STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY ELEANOR SHARPSTON

přednesené dne 16. března 2006 [1]

Úvod

1. Žalobou podanou podle článku 230 ES Španělské království napadá nový režim podpor Společenství pro bavlnu zavedený nařízením Rady (ES) č. 864/2004 [2] (dále jen „napadené nařízení") a začleněný do základního „horizontálního" předpisu, kterým je nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 [3], jež obsahuje takzvané MacSharryho reformy společné zemědělské politiky (dále jen „SZP").

2. Španělsko v zásadě uplatňuje, že účinky nového systému podpory budou v přímém rozporu se stanovenými cíli, které spočívají v podpoře produkce bavlny a zajištění, aby bavlna nebyla vytlačena jinými plodinami v těch regionech, ve kterých je důležitá pro zemědělské hospodářství – tedy cíli uvedenými v protokolu č. 4 k aktu o přistoupení Řecké republiky k Evropskému společenství [4] (dále jen „protokol č. 4"), který byl později rozšířen na Španělské království a Portugalskou republiku poté, co tyto dvě země přistoupily k Evropskému společenství v roce 1986, [5] a v preambuli k napadenému nařízení. Španělsko tvrdí, že nový režim bude naopak zřejmě motivovat zemědělce, aby ukončili produkci bavlny a nahradili ji konkurenčními plodinami, což by mělo vážné důsledky pro zemědělské regiony závislé na bavlně.

3. Platnost napadeného nařízení je zpochybňována na základě čtyř žalobních důvodů: 1) porušení ustanovení protokolu č. 4, 2)

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Nařízení Rady ze dne 29. dubna 2004, kterým se mění a z důvodu přistoupení České republiky, Estonska, Kypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Polska, Slovinska a Slovenska k Evropské unii upravuje nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (Úř. věst. L 161, s. 48; Zvl. vyd. 03/45, s. 136).

3 — Nařízení Rady ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40, s. 269).

4 — Akt týkající se podmínek přistoupení Řecké republiky a změn smluv, protokol č. 4 týkající se bavlny (Úř. věst. 1979, L 291, s. 174).

5 — Dokumenty týkající se přistoupení Španělského království a Portugalské republiky k Evropským společenstvím; Akt týkající se podmínek přistoupení Španělského království a Portugalské republiky a změn smluv, protokol č. 14 o bavlně (Úř. věst. 1985, L 302, s. 436).

porušení podstatných formálních náležitostí s ohledem na chybějící nebo nedostatečné odůvodnění, 3) zneužití pravomocí a 4) porušení základních zásad – konkrétně zásady proporcionality a zásady legitimního očekávání.

Skutečnosti předcházející sporu

A – *Původní režim podpor Společenství pro bavlnu*

4. S přihlédnutím ke značnému významu produkce bavlny pro řecké hospodářství byl při přistoupení Řecké republiky k Evropským společenství v roce 1980 protokolem č. 4 zaveden režim podpor Společenství pro bavlnu.

5. Podle odstavce 2 protokolu č. 4 je uvedený režim určen zejména k tomu, aby podpořil produkci bavlny v těch regionech Společenství, v nichž je důležitá pro zemědělské hospodářství, umožnil dotyčným producentům získat náležitý příjem a stabilizoval trh zlepšením struktur na úrovni nabídky a uvádění na trh.

6. Odstavec 3 protokolu č. 4 stanoví, že tento režim „zahrnuje poskytování podpory produkce".

7. Odstavec 11 protokolu č. 4 v původním znění ukládal Radě, aby přezkoumala fungování režimu podpor pro bavlnu, a zmocnil ji k provádění úprav tohoto režimu. Na základě uvedeného odstavce Rada provedla několik úprav režimu.

8. Šestá úprava režimu byla provedena v roce 2001 nařízením Rady (ES) č. 1050/2001 [6]. Komise měla tehdy za to, že právní úprava režimu podpor pro bavlnu je „mimořádně složitá a ke zjednodušení [režimu] je třeba omezit ustanovení protokolu na nezbytně nutnou míru a veškerá ostatní opatření by měla být shrnuta v jediném nařízení Rady" [7]. Nařízením č. 1050/2001 byl tak mimo jiné zrušen odstavec 11 protokolu č. 4, který byl nahrazen novým zmocňujícím ustanovením (nyní odstavec 6 protokolu č. 4), který

6 — Nařízení Rady (ES) ze dne 22. května 2001, kterým se pošesté upravuje režim podpor pro bavlnu zavedený protokolem č. 4 přiloženým k Aktu o přistoupení Řecka (Úř. věst. L 148, s. 1; Zvl. vyd. 03/32, s. 330).

7 — Návrh nařízení Rady, kterým se pošesté upravuje režim podpor pro bavlnu zavedený protokolem č. 4 přiloženým k Aktu o přistoupení Řecka [KOM(1999) 492 konečný, s. 2]. Tento důvod je rovněž zmíněn v druhém bodu odůvodnění nařízení č. 1050/2001.

stanoví, že „Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou rozhodne o nezbytných úpravách režimu zavedeného tímto protokolem a přijme základní pravidla nezbytná pro provádění opatření stanovených tímto protokolem".

B – *Režim podpory z roku 2001*

9. Ve stejný den bylo na základě nového odstavce 6 protokolu č. 4 přijato nařízení Rady (ES) č. 1051/2001 [8]. Uvedeným nařízením byl zaveden režim podpor pro bavlnu, který fungoval od roku 2001 do doby, než byl s účinností k 1. lednu 2006 nahrazen napadeným režimem. Pro jednoduchost budu tento režim podpor dále označovat jako „režim podpor z roku 2001".

10. V rámci režimu podpor z roku 2001 byla produkce bavlny podporována výhradně formou „vázané podpory" – tedy podpory spojené se skutečnou produkcí nevyzrněné bavlny (určené) standardní kvality. Podpora však nebyla vyplácena přímo pěstitelům bavlny. Ústřední úlohu v režimu podpory hrály vyzrňovací stanice. Vyzrňovací stanice byly přímými příjemci podpory Společenství [9].

11. Vyzrňovací stanice provádějí prvotní průmyslové zpracování sklizené bavlny oddělením vláken bavlny od tobolek a semen. Pěstitelům bavlny byla vyplacena pevná částka podpory na tunu nevyzrněné bavlny prodané vyzrňovacím stanicím, neboť posledně jmenované byly povinny zaplatit minimální cenu stanovenou v nařízení. Vyzrňovacím stanicím byla naopak vyplacena variabilní částka podpory na tunu v závislosti na pohybech cen na světových trzích. Když byly světové ceny nízké, dotace cen se zvýšila a naopak. V každém případě však byly vyzrňovací stanice schopny konkurovat světovým cenám. Režim tak chránil producenty bavlny ve Společenství před pohyby cen na světových trzích a umožnil vyzrňovacím stanicím ve Společenství produkovat bavlněná vlákna za konkurenční ceny a přitom dosahovat zisku.

12. Režim podpory z roku 2001 byl tedy určen na ochranu pěstitelů bavlny

8 — Nařízení Rady ze dne 22. května 2001 o podpoře pro produkci bavlny (Úř. věst. L 148, s. 3; Zvl. vyd. 03/32, s. 332).

9 — Nařízení č. 1051/2001, články 10 až 12.

i vyzrňovacích stanic. Tento cíl je vyjádřen ve čtvrtém bodu odůvodnění nařízení č. 1051/2001, který vyžaduje, aby systém podpory cen umožňoval producentům „střednědobě plánovat produkci a *zpracování*" [10].

C – *Reformy SZP z roku 2003*

13. MacSharryho reformy, na kterých se dohodli ministři zemědělství členských států EU na zasedání Rady v Lucemburku dne 26. června 2003, představovaly dalekosáhlou obecnou reformu SZP. Základní zásadou byl posun od politiky podpory cen a produkce konkrétních plodin k politice přímé podpory příjmů zemědělců.

14. Nařízením č. 1782/2003 byla řádně provedena reforma SZP pro řadu zemědělských produktů. Od října 2003 přestala být podpora poskytovaná zemědělcům v rámci SZP „vázána": zemědělci tak obdrží jednotnou platbu, která *není* spjata s produkcí vymezených plodin. Cílem této změny politiky bylo ponechat zemědělcům větší volnost při rozhodování o nejefektivnějším využití jejich zemědělské půdy a zároveň jim zaručit určitý minimální příjem [11]. Cílem reformy rovněž bylo zvýšit konkurenceschopnost, posílit tržní orientaci, zvýšit ohledy vůči životnímu prostředí, stabilizovat příjmy a lépe zohlednit situaci producentů ve znevýhodněných oblastech [12].

15. Odchylně od uvedené obecné zásady měla být v případě některých plodin (včetně bavlny) oddělená podpora doplněna určitým objemem „vázané podpory" (tedy podpory vázané na skutečnou produkci takové plodiny). Konkrétní pravidla upravující režim podpor Společenství pro tyto plodiny, včetně bavlny, byla zavedena napadeným nařízením, kterým bylo změněno nařízení č. 1782/2003.

10 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

11 — Dvacátý osmý bod odůvodnění nařízení č. 1782/2003.

12 — Viz sdělení Radě a Evropskému parlamentu „Dosažení udržitelného modelu zemědělství pro Evropu prostřednictvím reformy SZP – odvětví tabáku, olivového oleje, bavlny a cukru", KOM(2003) 554, konečný, s. 2].

D – *Nařízení č. 1782/2003, ve znění napadeného nařízení*

Legislativní historie

16. Řádné posouzení žaloby Španělska vyžaduje stručný popis legislativní historie napadeného nařízení, jež bylo přijato podle čl. 37 odst. 2 ES a odstavce 6 protokolu č. 4, který vyžaduje provedení procedury konzultací.

17. Cílem návrhu Komise [13] bylo provádět reformy SZP, mimo jiné v odvětví bavlny. Priorita byla proto dána „příjmům producentů, a nikoli podpoře produkce, neboť podstatná část stávajících výdajů souvisejících s produkcí [byla] převedena na režim jednotné platby vytvořený horizontálním [nařízením č. 1782/2003]“ [14]. Návrh však zohledňoval možný dopad úplného oddělení podpory v odvětví bavlny, zejména riziko ukončení produkce bavlny. Z tohoto důvodu Komise navrhla, aby část podpory byla i nadále vázána [15].

18. Komise vypočítala, že výdaje Společenství související s produkcí v referenčním období 2000–2002, jež měly být rozděleny na jednotnou platbu a na podporu nové produkce, činily 695,8 milionu eur [16]. K tomu, aby hospodářské podmínky umožňovaly další činnost v odvětví bavlny a aby bavlna byla atraktivní ve vztahu k ostatním konkurenčním plodinám, Komise navrhla, aby 40 % rozpočtu bylo vyčleněno na podporu nové (vázané) produkce na jeden hektar [17]. Návrh rovněž vymezoval maximální možnou plochu v jednom členském státu. Španělsku tak připadla (vázaná) přímá podpora produkce ve výši 898 eur na hektar způsobilé plochy. Zbývající část rozpočtu, tedy 60 %, byla určena pro režim jednotné platby v souladu s nařízením č. 1782/2003.

19. Konečně, za účelem kompenzace jakékoli následné restrukturalizace vyplývající z reformy, Komise navrhla, aby přibližně 103 milionů eur bylo převedeno na účely restrukturalizace odvětví v rámci opatření

13 — Návrh nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1782/2003 [KOM(2003) 698, konečný].

14 — KOM(2003) 698, konečný, s. 2.

15 — Tamtéž.

16 — Podrobný popis výpočtu uvedené částky Komisí, viz KOM(2003) 698 konečný, s. 2 až 4.

17 — Tamtéž, s. 3.

pro rozvoj venkova na základě Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (dále jen „EZOZF") [18].

20. Ve svém legislativním usnesení k návrhu Komise Evropský parlament navrhl podstatné změny navrhovaného rozdělení prostředků na vázanou a oddělenou podporu. Navrhl, aby „každý členský stát [měl možnost] vyčlenit až 80 %" národního podílu na podpoře, která by byla vyplacena přímo producentům ve formě speciálních plateb na plodinu, tedy jako vázaná podpora. Zbývajících „20 %" by bylo k dispozici pro režim jednotné platby [19].

21. Stanovisko přednesené Evropským hospodářským a sociálním výborem (EHSV) rovněž obsahovalo řadu závažných výtek směřujících vůči návrhu Komise, a to jak v obecné rovině, tak s ohledem na navrhovaný systém podpor pro bavlnu. EHSV požadoval provedení „řady speciálních analýz", které by „byly uskutečněny podle odvětví a regionů a zaměřeny na možné účinky různých měr oddělení podpory (účinky na trh, na území, na zaměstnanost, na životní prostředí apod.), před přijetím jakýchkoli opatření o změně stávajících mechanizmů" [20], a upozornil, že k návrhu Komise „není přiložena studie dopadů, jak tomu bylo u ostatních odvětví přezkoumávaných v červnu 2003 a v odvětví tabáku" [21].

22. Komise navrhované změny nepřijala. Neprovedla ani studii dopadů. Rada upravila procentní podíly oddělené a vázané podpory z původních 60 %: 40 % na 65 %: 35 %. Snížila celkovou podporu pro rozvoj venkova zaměřenou na restrukturalizaci v rámci EZOZF ze 103 milionů EUR na 22 milionů eur a změnila plochy způsobilé pro podporu v jednotlivých členských státech [22]. Poté přijala napadené nařízení.

Napadené nařízení v přijatém znění

23. Preambule napadeného nařízení nejdříve odráží hlavní zásadu reforem SZP, tedy že by

18 — Tamtéž, s. 5. Tato dodatečná podpora ve výši 103 milionů eur by měla být využita podle nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení (Úř. věst. L 160, s. 80; Zvl. vyd. 03/25, s. 391).

19 — Legislativní usnesení Evropského parlamentu k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. 2004, C 102E, s. 601, viz zejména s. 604 a 605).

20 — Stanovisko EHSV k návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. 2004, C 110, s. 116, bod 2.10).

21 — Tamtéž, bod 5.8. Pro přehlednost budu, stejně jako EHSV, tyto předběžné studie označovat jako „studie dopadů".

22 — V případě Španělska byla celková způsobilá plocha snížena z 85 000 na 70 000 hektarů.

podpora pro bavlnu, olivový olej, surový tabák a chmel měla být, stejně jako podpora pro jiné produkty, v zásadě oddělena a převedena na jednotnou platbu na podporu příjmů zemědělců [23].

24. V odůvodnění je však dále uvedeno, pokud jde o bavlnu, že „úplné začlenění současného systému podpor v odvětví bavlny do režimu jednotné platby by přineslo značné riziko narušení výroby v oblastech produkce bavlny ve Společenství, [a] část podpory by tedy měla být nadále spojena s pěstováním bavlny formou speciální platby na plodinu na hektar způsobilé plochy. Její výše by měla být vypočtena tak, aby zajistila ekonomické podmínky, které v oblastech vhodných pro pěstování této plodiny umožní pokračování činnosti v odvětví bavlny a zabrání vytlačení bavlny jinými plodinami." [24]

25. V preambuli je uvedeno, že k dosažení tohoto cíle by 65 % národního podílu na podpoře, která byla vyplacena producentům nepřímo v rámci předchozího režimu podpory, mělo být nyní odděleno a převedeno na jednotnou platbu zemědělským podnikům, která může být vyplacena jakémukoli zemědělci způsobilému pro podporu [25]. Zbývajících 35 % by i nadále bylo vázáno na pěstování bavlny, avšak vypočítáváno jako částka na hektar způsobilé plochy [26].

26. Článek 1 bod 20 napadeného nařízení zavedl do hlavy IV nařízení č. 1782/2003 novou kapitolu 10a s názvem „Zvláštní podpora pro bavlnu". Články 110a až 110f uvedené kapitoly obsahují hlavní ustanovení týkající se nového režimu podpor pro bavlnu.

27. Kromě oddělené podpory, na kterou má nárok jakýkoli zemědělec způsobilý pro podporu podle hlavy III nařízení č. 1782/2003, tedy článek 110b stanoví podmínky vyplacení „vázané podpory", která se poskytuje na hektar způsobilé plochy. Způsobilá plocha je taková, která „leží na zemědělské půdě schválené členským státem pro produkci bavlny, oseté povolenými

23 — První a druhý bod odůvodnění.

24 — Pátý bod odůvodnění.

25 — Šestý bod odůvodnění. Kritéria způsobilosti a mechanizmus provádění režimu jednotné platby upravuje hlava III nařízení č. 1782/2003.

26 — Pátý bod odůvodnění. Na základě uvedeného procentního podílu byla stanovena částka podpory na hektar způsobilé plochy stanovená v novém článku 110c nařízení č. 1782/2003, ve znění čl. 1 bodu 20 napadeného nařízení.

odrůdami, kde se plodina nechává alespoň do otevření tobolky[27] za běžných růstových podmínek".

28. Článek 110c odst. 1 stanoví celkovou plochu způsobilou pro podporu v každém producentském členském státu (v případě Španělska se jedná celkem o 70 000 hektarů). Článek 110c odst. 2 stanoví částku podpory poskytované na hektar způsobilý po podporu (v případě Španělska tato částka činí 1039 eur).

29. Veškeré platby jsou navíc vypláceny přímo pěstitelům bavlny. Nejsou již poskytovány prostřednictvím vyzrňovacích stanic[28].

30. Konečně, čl. 1 bod. 22 napadeného nařízení doplnil do nařízení č. 1782/2003 novou hlavu IVb s názvem „Finanční převody". Uvedená hlava obsahuje nový článek 143d, který stanoví, že „[o]d rozpočtového roku 2007 bude přidělována na kalendářní rok částka 22 milionů eur", jako dodatečná podpora Společenství pro opatření v oblastech produkce bavlny za účelem jakékoli restrukturalizace vyplývající z nového režimu podpory v takových oblastech[29].

Posouzení právních otázek

K prvnímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se údajného porušení protokolu č. 4

31. Španělsko uplatňuje, že nový článek 110b nařízení č. 1782/2003, který stanoví otevření tobolky, a nikoli sklizeň jako rozhodující okamžik, kdy se zemědělská půda osetá bavlnou stává způsobilou pro podporu, je v rozporu s požadavky odstavce 3 protokolu č. 4. Španělsko v zásadě argumentuje, že z doslovného i systematického výkladu protokolu č. 4 vyplývá, že k tomu, aby byl režim podpory kvalifikován jako „podpora produkce bavlny" ve smyslu odstavce 3, musí být bavlna sklizena.

27 — Otevření tobolky je okamžik, kdy se otevře tobolka obsahující semena bavlny a objeví se bavlněná vlákna, která rostou okolo semen [nazývaná „linter" (krátká bavlna po druhém vyzrnění)].

28 — Nové články 110a a 110f nařízení 1782/2003 vložené čl. 1 bodem 20 napadeného nařízení.

29 — Viz dvacátý druhý bod odůvodnění napadeného nařízení. Tato dodatečná podpora by měla být využita v souladu s nařízením č. 1257/1999, uvedeným výše v poznámce pod čarou 18.

32. Argumenty Španělska v této souvislosti lze shrnout následovně. Klíčovým požadavkem odstavce 3 protokolu č. 4 je, aby režim podpor Společenství pro bavlnu zahrnoval „podporu produkce". „Produkce" implicitně znamená, že bavlna nemůže dosáhnout pouze stadia otevření tobolky. Musí být také skutečně sklizena. Jinak totiž ve striktním smyslu nedochází k „produkci" bavlny.

33. Tuto úvahu podporuje i skutečnost, že preambule protokolu č. 4 zmiňuje význam bavlny jako suroviny. Pouze sklizená bavlna může být podrobena průmyslovému zpracování. Pouze sklizená bavlna tedy může být kvalifikována jako surovina.

34. Odstavec 1 protokolu č. 4 [30] dále stanoví, že protokol se „týká nemykané nebo nečesané bavlny položky 5201 00 kombinované nomenklatury". Uvedené ustanovení má smysl pouze tehdy, pokud protokol odkazuje na sklizenou bavlnu.

35. Španělsko dále argumentuje, že z obecné zásady občanského práva platné v různých členských státech [31] vyplývá, že plody nelze považovat za „produkty", dokud nejsou odděleny od rostliny, na které rostou: tedy, dokud nejsou sklizeny. Totéž platí i pro bavlnu.

36. Španělsko konečně předkládá jazykový argument vycházející ze španělského znění napadeného nařízení. Pátý bod odůvodnění vyžaduje, aby „část podpory [byla] nadále spojena s pěstováním bavlny" (podtrženo v původní španělské žalobě) a článek 10a hlavy IV má název (ve španělském znění) „Zvláštní podpora pěstování" (a nikoli „produkce") bavlny. Španělsko tvrdí, že produkce a pěstování nejsou synonyma. Zatímco produkci lze ztotožnit se sklizní, nelze ji v žádném případě ztotožnit s pěstováním. Napadené nařízení je tedy v rozporu s protokolem č. 4.

37. Se španělským výkladem protokolu č. 4 nesouhlasím.

38. Jak Rada správně upozorňuje, odstavec 3 platného znění protokolu č. 4 pouze bez

30 — Ve znění nařízení Komise (EHS) č. 4006/87 ze dne 23. prosince 1987, kterým se mění protokol č. 4 o bavlně (Úř. věst. L 377, s. 49; Zvl. vyd. 02/02, s. 434), za účelem harmonizace popisu zboží a čísel tarifních položek uvedených v protokolu č. 4 s kombinovanou nomenklaturou zboží na základě Harmonizovaného systému zavedeného nařízením Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 (Úř. věst. L 256, s. 1; Zvl. vyd. 02/02, s. 382), ve znění nařízení Komise (EHS) č. 3985/87 ze dne 22. prosince 1987 (Úř. věst. L 376, s. 1; Zvl. vyd. 02/02, s. 428).

31 — Španělsko odkazuje na španělský, italský, belgický a francouzský občanský zákoník.

dalšího upřesnění uvádí, že režim podpory „zahrnuje poskytování podpory produkce". Protokol č. 4 neobsahuje žádný výslovný požadavek, ze kterého by bylo možno dovodit, že režim podpory a příslušná podpora produkce závisejí na skutečné sklizni bavlny. Nový odstavec 6 protokolu č. 4 vložený nařízením č. 1050/2001 navíc zmocnil Radu, aby rozhodla o nutných úpravách a přijala *základní* pravidla nezbytná pro provádění ustanovení protokolu. Radě tedy byla výslovně poskytnuta široká posuzovací pravomoc s ohledem na způsob organizace podpory „produkce bavlny". Jediné omezení výkonu uvedené pravomoci vyplývající z protokolu č. 4 je zjevné: pravidla musí být přiměřená ke splnění cílů stanovených v odstavci 2.

39. Vzhledem k tomu, že protokol č. 4 neobsahuje žádné ustanovení, podle kterého se produkcí bavlny rozumí sklizená bavlna, mám za to, že striktní výklad pojmu „produkce" uplatňovaný Španělskem je nepřesvědčivý. Z hospodářského hlediska pojem „produkce" odkazuje jak na konečný výsledek procesu produkce, ať už se jedná o průmyslový, výrobní nebo zemědělský proces, tak na proces produkce jako takový [32]. Jak uznává i samo Španělsko, proces produkce sestává z několika navzájem souvisejících stadií. Mám za to, že podpora produkce může spočívat v podpoře kteréhokoli z takových stadií, včetně „pěstování", i pokud vyplacení takové podpory není závislé na získání surovin k prodeji na trhu.

40. Vzhledem k tomu, že pojem „podpora produkce" uvedený v protokolu č. 4 zahrnuje podporu kteréhokoli stadia pěstování bavlny, a tedy produkce, toto odůvodnění není dotčeno skutečností, že pro účely občanského práva „přirozený plod" právně neexistuje, dokud není oddělen od rostliny.

41. Nesouhlasím ani s tím, že zmínka o „významu bavlny jako suroviny" v preambuli protokolu č. 4 musí nutně znamenat, že uvedený protokol se vztahuje pouze na sklizenou bavlnu. Bod odůvodnění, kterého se Španělsko dovolává, má toto úplné znění: „uznávajíce, že z důvodu významu bavlny jako suroviny nesmí být dotčen režim obchodu se třetími státy". V daném kontextu mám za to, že zmínka o významu bavlny jako suroviny zdůrazňuje skutečnost, že bez ohledu na zvolený režim podpory nesmí dojít k (negativnímu) účinku na obchodování se třetími zeměmi. Není

32 — Podle Shorter Oxford English Dictionary pojem „production" znamená nejen „action or an act of producing, making or causing something" [„jednání nebo akt produkce, výroby nebo způsobení něčeho"], ale také „something which is produced by an action, process" [„něco, co je vytvořeno jednáním či procesem"]. Totéž platí pro španělštinu. Podle Diccionario de la Real Academia de la Lengua, pojem „producción" znamená jak „acción de producir", tak „la cosa producida".

jasné, jak by z této skutečnosti mohlo vyplývat, že protokol č. 4 se vztahuje pouze na sklizenou bavlnu [33].

42. Stejně tak se Španělsko neopodstatněně na podporu svého argumentu dovolává striktního doslovného výkladu pojmu „nemykaná nebo nečesaná bavlna položky 5201 00 kombinované nomenklatury" uvedeného v odstavci 1 protokolu č. 4. Uvedený pojem nutně nevylučuje z rozsahu působnosti protokolu č. 4 bavlnu, která dosud nebyla sklizena. Mykání a česání jsou procesy, které se provádějí u sklizené bavlny za účelem odstranění nečistot a menších vláken bavlny vycházejících ze semen. Ve stadiu otevření tobolky je bavlna (z podstaty samé) „nemykaná nebo nečesaná". Spadá tedy do rozsahu působnosti odstavce 1.

43. Je namístě zdůraznit, že napadený systém nebrání zemědělcům ve sklizni. Namísto toho jim ponechává volbu, zda tak učiní, či nikoli. Předpokladem v tomto směru je, že sklizeň bude hospodářsky smysluplná, pokud plodina dosáhla stadia otevření tobolky „za běžných růstových podmínek", dobrých zemědělských podmínek a dobrých podmínek životního prostředí. Přijatelností tohoto jednoduchého předpokladu se budu zabývat v rámci čtvrtého žalobního důvodu.

44. Argument Španělska týkající se pátého bodu odůvodnění napadeného nařízení lze snadno odmítnout. Pokud lze pěstování považovat za stadium produkčního procesu, jak jsem konstatovala výše, podpora „pěstování" znamená totéž co podpora produkce.

45. Jazykový argument založený na skutečnosti, že ve španělském znění má kapitola 10a napadeného nařízení název „Zvláštní podpora pěstování", je nesprávný z jiného důvodu. Postačí poznamenat, že terminologie španělského textu odporuje řadě jiných jazykových znění. Stejná kapitola se nazývá, například, „Crop specific payment for cotton" (anglické znění), „Pagamento específico para o algodão" (portugalské znění), „Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle" (německé znění), „Aide spécifique au cotton" (francouzská verze) a „Pagamento specifico per il cotone" (italské znění). Soudní dvůr

33 — Mám totiž za to, že režim z roku 2001, který fungoval prostřednictvím vyzrňovacích stanic, v zásadě představoval dotaci cen zajišťující konkurenceschopnost bavlny produkované v EU s ohledem na světové ceny na celosvětovém trhu. To mohlo mít podstatně větší potenciální účinek na obchodování se třetími zeměmi než nový režim podpory upravený napadeným nařízením.

v minulosti vždy upřednostňoval většinové jazykové znění, pokud výklad z nich vyplývající byl v souladu s cíli daného předpisu [34]. Tak je tomu i v projednávané věci. Vzhledem k tomu, že podporu pěstování lze podle mého názoru považovat za podporu produkce, existence pojmu „pěstování" ve španělském textu neprokazuje, že by nový režim byl v rozporu s protokolem č. 4.

46. Důležitější je podle mého názoru skutečnost, že cílem zákonodárce Společenství bylo umožnit provádění MacSharryho reforem SZP v rámci struktury stávajících ustanovení Smlouvy a protokolů, včetně protokolu č. 4. Celá podstata těchto reforem, s jejich důrazem na používání oddělené (a nikoli vázané) podpory, brání takovémuto striktnímu výkladu protokolu č. 4, podle kterého *jakékoli* oddělení porušuje zamýšlenou vazbu mezi vyplacenou podporou a „produkcí" bavlny [35].

47. První žalobní důvod předložený Španělskem v rámci žaloby na neplatnost je tedy neopodstatněný.

K druhému žalobnímu důvodu, týkajícímu se porušení podstatných formálních náležitostí (chybějícího nebo nedostatečného odůvodnění)

48. Španělsko tvrdí, že Rada nesplnila povinnost uvést odůvodnění napadeného nařízení. Rada zejména náležitě nevysvětlila, proč nový systém ruší nepřímé vyplácení podpory producentům prostřednictvím vyzrňovacích stanic a nahrazuje jej přímým vyplácením podpory producentům. Rada rovněž neodůvodnila, proč stanovila okamžik otevření tobolky, a nikoli jiné stadium produkčního procesu, jako rozhodující okamžik, kdy se producenti stávají způsobilými k vyplacení vázané podpory.

49. Podle ustálené judikatury „rozsah požadavku na uvedení odůvodnění závisí na povaze dotčeného opatření, [...], pokud se jedná o akt s obecnou působností, odůvodnění se může omezit na uvedení jednak celkové situace, jež vedla k jeho přijetí, a jednak obecných cílů, o jejichž dosažení usiluje" [36]. Navíc, „pokud z aktu s obecnou

34 — Rozsudky ze dne 7. července 1988, Moksel (55/87, Recueil, s. 3845, body 16 a následující), a ze dne 17. října 1996, Lubella (C-64/95, Recueil, s. I-5105, bod 18). Pro analýzu judikatury týkající se výkladu rozdílných jazykových znění, viz stanovisko generální advokátky Stix-Hackl přednesené k věci Simutenkov (rozsudek ze dne 12. dubna 2005, C-265/03, Sb. rozh. s. I-2579).

35 — Je namístě uvést, že při jednání Španělsko neargumentovalo v tom smyslu, že *jakékoli* oddělení je protiprávní. Španělsko namísto toho tvrdilo, že oddělená podpora může být zavedena za předpokladu, že systém jako celek, a zejména výše nadále vyplácené vázané podpory, umožní další produkci bavlny v těch regionech, ve kterých je důležitá pro místní hospodářství, což podle tvrzení Španělska nový režim podpory nezajišťuje.

36 — Rozsudky ze dne 19. listopadu 1998, Španělsko v. Rada (C-284/94, Recueil, s. I-7309, bod 28), a ze dne 13. března 1968, Beus (5/67, Recueil, s. 125). Viz rovněž nedávný rozsudek ze dne 17. září 1998, Pontillo (C-372/96, Recueil, s. I-5091, bod 36).

působností vyplývá základní cíl, který orgán sledoval, bylo by přílišné vyžadovat zvláštní odůvodnění pro různou volbu použitých technik" [37].

50. Soudní dvůr krom toho rozhodl, že „otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky [článku 253 ES], musí být posuzována s ohledem nejen na jeho text, ale také na jeho celkovou souvislost, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast" [38].

51. Mám za to, že s ohledem na kontext a veškeré právní normy upravující předmětnou otázku napadené nařízení dostatečně splňuje uvedené podmínky.

52. V obsáhlé preambuli nařízení č. 1782/2003 jsou jasně vysvětleny politické důvody pro změnu celkového systému podpory zemědělců v rámci SZP. Dvacátý čtvrtý a dvacátý osmý bod odůvodnění jasně a jednoznačně stanoví, že cílem změn je zajistit přechod od režimu podpory produkce k režimu přímé podpory příjmů zemědělců. Cílem této politické volby je zvýšit konkurenceschopnost evropského zemědělství a zvýšit standardy produkce potravin a životního prostředí a dosáhnout tržně orientované produkce. Tyto cíle je třeba posuzovat ve světle střednědobé až dlouhodobé politiky Společenství směřující k omezení podpor Společenství pro zemědělství. S ohledem na tyto cíle preambule rovněž vyjasňuje, že účelem nového systému je poskytnout zemědělcům větší volnost při volbě plodin a zároveň jim zaručit náležitý příjem.

53. Pokud jde o zvláštní podporu produkce bavlny, čtvrtý a šestý bod odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně a jednoznačně vysvětlují, proč je pro produkci bavlny, společně s některými jinými plodinami, i nadále poskytována vázaná podpora doplňující oddělenou podporu v rámci reformy SZP [39].

54. Je pravda, že preambule napadeného nařízení neobsahuje žádné podrobné vysvětlení, proč je poměr mezi vázanou a oddělenou podporou nastaven na 35 %: 65 %. Mám ovšem za to, že tuto skutečnost nelze považovat za nesplnění povinnosti uvést odůvodnění.

55. Určení poměru mezi vázanou a oddělenou podporou je volbou použitých technik a orgány Společenství nejsou povinny uvést podrobné odůvodnění volby technik použi-

37 — Viz výše uvedený rozsudek Španělsko v. Rada, bod 30 a uvedená judikatura.

38 — Viz zejména rozsudek ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink's France (C-367/95, Recueil, s. I-1719, bod 63).

39 — Viz výše body 24 až 25.

tých k dosažení uvedených cílů. Pátý a šestý bod odůvodnění napadeného nařízení dokládají, že Rada měla za to, že zachování dvou forem podpory „umožní pokračování činnosti v odvětví bavlny a zabrání vytlačení bavlny jinými plodinami". Je možné, že názor Rady se ukáže být nesprávným. V takovém případě však nespočívá chyba v neexistenci odůvodnění, nýbrž v nesprávném posouzení, které je namístě přezkoumat v projednávané věci s ohledem na zásadu proporcionality [40].

56. Pokud jde o odůvodnění volby stadia otevření tobolky (namísto, například, sklizně), jako rozhodujícího okamžiku pro vznik způsobilosti pro podporu, je však situace jiná. Napadené nařízení neobsahuje žádné vysvětlení této volby. To je zjevně neuspokojivé.

57. Celkově mám za to, že takové opominutí by samo o sobě nemělo být natolik závažné, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí z důvodu neexistence odůvodnění, a tedy porušení podstatné formální náležitosti. Tato volba je, stejně jako poměr mezi vázanou a oddělenou podporou, volbou použitých technik [41]. Nejde zde o zcela nepřípustnou volbu rozhodujícího okamžiku pro vyplacení vázané podpory. Zákonodárce Společenství není povinen vysvětlit v preambuli takového obecného aktu, jakým je nařízení, volby všech použitých technik. Celkově mám za to, že je vhodnější znovu tuto otázku přezkoumat v rámci posouzení, zda režim zavedený napadeným nařízením splňuje zásadu proporcionality.

58. Druhý žalobní důvod předložený Španělskem v rámci žaloby na neplatnost je tedy neopodstatněný.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, týkajícímu se údajného zneužití pravomocí

59. Španělsko tvrdí, že Rada přijetím napadeného nařízení na základě odstavce 6 pro-

40 — Viz, například, rozlišení uplatněné Soudním dvorem v rozsudku ze dne 30. března 2000, VBA v. Florimex a další (C-265/97 P, Recueil, s. I-2061, body 110 až 122).

41 — Existuje totiž argument, že podmínka způsobilosti k podpoře spočívající v požadavku, aby bavlna dosáhla stadia otevření tobolky, avšak nikoli aby byla nutně sklizena, může být z hospodářského hlediska účinnější. Pokud jsou světové ceny sklizené a vyzrněné bavlny příliš nízké, aby byla sklizeň bavlny odůvodněná, bylo by nepřiměřené uložit producentům bavlny povinnost, aby přesto vynaložili (další) náklady na sklizeň, aby se tak stali způsobilými k podpoře Společenství. Volbou otevření tobolky jako rozhodujícího okamžiku je zajištěno, že zemědělská půda vyčleněná pro pěstování bavlny bude zachována ve stavu vhodném pro produkci bavlny i v letech, kdy sklizeň bavlny nemá hospodářský smysl.

tokolu č. 4 zneužila své pravomoci. Změna režimu z roku 2001 Radou se neomezila na pouhé úpravy, jak stanoví odstavec 6. Namísto toho představovala podstatnou reformu režimu podpory produkce bavlny. Tím, že k provedení takové reformy použila odstavec 6 protokolu č. 4 Rada zamýšlela obejít konkrétní postupy stanovené pro změnu primárních pravidel práva Společenství, jako jsou ta obsažená v protokolu č. 4.

60. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je „akt stižen zneužitím pravomoci pouze tehdy, pokud se na základě objektivních, relevantních a shodujících se poznatků ukáže, že byl přijat za výlučným nebo přinejmenším rozhodujícím účelem dosáhnout jiných cílů, než jsou uváděné cíle, nebo vyhnout se postupu zvláště upravenému Smlouvou pro vyrovnání se s okolnostmi daného případu“ [42].

61. Tyto podmínky zde zjevně nebyly splněny.

62. Zaprvé, odstavec 6 protokolu č. 4 stanoví konkrétní postup úprav režimu podpor pro bavlnu, zahrnující předložení návrhu Komise a stanoviska Evropského parlamentu a EHSV. Komise a Rada se tímto postupem přesně řídily za účelem přizpůsobení režimu podpor pro bavlnu zásadám MacSharryho reformy SZP. Není jasné, jak by takový postup bylo možno považovat za zneužití pravomocí.

63. Zadruhé, Rada v minulosti použila odstavec 6, a odstavec 11, který mu předcházel, k provedení podstatných úprav samotného protokolu č. 4 [43]. Od doby přijetí nařízení č. 1050/2001 a 1051/2001 se totiž režim nepřímé podpory produkce bavlny vyplácené prostřednictvím vyzrňovacích stanic řídí *nikoli* ustanoveními protokolu č. 4, nýbrž právními předpisy Společenství přijatými na základě protokolu č. 4. Striktně řečeno, napadené nařízení vůbec protokol č. 4 neupravuje. Namísto toho upravuje nařízení č. 1782/2003, pokud jde o odvětví bavlny.

64. Za těchto okolností bylo zjevně namístě vycházet při úpravě režimu podpor Spole-

42 — Rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další (C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 24 a uvedená judikatura).

43 — Viz, například, nařízení Rady (ES) č. 1553/95 ze dne 29. června 1995, kterým se popáté upravuje režim podpor pro bavlnu zavedený protokolem č. 4 přiloženým k aktu o přistoupení Řecka (Úř. věst. L 148, s. 45; Zvl. vyd. 03/17, s. 463), přijaté na základě dřívějšího znění odstavce 11 protokolu č. 4; nebo nařízení č. 1050/2001, které bylo přijato na základě odstavce 6; viz výše bod 8.

čenství pro bavlnu z odstavce 6. Španělsko nepředložilo žádné důkazy o tom, že by tím Rada sledovala jiné účely než ty, které jsou uvedeny v napadeném nařízení.

65. Neexistují tedy žádné „objektivní, relevantní a shodující se poznatky" dokládající, že Rada úmyslně použila postup stanovený v odstavci 6 protokolu č. 4 za výlučným nebo rozhodujícím účelem dosáhnout jiných cílů, než jsou uváděné cíle, nebo vyhnout se postupu zvláště upravenému Smlouvou.

66. Žaloba na neplatnost je tedy ve svém třetím žalobní důvodu neopodstatněná.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, týkajícímu se porušení základních zásad

67. Pro přehlednost se budu nejprve zabývat argumenty týkajícími se legitimních očekávání, a teprve poté argumenty, které předložilo Španělsko s ohledem na proporcionalitu.

K zásadě legitimního očekávání

68. Španělsko argumentuje, že hospodářské subjekty v dotčeném odvětví oprávněně očekávaly, že se na ně bude vztahovat režim podpor Společenství, který se nedotkne dalšího pěstování plodiny. Přijetí napadených předpisů však nebylo možno předpokládat a nebylo opodstatněné ze společensko-hospodářského hlediska či na základě mezinárodních závazků Evropské unie.

69. Tato tvrzení neobstojí.

70. Zaprvé, napadená opatření lze jen obtížně označit za nepředvídatelná, jak vyžaduje judikatura [44]. Reforma SZP byla aktuálním politickým tématem již od roku 1992. V roce 2003 se Rada konečně shodla na základní zásadě MacSharryho reforem, tedy přechodu od režimu podpor založeného na produkci a cenách k režimu podpor příjmů zemědělců. Nařízení č. 1782/2003 bylo přijato za účelem provedení těchto zásad a jasně je odráží. Na

44 — Viz rozsudky ze dne 1. února 1978, Lührs (78/77, Recueil, s. 169, bod 6), a ze dne 11. března 1987, Van den Bergh en Jurgens a Van Dijk Food Products v. Komise (265/85, Recueil, s. 1155, bod 44).

žádost Rady navíc Komise v roce 2003 vydala sdělení [45], ve kterém vysvětlila, jak zamýšlí upravit režim podpor pro bavlnu ve světle nových zásad SZP. Nový režim podpor pro bavlnu zavedený napadeným nařízením tedy rozhodně nebyl nepředvídatelný nebo nepředpokladatelný.

71. Původní návrh Komise navíc předpokládal, že by režim podpory z roku 2001 přestal platit po sezóně 2004/2005 a nový režim podpor by nabyl účinnosti dne 1. září 2005, použitelný by však byl pro bavlnu vysazenou na jaře 2005 [46]. Ve skutečnosti byl nový režim podpor přijat v roce 2004, ale vstoupil v platnost až společně s ostatními reformami SZP v roce 2006. Zákonodárce Společenství měl oprávněně za to, že hospodářské subjekty dotčené změnou tak budou mít dostatek času k tomu, aby se přizpůsobily novému režimu. Za těchto okolností se hospodářské subjekty nemohou dovolávat argumentů vycházejících z porušení svého legitimního očekávání, jakmile je opatření přijato [47].

72. Zadruhé, podle ustálené judikatury, „i když zásada ochrany legitimního očekávání patří mezi základní zásady Společenství, hospodářské subjekty nemají důvod k tomu, aby mohly legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci orgánů Společenství, a to zvláště v takové oblasti, jako je oblast společných organizací trhu, jejíž předmět zahrnuje stálé přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace“ [48].

73. Rada byla výslovně zmocněna provést úpravy režimu podpor pro bavlnu (původně podle odstavce 11 a později podle odstavce 6 protokolu č. 4) ve světle ekonomického, sociálního nebo politického vývoje. Tuto pravomoc již několikrát uplatnila. Pokud orgánům Společenství přísluší taková posuzovací pravomoc při volbě prostředků, subjekty podnikající v odvětví bavlny se tedy nemohou dovolávat práva na zachování původní situace nebo výhod, které z ní odvozovaly a které jim příslušely v určité době [49].

74. Španělsko se tedy nemůže dovolávat zásady legitimního očekávání.

45 — Viz výše poznámka pod čarou 12.

46 — KOM(2003) 698, konečný, bod 2.5.

47 — Viz, mimo jiné, rozsudek Lührs, uvedený výše v poznámce pod čarou 44, bod 6, a rozsudek Soudu ze dne 16. října 1996, Efisol v. Komise (T-336/94, Recueil, s. II-1343, bod 31).

48 — Rozsudek ze dne 5. října 2004, Crispoltoni a další (C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Sb. rozh. s. I-4863, bod 56 a uvedená judikatura). V této souvislosti je namístě poznamenat, že dvacátý druhý bod odůvodnění nařízení č. 1782/2003 stanoví, že „oprávněné osoby tudíž nemohou počítat s neměnností podmínek pro poskytování podpor a musí se připravit na to, že režimy budou přezkoumány v závislosti na vývoji trhů“.

49 — Viz, například, rozsudek ze dne 14. července 1994, Řecko v. Rada (C-353/92, Recueil, s. I-3411, bod 45 a uvedená judikatura).

K porušení zásady proporcionality

75. Orgánům Společenství přísluší široká posuzovací pravomoc, pokud jde o vhodné prostředky k dosažení cílů sledovaných opatřením Společenství, zejména co se týče řízení zemědělských trhů [50]. Zrovna tak musí nepochybně existovat určitá omezení posuzovací pravomoci těchto orgánů, má-li být zachována soudní přezkum právních předpisů v oblasti zemědělství.

76. Soudní dvůr proto rovněž konstatoval, že „[na základě zásady proporcionality] opatření přijatá orgány Společenství nesmí přesahovat rámec toho, co je vhodné a nezbytné k uskutečnění legitimních sledovaných cílů; pokud se nabízí volba mezi vícero vhodnými opatřeními, je nutné zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům“ [51].

77. Z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že v takových případech musí být soudní přezkum omezen na otázku, zda opatření jsou „zjevně nepřiměřená“ sledovaným cílům, a nikoli zda zvolené prostředky jsou jedinými prostředky nebo nejvhodnějšími prostředky k dosažení takových cílů [52]. Pokud se orgány Společenství dopustily zjevně nesprávného posouzení, výsledné opatření bude zjevně nepřiměřené, a tedy v rozporu se zásadou proporcionality [53]. Takové nesprávné posouzení totiž z podstaty samé ruší platnost řetězce důvodů, které vedou ke zvolenému opatření, a postihuje výkon posuzovací pravomoci orgánů Společenství. Logicky nelze takovou judikaturu vykládat v tom směru, že zbavuje orgány Společenství povinnosti provést *jakékoli* přezkoumání přiměřenosti napadeného opatření ve vztahu ke sledovaným cílům.

78. Zásada proporcionality někdy vyžaduje, aby vnitrostátní orgány „pečlivě přezkoumaly možnost použití opatření, která méně omezují volný pohyb, a vyloučily je pouze tehdy, pokud byla jejich nepřiměřenost ve vztahu ke sledovanému cíli zjevně prokázána“ [54].

79. Nemám za to, že by tuto striktní povinnost bylo možno bez dalšího převést na posouzení opatření Společenství, a že by

50 — Rozsudek ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, Recueil, s. I-5689, bod 80 a uvedená judikatura).

51 — Tamtéž, bod 81, a uvedená judikatura.

52 — Tamtéž, body 82 a 83, a uvedená judikatura.

53 — Rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, Spojené království v. Rada (C-84/94, Recueil, s. I-5755, body 50 až 67, a zejména bod 58).

54 — Rozsudek ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko (C-320/03, Sb. rozh. s. I-9871, bod 87). Uvedená věc se týkala vnitrostátního opatření na podporu ochrany životního prostředí na úkor volného pohybu zboží.

tedy byly vnitrostátní orgány a orgány Společenství povinny vynakládat stejnou míru obezřetnosti při přijímání legislativních opatření. Tvrzení, že pro opatření Společenství platí méně přísná norma proporcionality, je samozřejmě sporné. Je však odůvodněno (přinejmenším zčásti) tím, že zatímco opatření Společenství jsou přijímána v rámci rozhodovacího procesu Společenství a směřují ke splnění obecných zájmů Společenství, vnitrostátní opatření obvykle směřují ke splnění národních zájmů, jež mohou být v rozporu se zájmy Společenství [55].

80. Mám nicméně za to, že ze zásady proporcionality vyplývá pro orgány Společenství povinnost se přinejmenším ujistit, že navrhovaná opatření jsou na první pohled přiměřená pro splnění legitimních cílů sledovaných právními předpisy, a být si vědomi toho, jak tíživá tato navrhovaná opatření mohou být. Soudní dvůr jinak nemůže přezkoumat, zda orgány Společenství, „překročily rámec toho, co je vhodné a nezbytné k uskutečnění legitimních sledovaných cílů", a zda (v případě, jakým je projednávaná věc, kdy existovala volba mezi několika přiměřenými opatřeními) byla zvolena „méně omezující" varianta, tak aby „způsobené nevýhody" nebyly „nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům". Orgány Společenství musí v každém případě mít možnost odůvodnit svá legislativní rozhodnutí, pokud jsou zpochybněna před Soudním dvorem na základě zásady proporcionality.

81. Na základě výše uvedených úvah mám za to, že argument Španělska týkající se porušení zásady proporcionality je částečně opodstatněný ve dvou ohledech.

— Neexistence studie dopadů

82. Je nesporné, že Komise neprovedla žádnou předběžnou studii k analýze pravděpodobných společensko-hospodářských dopadů svého návrhu nového režimu podpor pro bavlnu. Povinnost provést takovou studii jí sice neukládalo žádné konkrétní ustanovení práva Společenství. