NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
VERICA TRSTENJAK
prednesené 21. januára 2010[1]

Obsah

I — Úvod ..... I - 4345

II — Právny rámec ..... I - 4346

A — Nariadenie č. 318/2006 ..... I - 4346

B — Nariadenie č. 290/2007 ..... I - 4349

III — Skutkový stav, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky ..... I - 4350

IV — Konanie pred Súdnym dvorom ..... I - 4351

V — Tvrdenia účastníkov konania ..... I - 4352

A — Prvá otázka ..... I - 4353

B — Druhá otázka ..... I - 4356

VI — Právne posúdenie ..... I - 4356

A — Úvodné poznámky ..... I - 4357

B — Prvá otázka ..... I - 4357

C — Druhá otázka ..... I - 4362

1. Údajné porušenie zásady proporcionality ..... I - 4362

a) Kritérium analýzy ..... I - 4362

b) Test proporcionality ..... I - 4366

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2. Údajné porušenie zásady zákazu diskriminácie ..... I - 4371

a) Neobjasnenie údajného porušenia v návrhu na začatie prejudiciálneho konania ..... I - 4371

b) Kritérium analýzy ..... I - 4373

c) Preskúmanie údajného porušenia zásady zákazu diskriminácie .... I - 4374

VII — Návrh ..... I - 4377

I — Úvod

1. V prejednávanom návrhu na začatie prejudiciálneho konania rakúsky Verwaltungsgerichtshof (správny súd; ďalej len „vnútroštátny súd“) žiada, aby Súdny dvor v rámci tohto návrhu odpovedal na dve prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu, prípadne platnosti článku 16 nariadenia Rady (ES) č. 318/2006 z 20. februára 2006 o spoločnej organizácii trhov v sektore cukru [2].

2. Návrh na začatie prejudiciálneho konanie bol podaný v rámci sporu medzi Agrana Zucker GmbH (ďalej lej „žalobkyňa“) a Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (spolkové ministerstvo poľnohospodárstva, lesného hospodárstva, životného prostredia a vodohospodárstva; ďalej len „žalovaný“), ktorý sa týkal účinnosti úradného rozhodnutia prijatého na základe článku 16 nariadenia č. 318/2006, ktorým bol žalobkyni stanovený výrobný poplatok na cukor za hospodársky rok 2007/2008 vo výške 4 869 748,80 eura a ktorým bola žalobkyni uložená povinnosť túto sumu zaplatiť.

3. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či výška výrobného poplatku, ktorý je podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 splatný cukrovarníckym podnikom, musí byť vypočítaná na základe celkovej kvóty na cukor pridelenej tomuto podniku, alebo či má byť výpočet uskutočnený jedine na základe kvóty, ktorá bola skutočne k dispozícii, po odpočítaní množstva cukru odstráneného z trhu v dôsledku stiahnutia cukru z trhu, prípadne na základe množstva kvótovaného cukru skutočne vyrobeného v rámci kvóty. V prípade, že sa má výška výrobného poplatku vypočítať na základe celkovej kvóty na cukor pridelenej podniku, vnútroštátny súd svojou druhou otázkou v podstate žiada spresniť, či článok 16 nariadenia č. 318/2006 – v spojení s článkom 19 nariadenia č. 318/2006 a článkom 1 nariadenia Rady (ES) č. 290/2007 zo 16. marca 2007,

2 — Ú. v. EÚ L 58, s. 1.

ktorý stanovuje percento uvedené v článku 19 nariadenia (ES) č. 318/2006 [3] na hospodársky rok 2007/2008 – je v súlade s právom Spoločenstva, ktoré má vyššiu právnu silu, najmä so zásadou proporcionality a zásadou zákazu diskriminácie.

II — Právny rámec

A — *Nariadenie č. 318/2006*

4. Dňa 20. februára 2006 prijala Rada nariadenie č. 318/2006 ako súčasť reformy spoločnej organizácie trhov (ďalej len „SOT“) v sektore cukru.

5. V odôvodnení č. 19 nariadenia sa uvádza, že by sa mal zaviesť výrobný poplatok, ktorý by prispieval na financovanie výdavkov vyskytujúcich sa v rámci SOT v sektore cukru.

6. Podľa odôvodnenia č. 22 nariadenia „mali by sa zaviesť nové trhové nástroje, ktoré by spravovala Komisia“. V tejto súvislosti „na zachovanie štrukturálnej rovnováhy trhov s cukrom pri cenovej hladine blízkej referenčnej cene by sa malo Komisii umožniť, aby rozhodla o tom, že cukor sa stiahne z trhu na tak dlho, kým sa neobnoví trhová rovnováha“.

7. Podľa odôvodnenia č. 40 nariadenia by Komisia mala dostať oprávnenie „na prijímanie nevyhnutných opatrení na riešenie konkrétnych praktických problémov v prípade núdze“.

8. Článok 1 ods. 2 nariadenia č. 318/2006 hovorí:

„Hospodársky rok pre výrobky uvedené v odseku 1 sa začína 1. októbra a končí 30. septembra nasledujúceho roka.

…“

9. Podľa článku 2 ods. 5 nariadenia č. 318/2006 „‚kvótovaný cukor‘, ‚kvótovaná izoglukóza‘ a ‚kvótovaný inulínový sirup‘ je

3 — Ú. v. EÚ L 78, s. 20.

množstvo vyrobeného cukru, izoglukózy alebo inulínového sirupu, pridelené na konkrétny hospodársky rok v rámci kvóty pre príslušný podnik“.

podľa kvót, ktoré im boli pridelené v príslušnom hospodárskom roku.

Podniky vykonajú platby najneskôr do konca februára príslušného hospodárskeho roku.

10. Článok 16 nariadenia č. 318/2006 stanovuje pravidlá týkajúce sa stanovovania a vyberania výrobného poplatku. Toto ustanovenie konkrétne hovorí:

„Výrobný poplatok

1. S platnosťou od hospodárskeho roku 2007/2008 sa od podnikov vyrábajúcich cukor, izoglukózu a inulínový sirup, ktoré sú držiteľmi kvóty na cukor, kvóty na izoglukózu a kvóty na inulínový sirup vyberá za tieto kvóty výrobný poplatok.

2. Výrobný poplatok je stanovený na 12,00 EUR za tonu kvótovaného cukru a kvótovaného inulínového sirupu. Pri izoglukóze sa výrobný poplatok stanovuje na úrovni 50 % poplatku platného pre cukor.

3. Celkové množstvo výrobných poplatkov zaplatených v súlade s odsekom 1 členské štáty účtujú podnikom na svojom území

4. Podniky Spoločenstva vyrábajúce cukor a inulínový sirup môžu žiadať od pestovateľov cukrovej repy alebo trstiny, alebo od dodávateľov čakanky, aby znášali do 50 % príslušných výrobných poplatkov.“

11. Stiahnutie cukru z trhu upravuje článok 19 nariadenia č. 318/2006, ktoré stanovuje:

„Stiahnutie cukru z trhu

1. Na zachovanie štrukturálnej rovnováhy trhu pri cenovej hladine blízkej referenčnej cene, pri zohľadnení záväzkov Spoločenstva vyplývajúcich z dohôd uzatvorených v súlade s článkom 300 zmluvy, možno až do začiatku nasledujúceho hospodárskeho roku stiahnuť z trhu určité percento kvótovaného cukru, kvótovanej izoglukózy a kvótovaného

inulínového sirupu, pričom toto percento je pre všetky členské štáty spoločné.

V takom prípade sa o rovnaké percento pre príslušný hospodársky rok zníži tradičná potreba dodávok na rafinovanie dovážaného surového cukru uvedených v článku 29 ods. 1 tohto nariadenia.

2. Percento určené na stiahnutie z trhu uvedené v odseku 1 sa stanoví najneskôr do 31. októbra príslušného hospodárskeho roku na základe očakávaných trendov na trhu počas daného hospodárskeho roku.

3. Každý podnik, ktorému bola pridelená kvóta, na vlastné náklady uskladní na obdobie stiahnutia také množstvá cukru, ktoré zodpovedajú danému percentu jeho kvótovanej výroby na príslušný hospodársky rok, ktoré je uvedené v odseku 1.

Množstvá cukru stiahnuté z trhu počas hospodárskeho roku sa považujú za prvé množstvá vyrobené v rámci kvóty na ďalší hospodársky rok. Pri zohľadnení očakávaných trendov na trhu s cukrom však možno v súlade s postupom uvedeným v článku 39 ods. 2 rozhodnúť, aby sa v danom a/alebo nasledujúcom hospodárskom roku všetok stiahnutý cukor, izoglukóza a inulínový sirup, alebo ich časť považovali za:

— nadbytočný cukor, nadbytočnú izoglukózu a nadbytočný inulínový sirup, ktoré sa môžu stať priemyselným cukrom, priemyselnou izoglukózou a priemyselným inulínovým sirupom

alebo

— dočasnú produkciu v rámci kvóty, ktorej časť možno vyhradiť na vývoz, za dodržania záväzkov Spoločenstva, ktoré vyplývajú z dojednaní uzatvorených podľa článku 300 zmluvy.

4. Ak sú dodávky cukru v Spoločenstve nedostatočné, možno v súlade s postupom uvedeným v článku 39 ods. 2 rozhodnúť, že sa určité množstvo stiahnutého cukru, izoglukózy a inulínového sirupu môže predať na trhu Spoločenstva ešte pred uplynutím obdobia, na ktoré boli tieto výrobky stiahnuté.“

B — *Nariadenie č. 290/2007*

12. Dňa 16. marca 2007 prijala Komisia nariadenie č. 290/2007, ktoré stanovilo percento stiahnutia za hospodársky rok 2007/2008.

13. Článok 1 nariadenia č. 290/2007 uvádza:

„1. Percento uvedené v článku 19 ods. 1 nariadenia (ES) č. 318/2006 sa na hospodársky rok 2007/2008 stanovuje vo výške 13,5 %.

2. Odchylne od odseku 1:

a) percento stanovené v uvedenom odseku sa neuplatňuje na podniky, ktorých výroba je nižšia ako 86,5 % ich kvóty na hospodársky rok 2007/2008;

b) v prípade podnikov, ktoré vyrábajú množstvo rovné alebo vyššie ako 86,5 % ich kvóty na hospodársky rok 2007/2008, sa množstvá vyrobené nad 86,5 % stiahnu z trhu;

c) percento uvedené v odseku 1 sa neuplatňuje na množstvá vyrobené v členských štátoch, ktorých národná kvóta na cukor sa uvoľnila do výšky minimálne 50 % od 1. júla 2006 v dôsledku upustenia od kvót v zmysle článku 3 nariadenia (ES) č. 320/2006.

V prípade členských štátov, ktorých národná kvóta bola uvoľnená minimálne do výšky 50 % od 1. júla 2006 v dôsledku upustenia od kvót v zmysle článku 3 nariadenia (ES) č. 320/2006, sa percento stiahnutia ustanovené v prvom odseku znižuje pomerne k uvoľneným kvótam.

Percento uplatniteľné podľa tohto bodu je stanovené v prílohe.

…

4. Množstvá stiahnuté z trhu v súlade s odsekom 2 písm. b) a odsekom 3 sa považujú za prebytočný cukor alebo prebytočnú

izoglukózu za hospodársky rok 2007/2008, ktoré by sa mohli stať priemyselným cukrom alebo priemyselnou izoglukózou.

5. Povinnosť zaplatiť najmenej minimálnu cenu podľa článku 6 ods. 5 nariadenia (ES) č. 318/2006 sa uplatňuje výlučne na množstvá cukrovej repy vyrobené v rámci kvóty po uplatnení odsekov 1 a 2."

