPP:

„a) zvýšiť produktivitu poľnohospodárstva podporovaním technického pokroku a zabezpečovaním racionálneho rozvoja poľnohospodárskej výroby a optimálneho využívania výrobných faktorov, najmä pracovnej sily;

b) zabezpečiť týmto spôsobom primeranú životnú úroveň poľnohospodárov, najmä zvýšením individuálnych príjmov jednotlivcov pracujúcich v poľnohospodárstve;

c) stabilizovať trhy;

d) zabezpečiť riadne zásobovanie;

e) zabezpečiť dodávky spotrebiteľom za primerané ceny.“

6. Článok 34 ods. 1 ES stanovuje, že na dosiahnutie cieľov stanovených v článku 33 sa zavedie spoločná organizácia poľnohospodárskych trhov, ktorá sa v závislosti od výrobkov uskutoční niektorou z nasledujúcich foriem:

„a) spoločnými pravidlami hospodárskej súťaže;

b) povinnou koordináciou vnútroštátnych trhových systémov;

c) európskou organizáciou trhu“.

7. Podľa článku 34 ods. 2 ES môže spoločná organizácia trhu podľa odseku 1 zahŕňať všetky opatrenia potrebné na dosiahnutie cieľov stanovených v článku 33, najmä reguláciu cien, pomoc výrobe a odbytu rôznych výrobkov, skladovanie a preklenovacie opatrenia a spoločné mechanizmy na stabili-

záciu dovozu alebo vývozu. Spoločná organizácia sa obmedzuje na dosiahnutie cieľov vymedzených v článku 33 bez akejkoľvek diskriminácie medzi výrobcami alebo spotrebiteľmi v rámci Spoločenstva.

II — Spoločná organizácia trhov v odvetví mlieka a dodatočný poplatok

8. Mlieko je predmetom spoločnej organizácie trhov do roku 1964. Od 70. rokov je výroba mlieka prebytočná v pomere k dopytu. Jednou z príčin tohto vývoja je pokrok dosiahnutý v oblasti produktivity, ale tento vývoj možno pripísať aj systému zavedenému spoločnou organizáciou trhov, ktorý spočíval na mechanizmoch podpory, ktoré výrobcom mlieka zaručovali, že budú môcť predať svoje mlieko alebo mliečne výrobky za stanovenú cenu. Tento mechanizmus podnecoval výrobcov mlieka k tomu, aby už nevyrábali v závislosti od skutočného dopytu, ale v závislosti od možnosti predať svoje mlieko za podporné ceny. To spôsobilo vznik rozsiahlych štrukturálnych nadkapacít na trhu mlieka a ponuka začala značne prevyšovať dopyt. [4] Rozličné opatrenia, ktoré prijal zákonodarca Spoločenstva [5] v snahe stabilizovať trh, nevyvolali žiadaný účinok.

9. Opatrenia na podporu cien mlieka sú financované rozpočtom Spoločenstva. Keďže cena mlieka na trhu bola podstatne nižšia, ako je podporná cena, nadvýroba sa stala veľkou záťažou pre rozpočet Spoločenstva. Zákonodarca Spoločenstva sa domnieval, že táto finančná záťaž by mohla ohroziť budúcnosť SPP. Uvažoval o dvoch opatreniach na vyriešenie tohto problému. Jedno z nich spočívalo v znížení podpornej ceny, druhé v zavedení kvót na účely kontrolovania výroby. Prijatím nariadenia Rady (EHS) č. 856/84, ktorým sa stanovuje dodatočný poplatok za mlieko na účely obnovenia rovnováhy na trhu [6] sa zákonodarca Spoločenstva rozhodol v prospech riešenia kvótami.

A — *Dodatočný poplatok*

10. Podľa nariadenia č. 856/84 boli stanovené jednotlivé a národné referenčné množstvá, ako aj celkové množstvo mlieka zaručené pre Spoločenstvo. Národné referenčné množstvá zodpovedali výrobe mlieka v členskom štáte v priebehu stanoveného referenčného roka (podľa voľby, 1981, 1982 alebo 1983). V prípade Talianska bol ako referenčný rok potvrdený rok 1983, pretože čísla za rok 1981

4 — O tomto vývoji na trhu s mliekom pozri TROTMAN, C.: *The Development of Milk Quotas in the U.K.* Sweet & Maxwell, 1996, Chapter 1: The Creation of Surplus Europe, s. 1 — 17.

5 — Pozri napríklad nariadenie Rady (EHS) č. 1079/77 zo 17. mája 1977 o poplatku za spoluzodpovednosť a opatreniach určených na rozšírenie trhov v odvetví mlieka a mliečnych výrobkov (Ú. v. ES L 131, s. 6). Ďalšie opatrenia opísal TROTMAN, C.: c. d., s. 11 a nasl.

6 — Ú. v. ES L 90, s. 10.

a rok 1982 boli nevýhodné. Národné referenčné množstvá boli v priebehu rokov opäť preskúmané. Jednotlivé referenčné množstvá v zásade [7] zodpovedali množstvu mlieka vyrobeného výrobcami v priebehu referenčného roka, alebo odkúpeného nákupcami mlieka v priebehu referenčného roka. Celkové množstvo zaručené pre Spoločenstvo sa v podstate skladalo z množstiev vyrobených v rôznych členských štátoch. [8]

11. Dodatočný poplatok bol vyberaný v prípade prekročenia jednotlivého referenčného množstva. Z dôvodu tohto dodatočného poplatku už nebolo pre dotknutého výrobcu mlieka rentabilné vyrábať mlieko nad rámec referenčného množstva stanoveného pre jeho prevádzku.

12. Tento dodatočný poplatok bol pôvodne zavedený nariadením č. 856/84 len na dobu piatich rokov. Bol však obnovený najprv nariadením Rady (EHS) č. 3950/92 z 28. decembra 1992 stanovujúcim dodatočný poplatok v odvetví mlieka a mliečnych výrobkov [*neoficiálny preklad*] [9], potom nariadením č. 1788/03, účinným od 1. apríla 2004 [10]. Ustanovenia týkajúce sa dodatočného poplatku sú súčasťou nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007 z 22. októbra 2007 o vytvorení spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov a o osobitných ustanoveniach pre určité poľnohospodárske výrobky (nariadenie o jednotnej spoločnej organizácii trhov) [11], ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 2008. [12]

B — *Nariadenie č. 1788/2003*

13. Podľa článku 1 ods. 1 nariadenia č. 1788/2003 sa stanovujú každoročné národné referenčné množstvá pre každý členský štát. Tieto množstvá sú zaznamenané v prílohe I nariadenia č. 1788/2003. Podľa článku 1 ods. 3 nariadenia č. 1788/2003 môžu byť národné referenčné množstvá stanovené

7 — Členské štáty mohli takisto použiť časť ich zaručeného množstva ako národnú rezervu, nástroj, ktorý im umožnil prispôsobiť jednotlivé referenčné množstvá konkrétnej situácii niektorých výrobcov.

8 — Zvýšených o 1 %.

9 — Ú. v. ES L 405, s. 1.

10 — Článok 27 nariadenia č. 1788/2003.

11 — Ú. v. EÚ L 299, s. 1.

12 — Pozri článok 66 a nasl. nariadenia č. 1234/2007.

v prílohe I nariadenia č. 1788/2003 opätovne preskúmané v závislosti od všeobecnej situácie na trhu a konkrétnych podmienok prevládajúcich v niektorých členských štátoch.

14. Podľa ustanovení článku 1 ods. 2 v spojení s článkom 6 nariadenia č. 1788/2003 výrobcom mlieka sú pridelené jednotlivé referenčné množstvá, ktorých súhrn by nemal prevýšiť národné referenčné množstvo. Ak je národné referenčné množstvo prekročené, dotknutý členský štát musí podľa článku 3 ods. 1 nariadenia č. 1788/2003 zaplatiť Spoločenstvu dodatočný poplatok, ktorého výška závisí od rozsahu tohto prekročenia. V súlade s článkom 4 ods. 1 nariadenia č. 1788/2003 tento poplatok bude celý rozdelený medzi výrobcov, ktorí prispeli ku každému z prekročení národných referenčných množstiev. Podľa článku 11 ods. 1 nariadenia č. 1788/2003 je prvý nákupca poverený vybrať od výrobcov príspevky, ktoré sú títo výrobcovia povinní platiť z dôvodu poplatku.

15. Podľa článku 22 nariadenia č. 1788/2003 sa dodatočný poplatok považuje za zásah určený na stabilizáciu poľnohospodárskych trhov.

III — Okolnosti predchádzajúce sporu, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

16. Počas mliečnych kampaní v období 1995/1996 až 2003/2004 a počas nasledujúcich kampaní žalobcovia vo veci samej prekročili referenčné množstvá, ktoré im boli pridelené na dodávky mlieka. Ako prvý nákupca dotknutých dodávok mlieka Cooperativa Milka žiadala od žalobcov vo veci samej zaplatenie dodatočného poplatku. Žalobcovia vo veci samej spochybňujú vyberanie dodatočného poplatku. V podstate vnútroštátny súd žiadajú, aby určil, že Cooperativa Milka nie je oprávnená vymáhať od nich dodatočný poplatok. Na podporu tejto požiadavky sa dovolávajú neplatnosti nariadenia č. 1788/2003. Vnútroštátny súd, ktorý má pochybnosti o platnosti nariadenia č. 1788/2003, predložil Súdnemu dvoru nasledujúce otázky, na účely rozhodnutia v konaní o prejudiciálnej otázke:

1. Je nariadenie Rady (EHS) č. 1788/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa ustanovuje dodatočný poplatok pre sektor mlieka a mliečnych výrobkov v prípade výroby, ktorá prekračuje pridelené národné referenčné množstvo bez toho, aby sa pravidelne po zistení konkrétnych objemov výroby zohľadňovala aktualizácia množstva, ktoré bolo pridelené každej krajine v Spoločenstve, zlučiteľné s článkom 32 Zmluvy a s cieľmi spoločnej poľnohospodárskej politiky, akým je podľa tohto článku zvýšenie produktivity

poľnohospodárstva podporovaním technického pokroku a zabezpečovaním racionálneho rozvoja poľnohospodárskej výroby a optimálneho využívania výrobných faktorov, najmä pracovnej sily, keďže takýto mechanizmus zaťažuje aj talianskych výrobcov mlieka a mliečnych výrobkov, a tým ich pripravuje o primeranú životnú úroveň a rozvoj, z dôvodu neprimeranej odmeny za výrobné faktory, pretože Taliansko je v skutočnosti deficitnou krajinou…, ktorá je nútená dovážať prvotné suroviny na podporu spracovateľského priemyslu a uvádzania kvalitných výrobkov na trh…?

2. Je už citované nariadenie č. 1788/2003 zlučiteľné s článkom 33 ES, ktorý stanovuje spoločnú organizáciu trhov, ale zároveň vylučuje akúkoľvek diskrimináciu medzi výrobcami a spotrebiteľmi v Spoločenstve, kým naproti tomu jednotné uplatňovanie dodatočného poplatku bez skutočného rozlišovania medzi výrobcami s deficitom a s prebytkom, vedie k diskriminácii na úkor talianskych výrobcov, ktorí patria do krajiny s deficitom?

3. Je už citované nariadenie č. 1788/2003 zlučiteľné s článkom 34 ES, ktorý stanovuje, že k napĺňaniu cieľov vymedzených v článku 33 ES musí dochádzať „bez akejkoľvek diskriminácie medzi výrobcami alebo spotrebiteľmi v rámci Spoločenstva“, zatiaľ čo takáto diskriminácia je založená nariadením, ktoré na účely dodatočného príspevku vyžaduje jednotný príspevok tak od výrobcov patriacich do krajín s prebytkom, ako aj od výrobcov patriacich do krajín s deficitom, ako je Taliansko?

4. Je už citované nariadenie Rady č. 1788/2003 zlučiteľné so zásadou proporcionality zakotvenou v článku 5 ES, ktorá obmedzuje činnosť Spoločenstva „na to, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov tejto zmluvy“, zatiaľ čo jednotné uplatňovanie dodatočného poplatku prekračuje samotný účel spoločnej organizácie trhu, pretože trvale vnucuje priemerným talianskym poľnohospodárskym podnikom zníženú produktivitu, podpriemerné príjmy a potrebu permanentne sa uchádzať o verejnú pomoc?

IV — Konanie pred Súdnym dvorom

17. Návrh na začatie prejudiciálneho konania z 23. januára 2008 bol doručený Súdnemu dvoru 28. januára 2008. V rámci písomnej časti konania podali pripomienky žalobcovia vo veci samej, Komisia a Rada. Zástupcovia jedného zo žalobcov vo veci samej, Rady a Komisie predniesli svoje prednesy na pojednávaní 15. januára 2009.

V — Tvrdenia účastníkov konania

18. Žalobcovia vo veci samej uvádzajú, že referenčné množstvo pôvodne pridelené Taliansku bolo založené na nesprávnych údajoch. Podľa nich štatistické údaje správne neodzrkadľujú skutočnú výrobu mlieka v Taliansku. Trvajú na tom, že okrem toho sa neprihliadalo na skutočnosť, že v Taliansku je domáca výroba mlieka nižšia ako domáci dopyt, a že v dôsledku toho má deficit, zatiaľ čo v iných členských štátoch domáca výroba mlieka naopak prevyšuje domáci dopyt. Podľa žalobcov vo veci samej možno dôsledky týchto počiatočných omylov cítiť ešte aj dnes, napriek opätovnému preskúmaniu, ktorému bolo neskôr podrobené referenčné množstvo pridelené Taliansku.

19. Podľa žalobcov vo veci samej, táto situácia má za následok, že talianska domáca výroba ťažko uspokojí 60 % domáceho dopytu, preto je nútená uchýliť sa k dovozu mlieka pochádzajúceho z iných členských štátov. Naproti tomu v iných členských štátoch domáca výroba mlieka čisto prevyšuje domáci dopyt po mlieku. [13] Žalobcovia vo veci samej tvrdia, že vzhľadom na to, že cieľom dodatočného poplatku je obmedziť nadvýrobu mlieka, mal by viac postihovať výrobcov mlieka, ktorí sú zodpovední za túto nadvýrobu.

20. Žalobcovia uvádzajú, že nezohľadnenie pomeru medzi domácou výrobou mlieka a domácim dopytom je predovšetkým v rozpore so zásadou zákazu diskriminácie podľa článku 34 ES, pretože vedie k rovnakému zaobchádzaniu v rozličných situáciách bez toho, aby to bolo odôvodnené objektívnymi dôvodmi, buď zásadou regionálnej špecializácie, alebo solidarity medzi výrobcami mlieka. Žalobcovia sa domnievajú, že zohľadnenie domáceho dopytu nie je nevyhnutne v rozpore s týmito zásadami. Zastávajú názor, že dodatočný poplatok je takisto diskriminačný v rozsahu, v akom predstavuje prekážku rozvoja a adaptácie niektorých podnikov na požiadavky trhu.

13 — Podľa žalobcov vo veci samej pomer medzi domácou výrobou mlieka a domácim dopytom je vo Francúzsku 125 %, v Nemecku 125 %, v Írsku približne 360 % a v Dánsku 230 %.

21. Žalobcovia vo veci samej okrem toho poukazujú na porušenie zásady proporcionality. Podľa nich sa dodatočný poplatok viac dotýka malých výrobcov mlieka ako veľkých, pretože má významnejší dosah na rentabilitu malých výrobcov. Uvádzajú, že malí výrobcovia mlieka môžu prežiť len tak, že zvýšia svoju výrobu.

22. Nakoniec žalobcovia vo veci samej tvrdia, že dodatočný poplatok nie je vhodný na napĺňanie cieľov SPP, teda racionálneho rozvoja poľnohospodárskej výroby, primeranej životnej úrovne poľnohospodárov a dodávok spotrebiteľom za primerané ceny. Podľa nich dodatočný poplatok sleduje len jediný ciel, teda stabilizáciu trhov, a to na úkor iných cieľov.

23. Rada predovšetkým upozorňuje na skutočnosť, že pri stanovení národného referenčného množstva pre Taliansko sa neprihliadalo na rok 1981, ako to bolo v prípade iných členských štátov, ale na rok 1983, ktorý bol pre Taliansko výhodnejší. Takisto pripomína, že národné referenčné množstvá boli opätovne preskúmané v závislosti od všeobecnej situácie na trhu a konkrétnych podmienok prevládajúcich v niektorých členských štátoch.

24. Rada sa domnieva, že nezohľadnenie pomeru medzi talianskou domácou výrobou mlieka a domácim dopytom po mlieku v Taliansku neprestavuje diskrimináciu. Táto okolnosť podľa nej nemá význam z dôvodu existencie spoločnej organizácie trhu pre mlieko.

25. Obdobne podľa Rady je nariadenie č. 1788/2003 zlučiteľné s cieľmi SPP. Pre trh s mliekom bola totiž charakteristická značná nadvýroba a v dôsledku toho bolo prvoradé stabilizovať trhy. Spojenie tohto cieľa s inými cieľmi SPP je súčasťou zložitého procesu, v rámci ktorého zákonodarca Spoločenstva disponuje rozsiahlou mierou voľnej úvahy. Rada pripomína, že aj keď inštitúcie Spoločenstva istotne nemôžu sledovať jediný cieľ SPP s vylúčením ďalších cieľov, môžu však dočasne uprednostniť jeden z týchto cieľov, pokiaľ si to vyžaduje situácia.

26. Napokon sa Rada domnieva, že zásada proporcionality je dodržaná. Po prvé v oblasti SPP zákonodarca Spoločenstva disponuje širokou mierou voľnej úvahy. Táto voľná úvaha sa nevzťahuje len na povahu a rozsah opatrení, ktoré sa majú prijať, ale do určitej miery aj na zistenie základných údajov, z ktorých vychádzajú. Zákonodarca Spoločenstva môže teda vychádzať z celkových zistení. Po druhé skutočnosť, že výroba mlieka z domáceho hľadiska v Taliansku trpí deficitom, neznamená, že nariadenie č. 1788/2003 je v rozpore so zásadou proporcionality. Porušenie zásady proporcionality môže byť totiž potvrdené len vtedy, ak bola voľba zákonodarcu zjavne neprimeraná pre plnenie cieľa stabilizácie trhov, čo však vnútroštátny súd neuviedol.

27. Rada takisto pripomína, že návrh na začatie prejudiciálneho konania nepodporuje tvrdenie súdu, podľa ktorého nariadenie č. 1788/2003 trvalo nanucuje priemerným talianskym poľnohospodárskym podnikom zníženú produktivitu, podpriemerné príjmy a potrebu permanentne sa uchádzať o verejnú pomoc.

28. Podľa Komisie je nariadenie č. 1788/2003 zlučiteľné s cieľmi SPP. Po prvé otázka, či sú ponuka mlieka a dopyt po mlieku v danom členskom štáte v rovnováhe, nie je relevantná s ohľadom na ciele SPP, vzhľadom na to, že existuje spoločná organizácia európskeho trhu pre mlieko. Stabilizačné opatrenia zákonodarcu Spoločenstva sú v dôsledku toho naviazané na európsky trh ako celok a nie na vnútroštátne trhy. Komisia sa domnieva, že zákonodarca Spoločenstva okrem toho prihliadal na ďalšie ciele SPP v nariadení č. 1788/2003. Dodatočný poplatok za mlieko je podľa nej najúčinnejším opatrením na zastavenie nadvýroby mlieka. Ďalšie možné opatrenie, a to zníženie intervenčnej ceny by bolo drastickejšie, pretože by malo nepriaznivejšie dôsledky na príjmy výrobcov mlieka. Okrem toho dodatočný poplatok umožňuje napĺňanie aj iných cieľov SPP, ako je len stabilizácia trhov. Navyše návrh na začatie prejudiciálneho konania nepreukázal, že by bol medzi nariadením č. 1788/2003 a cieľmi SPP rozpor. V každom prípade zákonodarca Spoločenstva môže dočasne uprednostniť jeden cieľ SPP v rozsahu, v akom to odôvodňujú okolnosti a hospodársky kontext. Závažná nerovnováha medzi ponukou a dopytom na trhu s mliekom odôvodňovala a ešte stále odôvodňuje zavedenie dodatočného poplatku.

29. Podľa Komisie tiež nedochádza k porušeniu zásady zákazu diskriminácie. Otázka, či domáci trh vykazuje deficit, alebo prebytok, je v rámci spoločnej organizácie trhu bezvýznamná. V každom prípade sa s Talianskom už osobitne priaznivo zaobchádzalo pri stanovení národného referenčného množstva. V období medzi mliečnou kampaňou 1984/1985 a mliečnou kampaňou 2006/2007 klesli národné referenčné množstvá pre desať členských štátov priemerne o 2 %, zatiaľ čo národné referenčné množstvo pre Taliansko sa zvýšilo o 6 %. Komisia však upresňuje, že toto zvýšenie nemožno pripísať zvýšeniu domáceho dopytu, ale osobitným okolnostiam. Okrem toho skutočnosť, že referenčná hodnota súvisí s úrovňou výroby v danom

roku, je podľa Komisie prejavom zásady regionálnej špecializácie, ktorá je základnou zásadou spoločného trhu vyžadujúcou, aby sa mohla výroba uskutočňovať na najvhodnejšom mieste z hospodárskeho hľadiska. Zohľadnenie pomeru medzi výrobou a dopytom po mlieku na vnútroštátnej úrovni nie je zlučiteľné s touto zásadou. Komisia okrem toho pripomína, že pre organizáciu trhu v odvetví mlieka je príznačná pomoc na výrobu pre poľnohospodárov a prebytková výroba. Za týchto okolností sa od všetkých výrobcov v Spoločenstve musí vyžadovať spoločná snaha. Nakoniec podľa Komisie skutočnosť, že dodatočný poplatok by mohol mať rozličné dôsledky pre niektorých výrobcov alebo členské štáty, nepredstavuje diskrimináciu. Referenčné množstvá totiž spočívajú na objektívnych kritériách prispôsobených cieľu, ktorý sa má dosiahnuť. Kritérium založené na výrobe v priebehu referenčného roka umožnilo v danom okamihu prihliadať na hospodársky význam výrobcov a výhody, ktoré sa im poskytujú. Komisia pripomína, že na základe toho je potrebné prihliadať na skutočnosť, že zákonodarca Spoločenstva disponuje širokou mierou voľnej úvahy v oblasti poľnohospodárskej politiky, ktorá sa nevzťahuje výlučne na povahu a rozsah opatrení, ktoré sa majú prijať, ale aj na zistenie základných údajov, z ktorých opatrenie vychádza. V dôsledku toho Komisia dospela k záveru, že zákonodarca Spoločenstva môže tiež vychádzať z celkových zistení.

30. Komisia potvrdzuje, že takisto nedochádza k porušeniu zásady proporcionality. Zákonodarca Spoločenstva totiž disponuje širokou mierou voľnej úvahy z dôvodu zložitosti rozhodnutí politickej, hospodárskej a sociálnej povahy, ktoré mu prislúchajú. V dôsledku toho opatrenie zákonodarcu Spoločenstva je protiprávne len vtedy, ak je zjavne neprimerané pre napĺňanie sledovaného cieľa. Komisia sa domnieva, že dodatočný poplatok je napriek tomu vhodným opatrením na uskutočnenie cieľa stabilizácie trhov vďaka obmedzeniu prebytkov výroby. Tvrdí, že ďalšie opatrenia, ktoré prichádzali do úvahy, by nemali porovnateľnú účinnosť.

VI — Odpovede na prejudiciálne otázky

31. Svojimi štyrmi otázkami sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či je nariadenie č. 1788/2003 [14] v súlade s právom a či môže byť právnym základom pre práva, ktorých sa dovoláva Cooperativa Milka proti žalobcom vo veci samej. Vnútroštátny súd má pochybnosti o zlučiteľnosti nariadenia č. 1788/2003 s cieľmi spoločnej poľnohospodárskej politiky, zásadou zákazu diskriminácie a zásadou proporcionality. Všetky tieto pochybnosti sa v podstate opierajú o skutočnosť, že národné

14 — Otázky vnútroštátneho súdu sa odvolávajú výlučne na nariadenie č. 1788/2003. Preto sa obmedzím na toto nariadenie. Dotknuté ustanovenia nariadenia č. 3950/92 a nariadenia č. 1234/2007 sa mi však v podstate zdajú porovnateľné s ustanoveniami nariadenia č. 1788/2003.

referenčné množstvo pre členské štáty sa podľa nariadenia č. 1788/2003 stanovuje bez ohľadu na pomer medzi výrobou mlieka a domácim dopytom po mlieku v každom z rôznych členských štátov.

A — *Prvá prejudiciálna otázka*

32. Prvou prejudiciálnou otázkou chce vnútroštátny súd zistiť, či je nariadenie č. 1788/2003 zlučiteľné s cieľmi SPP. V tomto kontexte odkazuje na článok 32 ES. Ciele SPP, ktoré cituje vnútroštátny súd, však nie sú vyjadrené v článku 32 ES, ale v článku 33 ES. Prvá otázka vnútroštátneho súdu sa musí preto chápať tak, že sa vzťahuje na zlučiteľnosť nariadenia č. 1788/2003 s cieľmi SPP vyjadrenými v článku 33 ES.

33. Z článku 33 ods. 1 ES vyplýva, že ciele SPP sú rôzne. Zahŕňajú zvýšenie produktivity poľnohospodárstva, zabezpečenie primeranej životnej úrovne poľnohospodárov, stabilizáciu trhov, záruku riadneho zásobovania a zabezpečenie dodávok spotrebiteľom za primerané ceny.

34. Prvým cieľom dodatočného poplatku je obmedziť štrukturálne prebytky na trhu s mliekom na účely obmedzenia nerovnováhy medzi ponukou a dopytom a dosiahnuť tak lepšiu rovnováhu na trhu. [15] V dôsledku toho dodatočný poplatok slúži predovšetkým na stabilizáciu trhov, teda cieľu SPP.

Zlučiteľnosť dodatočného poplatku s cieľmi SPP

35. Tvrdenie spočívajúce v spochybňovaní zlučiteľnosti nariadenia č. 1788/2003 s cieľmi SPP z dôvodu, že toto nariadenie sleduje výlučne cieľ stabilizácie trhov na úkor všetkých ďalších cieľov, nie je dôvodné.

36. Pri posúdení cieľov, ktoré sú sledované prostredníctvom dodatočného poplatku, netreba zabúdať, že tento poplatok je úzko spätý s ďalšími intervenčnými opatreniami v rámci spoločnej organizácie trhu s mliekom. Ako to už bolo predtým vysvetlené, [16] cena mlieka je podporovaná intervenčnými opatreniami. Tieto a ešte ďalšie opatrenia majú zabezpečiť výrobcom mlieka primeranú životnú úroveň. Ak sa mlieko vyrába bez ohľadu na skutočný dopyt a výlučne s vyhliadkou na možnosť predať ho za

15 — Pozri odôvodnenie č. 3 nariadenia č. 1788/2003. O nariadení č. 857/84, ktoré mu predchádzalo, pozri tiež rozsudok zo 17. mája 1988, Erpelding, 84/87, Zb. s. 2647, bod 26.

16 — Pozri bod 8 týchto návrhov.

podpornú cenu, existuje skutočné riziko — situácia pred zavedením dodatočného poplatku to dosvedčuje — že výroba záplav mlieka a hôr masla dovedie rozpočtové kapacity Spoločenstva na ich hranicu. Stabilizácia trhov, ktorá je dosahovaná prostredníctvom dodatočného poplatku, [17] je aj podmienkou udržania finančnej spôsobilosti opatrení na podporu cien. [18] To tiež prispieva k zabezpečeniu primeranej životnej úrovne výrobcom mlieka, so znesiteľnými nákladmi pre rozpočet Spoločenstva. Okrem toho umožňuje racionálny rozvoj výroby mlieka. [19] V dôsledku toho dodatočný poplatok nesleduje výlučne cieľ stabilizácie trhu s mliekom.

37. Subsidiárne je potrebné poukázať na to, že aj keby sa sledoval výlučne cieľ stabilizácie trhov, nedochádzalo by nutne k porušeniu článku 33 ES. Zákonodarca Spoločenstva disponuje širokou mierou voľnej úvahy v rámci vykonávania SPP. To zodpovedá politickej zodpovednosti, ktorú mu priznáva článok 32 a nasl. ES, v tejto oblasti. [20] V rámci tejto voľnej úvahy musí istotne zaistiť zlúčenie (niekedy protichodných) cieľov SPP. [21] Na tomto základe môže dočasne uprednostňovať jeden alebo druhý cieľ SPP, ak si to vyžaduje skutkový stav alebo hospodárske okolnosti. [22] Zákonodarca Spoločenstva teda prekračuje medze svojej voľnej úvahy len vtedy, ak sleduje jeden z cieľov SPP osamotene, spôsobom, ktorý (trvalo) ohrozuje naplnenie ďalších cieľov.

38. V kontexte nadvýroby a štrukturálnych nadkapacít na trhu s mliekom je odôvodnené vyberať dodatočný poplatok na účely stabilizovania trhov. Obmedzená doba platnosti nariadenia č. 1788/2003 [23] je znakom toho, že tento cieľ sa nenapĺňa prostredníctvom trvalého vylúčenia ďalších cieľov SPP. Dočasnú povahu dodatočného poplatku potvrdzuje aj skutočnosť, že Rada 20. novembra 2008 plánovala jeho úplné zrušenie v roku 2015.

17 — Rozsudok z 19. marca 1992, Hierl, C-311/90, Zb. s. I-2061, bod 10.

18 — Rozsudok Erpelding, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 26.

19 — Rozsudky Erpelding, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 26, a z 13. júla 1995, O'Dwyer a i./Rada, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 a T-477/93, Zb. s. II-2071, bod 82.

20 — PRIEBE, R.: c. d., článok 33 bod 2, upozorňuje na skutočnosť, že ciele vyjadrené tak extenzívne nemožno nájsť pri ďalších politikách Spoločenstva.

21 — Rozsudky Hierl, už citovaný v poznámke pod čiarou 17, bod 13; z 11. marca 1987, Rau Lebensmittelwerke a i./Komisia, 279/84, 280/84, 285/84 a 286/84, Zb. s. 1069, bod 21, a O'Dwyer a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 80.

22 — Rozsudky Rau Lebensmittelwerke a i./Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 21, a z 20. septembra 1988, Španielsko/Rada, 203/86, Zb. s. 4563, bod 10.

23 — Pozri článok 1 ods. 1 nariadenia č. 1788/2003. PRIEBE, R.: c. d., článok 33 bod 3, správne pripomína, že priority môžu byť stanovené aj na relatívne dlhú dobu, pokiaľ to vyžaduje hospodárska situácia, a v rozsahu primeranom tejto situácii.

Zlučiteľnosť národných referenčných množstiev s cieľmi SPP

39. Pochybnosti vnútroštátneho súdu o zlučiteľnosti nariadenia č. 1788/2003 s cieľmi SPP sú v podstate založené na skutočnosti, že národné referenčné množstvo pre Taliansko bolo stanovené na základe nesprávnych údajov a dôsledky týchto chýb pretrvávajú až dodnes. Tieto pochybnosti nepovažujem za odôvodnené.

40. Kritérium založené na výrobe uskutočnenej v priebehu referenčného obdobia podľa mňa nie je v rozpore s cieľmi SPP.

41. Kritérium založené na výrobe uskutočnenej v priebehu referenčného obdobia umožňuje prihliadať na zásadu špecializácie výroby na vnútornom trhu Spoločenstva. Táto zásada spočíva na myšlienke, že jednou z hospodárskych výhod vnútorného trhu je to, že výroba sa môže uskutočňovať na hospodársky najvhodnejšom mieste. Žalobcovia vo veci samej proti tomu namietajú, že úroveň výroby mlieka v rôznych členských štátoch nevyhnutne neprezrádza, ktoré miesto a ktorý výrobný proces je najúčinnejší. Aj keď výroba mlieka určite nie je oblasťou, v ktorej trhové sily pôsobia úplne voľne, jej regionálne rozdelenie v Spoločenstve v priebehu referenčného obdobia však predstavuje východiskový bod, ktorý poskytuje priestor nielen územnej špecializácii, ale aj ďalším aspektom, ktoré je potrebné vziať do úvahy v rámci SPP.

42. Odkaz na daný rok (referenčný rok) totiž umožňuje prihliadať na hospodársku kapacitu výrobcov mlieka a výhody, ktoré majú výrobcovia mlieka a členské štáty v danom okamihu z tohto systému. Takže kritérium množstva mlieka vyrobeného v priebehu referenčného roka zaručuje, že dodatočný poplatok nespôsobí to, že výrobcom mlieka v rôznych štátoch bude odňatá primeraná životná úroveň.

43. Takýto systém okrem iného umožňuje prihliadať na zásadu solidarity medzi výrobcami mlieka. Výrobcovia mlieka dostávajú

finančnú podporu z rozpočtu Spoločenstva. Ak bolo účelom dodatočného poplatku obmedziť nadvýrobu na trhu s mliekom a udržať finančnú spôsobilosť príspevku z rozpočtu Spoločenstva, je potrebné predpokladať, že zohľadnenie domácej a jednotlivej výroby v priebehu referenčného obdobia, alebo zvýšenie či zníženie pridelených referenčných množstiev v rovnakých proporciách, je prejavom snahy o solidaritu všetkých výrobcov mlieka v Spoločenstve. [24]

44. Okrem toho pomer medzi výrobou mlieka a dopytom po mlieku v Taliansku nie je podľa môjho názoru okolnosťou, na ktorú by zákonodarca musel kategoricky prihliadať pri prijímaní nariadenia č. 1788/2003.

45. Zákonodarca Spoločenstva istotne môže, dokonca aj v rámci európskej organizácie trhu, pristúpiť k regionálnej diferenciácii v rozsahu, v akom to vyžaduje dotknutý výrobok, štruktúra trhu alebo iné objektívne dôvody, ktoré sú potrebné na uskutočnenie SPP. V tejto súvislosti nepovažujem rozlišovanie podľa území členských štátov za zásadne vylúčené, aj keď tento typ rozlišovania zrejme prirodzene koliduje so spoločnou organizáciou trhu. [25]

46. Domáci dopyt po výrobku však nie je prvkom, na ktorý je potrebné prihliadať v rámci spoločnej organizácie trhu. Zohľadnenie domáceho dopytu je skôr v rozpore so zásadou špecializácie výroby na európskom vnútornom trhu. [26] Úroveň dopytu po mlieku v členskom štáte, ako aj jej zmeny, totiž nič nehovoria o tom, či je výroba mlieka v tomto členskom štáte zvlášť výhodná. Zohľadnenie domáceho dopytu by teda mohlo obmedziť výhody, ktoré sú súčasťou špecializácie na vnútornom trhu.

47. Nakoniec nemôžem (nad rámec nezohľadnenia domáceho dopytu, neprávom kritizovaného) nájsť nijaký ďalší dôkaz, ktorý by naznačoval, že referenčné množstvá uplatniteľné v Taliansku podľa nariadenia č. 1788/2003 vychádzajú z nesprávnych údajov. Rada a Komisia upozornili na skutoč-

24 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. júla 1985, Bozzetti, 179/84, Zb. s. 2301, bod 32, a Španielsko/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 22, bod 29.

25 — Pozri body 41 až 43 týchto návrhov.

26 — Pozri, k tejto téme rozsudky Španielsko/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 22, bod 25, a O'Dwyer a i./Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 113.

nosť, že rok 1983 bol potvrdený ako referenčný rok pre Taliansko po tom, čo sa zistilo, že čísla v roku 1981 boli preň menej priaznivé. Žiadny dôkaz nenaznačuje, že by boli základné údaje, o ktoré sa opiera nariadenie č. 1788/2003, nesprávne. Zákonodarca Spoločenstva sa pri výkone svojej voľnej úvahy nedopúšťa žiadnej chyby, ak sa opiera o štatistické údaje. Podľa ustálenej judikatúry sa voľná úvaha zákonodarcu Spoločenstva v oblasti SPP nevzťahuje len na povahu a rozsah opatrení, ktoré sa majú prijať, ale do určitej miery aj na zistenie základných údajov v tomto zmysle. [27]

Záver

48. V konečnom dôsledku ani dodatočný poplatok ako taký, ani nezohľadnenie pomeru medzi výrobou mlieka a dopytom po mlieku v členskom štáte pri stanovení národných referenčných množstiev, sa nezdá byť nezlučiteľné s cieľmi SPP stanovenými v článku 33 ES.

27 — Rozsudok z 29. októbra 1980, Roquette Frères/Rada, 138/79, Zb. s. 3333, bod 25.

B — *Druhá a tretia prejudiciálna otázka*

49. Svojou druhou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či je nariadenie č. 1788/2003 zlučiteľné so zásadou rovnosti. V tomto kontexte vnútroštátny súd odkazuje na článok 33 ES. Zásada rovnosti je však stanovená v článku 34 ods. 2 druhom pododseku ES. Preto treba druhú otázku vnútroštátneho súdu chápať tak, že sa vzťahuje na zlučiteľnosť nariadenia č. 1788/2003 so zásadou rovnosti stanovenou v článku 34 ods. 2 druhom pododseku ES. [28] Svojou treťou prejudiciálnou otázkou chce vnútroštátny súd zistiť, či nariadenie č. 1788/2003 porušuje zásadu zákazu diskriminácie podľa článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES tým, že vyžaduje od výrobcov jednotný príspevok, či už patria do krajín s deficitom, alebo do krajín s prebytkom. Takže druhá a tretia otázka sa obe viažu na zlučiteľnosť nariadenia č. 1788/2003 so zásadou rovnosti podľa článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES. Preto ich budem skúmať spoločne.

28 — Keďže v druhej prejudiciálnej otázke treba odkaz na zásadu rovnosti chápať ako odkaz na všeobecnú zásadu rovnosti, je potrebné upozorniť na skutočnosť, že zásada zákazu diskriminácie v článku 34 ods. 2 druhom pododseku ES je len osobitným vyjadrením všeobecnej zásady rovnosti; pozri rozsudok z 25. novembra 1986, Klensch a i., 201/85 a 202/85, Zb. s. 3477, bod 9.

50. Pre vnútroštátny súd zakladá skutočnosť, že národné referenčné množstvo sa stanovuje bez ohľadu na pomer medzi výrobou mlieka a dopytom po mlieku v členskom štáte, diskrimináciu talianskych výrobcov mlieka. Pokiaľ ide o mňa, nevidím v tom žiadne porušenie zásady rovnosti.

51. V súlade so zásadou rovnosti podľa článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES sa zakazuje akákoľvek diskriminácia medzi výrobcami alebo spotrebiteľmi v Spoločenstve. Zásada zákazu diskriminácie zakazuje, aby sa s porovnateľnými situáciami zaobchádzalo rôzne, a aby sa s rôznymi situáciami zaobchádzalo rovnako, ibaže by takéto zaobchádzanie bolo objektívne odôvodnené. [29]

52. Predtým som už pripomenula, [30] že zákonodarca Spoločenstva v oblasti SPP disponuje širokou mierou voľnej úvahy, ktorá zodpovedá politickej zodpovednosti, ktorú mu priznáva článok 32 a nasl. Zmluvy. Táto voľná úvaha musí byť zohľadnená aj v rámci článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES. [31]

53. Predovšetkým pochybujem o tom, že na nezohľadnenie pomeru medzi výrobou mlieka a dopytom po mlieku v rôznych členských štátoch pri stanovení národných referenčných množstiev možno hľadieť tak, že zakladá rovnaké zaobchádzanie s rôznymi situáciami v zmysle článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES.

54. Podľa môjho názoru skutočnosť, že sa s dvoma situáciami zahŕňajúcimi rôzny prvok zaobchádza rovnako, sama osebe nestačí na založenie pôsobnosti zásady rovnosti zaobchádzania. V skutočnosti možno potvrdiť rovnaké zaobchádzanie s rôznymi situáciami len vtedy, ak je prvok, ktorým sa obe situácie od seba odlišujú, relevantný s ohľadom na príslušné ustanovenia práva Spoločenstva a ciele, ktoré sledujú. [32] Preto sa mi zdá, že rovnaké zaobchádzanie s rôznymi situáciami v zmysle článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES neprichádza do úvahy, ak pomer medzi výrobou mlieka a dopytom po mlieku v rôznych členských štátoch nie je relevantný z hľadiska článku 32 a nasl. ES. Táto relevancia teda závisí najmä od cieľov SPP.

29 — Rozsudky Hierl, už citovaný v poznámke pod čiarou 17, bod 18, a Španielsko/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 22, bod 25.

30 — Pozri bod 37 týchto návrhov.

31 — Rozsudok z 21. februára 1990, Wuidart a i., C-267/88 až C-285/88, Zb. s. I-435, bod 14.

32 — Podľa HERNU, R.: *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.* LGDJ, 2003, s. 357, neexistuje podobnosť alebo odlišnosť situácií samých osebe, ale len v závislosti od predmetu a účelu pravidla.

55. Ako som už predtým [33] uviedla, zohľadnenie pomeru medzi domácou výrobou a dopytom nie je okolnosťou, na ktorú je potrebné kategoricky prihliadať v rámci spoločnej organizácie trhu, ale skôr prvkom, ktorý je v rozpore so zásadou regionálnej špecializácie a na ktorý teda nemožno prihliadať v spoločnej organizácii trhu. Podľa môjho názoru, na nezohľadnenie tohto pomeru nemožno len z tohto dôvodu hľadieť tak, že zakladá rovnaké zaobchádzanie s rôznymi situáciami v zmysle článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES.

56. Aj keby sa na nezohľadnenie pomeru medzi domácou výrobou a dopytom po mlieku malo hľadieť tak, že zakladá rovnaké zaobchádzanie s rôznymi situáciami, v zmysle článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES, toto rovnaké zaobchádzanie by bolo objektívne odôvodnené predchádzajúcimi dôvodmi.

57. Na záver, nariadenie č. 1788/2003 je takisto zlučiteľné so zásadou rovnosti zaobchádzania podľa článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES. [34]

C — *Štvrtá prejudiciálna otázka*

58. Svojou štvrtou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či je nariadenie č. 1788/2003 zlučiteľné so zásadou proporcionality podľa článku 5 tretieho odseku ES.

Kritériá skúmania

59. Podľa článku 5 tretieho odseku ES Spoločenstvo žiadnou činnosťou neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov Zmluvy. Zásada proporcionality podľa článku 5 tretieho odseku ES sa uplatňuje vtedy, keď opatrenia inštitúcií Spoločenstva zasahujú do základných práv jednotlivcov [35] alebo do záujmov členských štátov. [36]

33 — Pozri body 44 až 46 týchto návrhov.

34 — Skutočnosť, že vyberanie dodatočného poplatku má závažné dôsledky pre niektorých výrobcov mlieka, nezakladá diskrimináciu v zmysle článku 34 ods. 2 druhého pododseku ES. Tento aspekt však môže hrať úlohu v rámci proporcionality. O uvedenej otázke proporcionality pozri body 58 až 72 týchto návrhov.

35 — Rozsudok z 5. októbra 1994, X/Komisia, C-404/92 P, Zb. s. I-4737, bod 18.

36 — PRIEBE, R.: c. d., článok 37 bod 26b.

60. Zlučiteľnosť opatrenia inštitúcií Spoločenstva so zásadou proporcionality vyžaduje, aby bolo toto opatrenie primerané a nevyhnutné na plnenie cieľov, ktoré oprávnene sleduje, a vo vzťahu k cieľom nebolo nadmerným zásahom do práv jednotlivca alebo do záujmov členských štátov. [37] V rámci skúmania proporcionality opatrení spadajúcich pod SPP Súdny dvor však čiastočne [38] vykonával preskúmavanie obmedzené na to, či opatrenie nie je zjavne neprimerané na plnenie cieľov, ktoré sleduje zákonodarca. Súdny dvor odôvodnil túto obmedzenú kontrolu proporcionality tým, že sa dovolával širokej miery voľnej úvahy, ktorou disponuje zákonodarca Spoločenstva v oblasti SPP. [39]

61. Takéto poňatie ma nemôže presvedčiť. Generálna advokátka Sharpston sa vo svojich návrhoch zo 14. júna 2007 vo veci Zuckerfabrik Jülich presvedčivo vyjadrila o tom, že široká miera voľnej úvahy, ktorou disponuje zákonodarca Spoločenstva, nevylučuje súdne preskúmavanie jeho opatrení. [40] Pripájam sa k tomuto názoru a dodatočne by som chcela pripomenúť nasledujúce skutočnosti.

62. Predovšetkým nevidím dôvod, prečo by mala široká miera voľnej úvahy zákonodarcu Spoločenstva v oblasti SPP viesť k zníženiu trojstupňovej kontroly proporcionality (vhodnosť, nevyhnutnosť a primeranosť) na jeden stupeň, a to na kontrolu vhodnosti predmetného opatrenia. Určite dokážem pochopiť výhrady, ktoré môžu byť proti prílišnému súdnemu preskúmavaniu aktov prijatých zákonodarcom Spoločenstva. Súdny dvor nie

37 — Rozsudky z 11. júla 1989, Schräder HS Kraftfutter, 265/87, Zb. s. 2237, bod 21, a O'Dwyer a i./Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 107. Článok 5 tretí odsek ES sa chápe aj v tomto zmysle, aj keď podmienka týkajúca sa neprimeranosti opatrenia priamo nevyplýva zo samotného znenia ustanovenia; pozri SCHIMA, B. in: MAYER, H.: *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*. článok 5, 50. aktualizovaný zväzok, bod 44.

38 — Súdny dvor však uplatňoval prísnejšie kritérium preskúmavania v iných veciach, napríklad vo svojich rozsudkoch z 27. júna 1990, Lingenfelser (C-118/89, Zb. s. I-2637, body 12 až 14); z 21. januára 1992, Pressler (C-319/90, Zb. s. I-203, body 12 až 17), a zo 6. júla 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Zb. s. I-5461, body 35 a 36).

39 — Pozri napríklad rozsudky Schräder HS Kraftfutter, už citovaný v poznámke pod čiarou 37, bod 22; z 13. novembra 1990, Fedesa a i., C-331/88, Zb. s. I-4023, bod 13 a nasl., a O'Dwyer a i./Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 107.

40 — Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci C-5/06, Zb. s. I-3231, bod 65: „To však normotvorcovi Spoločenstva nedáva bianko šek v odvetví poľnohospodárstva. Súdny dvor nevylúčil súdne preskúmanie výkonu širokých oprávnení voľnej úvahy zo strany inštitúcií. Ak má mať také preskúmanie nejakú hodnotu, Súdny dvor musí mať možnosť zasiahnuť vtedy, keď, ako je to v týchto veciach, metóda výpočtu produkčného odvodu, ktorý má byť prostriedkom, ktorým výrobcovia znášajú náklady Spoločenstva na nakladanie s nadprodukciou, zjavne vedie k nadmerným platbám, čím uvaľuje na výrobcov neprimerané bremeno."

je povolaný nahrádzať sociálne, hospodárske a politické rozhodnutia zákonodarcu Spoločenstva svojimi vlastnými rozhodnutiami. [41] Napriek tejto zdržanlivosti môže prijateľné riešenie spočívať v obmedzení kontroly na otázku, či predmetné opatrenia nie sú *zjavne* nepotrebné alebo neprimerané, a v prihliadnutí, počas tejto kontroly, na prednostné právo zákonodarcu Spoločenstva hodnotiť skutkový stav a na jeho širokú mieru voľnej úvahy pri výbere opatrení. [42] Táto metóda umožňuje zabezpečiť rešpektovanie politického manévrovacieho priestoru zákonodarcu Spoločenstva.

63. Prístup, podľa ktorého by sa mala kontrola proporcionality obmedzovať na preskúmanie zjavnej neprimeranosti opatrenia, naráža na skutočnosť, že podmienky vhodnosti, nevyhnutnosti a primeranosti nie sú prejavom hierarchizácie rôznych súčastí jedného a toho istého pojmu, ktorého hranice sa menia v závislosti od intenzity preskúmavania vykonávaného súdom. Naopak, preskúmanie nevyhnutnosti a primeranosti opatrenia má vo vzťahu k preskúmaniu vhodnosti význam, ktorý je preň vlastný a pre ochranu jednotlivca zásadný. Jedine v rámci kontroly nevyhnutnosti a primeranosti sú cieľ, ktorý sleduje zákonodarca Spoločenstva a dotknuté práva jednotlivca „dané do vzájomného vzťahu“. Ak sa súd uspokojí len s preskúmaním vhodnosti opatrenia, nevykoná kontrolu proporcionality, ale len objektívnu kontrolu výkonu voľnej úvahy, ktorá nezahŕňa žiaden prvok ochrany jednotlivca. [43] Vzhľadom na to, že vyberanie dodatočného poplatku je spôsobilé značným spôsobom zasahovať do práv výrobcov mlieka, sa mi zdá dôležité práve v tejto oblasti neobmedziť kontrolu proporcionality len na objektívnu kontrolu výkonu voľnej úvahy.

64. Na záver chcem uviesť, že si nemyslím, že je správne obmedziť kontrolu proporcionality opatrenia prijatého v oblasti SPP na preskúmanie toho, či je opatrenie zjavne nevhodné. Preto budem teraz skúmať, či sa vyberanie dodatočného poplatku a stanovenie referenčných množstiev vo vzťahu k cieľom, ktoré sleduje zákonodarca Spoločenstva, javí ako zjavne nevhodné, zjavne nepotrebné alebo

41 — K týmto výhradám, konkrétne z hľadiska Common Law, pozri 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 nasl., s. 20, ktorý však poznamenáva, že niektoré dôvody obmedzenia preskúmavania vykonávaného súdom na vnútroštátnej úrovni súvisia so štruktúrou a historickým vývojom právnych poriadkov a že preto nemusia byť použiteľné v práve Spoločenstva. Pozri tiež SCHIMA, B.: c. d., bod 48, ktorý pripomína, že práve zákonodarca Spoločenstva v prvom rade zodpovedá za dodržiavanie zásady proporcionality a Súdny dvor nemôže bez výhrady nahrádzať poňatie zákonodarcu svojím vlastným poňatím.

42 — Pozri o tejto otázke RIVERS, J.: Proportionality and discretion in international and European Law. In: *Transnational constitutionalism*. Cambridge University Press 2007, s. 114 a nasl. a 120 a nasl., ktorý rozlišuje najmä „policy-choice discretion“ a „evidential discretion“.

43 — Pozri tiež v tomto ohľade VON DANWITZ, T.: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht. *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2003, s. 396, ktorý pripomína že takýto prístup vedie k zredukovaniu zásady proporcionality na kontrolu výkonu diskrečnej právomoci („Ermessenskontrolle“).

zjavne neprimerané, keďže budem v každom štádiu tohto skúmania prihliadať na prednostné právo zákonodarcu Spoločenstva na hodnotenie skutkového stavu a na jeho širokú mieru voľnej úvahy.

Skúmanie súladu so zásadou proporcionality

65. Z vyššie uvedených dôvodov vyplýva, že ani dodatočný poplatok ako taký, [44] ani stanovenie národných referenčných množstiev, [45] nie sú zjavne nevhodné na plnenie cieľov SPP.

66. Okrem toho nemôžem určiť žiadnu skutočnosť, z ktorej by bolo zrejmé, že vyberanie dodatočného poplatku a stanovenie národných referenčných množstiev zjavne nebolo potrebné. Opatrenie je potrebné, ak sa spomedzi viacerých opatrení vhodných na dosiahnutie cieľa javí ako opatrenie, ktoré je vo vzťahu k dotknutému záujmu alebo majetkovému právnemu záujmu najmenej obmedzujúce. [46]

67. Ako to vysvetlili Rada a Komisia, zákonodarca Spoločenstva ako o alternatíve k zavedeniu dodatočného poplatku uvažoval najmä o znížení podpornej ceny. Rozhodol sa však v prospech dodatočného poplatku vzhľadom na to, že podľa jeho odhadu by malo zníženie podpornej ceny oveľa nepriaznivejšie dôsledky na príjem výrobcov mlieka ako zavedenie dodatočného poplatku.

68. Pokiaľ ide o stanovenie národného referenčného množstva, metóda, ktorá prihliada na pomer medzi výrobou mlieka a dopytom po mlieku v rôznych členských štátoch neprichádza do úvahy ako menej obmedzujúce opatrenie, keďže vzhľadom na predtým citované dôvody [47] nie je spôsobilá brať do úvahy najmä zásadu regionálnej špecializácie a zásadu solidarity medzi výrobcami mlieka.

69. Napokon nevýhody spôsobené opatrením nie sú zjavne neprimerané v porovnaní so sledovanými cieľmi.

70. Predovšetkým je potrebné pripomenúť, že rozpočtové kapacity Spoločenstva dosiahli svoje hranice pred zavedením dodatočného poplatku z dôvodu nadvýroby mlieka, ktorá už nezávisela od skutočného dopytu, ale od možnosti predať mlieko za podpornú cenu. Jedným z cieľov nariadenia č. 1788/2003 je

44 — Pozri body 35 až 38 týchto návrhov.

45 — Pozri body 39 až 47 týchto návrhov.

46 — Rozsudky Schräder HS Kraftfutter, už citovaný v poznámke pod čiarou 37, bod 21, a O'Dwyer a i./Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 107.

47 — Body 39 až 46 týchto návrhov.

zachovať spôsobilosť financovať náklady podporných opatrení. Aj keď tento opravný mechanizmus spôsobuje obmedzenie možností zisku výrobcov mlieka, je to dôsledok, ktorý títo výrobcovia musia akceptovať z dôvodu verejného záujmu na určitej kontrole výroby potravín na jednej strane a na možnosti financovať jej náklady na druhej strane. [48]

ktorý aj malým výrobcom mlieka umožňuje primeranú životnú úroveň. Na stanovenie referenčného množstva preto nemožno len z tohto dôvodu hľadieť tak, že zjavne neprimerane sankcionuje malých výrobcov mlieka. Ešte je potrebné upozorniť na skutočnosť, že cieľom ustanovení primárneho práva týkajúcich sa SPP nie je uprednostňovať najmenej rentabilných poľnohospodárov.

Záver

71. Pokiaľ ide o tvrdenie talianskeho súdu, podľa ktorého malí taliansky výrobcovia mlieka nemôžu prežiť bez zvýšenia svojej výroby alebo budú trvalo odsúdení na podpriemernú produktivitu a príjem a trvalo odkázaní na verejnú pomoc, je potrebné pripomenúť nasledujúcu vec: jedným z hlavných dôvodov existencie dodatočného poplatku je zachovanie možnosti financovať opatrenia na podporu cien, ktoré majú zaručiť výrobcom mlieka primeranú životnú úroveň. Bez podporného mechanizmu možno očakávať, že k hospodárskej súťaži medzi výrobcami, pokiaľ ide o veľmi homogénny masový výrobok, akým je mlieko, bude dochádzať predovšetkým na úrovni ceny. Vzhľadom na to, že malí výrobcovia mlieka majú tendenciu k menším úsporám z veľkovýroby ako veľkí výrobcovia mlieka, zvýšenie jednotlivých referenčných množstiev by prospelo skôr veľkým výrobcom. Dodatočný poplatok tak zaručuje fungovanie systému,

72. Preto podľa môjho názoru nariadenie č. 1788/2003 nezasahuje do práv alebo záujmov výrobcov mlieka spôsobom, ktorý odporuje zásade proporcionality, a teda je zlučiteľné s článkom 5 ods. 3 ES. [49]

D — *Zhrnutie*

73. Súhrnne teda konštatujem, že nariadenie č. 1788/2003 neporušuje ciele SPP, ani zásadu zákazu diskriminácie, ani zásadu proporcionality.

48 — Rozsudok O'Dwyer a i./Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 89.

49 — Pozri v tomto zmysle takisto rozsudok z 25. marca 2004, Cooperativa Lattepiù a i., C-231/00, C-303/00 a C-451/00, Zb. s. I-2869, bod 73, s ohľadom na nariadenie č. 3950/92.

VII — Návrh

74. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré mu položil vnútroštátny súd, takto:

Nariadenie Rady (ES) č. 1788/2003 z 29. septembra 2003 stanovujúce poplatky v sektore mlieka a mliečnych výrobkov je zlučiteľné s cieľmi spoločnej poľnohospodárskej politiky vymedzenými v článku 33 ES, so zásadou rovnosti zaobchádzania stanovenou v článku 34 ods. 2 druhom pododseku ES a so zásadou proporcionality, a to aj vtedy, keď nedošlo k opätovnému preskúmaniu národných referenčných množstiev na účely zohľadnenia pomeru medzi výrobou mlieka a dopytom po mlieku v členskom štáte.