15. Rozhodnutím predstavenstva divízie I spoločnosti Agrarmarkt Austria (právnická osoba riadiaca sa verejným právom, založená žalovaným orgánom na správu podpory; ďalej len „AMA") z 28. januára 2008 bola žalobkyni uložená povinnosť zaplatiť výrobný poplatok za hospodársky rok 2007/2008 vo výške 4 869 748,8 eura a taktiež jej bola uložená povinnosť previesť túto sumu najneskôr do 29. februára 2008 na účet AMA. V odôvodnení tohto rozhodnutia AMA odkázala na pridelenú kvótu na cukor v celkovej výške 405 812,4 tony a na základe článku 16 nariadenia (ES) č. 318/2006 z nej vypočítala výrobný poplatok.

III — Skutkový stav, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

16. Žalobkyňa podala proti tomuto rozhodnutiu odvolanie. Rozhodnutím z 25. marca 2008, o zákonnosti ktorého musí rozhodnúť vnútroštátny súd v rámci konania vo veci samej, zamietol žalovaný odvolanie ako nedôvodné.

14. Rozhodnutím žalovaného z 26. júna 2006 o pridelení kvóty na výrobu cukru v hospodárskych rokoch 2006/2007 až 2014/2015 vrátane a rozhodnutím žalovaného z 18. decembra 2006 o pridelení dodatočnej kvóty na cukor bola žalobkyni pridelená kvóta na cukor v celkovej výške 405 812,4 tony. Rozhodnutím z 5. apríla 2007 stanovil žalovaný v súlade s článkom 1 ods. 1 a ods. 2 písm. b) nariadenia (ES) č. 290/2007 žalobkyni výrobnú hranicu na výrobu kvótovaného cukru v hospodárskom roku 2007/2008 na 86,5 % z kvóty na cukor, čo je 351 027,73 tony.

17. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že spornou otázkou je, či sa výrobný poplatok podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 má vypočítať v podstate z kvóty 405 812,4 tony, alebo či má byť táto kvóta zredukovaná s ohľadom na stanovené výrobné množstvo a s ním spojené stiahnutie z trhu.

18. Vzhľadom na odlišné názory účastníkov konania nie je vnútroštátnemu súdu zrejmé, ako má byť správne uplatnené právo Spoločenstva. Problém výkladu tkvie predovšetkým v otázke, na akom základe má byť výrobný poplatok podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 vypočítaný. Podľa názoru vnútroštátneho súdu taktiež nie je jasné to, či výpočet výrobného poplatku na základe pôvodne pridelenej kvóty na cukor je v súlade s primárnym právom, ktoré má vyššiu právnu silu.

19. Za týchto podmienok Verwaltungsgerichtshof konanie prerušil a predložil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 16 nariadenia Rady (ES) č. 318/2006 z 20. februára 2006 o spoločnej organizácii trhov v sektore cukru vykladať v tom zmysle, že aj kvóta na cukor, ktorú nemožno využiť v dôsledku preventívneho stiahnutia z trhu podľa článku 1 nariadenia Komisie (ES) č. 290/2007 zo 16. marca 2007, ktorým sa na hospodársky rok 2007/2008 stanovuje percento uvedené v článku 19 nariadenia Rady (ES) č. 318/2006, má byť súčasťou základu na vymeranie výrobného poplatku?

2. V prípade kladnej odpovede na otázku č. 1:

Je článok 16 nariadenia… č. 318/2006… zlučiteľný s primárnym právom, predovšetkým so zásadou proporcionality a zásadou zákazu diskriminácie, ktoré je možné odvodiť z článku 34 ES?“

IV — Konanie pred Súdnym dvorom

20. Návrh na začatie prejudiciálneho konania zo 4. júla 2008 bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 11. augusta 2008. Počas písomnej časti konania predložili pripomienky Rada, vlády Španielskeho kráľovstva, Litovskej republiky a Poľskej republiky, žalobkyňa vo veci samej a Komisia. Zástupcovia žalobkyne vo veci samej, Rada a Komisia sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 19. novembra 2009.

V — Tvrdenia účastníkov konania

A — *Prvá otázka*

21. Rada, Komisia a Poľská republika zastávajú názor, že výrobný poplatok podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 by mal byť vypočítaný na základe celkovej kvóty na cukor pridelenej podniku.

22. Podľa názoru Rady a Komisie to bezprostredne vyplýva zo samotného znenia článku 16 ods. 1 a 3 nariadenia č. 318/2006, podľa ktorého sa výrobný poplatok vyberá za kvótu na výrobu cukru „pridelenú" cukrovarníckym podnikom. Dôvodom nejasnosti je nepresné znenie článku 16 ods. 2, ktoré stanovuje, že výrobný poplatok je stanovený na 12 eur za tonu „kvótovaného cukru". Z kontextu a účelu, ktorý sleduje článok 16, je však zrejmé, že voľba slov použitých v článku 16 ods. 2 je redakčnou chybou.

23. Redakčná chyba v článku 16 ods. 2 nariadenia č. 318/2006 súvisí so zavádzajúcim označením splatného poplatku ako „výrobného poplatku". Toto označenie bolo prevzaté z nariadenia Rady č. 1260/2001 z 19. júna 2001 o spoločnom organizovaní trhu v sektore cukru [4], a to napriek tomu, že nový poplatok sa podstatne líšil od starého „výrobného poplatku". Označenie „kvótovaný poplatok" by bolo výstižnejšie. Klasifikovanie ako „kvótovaný poplatok" podporuje skutočnosť, že podľa druhého pododseku článku 16 ods. 3 nariadenia č. 318/2006 musí podnik zaplatiť poplatok najneskôr do konca februára príslušného hospodárskeho roka, a teda v čase, keď množstvo cukru vyprodukovaného podnikmi v spornom hospodárskom roku ešte nie je známe. Napokon Rada a Komisia sa odvolávajú na účel ustanovenia, ktorým je zaručiť stále príjmy do vlastných zdrojov Spoločenstva.

24. Taktiež podľa názoru Poľskej republiky môže výklad článkov 16 a 19 nariadenia č. 318/2006 na základe ich znenia a systematiky poukazovať jedine na to, že časť kvóty na cukor, ktorá nemôže byť použitá v hospodárskom roku v dôsledku jeho stiahnutia z trhu v súlade s článkom 19 nariadenia č. 318/2006, musí byť zahrnutá do základu vymerania výrobného poplatku v zmysle článku 16 tohto nariadenia.

4 — Ú. v. ES L 178, s. 1; Mim. vyd. 03/033, s. 17.

25. Podľa názoru žalobkyne treba naproti tomu zobrať do úvahy samotné znenie článku 16 ods. 2 nariadenia č. 318/2006, v ktorom je výrobný poplatok stanovený na 12 eur za tonu „kvótovaného cukru“. Z označenia „výrobný poplatok“ je taktiež zrejmé to, že sa môže vťahovať jedine na skutočne vyrobený kvótovaný cukor. Španielske kráľovstvo dospelo k rovnakému záveru, pričom zastáva názor, že základom vymerania výrobného poplatku podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 by mala byť skutočná výroba.

B — *Druhá otázka*

26. Zo systematického pohľadu tak žalobkyňa, ako aj Španielske kráľovstvo zdôrazňujú, že rozdielny prístup by mohol mať za následok, že ak podnik nevyužil jemu pridelenú kvótu na cukor, výrobný poplatok by musel byť taktiež zaplatený za cukor, ktorý v skutočnosti ani neexistoval, v dôsledku čoho by podniky, ktoré vyrobia menej cukru, boli pokutované povinnosťou zaplatiť vyššiu sumu poplatkov. Navyše kvótovaný cukor stiahnutý z trhu, ktorý by bol uskladnený v súlade s článkom 19 ods. 3 nariadenia č. 318/2006 a klasifikovaný v ďalšom hospodárskom roku ako prvé množstvá vyrobené v rámci kvóty, by podliehal výrobnému poplatku dvakrát.

27. Napokon, Litovská republika zastáva názor, že článok 16 nariadenia č. 318/2006 sa má vykladať v tom zmysle, že pojem „kvóta“ znamená kvótu, ktorá by mohla byť skutočne pridelená podnikom v rámci predmetného hospodárskeho roku. Kvóta na výrobu cukru po odpočítaní percenta cukru stiahnutého z trhu musí teda byť základom vymerania výrobného poplatku.

28. Výklad článku 16 nariadenia č. 318/2006, podľa ktorého sa výrobný poplatok vypočítava na základe celkovej pridelenej kvóty na cukor, je podľa názoru žalobkyne a Litovskej republiky v rozpore so zásadou proporcionality a zásadou zákazu diskriminácie. Podľa Poľskej republiky došlo k porušeniu zásady proporcionality. Na druhej strane Komisia a Rada zastávajú názor, že výklad článku 16 nariadenia č. 318/2006, podľa ktorého sa výrobný poplatok vypočítava na základe celkovej pridelenej kvóty na cukor, je v súlade so všeobecnými zásadami proporcionality a zákazu diskriminácie.

29. Žalobkyňa tvrdí, že v jej prípade existujú dôvody porušenia zásady proporcionality, pokiaľ sa výrobný poplatok vypočíta na základe celkovej pridelenej kvóty na cukor, a to najmä preto, lebo v hospodárskom roku

2007/2008 skutočne vyrobila o 13,5 % alebo o 54 784,67 tony menej kvótovaného cukru, a výpočet výrobného poplatku na základe celkovej pridelenej kvóty na cukor by tak predstavoval poplatok 12 eur za tonu a vyberal by sa za množstvo 54 784,67 tony cukru, ktorý v skutočnosti ani nebol vyrobený. Inak povedané, znamená to, že aj keby sa výrobná hodnota 351 027,73 tony kvótovaného cukru plne využila, poplatok vybratý za tonu kvótovaného cukru by bol 13,87 eura. Vyberanie takéhoto poplatku je neproporcionálne.

30. Okrem toho v súlade s článkom 1 ods. 4 nariadenia č. 290/2007 by sa cukor vyrobený predmetnými podnikmi ako kvótovaný cukor presahujúci výrobnú hodnotu považoval za cukor vyrobený navyše, ktorý by sa mohol stať buď priemyselným cukrom, alebo by sa mohol preniesť do nasledujúceho hospodárskeho roka ako kvótovaný cukor. V oboch prípadoch by bolo vyberanie výrobného poplatku za cukor vyrobený navyše neproporcionálne. Vzhľadom na to, že iba približne polovicu referenčnej ceny kvótovaného cukru možno dosiahnuť pre priemyselný cukor, výrobný poplatok, ktorý by bol nominálne rovnaký, 12 eur za tonu navyše vyrobeného cukru využívaného ako priemyselný cukor, by bol dvakrát tak vysoký ako výrobný poplatok za kvótovaný cukor. Na druhej strane, pokiaľ by bol navyše vyrobený cukor prenesený do nasledujúceho hospodárskeho roka, došlo by k jeho dvojitému spoplatneniu, pretože výrobný poplatok za navyše vyrobený cukor by sa vybral za dva hospodárske roky.

31. Okrem toho žalobkyňa tvrdí, že príjmy z výrobného poplatku prevyšujú výdaje vznikajúce v rámci SOT v sektore cukru, a nie je ani podstatné, ani nevyhnutné vyberať výrobný poplatok za kvóty, ktoré v skutočnosti neboli využité.

32. Poľská republika a Litovská republika taktiež tvrdia, že článok 16 nariadenia č. 318/2006 je v rozpore so zásadou proporcionality, pokiaľ ide o výrobný poplatok uvedený v tomto článku, ktorý sa má vyberať aj za kvótovaný cukor stiahnutý z trhu. V tejto súvislosti Poľská republika a Litovská republika ďalej tvrdia, že kvótovaný cukor stiahnutý z trhu nespôsobuje Európskemu spoločenstvu žiadne výdavky, ktoré inak vznikajú v rámci SOT v sektore cukru. Vzhľadom na to, že v súlade s odôvodnením č. 19 nariadenia č. 318/2006 je účelom výrobného poplatku

prispievať na financovanie výdavkov vyskytujúcich sa v rámci SOT v sektore cukru, je vyberanie poplatku aj za nákladovo neutrálny kvótovaný cukor stiahnutý z trhu neproporcionálne. Poľská republika taktiež poukazuje na finančné dôsledky – ktoré sú podľa jej názoru neakceptovateľné – cukru považovaného za cukor vyrobený navyše alebo prenesenia cukru do ďalšieho hospodárskeho roka ako cukor vyrobený navyše. Litovská republika taktiež tvrdí, že výrobcovia cukru, ktorých kvóty boli znížené, boli vystavení neprimeranému finančnému zaťaženiu, keďže nemohli vytvoriť žiaden príjem zo skutočnej výroby. Tieto podniky by navyše mali v dôsledku preventívneho stiahnutia z trhu veľké ťažkosti predať množstvá cukru vyrobeného navyše. Napokon podľa názoru Poľskej republiky má článok 16 nariadenia č. 318/2006 technický charakter, keďže normotvorca Spoločenstva nemá v takýchto záležitostiach rozsiahlu diskrečnú právomoc.

33. Podľa názoru žalobkyne a Litovskej republiky dôvody porušenia zásady zákazu diskriminácie existujú v prípade, ak sa výrobný poplatok vypočíta na základe celkovej pridelenej kvóty na cukor, a to najmä preto, lebo stiahnutie percenta cukru z trhu podľa článku 19 nariadenia č. 318/2006 v spojení s článkom 1 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 290/2007 by bolo v jednotlivých členských štátoch odlišné, keďže zaťaženie výrobnými poplatkami je v jednotlivých podnikoch rôzne a závisia od členského štátu, v ktorom boli stanovené.

34. Podľa názoru Komisie a Rady nemožno pochybovať o tom, že výklad článku 16 nariadenia č. 318/2006 v tom zmysle, že výrobný poplatok by sa mal vypočítať na základe celkovej pridelenej kvóty na cukor, je v súlade so všeobecnými zásadami proporcionality a zákazu diskriminácie. Vzhľadom na to, že vnútroštátny súd nepredložil jediný argument týkajúci sa základu jeho pochybností, pokiaľ ide o súlad článku 16 so zásadou zákazu diskriminácie podľa práva Spoločenstva, Komisia a Rada obmedzili svoje písomné pripomienky na preskúmanie údajného porušenia zásady proporcionality.

35. V tejto súvislosti Komisia a Rada predovšetkým zdôrazňujú rozsiahlu diskrečnú právomoc, ktorú má normotvorca Spoločenstva v záležitostiach týkajúcich sa spoločnej poľnohospodárskej politiky. V dôsledku toho zákonnosť opatrení prijatých v tejto oblasti môže byť ovplyvnená jedine vtedy, ak je opatrenie zjavne neprimerané, pokiaľ ide o cieľ, ktorý chce príslušná inštitúcia sledovať. Na základe týchto skutočností je kľúčovým faktorom to, že výrobný poplatok má za cieľ prispievať na financovanie výdavkov vyskytujúcich sa v rámci SOT v sektore cukru, ale nebol spojený s osobitnými výdavkami. Inými slovami, nie je to príjem vyhradený na určitý účel, keďže podľa názoru Komisie, skutočnosť, že príjem v konkrétnom hospodárskom roku mohol byť pravdepodobne vyšší ako vzniknuté výdavky, je na posúdenie

zákonnosti článku 16 nariadenia č. 318/2006 irelevantná.

36. Okrem toho Komisia a Rada považujú výpočet výrobného poplatku na základe celkovej kvóty na cukor pridelenej cukrovarníckym podnikom za v podstate primerané a vhodné. Stiahnutie z trhu v konkrétnom roku nevedie ku konečnému zníženiu výrobnej kvóty. Navyše každý hospodársky rok sa má posudzovať samostatne preto, aby nedochádzalo k dvojitému spoplatňovaniu kvótovaného cukru. Hospodárske dôsledky zahrnutia množstiev cukru stiahnutého z trhu do základu vymerania výrobného poplatku sú limitované najmä z dôvodu, že stiahnutie z trhu vedie konkrétne k všeobecnému zvýšeniu ceny kvótovaného cukru. Komisia napokon tvrdí, že cieľ uvedený v odôvodnení č. 19 nariadenia č. 318/2006 o prispievaní na financovanie výdavkov vyskytujúcich sa v rámci SOT v sektore cukru sa má vykladať v tom zmysle, že predpokladané výdavky zahŕňajú všetky náklady súvisiace s rôznymi opatreniami v sektore cukru, vrátane mnohých opatrení na podporu trhu.

37. Na pojednávaní Komisia predložila ďalšie tvrdenia na podporu tohto stanoviska, konkrétne, že výrobný poplatok má za cieľ prispievať na pokrytie výdavkov Spoločenstva v sektore cukru, ktoré možno odhadnúť na viac ako 1 500 miliónov eur na každý rok, a tieto výdavky preto mnohonásobne prevyšujú príjmy z výrobného poplatku.

VI — Právne posúdenie

A — *Úvodné poznámky*

38. Nariadením č. 318/2006, nariadením Rady (ES) č. 319/2006 z 20. februára 2006, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1782/2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov [5], a nariadenie Rady (ES) č. 320/2006 z 20. februára 2006, ktorým sa stanovuje dočasný režim pre reštrukturalizáciu cukrovarníckeho priemyslu v Spoločenstve a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1290/2005 o financovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky [6], zaviedol normotvorca Spoločenstva rozsiahle reformy európskej organizácie trhov s cukrom. Po zavedení nových pravidiel bol systém, ktorý ostal vo veľkej miere nezmenený takmer

5 — Ú. v. EÚ L 58, s. 32.
6 — Ú. v. EÚ L 58, s. 42.

počas 40 rokov[7], včlenený do všeobecnej reformy spoločnej poľnohospodárskej politiky (ďalej len „SPP“)[8].

39. Cieľom reformy SOT v sektore cukru bolo postupné zrušenie intervenčných mechanizmov a intervenčnej ceny za cukor. Za týmto účelom bola intervenčná cena nahradená referenčnou cenou, ktorá je v porovnaní s intervenčnou cenou v rámci hospodárskych rokov 2006/2007 až 2009/2010 znížená celkovo o 36 %. Táto referenčná cena sa mala v zásade dosiahnuť znížením dodávky cukru na európsky trh, na účely čoho boli vytvorené finančné stimuly ako súčasť reštrukturalizačného fondu, aby menej konkurenčne schopní výrobcovia cukru zastavili jeho výrobu.

Okrem týchto štrukturálnych opatrení znížiť nevýnosnú výrobnú kapacitu v Spoločenstve bola Komisii taktiež udelená právomoc rozhodovať o stiahnutí cukru z trhu v prípade hrozby nadbytočnej dodávky, a to za účelom zachovania štrukturálnej rovnováhy trhov s cukrom pri cenovej hladine blízkej referenčnej cene.

40. Toto zníženie podpory trhu v sektore cukru bolo vyvážené – aspoň čiastočne – zavedením podpory priameho príjmu pre poľnohospodárske podniky. Politika podpory ceny a výroby v sektore cukru bola v dôsledku toho postupne zmenená na politiku podpory príjmu poľnohospodárov oddeleného od výroby.

B — *Prvá otázka*

41. Svojou prvou otázkou vnútroštátny súd v podstate žiada spresniť základ, z ktorého by mal byť vypočítaný výrobný poplatok podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006.

7 — Spoločné organizácie trhov v sektore cukru sa predtým líšili schémami podpory cien a pridelenými kvótami. Režim kvót vytvorený v roku 1967 spolu so SOT v sektore cukru taktiež umožnil udržiavať relatívne vysoké ceny bez výroby nadbytkov. Režim kvót mal mať pôvodne dočasnú povahu a mal zaniknúť v roku 1975, ale bol predĺžený z niekoľkých dôvodov. Neskôr sa jeho štruktúra, s cieľom umožniť zvýšenie kvót v prospech efektívnejších výrobcov cukru, stala flexibilnejšou. Pozri OLMI, G.: *Politique agricole commune*. Brussels 1991, s. 173, a PRIEBE, R.: In: GRABITZ, E., HILF, M.: *Das Recht der Europäischen Union*. 39. vydanie, júl 2009, zv. I, článok 34 ES, bod 57.

8 — Pokiaľ ide o pozadie reformy SOT v sektore cukru, pozri SWIBANK, A.: EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change. In: *Journal of World Trade*. 2009, s. 603 – 620. Analýzu hrubých čŕt reformy porovnaných s predchádzajúcou organizáciou trhov v sektore cukru pozri MERTEN-LENTZ, J., MERTEN-LENTZ, K.: La réforme du marché du sucre communautaire. In: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*. 2005, s. 671 – 676, a BARENTS, R.: De zure smaak van Europese suiker. In: *NTER*. 2005, s. 228 – 235.

42. Pri výpočte výrobného poplatku podľa 16 nariadenia č. 318/2006 existujú teoreticky štyri možné rôzne základy jeho vymerania, konkrétne:

1. kvóta na výrobu cukru pridelená cukrovarníckym podnikom v konkrétnom hospodárskom roku (čo je kvóta na výrobu cukru v zmysle článku 7 nariadenia č. 318/2006 zvýšená o dodatočnú kvótu na cukor v zmysle článku 8 tohto nariadenia);

2. kvóta na výrobu cukru pridelená cukrovarníckym podnikom v konkrétnom hospodárskom roku po znížení o percento cukru stiahnutého z trhu stanovené pre tento hospodársky rok v zmysle článku 19 nariadenia č. 318/2006. Pri tejto metóde výpočtu by bol prvý krok odvodenie percenta cukru stiahnutého z trhu z kvóty na výrobu cukru. V druhom kroku by bola zvyšná kvóta na výrobu cukru upravená o cukor stiahnutý z trhu a následne by sa použila ako základ vymerania výrobného poplatku. Základ vymerania by teda bol v súlade s výrobným množstvom v zmysle článku 1 ods. 2 písm. a) a b) nariadenia č. 290/2007;

3. kvóta na výrobu cukru vyrobeného cukrovarníckymi podnikmi v konkrétnom hospodárskom roku, obmedzená na pridelenú kvótu na výrobu cukru (čo je kvótovaný cukor v zmysle článku 2 ods. 5 nariadenia č. 318/2006);

4. množstvo cukru vyrobeného cukrovarníckymi podnikmi v konkrétnom hospodárskom roku znížené o výrobnú hodnotu.

43. Pochybnosti vnútroštátneho súdu týkajúce sa určenia základu vymerania výrobného poplatku a predloženie veľmi odlišných návrhov odpovedí účastníkmi konania v rámci prejudiciálneho konania možno prisudzovať nepresnej formulácii článku 16 nariadenia č. 318/2006. Najmä označenie „výrobný poplatok“ a stanovenie tohto poplatku vo výške „12,00 EUR za tonu kvótovaného cukru“ v článku 16 ods. 2 navodzuje metódu výpočtu založenú na množstvách skutočne vyrobeného cukru v spornom hospodárskom roku. Na druhej strane znenie článku 16 ods. 1 a 3 sa výslovne týka kvót na výrobu cukru pridelených na sporný hospodársky rok, ktoré sú stanovené bez ohľadu na skutočnú výrobu. Túto nejednotnosť znenia možno vidieť taktiež v mnohých iných jazykových verziách článku 16 nariadenia č. 318/2006 [9].

9 — Anglické označenie „Production charge“ je vo francúzštine vyjadrené ako „Taxe à la production“, v slovinčine ako „Proizvodna dajatev“, v nemčine ako „Produktionsabgabe“, v holandčine ako „Produktionsafgift“, v španielčine ako „Canon de producción“ a v portugalčine ako „Encargo de produção“. V týchto jazykových zneniach článok 16 ods. 2 odkazuje na „sucre sous quota“, „kvotnega sladkorja“, „quota sugar“, „kvotesukker“, „azúcar de cuota“ a „açúcar de quota“, zatiaľ čo článok 16 ods. 1 a 3 sa zmieňuje o „quota de sucre“, „kvote za sladkor“, „sugar quota“, „sukkerkvote“, „cuotas de azúcar“ a „quotas de açúcar“. V holandskom znení figuruje označenie „Productieheffing“, ale tak v článku 16 ods. 2, ako aj v článku 16 ods. 1 a 3 sa skôr používa označenie „suikerquotum“ než označenie „quotumsuiker“.

44. Vzhľadom na toto nejednoznačné znenie článku 16 nariadenia č. 318/2006 možno dosiahnuť v prejednávanom prípade cieľ iba systematickým a teleologickým výkladom. Pri výklade práva Spoločenstva má účel nejasného ustanovenia prednosť pred jeho znením [10].

45. Tento systematický a teleologický výklad článku 16 nariadenia č. 318/2006 ma privádza k záveru, že iba metóda výpočtu, pri ktorej je základom vymerania výrobného poplatku kvóta pridelená na výrobu cukru v konkrétnom hospodárskom roku, je v súlade s cieľmi tohto nariadenia.

46. Prvý dôležitý predpoklad stanovenia výrobného poplatku na základe kvót na výrobu cukru pridelených cukrovarníckym podnikom v konkrétnom hospodárskom roku je uvedený v druhom pododseku článku 16 ods. 3 nariadenia č. 318/2006. Podľa tohto ustanovenia musia cukrovarnícke podniky zaplatiť výrobný poplatok najneskôr do konca februára príslušného hospodárskeho roka. Vzhľadom na skutočnosť, že podľa článku 1 ods. 2 nariadenia č. 318/2006 sa hospodársky rok začína 1. októbra konkrétneho roka a končí sa 30. septembra nasledujúceho roka, výrobný poplatok sa zaplatí v čase, keď cukor ešte nie je vyrobený. Pretože množstvá cukru, ktoré sú skutočne vyrobené dotknutými podnikmi, nemôžu byť s určitosťou zistené v čase splatnosti výrobného poplatku, množstvo skutočne vyrobeného cukru v rámci kvóty na výrobu cukru – upravené, ak je to potrebné, stiahnutím z trhu – nemôže byť z čisto praktických dôvodov použité ako základ vymerania výrobného poplatku.

47. Navyše celkový systém článku 16 nariadenia č. 318/2006 jasne vyjadruje základné rozhodnutie prijaté normotvorcom Spoločenstva, a to vyberať „výrobný poplatok“ za pridelenú kvótu na cukor, a nie za skutočne vyrobený cukor.

48. Článok 16 ods. 1 nariadenia č. 318/2006 stanovuje zásadu vyberania poplatku za „kvótu na cukor“ pridelenú cukrovarníckym podnikom. Článok 16 ods. 2 stanovuje výšku poplatku na 12 eur za tonu „kvótovaného cukru“. Článok 16 ods. 3 stanovuje spôsob v praxi, akým sa vyberá poplatok, s tým účinkom, že členské štáty sú povinné vybrať tento poplatok najneskôr do konca februára príslušného hospodárskeho roka. Napokon článok 16 ods. 4 ustanovuje možnosť pestovateľov cukrovej repy alebo trstiny alebo dodávateľov čakanky prispievať na financovanie tohto poplatku.

10 — Pozri taktiež RIESENHUBER, K.: *Europäische Methodenlehre.* Berlin 2006, s. 266, bod 51.

49. Zo systematického hľadiska článok 16 ods. 1 nariadenia č. 318/2006 obsahuje základné pravidlo, podľa ktorého sa od hospodárskeho roku 2007/2008 bude vyberať poplatok za kvótu na cukor pridelenú cukrovarníckym podnikom. Článok 16 ods. 2 tento poplatok stanovuje vo výške 12 eur na tonu. Podstata článku 16 ods. 2 je teda v stanovení výšky poplatku – konkrétne 12 eur na tonu – a nie v stanovení základu jeho vymerania, ktorý už bol stanovený v článku 16 ods. 1. V tejto súvislosti použitie označenia „kvótovaný cukor“ v článku 16 ods. 2 nariadenia č. 318/2006 sa jednoznačne musí vnímať ako redakčná chyba normotvorcu Spoločenstva najmä z dôvodu, že v článku 16 ods. 3 je stanovený iný odkaz, a to na kvóty pridelené podnikom.

50. Využitie kvót pridelených podnikom ako základ vymerania a následné neviazanie „výrobného poplatku“ splatného týmito podnikmi na množstvo skutočne vyrobeného cukru je taktiež v súlade s neviazanou poľnohospodárskou podporou príjmu ponúkanou výrobcom, ktorá je jedným z hlavných prvkom reformy SOT v sektore cukru [11]. Navyše podľa článku 16 ods. 4 nariadenia č. 318/2006 od takýchto výrobcov môžu cukrovarnícke podniky požadovať, aby znášali až 50 % ich výrobných poplatkov.

11 — Pozri body 39 a 40 návrhov.

51. V tejto súvislosti tvrdenie založené na chronológii legislatívneho postupu uvádzané žalobkyňou a Španielskym kráľovstvom, že označenie „výrobný poplatok“ v základných nariadeniach o SOT v sektore cukru, ktoré predchádzali súčasnému nariadeniu [12], mali vždy za cieľ používať označenie poplatok za množstvá cukru vyrobeného v konkrétnom hospodárskom roku, je taktiež nadbytočné. Vzhľadom na skutočnosť, že SOT v sektore cukru bola značne zmenená nariadením č. 318/2006 a založená na novom finančnom základe, zachovanie toho istého označenia splatného poplatku sa musí považovať za zavádzajúci pozostatok z predchádzajúcich nariadení, z ktorého preto nemožno vyvodiť žiadne podstatné závery, pokiaľ ide o stanovenie základu vymerania poplatku.

52. Kvóta na cukor pridelená cukrovarníckym podnikom v konkrétnom hospodárskom roku teda musí byť základom výpočtu výrobného poplatku podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006. Stále je však potrebné vyjasniť to, či sa musí zohľadniť stiahnuté percento cukru z trhu na účely článku 19 tohto nariadenia. Keďže toto percento stiahnuté z trhu

12 — Nariadenie Rady (ES) č. 1260/2001 z 19. júna 2001 o spoločnom organizovaní trhu v sektore cukru (Ú. v. ES L 178; s. 1, Mim. vyd. 3/033, s. 17) a nariadenie Rady (ES) č. 2038/1999 z 13. septembra 1999 o spoločnej organizácii trhov v sektore cukru [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 252, s. 1).

bolo v článku 1 ods. 2 písm. a) a b) nariadenia č. 290/2007 [13] preformulované na výrobnú hodnotu, vzniká teda otázka, či sa percento stiahnuté z trhu musí odpočítať od kvóty na cukor, pokiaľ ide o výpočet výrobného poplatku, takže skutočná výrobná hodnota by predstavovala základ vymerania výrobného poplatku.

53. Podľa môjho názoru by odpoveď na túto otázku mala byť záporná.

54. Ako som už uviedla v mojich návrhoch z 18. februára 2009 vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Agrana Zucker [14], a ako Súdny dvor potvrdil v rozsudku z 11. júna 2009 v tejto veci [15], stiahnutie cukru z trhu sa určite nemôže posudzovať rovnako ako kvóta, ktorej sa podniky vzdali na účely nariadenia č. 320/2006. Ak totiž navzájom porovnáme mechanizmy vzdania sa kvót a mechanizmy stiahnutia z trhu, je očividné, že sa podstatne líšia tak spôsobom fungovania, ako aj cieľmi. Zatiaľ čo prvý mechanizmus má za cieľ definitívne vzdanie sa kvóty vrátane zrušenia alebo odstavenia výrobných zariadení, druhý mechanizmus sa zameriava len na dočasné stiahnutie dotknutých množstiev z trhu, ich uskladnenie alebo predaj daných množstiev mimo kvót.

55. Tento rozdiel vo fungovaní vyplýva z rozdielnych cieľov príslušných uplatňovaných ustanovení. Vzdanie sa kvót zo strany menej konkurencieschopných výrobcov cukru z dôvodu zohľadnenia sociálneho hľadiska a zachovania životného prostredia je jedným z prostriedkov reštrukturalizácie cukrovarníckeho priemyslu, ktorá je cieľom nariadenia č. 320/2006. Naopak stiahnutie z trhu je nástrojom cenovej podpory, ktorého cieľom podľa článku 19 ods. 1 a odôvodnenia č. 22 nariadenia č. 318/2006 je zachovať štrukturálnu rovnováhu pri cenovej hladine blízkej referenčnej cene.

56. Keďže stiahnutie cukru na základe stiahnutia percenta cukru z trhu stanovené Komisiou ako také neovplyvňuje kvótu na cukor dotknutých podnikov, článok 16 nariadenia č. 318/2006 vôbec neobsahuje textový alebo schematický dôkaz na podporu názoru, ktorý zastáva najmä Litovská republika, že kvóta na cukor znížená o percento cukru stiahnutého z trhu predstavuje základ vymerania výrobného poplatku podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006.

57. Vzhľadom na vyššie uvedené som dospela k záveru, že článok 16 nariadenia č. 318/2006 sa má vykladať v tom zmysle, že aj kvóta na cukor, ktorá nemôže byť využitá v dôsledku

13 — Článok 1 ods. 2 písm. a) a b) nariadenia č. 290/2007 v podstate stanovuje, že povinnosť stiahnutia z trhu sa vzťahuje iba na cukor, ktorý prevyšuje výrobnú hodnotu. Táto výrobná hodnota je vypočítaná odpočítaním stiahnutého percenta z trhu od pridelenej kvóty na cukor, ktorá v hospodárskom roku 2007/2008 skutočne predstavuje výrobnú hodnotu 86,5 % pridelenej kvóty na cukor.

14 — Moje návrhy vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 11. júna 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Zb. s. I-5035, bod 40 a nasl.

15 — Rozsudok z 11. júna 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Zb. s. I-5035, bod 21 a nasl.

stiahnutia cukru z trhu podľa článku 19 nariadenia č. 318/2006 v spojení s článkom 1 nariadenia č. 290/2007, musí byť zahrnutá do základu vymerania výrobného poplatku.

a) Kritérium analýzy

59. Zásada proporcionality, ktorá je súčasťou všeobecných zásad práva Spoločenstva, vyžaduje, aby akty inštitúcií Spoločenstva neprekračovali hranice toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou, pričom, pokiaľ sa ponúka výber medzi viacerými primeranými opatreniami, je potrebné prikloniť sa k najmenej obmedzujúcemu, a spôsobené zásahy nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom. [16]

C — *Druhá otázka*

1. Údajné porušenie zásady proporcionality

58. Svojou druhou otázkou žiada vnútroštátny súd spresnenie, či výpočet a vyberanie výrobného poplatku podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 na základe abstraktne pridelenej kvóty na cukor je v súlade so zásadou proporcionality. S cieľom zodpovedať túto otázku najprv preskúmam kritérium analýzy, ktorú je potrebné uplatniť pri skúmaní údajného porušenia zásady proporcionality v záležitostiach týkajúcich sa SPP. Potom preskúmam to, či oddelenie poplatku od výroby podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 porušuje zásadu proporcionality.

60. V kontexte súdneho uplatnenia zásady proporcionality sa teda musí v zásade uplatniť trojstupňová schéma analýzy [17], v rámci ktorej

16 — Rozsudok Agrana Zucker, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 31; rozsudky zo 7. septembra 2006, Španielsko/Rada, C-310/04, Zb. s. I-7285, bod 97; z 12. júla 2001, Jippes a i., C-189/01, Zb. s. I-5689, bod 81; z 5. októbra 1994, C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Crispoltoni a i., Zb. s. I-4863, bod 41, a z 13. novembra 1990, C-331/88, Fedesa a i., Zb. s. I-4023, bod 13.

17 — Pokiaľ ide o túto trojstupňovú schému analýzy, pozri SIMON, D.: Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes. In: *Petites affiches*. 2009, č. 46, s. 17, 20 a nasl. Podľa autora však preskúmanie zákonnosti sledovaných cieľov a subjektívne dôvody prijatia sporného opatrenia predstavujú v mnohých rozsudkoch ďalšie dva stupne analýzy.

sa preskúma: 1. vhodnosť, 2. nevyhnutnosť a 3. primeranosť sporných opatrení [18].

61. Hoci bolo uplatnenie zásady proporcionality taktiež z mnohých dôvodov potvrdené v záležitosti týkajúcej sa SPP, v rovnakom čase Súdny dvor konzistentne rozhodol, že normotvorca Spoločenstva disponuje v tejto sfére rozsiahlou diskrečnou právomocou a dospel k záveru, že súdne preskúmanie uplatňovania tejto zásady v oblasti SPP je obmedzené na zistenie toho, či je opatrenie zjavne neprimerané vo vzťahu k cieľu, ktorý chce príslušná inštitúcia sledovať. [19]

62. Ustálenou judikatúrou pri teste proporcionality v záležitostiach týkajúcich sa SPP, ktorý sa musí uskutočniť, nie je teda to, či opatrenie prijaté zákonodarcom bolo jediné alebo najlepšie možné, ale to, či bolo zjavne neprimerané. [20]

63. Obmedzenie Súdneho dvora, pokiaľ ide o test proporcionality, na preskúmanie zjavných neprimeraností sporného opatrenia, nie je práve črta, ktorou by sa záležitosti týkajúce sa SPP vyznačovali, ale uplatňuje sa, podľa ustálenej judikatúry, vo všetkých oblastiach, v ktorých sa predpokladajú politické, hospodárske a sociálne rozhodnutia zo strany normotvorcu a v rámci ktorého je potrebné uskutočniť zložité hodnotenie normotvorcom, ktorému teda prináleží rozsiahla miera voľnej úvahy. [21]

64. Ako som už uviedla [22], nepovažujem túto judikatúru, a najmä zúženie testu proporcionality iba na preskúmanie vhodnosti, za presvedčivú. Podľa môjho názoru vedie takéto systematické zníženie trojstupňového testu proporcionality na jednostupňové preskúmanie vhodnosti k nadmernému narušeniu

18 — Je pravda, že Súdny dvor v mnohých rozsudkoch jednoducho rozhodol, že zásada proporcionality vyžaduje, aby opatrenia realizované prostredníctvom ustanovení Spoločenstva boli primerané na dosiahnutie sledovaného cieľa a nezachádzali nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa. Hoci v týchto rozsudkoch primeranosť opatrení nie je v zásade dôležitá, nemožno vyvodiť záver, že test proporcionality má prejsť dvojstupňovou schémou analýzy bez zohľadnenia primeranosti sporného opatrenia.

19 — Rozsudok Agrana Zucker, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 32; rozsudky zo 14. mája 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio a i., C-34/08, Zb. s. I-4023, bod 76; Španielsko/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 98; z 23. marca 2006, Unitymark a North Sea Fishermen's Organisation, Zb. s. I-2689, bod 57; zo 16. marca 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, Zb. s. I-2619, bod 54; Jippes a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 82; Crispoltoni a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 42; Fedesa a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 14, a z 11. júla 1989, Schräder, 265/87, Zb. s. 2237, bod 22.

20 — Rozsudky Agrana Zucker, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 33; Španielsko/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou, bod 99, a Jippes a i., citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 83.

21 — Pozri rozsudky zo 7. júla 2009, S.P.C.M. a i., C-558/07, Zb. s. I-5783, bod 42; z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i., C-154/04 a C-155/04, Zb. s. I-6451, bod 52; zo 14. decembra 2004, Arnold André, C-434/02, Zb. s. I-11825, bod 46; zo 14. decembra 2004, Swedish Match, C-210/03, Zb. s. I-11893, bod 48, a z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Zb. s. I-11453, bod 123. Pozri taktiež rozsudok z 8. februára 2000, Emesa Sugar, Zb. s. I-675, bod 53.

22 — Pozri moje návrhy vo veci Azienda Agricola Disarò Antoni a i., už citované v poznámke pod čiarou 19, bod 61 a nasl.

zásady proporcionality, ktorá je súčasťou primárneho práva.

65. Východiskovým bodom uplatnenia testu proporcionality v záležitostiach týkajúcich sa SPP musí byť to, že súdnemu preskúmaniu opatrenia prijatého normotvorcom Spoločenstva nebráni jeho rozsiahla diskrečná právomoc [23].

66. Prístup Súdneho dvora, 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. Naopak preskúmanie nevyhnutnosti a primeranosti opatrenia sa odlišuje od preskúmania vhodnosti a pre ochranu jednotlivca má zásadný význam. Jedine v rámci kontroly nevyhnutnosti a primeranosti je cieľ, ktorý sleduje normotvorca Spoločenstva, a dotknuté práva jednotlivca „daný do vzájomného vzťahu". Ak sa súd uspokojí len s preskúmaním vhodnosti opatrenia, nevykoná kontrolu proporcionality ako takej, ale len objektívnu kontrolu výkonu voľnej úvahy, ktorá nezahŕňa žiaden prvok ochrany jednotlivca. [24]

67. Príklad prejednávaného prípadu teda jasne znázorňuje to, že obmedzenie testu proporcionality iba na preskúmanie vhodnosti opatrení prijatých normotvorcom Spoločenstva môže viesť *de facto* k tomu, že sa upustí od akéhokoľvek praktického preskúmania proporcionality dotknutých opatrení.

23 — Pozri moje návrhy z 3. marca 2009 vo veci Azienda Agricola Disarò Antonio a i., už citované v poznámke pod čiarou 19, bod 61, ako aj z 18. februára 2009 k rozsudku Agrana Zucker, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 51. Pozri taktiež návrhy generálnej advokátky Sharpston z 14. júna 2007 vo veci Zuckerfabrik Jülich a i., C-5/06 a C-23/06 až C-36/06, Zb. s. I-3231, bod 65, a návrhy generálnej advokátky Kokott z 10. marca 2009, S.P.C.M. a i., už citované v poznámke pod čiarou 21, bod 69 a nasl., ktoré správne stanovujú, že aj v záležitostiach, v ktorých sa musia prijať zložité technické a/alebo politické rozhodnutia a normotvorca Spoločenstva má rozsiahlu mieru voľnej úvahy, je potrebné preskúmať, či existujú zjavne menej obmedzujúce opatrenia s rovnakým účinkom alebo či sú prijaté opatrenia očividne neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom. Inak by bola zásada proporcionality, ktorá je súčasťou primárneho práva, zbavená svojho praktického účinku.

24 — Pozri moje návrhy vo veci Azienda Agricola Disarò Antoni a i., už citované v poznámke pod čiarou 19, bod 63. Pozri taktiež VON DANWITZ, T.: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht. In: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2003, s. 391 a 396, ktorý zdôrazňuje, že takýto prístup obmedzuje zásadu proporcionality na preskúmanie diskrečnej právomoci.

68. Podľa odôvodnenia č. 19 nariadenia č. 318/2006 bol výrobný poplatok zavedený na prispievanie na financovanie výdavkov vyskytujúcich sa v rámci SOT v sektore cukru. Pretože výrobný poplatok svojou povahou implikuje prílev kapitálu do Spoločenstva, takýto poplatok je sám o sebe vhodný na dosiahnutie cieľa stanoveného normotvorcom Spoločenstva, a to bez ohľadu na zvolený základ posúdenia tohto poplatku. V dôsledku toho v prípade testu proporcionality vo veci, aká je táto, je konkrétne preskúmanie nevyhnutnosti a primeranosti výrobného poplatku zavedeného normotvorcom Spoločenstva relevantné.

69. Je potrebné zdôrazniť to, že v súvislosti s testom proporcionality opatrení Spoločenstva v oblastiach, v ktorých sa predpokladajú politické, hospodárske a sociálne rozhodnutia zo strany normotvorcu a v rámci ktorého je potrebné uskutočniť zložité hodnotenie normotvorcom, Súdny dvor, napriek svojmu rozhodnutiu, že takéto preskúmanie je v zásade obmedzené na preskúmanie zjavnej nevhodnosti sporných opatrení, aj tak pravidelne zohľadňuje prvky týkajúce sa nevyhnutnosti a primeranosti opatrení, ktoré sa majú preskúmať. [25]

70. Podľa môjho názoru opatrenia prijaté normotvorcom Spoločenstva v záležitostiach týkajúcich sa SPP v zásade taktiež podliehajú trojstupňovému testu proporcionality (vhodnosť, nevyhnutnosť a primeranosť). Keďže nie je záležitosťou Súdneho dvora nahradiť svojimi vlastnými rozhodnutiami sociálne, hospodárske alebo politické rozhodnutia normotvorcu Spoločenstva v záležitostiach týkajúcich sa SPP, trojstupňový test proporcionality v takýchto otázkach je obmedzený na preskúmanie toho, či sporné opatrenia sú zjavne nevhodné, zjavne nie nevyhnutné alebo zjavne neprimerané, a či v tomto preskúmaní bolo zohľadnené právo posúdenia,

25 — Pozri rozsudky Agrana Zucker, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 42; British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, už citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 126 a nasl., a Emesa Sugar, citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 54 a nasl. Pozri taktiež KOCH, O.: *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*. Berlín 2003, s. 212, ktorý zdôrazňuje, že takmer všetky rozsudky, v ktorých Súdny dvor obmedzil preskúmanie na „nevhodnosť", zahŕňali analýzu možných alternatívnych opatrení a, v niektorých prípadoch, podrobné dôvody prečo tieto opatrenia neboli vhodnejšie. Pojem „zjavná nevhodnosť" sa teda musí vnímať jedine ako synonymum obmedzeného stupňa kontroly ako aj súčasť viacstupňového testu proporcionality. Pozri taktiež KISCHEL, U.: Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof. In: *EuR*. 2000, s. 380, 398 a nasl., ktorý hovorí, že Súdny dvor neposkytol zneniu, podľa ktorého je preskúmanie proporcionality v relevantných oblastiach obmedzené na preskúmanie zjavnej nevhodnosti, taký výklad, aký by mal na prvý pohľad mať. Napriek tomu je z relevantných rozhodnutí zrejmé, že diskrečná právomoc, ktorá prináleží normotvorcovi Spoločenstva, neobmedzuje proporcionalitu na zjavnú nevhodnosť, ale vo všeobecnosti obmedzuje preskúmanie proporcionality na zjavne nesprávne posúdenie.

ktoré prináleží normotvorcovi Spoločenstva. [26] V tomto smere možno zaručiť rešpekt politickej diskrečnej právomoci, ktorá prináleží normotvorcovi Spoločenstva, bez toho, aby to malo vplyv na praktický význam zásady proporcionality v týchto záležitostiach.

71. Vzhľadom na vyššie uvedené som dospela k záveru, že v teste proporcionality záležitostí týkajúcich sa SPP, sa trojstupňová podmienka analýzy uplatní so zníženou intenzitou kontroly. Vo veci samej sa teda musí preskúmať najmä to, či vyberanie výrobného poplatku a stanovenie jeho základu vymerania spôsobom, ktorý je oddelený od výroby, sa javí ako zjavne nevhodné, zjavne nie nevyhnutné alebo zjavne neprimerané vzhľadom na ciele, ktoré sleduje normotvorca Spoločenstva.

b) Test proporcionality

72. Podľa odôvodnenia č. 19 nariadenia č. 318/2006 bol výrobný poplatok zavedený na prispievanie na financovanie výdavkov vyskytujúcich sa v rámci SOT v sektore cukru. Z vyššie uvedených dôvodov je zrejmé, že vyberanie výrobného poplatku a stanovenie výšky poplatku na základe kvóty pridelenej na cukor bez zohľadnenia akýchkoľvek relevantných výrobných hodnôt, nie je zjavne nevhodné na dosiahnutie cieľa. [27]

73. Navyše nevidím nič, čo by naznačovalo tomu, že vyberanie výrobného poplatku a výpočet tohto poplatku na základe kvóty pridelenej na cukor bolo zjavne nie nevyhnutné.

74. Opatrenie je nevyhnutné, 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. [28]

75. Pravdepodobne je nesporné, že normotvorca Spoločenstva môže v zásade požadovať to, aby cukrovarnícke podniky prispievali na financovanie SOT v sektore cukru prostredníctvom výrobného poplatku. Sporné je však to, či osobitná forma tohto poplatku a najmä jeho výpočet na – samostatnom – základe kvót pridelených na cukor, boli nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.

26 — Pozri moje návrhy vo veci Azienda Agricola Disarò Antonio a i., už citované v poznámke pod čiarou 19, bod 62 a nasl.

27 — Pozri body 67a 68 týchto návrhov.

28 — Rozsudok vo veci Schräder, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 21.

76. Neviazaním základu výpočtu na výrobu vyjadril normotvorca Spoločenstva svoj cieľ organizovať prispievanie cukrovarníckych podnikov na financovanie SOT v sektore cukru tým spôsobom, že toto finančné prispievanie zostáva vo vzťahu ku kvóte na cukor v rámci obdobia niekoľkých rokov nezmenené a taktiež môže byť požadované už v priebehu súčasného hospodárskeho roka. Vzhľadom na rozsiahlu diskrečnú právomoc, ktorá v týchto záležitostiach prináleží normotvorcovi Spoločenstva, nemôže z pohľadu nevyhnutnosti opatrenia, existovať žiadna námietka, pokiaľ ide o túto osobitnú formu organizácie poplatku a s tým súvisiacu nevyhnutnosť stanoviť základ výpočtu tak, že sa neviaže na výrobu.

77. Ďalšie tvrdenia týkajúce sa údajnej neexistencie nevyhnutnosti neviazania poplatku na účely článku 16 nariadenia č. 318/2006 sa týkajú osobitného vzťahu medzi výdavkami Spoločenstva vyskytujúcimi sa v rámci SOT v sektore cukru a jeho príjmami z výrobného poplatku. V tejto súvislosti sa uvádza najmä to, že príjem z výrobného poplatku presahuje výdavky, ktoré majú byť pokryté.

78. Podľa odôvodnenia č. 19 nariadenia č. 318/2006 bol výrobný poplatok zavedený na to, aby cukrovarnícke podniky prispievali na financovanie výdavkov vyskytujúcich sa v rámci SOT v sektore cukru.

79. Keby vyšlo najavo, že opatrenia výrobného poplatku boli stanovené takým spôsobom, že príjmy Spoločenstva z tohto poplatku presahujú výdavky, ktoré sú financované týmto poplatkom, nemohli by byť považované za nie nevyhnutné a boli by považované za zjavne neprimerané.

80. V tomto smere je potrebné pripomenúť, že široká miera voľnej úvahy normotvorcu Spoločenstva, ktorá implikuje obmedzené súdne preskúmanie jej výkonu, sa nevzťahuje v súlade s ustálenou judikatúrou len na povahu a dosah prijímaných predpisov, ale v určitej miere aj na určenie východiskových skutočností. [29]

81. Komisia vo svojom oznámení Rade a Európskemu parlamentu zo 14. júla 2004 [30] odhadla výdavky Spoločenstva po reforme sektora cukru na približne 1 540 miliónov eur na rok, pričom tieto ročné výdavky sú

29 — Pozri rozsudky vo veci Španielsko/Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 121; z 25. októbra 2001, Taliansko/Rada, C-120/99, Zb. s. I-7997, bod 44; z 5. októbra 1999, Španielsko/Rada, C-179/95, Zb. s. I-6475, bod 29; z 19. februára 1998, NIFPO a Northern Ireland Fishermen's Federation, C-4/96, Zb. s. I-681, body 41 a 42; z 29. februára 1996, Komisia/Rada, C-122/94, Zb. s. I-881, bod 18, a z 29. októbra 1980, Roquette Frères/Rada, 138/79, Zb. s. 3333, bod 25.

30 — Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu – Príprava udržateľného poľnohospodárskeho modelu pre Európu vďaka novej spoločnej poľnohospodárskej politike (PAC) – Reforma sektora cukru [KOM(2004) 499 v konečnom znení, s. 12].

v súlade so scenárom *status quo*. Náklady na nové opatrenia navrhnuté pre sektor cukru, ktorých hlavným prvkom je priama neviazaná platba výrobcom, boli vyvážené ušetrenými prostriedkami z podstatného obmedzenia výdavkov vývoznej náhrady a zrušením náhrady za výrobu pre chemický a farmaceutický priemysel a pomoc pri rafinácii. Ak by sa plne vykonali navrhnuté opatrenia pre sektor cukru, náklady na podporu priameho príjmu by zahŕňali ročné náklady vo výške 1 340 miliónov eur, zatiaľ čo výdavky na vývozné náhrady za cukor a vývozné náhrady za vyvezené spracované výrobky obsahujúce cukor boli odhadnuté približne na 100 miliónov eur. Komisia vo svojom – mierne zmenenom a doplnenom – návrhu nariadenia Rady o spoločnej organizácii trhov v sektore cukru [31], zopakovala neutrálnosť navrhnutej reformy, pokiaľ ide o výdavky. Hlavným prvkom nákladov boli opäť neviazané platby výrobcom, ktorých náklady by predstavovali sumu 1 542 miliónov eur na hospodársky rok.

82. Navyše zo správy Rady z 3. novembra 2005, ktorá obsahuje tabuľkové zhrnutie finančných dôsledkov reformy v sektore cukru, ktorú žalobkyňa poskytla ako prílohu, je zrejmé, že Rada taktiež predpokladala výdavky medzi 1 555 a 1 600 miliónmi eur od hospodárskeho roka 2007/2008, hoci náklady na podporu priameho príjmu sa taktiež predpokladali vo výške 1 542 miliónov eur na hospodársky rok.

83. Z porovnania týchto odhadnutých výdavkov s finančnými dôsledkami výrobného poplatku podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 je hneď jasné to, že celková výška tohto poplatku je značne nižšia ako odhadnuté ročné výdavky Spoločenstva v sektore cukru. [32] V tejto súvislosti sa vychádzanie z rozsudku vo veci Zuckerfabrik Jülich a. i. [33] zdá byť taktiež nevhodné. V tomto rozsudku Súdny dvor rozhodol proti výkladu výrobného poplatku – uplatniteľného v tom čase – ktorý by spôsoboval riziko, že by poplatky

31 — KOM(2005) 263 v konečnom znení, bod 5 dôvodovej správy.

32 — Podľa článku 16 ods. 2 nariadenia č. 318/2006 je výrobný poplatok stanovený na 12 eur za tonu kvótovaného cukru a kvótovaného inulínového sirupu a na 6 eur na tonu kvótovanej izoglukózy. V prílohe III tohto nariadenia sú národné a regionálne kvóty stanovené na 17 440 537 ton na cukor, 507 680 ton na izoglukózu a 320 718 ton inulínový sirup. V prílohe IV sú dodatočné kvóty na cukor stanovené na 1 100 000 ton na cukor a 103 000 ton na izoglukózu. Maximálny výrobný poplatok, ktorý zaplatia cukrovarnícke podniky je teda matematicky približne 230 milión eur, bez zohľadnenia medzitým uvoľnených kvót.

33 — Rozsudok z 8. mája 2008, Zuckerfabrik Jülich a i., spojené veci C-5/06 a C-23/06 až C-36/06, Zb. s. I-3231.

splatné Spoločenstvu mohli prevyšovať pokrytie výdavkov.

84. V tejto súvislosti tvrdenie žalobkyne, že výrobný poplatok neslúži na financovanie systému priamej podpory príjmu, a teda presahuje rastúce výdavky Spoločenstva, ktoré sa vyskytujú v rámci SOT v sektore cukru, musí byť rázne odmietnuté. Bez ohľadu na to, či sú výdavky Spoločenstva na priame neviazané platby výrobcom v sektore cukru klasifikované ako rozpočtový pojem „výdavky vyskytujúce sa v rámci SOT v sektore cukru", je z vývoja nariadenia č. 318/2006 zrejmé, že výdavky Spoločenstva v sektore cukru majú za cieľ koncentrovať sa najmä na tieto priame platby. Cieľ výrobného poplatku, ako ho stanovuje odôvodnenie č. 19 nariadenia č. 318/2006, možno teda vnímať v tom zmysle, že poplatok bol taktiež koncipovaný vzhľadom na jeho výšku ako prispievanie na financovanie výdavkov na priame neviazané platby.

85. Vzhľadom na všetky tieto úvahy si myslím, že vyberanie výrobného poplatku a výpočet tohto poplatku na základe kvóty pridelenej na cukor, nie je zjavne nie nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje normotvorca Spoločenstva tým, že požaduje od cukrovarníckych podnikov, aby prispievali na financovanie výdavkov Spoločenstva vyskytujúcich sa v sektore cukru.

86. Napokon taktiež neexistuje zjavne neprimeraný vzťah medzi sledovanými cieľmi a spôsobenými nevýhodami.

87. V tejto súvislosti je hlavnou uvádzanou námietkou to, že výpočet výrobného poplatku na základe kvóty pridelenej na cukor by znamenal vyberanie tohto poplatku, v určitom rozsahu, za cukor, ktorý v skutočnosti ani neexistuje, ak – ako je to vo veci samej – výroba neprevyšuje výrobnú hodnotu. Naopak, ak by kvótovaný cukor prevyšoval výrobnú hodnotu, zaplatil by sa rovnaký poplatok dvakrát v prípade, že by sa kvótovaný cukor preniesol do nasledujúceho hospodárskeho roka. V prípade preklasifikovania na priemyselný cukor je výrobný poplatok, ktorý ostáva nezmenený, neprimerane vysoký.

88. Tieto tvrdenia nepovažujem za presvedčivé.

89. Spoločnou črtou tvrdení je, že zdôrazňujú dôsledky vyberania poplatku výlučne vo vzťahu ku kvótovanému cukru stiahnutému

z trhu. Prehliadajú však tú skutočnosť, že výrobný poplatok bol stanovený normotvorcom Spoločenstva v rámci výkonu jeho rozsiahlej diskrečnej právomoci ako kvótový poplatok, ktorý je nezávislý od výroby. Primeranosť tohto poplatku nemôže byť spochybnená odvolávaním sa na dôsledky tohto poplatku, pokiaľ ide o relatívne malú podkategóriu kvótovaného cukru, konkrétne kategóriu cukru stiahnutého z trhu. Pri preskúmaní primeranosti sa musia viac-menej zohľadniť všetky výhody a nevýhody kvótového poplatku, ktorý je nezávislý od výroby, a to v kontexte celkového systému tohto režimu.

90. Pretože normotvorca Spoločenstva použil pridelenú kvótu na cukor ako základ vymerania výrobného poplatku, zaviedol poplatkový systém, v rámci ktorého sa vyberajú poplatky na základe celkovej kvóty na cukor, a to dokonca aj vtedy, ak kvóta na cukor nebola plne využitá. Príčiny takéhoto neúplného využitia kvóty na cukor nemusia tkvieť iba v nevyužití úrody, iných problémoch alebo slobodnom ekonomickom rozhodnutí cukrovarníckych podnikov, ale taktiež môžu byť spôsobené aj rozhodnutím Komisie nariadiť stiahnutie cukru z trhu na konkrétny hospodársky rok.

91. Ak cukrovarnícky podnik nie je schopný alebo mu nie je povolené plne využiť jemu pridelenú kvótu na cukor, bude o to menej môcť predávať cukor za relevantnú trhovú cenu alebo ho predajom previesť na národné intervenčné agentúry. [34] Vzhľadom na to, že poplatok je založený na kvóte a nie na množstvách cukru, ktorý sa skutočne predal, ostáva konštantný dokonca aj vtedy, ak príjem cukrovarníckych podnikov z predaja ich cukru klesá.

92. I keď táto skutočnosť môže pre cukrovarnícke podniky skutočne predstavovať finančnú nevýhodu, nie je vzhľadom na ciele, ktoré sleduje normotvorca Spoločenstva, zjavne neprimerané, požadovať, aby cukrovarnícke podniky pomáhali financovať SOT v sektore cukru formou príspevku, ktorý je splatný vopred, a je natoľko konštantný, ako je to možné.

93. Pri zvažovaní týchto cieľov sa musí zohľadniť najmä to, že reformou SOT v sektore cukru sa taktiež zvýšila neviazaná poľnohospodárska podpora príjmu [35]. V celkovom kontexte SOT v sektore cukru je teda neviazaný poplatok podľa článku 16 nariadenia

34 — Podľa článku 18 ods. 2 nariadenia č. 318/2006, intervenčná cena kvótovaného cukru je 80 % referenčnej ceny uplatniteľnej v nasledujúcom hospodárskom roku. Táto možnosť intervencie je obmedzená jednak časovo na hospodárske roky 2006/2008 až 2009/2010 a jednak objemovo na celkové množstvo 600 000 ton za hospodársky rok pre Spoločenstvo.

35 — Pozri bod 39 týchto návrhov.

č. 318/2006 jasne základným prístupom prijatým reformou SOT v sektore cukru.

94. Navyše číselná analýza dosahu nevyužitia kvóty na cukor na vzťah medzi poplatkom splatným cukrovarníckymi podnikmi a ich príjmov z predaja kvótovaného cukru jasne dokazuje, že nezmenená povaha poplatku nevedie k neprimeranému zaťaženiu týchto podnikov. Napríklad z vlastného výpočtu žalobkyne vyplýva, že dokonca aj vo veci, aká je táto, v ktorej Komisia zaviedla drastické stiahnutie cukru z trhu vo výške 13,5 %, sa poplatok zvyšuje, aritmeticky, iba z 12 eur na tonu na 13,87 eura na tonu v prípade plného využitia výrobnej hodnoty, pokiaľ ide o kvótovaný cukor umiestnený na trh. Vzhľadom na referenčnú cenu 631,90 eura na tonu v hospodárskom roku 2007/2008 – ktorej presné stanovenie sa malo docieliť práve stiahnutím z trhu – nepredstavuje zvyšovanie poplatku za tonu kvótovaného cukru umiestneného na trh založeného na tomto odhade neprimerané zaťaženie cukrovarníckych podnikov, zvlášť keď podľa článku 16 ods. 4 nariadenia č. 318/2006 môžu tieto podniky žiadať od pestovateľov cukrovej repy alebo trstiny, alebo od dodávateľov čakanky, aby znášali do 50 % príslušných výrobných poplatkov. [36]

95. Vzhľadom na vyššie uvedené si myslím, že ani vyberanie ani výpočet výrobného poplatku podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 na základe abstraktne pridelenej kvóty na cukor sa nezdá byť zjavne nevhodné, zjavne nie nevyhnutné alebo zjavne neprimerané, pokiaľ ide o cieľ, ktorý tento poplatok sleduje, a vzhľadom na rozsiahlu diskrečnú právomoc, ktorá prináleží normotvorcovi Spoločenstva v záležitostiach týkajúcich sa SPP. Článok 16 nariadenia č. 318/2006 je teda v súlade so zásadou proporcionality.

2. Údajné porušenie zásady zákazu diskriminácie

a) Neobjasnenie údajného porušenia v návrhu na začatie prejudiciálneho konania

96. Hoci svojou druhou otázkou vnútroštátny súd výslovne žiada od Súdneho dvora spresnenie, pokiaľ ide o zlučiteľnosť článku 16 nariadenia č. 318/2006 so zásadou

36 — Na pojednávaní žalobkyňa navyše potvrdila, že si zvolila možnosť vyžadovať, aby poľnohospodári prispievali na financovanie výrobného poplatku.

zákazu diskriminácie, ktorú možno odvodiť z článku 34 ES, návrh na začatie prejudiciálneho konania neobsahuje žiadnu presnú analýzu alebo opis skutočností alebo pochybností, ktoré viedli vnútroštátny súd k tomu, aby predložil v rámci návrhu na začatie prejudiciálneho konania túto prejudiciálnu otázku. V tejto súvislosti ani Rada a ani Komisia nepreskúmali otázku, či neviazanie výpočtu a vyberanie výrobného poplatku podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 môže porušovať zásadu rovnosti zaobchádzania.

97. Podľa môjho názoru by táto otázka v rámci tohto konania nemala byť ignorovaná.

98. Predovšetkým je potrebné uviesť, že opis názorov žalovaného a tvrdenia v návrhu na začatie prejudiciálneho konania obsahujú dôležitý odkaz na pochybnosti vnútroštátneho súdu týkajúce sa možného porušenia zásady rovnosti zaobchádzania. Vnútroštátny súd najmä tvrdí, že podľa názoru žalovaného „je neuspokojivé, ak smie podnik vyrábať kvótovaný cukor len do dosiahnutia hranice výroby, ktorá závisí od toho, v ktorom členskom štáte má sídlo, avšak výrobný poplatok treba nezávisle od toho zaplatiť za celú pridelenú kvótu“. Z tohto vyhlásenia je hneď zrejmé, že dokonca aj žalovaný vo veci samej dospel k záveru, že tu existuje porušenie zásady rovnosti zaobchádzania, ktorá vyplýva zo skutočnosti, že výrobné poplatky sú v rôznych regiónoch rôzne, ale výrobné poplatky boli vypočítané na základe celkovej kvóty pridelenej na cukor bez toho, aby odkazovali na výrobné hodnoty.

99. V rámci primeraného posúdenia informácií obsiahnutých v návrhu na začatie prejudiciálneho konania je možné dospieť k záveru, že porušenie zásady zákazu diskriminácie by mohlo, podľa názoru vnútroštátneho súdu, vyplývať najmä zo skutočnosti, že výrobné hodnoty sú podľa článku 1 ods. 2 nariadenia č. 290/2007 v rámci jednotlivých regiónov rozdielne, hoci výrobné poplatky podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 sú stanovené na základe kvóty na cukor, a teda nezávisle od výroby s tým výsledkom, že bremeno výrobných poplatkov sa môže v jednotlivých podnikoch líšiť, a to v závislosti od miesta ich sídla. Žalobkyňa a Litovská republika vo svojich písomných pripomienkach vyjadrili tie isté pochybnosti. [37]

100. Vzhľadom na vyššie uvedené si myslím, že napriek nedostatočnému spresneniu poskytnutému v návrhu na začatie prejudiciálneho konania je vhodné preskúmať v rámci tohto prejudiciálneho konania taktiež otázku možného porušenia zásady zákazu diskriminácie. Najprv preskúmam kritérium analýzy, ktoré sa uplatní pri preskúmaní údajného porušenia zásady zákazu diskriminácie

37 — Pozri bod 33 týchto návrhov.

v záležitostiach týkajúcich sa SPP. Potom preskúmam to, či neviazanie poplatku na výrobu podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 v kombinácii s regionálnou diferenciáciou výrobných hodnôt podľa článku 1 ods. 2 nariadenia č. 290/2007 sa považuje za porušenie zásady zákazu diskriminácie.

b) Kritérium analýzy

101. Podľa ustálenej judikatúry zásada zákazu diskriminácie medzi výrobcami a spotrebiteľmi Spoločenstva zakotvená v druhom pododseku článku 34 ods. 2 ES znamená, že sa s porovnateľnými situáciami nesmie zaobchádzať rôzne a že s rôznymi situáciami sa nesmie zaobchádzať rovnako, ibaže by takéto zaobchádzanie bolo objektívne odôvodnené. [38]

102. Rozdiel v zaobchádzaní je odôvodnený, ak je založený na objektívnom a primeranom kritériu, to znamená, ak je v súlade so zákonne prípustným cieľom sledovaným predmetnou právnou úpravou, a ak je tento rozdiel primeraný cieľu, ktorý príslušné zaobchádzanie sleduje. [39]

103. Vyššie som už preskúmala skutočnosť, že v záležitostiach týkajúcich sa SPP má podľa ustálenej judikatúry normotvorca Spoločenstva rozsiahlu diskrečnú právomoc. [40] Táto diskrečná právomoc musí byť zohľadnená aj v rámci druhého pododseku článku 34 ods. 2 ES. [41]

104. Ak by sa rozhodlo, že opatrenie Spoločenstva v oblasti SPP vedie k rozdielnemu zaobchádzaniu s výrobcami toho istého výrobku v rôznych členských štátoch, súdne preskúmanie dodržiavania zásady rovnosti zaobchádzania musí byť v podstate obmedzené na preskúmanie toho, či sa rozdielne zaobchádzanie dostatočne týka zákonne povoleného cieľa a či nie je zjavne neprimerané, pokiaľ ide o tento cieľ.

38 — Súdny dvor konzistentne rozhodol, že zákaz diskriminácie stanovený právom Spoločenstva v článku 34 ods. 2 ES, je špecifickým vyjadrením základnej zásady rovnosti zaobchádzania, ktorá je jednou zo základných zásad práva Spoločenstva; pozri rozsudok vo veci Agrana Zucker, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 46, a rozsudok z 11. júla 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Zb. s. I-6331, bod 33.

39 — Rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i., C-127/07, Zb. s. I-9895, bod 47 a tam citovanú judikatúru.

40 — Pozri bod 61 a nasl. týchto návrhov.

41 — Pozri rozsudok vo veci Unitymark a North Sea Fishermen's Organisation, už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 57. Pozri taktiež GROUSSOT, X.: *General Principles of Community Law*. Groningen 2006, s. 167 a nasl.; THIELE, G.: In: CALLIESS, C., RUFFERT, R.: *Kommentar zu EUV/EGV*. 3. vydanie, München 2007, článok 34 ES, bod 57; a BARENTS, R: Recent developments in Community case law in the field of agriculture. In: *CML Rev.* 1997, s. 811, 840 a nasl.

c) Preskúmanie údajného porušenia zásady zákazu diskriminácie

105. Podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 sa výrobný poplatok vyberá vo výške 12 eur na tonu celkovej kvóty na cukor pridelenej cukrovarníckemu podniku. V dôsledku toho časť kvóty na cukor, ktorá nemôže byť využitá v dôsledku stiahnutia cukru z trhu v súlade s článkom 19 nariadenia č. 318/2006 v spojení s článkom 1 nariadenia č. 290/2007, musí byť zahrnutá do základu vymerania výrobného poplatku. [42]

106. V článku 1 ods. 1 nariadenia č. 290/2007 je percento stiahnutia z trhu stanovené na 13,5 % na hospodársky rok 2007/2008. V článku 1 ods. 2 písm. a) a b) nariadenia č. 290/2007 je toto percento preformulované na výrobnú hodnotu [43]. V článku 1 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 290/2007 je táto výrobná hodnota v rámci regiónov rôzna preto, lebo na cukrovarnícke podniky v členských štátoch, v ktorých sa národná kvóta na cukor uvoľnila do výšky minimálne 50 % od 1. júla 2006 v dôsledku upustenia od kvót v zmysle nariadenia č. 320/2006, sa stiahnutie z trhu nevzťahuje. V prípade členských štátov, ktorých národná kvóta bola uvoľnená do výšky menej ako 50 % od 1. júla 2006 v dôsledku upustenia od kvót, sa percento stiahnutia ustanovené v prvom odseku znižuje pomerne k uvoľneným kvótam.

107. Na základe tejto regionálnej diferenciácie bolo stiahnuté percento z trhu za hospodársky rok 2007/2008 znížené v Španielsku na 10,53 %, vo Švédsku na 10,26 %, v Českej republike na 7,29 %, V Maďarsku na 6,21 %, na Slovensku 4,32 % a vo Fínsku na 3,24 % a neuplatnilo sa v Grécku, Taliansku a Portugalsku [44]. Toto zníženie stiahnutého percenta zodpovedalo zvýšeniu výrobných hodnôt uplatniteľných v týchto členských štátoch.

108. Vzhľadom na tieto údaje je zrejmé, že regionálna diferenciácia stiahnutého percenta cukru z trhu znamená, že miera, v akej mohli cukrovarnícke podniky v hospodárskom roku 2007/2008 využiť im pridelené kvóty na cukor, závisela okrem iného od členského štátu, v ktorom mali tieto podniky sídlo. Na druhej strane však bol výrobný poplatok podľa článku 16 nariadenia č. 318/2006 vyberaný na území celého Spoločenstva jednotne, a to na základe kvóty pridelenej na cukor, nezávisle od skutočne stiahnutého percenta cukru z trhu a tomu zodpovedajúcich výrobných hodnôt.

42 — Pozri bod 57 týchto návrhov.

43 — Pozri poznámku pod čiarou 13 týchto návrhov.

44 — Príloha nariadenia č. 290/2007.

109. Z týchto zistení priamo vyplýva to, že časť výrobného poplatku splatná cukrovarníckymi podnikmi a zodpovedajúca časti ich kvóty, ktorá podliehala preventívnemu stiahnutiu z trhu, sa v hospodárskom roku 2007/2008 menila v závislosti od členského štátu, v ktorom mali tieto podniky svoje sídlo. [45] V takomto prípade stanovenie výrobného poplatku uvedeného v článku 16 nariadenia č. 318/2006 viedlo k rozdielnemu zaobchádzaniu s podnikmi, ktoré mohli byť v podobnej situácii, ale mali sídlo v inom členskom štáte.

110. Stále sa však musí preskúmať to, či je toto rozdielne zaobchádzanie založené na objektívnom a primeranom kritériu, čo je vtedy, ak sleduje zákonne povolený cieľ, a či je toto zaobchádzanie vhodné, pokiaľ ide o tento cieľ.

111. Vzhľadom na zodpovednosť za regionálnu diferenciáciu percenta stiahnutého z trhu a tomu zodpovedajúcu výrobnú hodnotu, odôvodnenie č. 8 nariadenia č. 290/2007 predovšetkým zdôrazňuje, že obmedzenia spojené s preventívnym opatrením môžu mať vážne hospodárske dôsledky pre podniky v členských štátoch, ktoré vyvinuli osobitnú snahu v rámci režimu reštrukturalizácie zavedeného nariadením č. 320/2006. Ďalej sa uvádza, že takýto účinok by v skutočnosti odporoval samotnému cieľu tohto režimu a spoločnej organizácii trhov v sektore cukru, ktorá má zabezpečiť životaschopnosť a konkurencieschopnosť tohto sektora.

112. V rámci primeraného posúdenia obsahu odôvodnenia č. 8 nariadenia č. 290/2007 sa musí zohľadniť snaha vyvinutá členskými štátmi, pokiaľ ide o definitívne upustenie od kvót znížením stiahnutého percenta z trhu a zvýšením príslušných výrobných hodnôt v jednotlivých členských štátoch. Keďže podľa názoru Komisie – ktorý je zrejmý z odôvodnenia č. 8 nariadenia č. 290/2007 – toto upustenie od národných kvót a z toho vyplývajúci reštrukturalizačný výsledok v národnom ekonomickom prostredí, v ktorom by neobmedzené uplatňovanie mechanizmu stiahnutia z trhu a z toho vyplývajúce výrobné hodnoty mohli ohroziť životaschopnosť a konkurencieschopnosť ostatných cukrovarníckych podnikov – a teda taktiež pestovateľov cukrovej repy [46] – stiahnuté percento stanovené v článku 1 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 290/2007 pre dotknuté členské štáty – čiže

45 — Vzhľadom na toto zistenie rozdielneho zaobchádzania, pokiaľ ide o časť kvóty na cukor ovplyvnenej stiahnutím z trhu, ktorá podlieha poplatku, pozri rozsudok vo veci Agrana Zucker, už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 49.

46 — V tejto súvislosti odôvodnenie č. 35 nariadenia č. 318/2006 taktiež uvádza, že v členských štátoch s významným znížením kvóty na cukor budú mať pestovatelia cukrovej repy vážne problémy prispôsobiť sa a v takých prípadoch prechodná pomoc Spoločenstva pestovateľom cukrovej repy nepostačí na úplné vyriešenie ťažkostí pestovateľov. Vzhľadom na to by členské štáty, ktoré znížili svoju kvótu o viac ako 50 %, mali byť oprávnené poskytnúť štátnu pomoc pestovateľom cukrovej repy v období, v ktorom sa uplatňuje prechodná pomoc Spoločenstva.

pre cukrovarnícke podniky, ktoré majú sídlo v týchto členských štátoch – bolo znížené a výrobné poplatky sa teda zvýšili.

113. Vzhľadom na problémy štrukturálneho prispôsobenia v súvislosti s reformou sektora cukru, ktoré znášajú cukrovarnícke podniky v jednotlivých členských štátoch, Komisia stanovením stiahnutého percenta z trhu na hospodársky rok 2007/2008 na základe regionálnej diferenciácie dodržiava požiadavku primárneho práva podľa článku 33 ods. 2 ES, že pri príprave SPP sa má zohľadniť konkrétna povaha poľnohospodárskej činnosti, ktorá vyplýva z povahy a štrukturálnych rozdielov medzi rôznymi poľnohospodárskymi regiónmi.

114. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy usudzujem, že zákonne povolený cieľ bol sledovaný regionálnou diferenciáciou stiahnutého percenta z trhu a jemu zodpovedajúcimi výrobnými hodnotami a výsledným rozdielnym zaobchádzaním s cukrovarníckymi podnikmi, ktoré môžu byť podobnej situácii, ale majú sídlo v iných členských štátoch.

115. Podľa môjho názoru rozdielne zaobchádzanie taktiež nie je zjavne nevhodné, pokiaľ ide o cieľ, ktorý sleduje.

116. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť najmä to, že stiahnuté percento z trhu podľa článku 1 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 290/2007 bolo znížené pomerne k uvoľneným kvótam a stiahnutie z trhu sa prestalo úplne uplatňovať iba v členských štátoch, v ktorých sa národná kvóta uvoľnila do výšky minimálne 50 %. Táto premenlivá forma regionálneho rozdelenia stiahnutého percenta z trhu a jemu zodpovedajúce výrobné hodnoty sú jasným náznakom vyváženého charakteru tohto režimu, v rámci ktorého boli úplne oslobodené od stiahnutia cukru z trhu cukrovarnícke podniky v členských štátoch, v ktorých bolo obmedzenie výrobných kapacít cukru výrazné, a to vo výške viac ako 50 %, a sektor cukru bol tak podrobený radikálnym zmenám.

117. Vzhľadom na diskrečnú právomoc, ktorá sa priznáva v súvislosti s organizáciou mechanizmu stiahnutia z trhu, pokiaľ ide o špecifické črty jednotlivých hospodárskych rokov, nevidím nič, čo by naznačovalo možné porušenie zásady zákazu diskriminácie.

118. Vzhľadom na vyššie uvedené si myslím, že stanovenie výrobného poplatku v súlade s článkom 16 nariadenia č. 318/2006 na základe kvóty pridelenej na cukor, napriek regionálnej diferenciácii mechanizmu stiahnutia z trhu a z toho vyplývajúceho rozdielneho zaobchádzania s podnikmi, ktoré

by mohli byť v podobnej situácii, ale majú sídlo v iných členských štátoch, neodôvodňuje existenciu porušenia zásady rovnosti zaobchádzania.

119. Zo všetkých týchto úvah vyplýva, že k porušeniu zásady zákazu diskriminácie, ktorú možno odvodiť z druhého pododseku článku 34 ods. 2 ES, nedošlo.

VII — Návrh

120. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky Verwaltungsgerichtshof takto:

„1. Článok 16 nariadenia Rady (ES) č. 318/2006 z 20. februára 2006 o spoločnej organizácii trhov v sektore cukru sa má vykladať v tom zmysle, že aj časť kvóty na cukor, ktorú nemožno využiť v dôsledku preventívneho stiahnutia z trhu podľa článku 19 nariadenia č. 318/2006 v spojení s článkom 1 nariadenia Rady (ES) č. 290/2007 zo 16. marca 2007, ktorým sa na hospodársky rok 2007/2008 stanovuje percento uvedené v článku 19 nariadenia (ES) č. 318/2006, má byť súčasťou základu vymerania výrobného poplatku.

2. Skúmanie druhej otázky nepreukázalo žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla ovplyvniť platnosť článku 16 nariadenia č. 318/2006.“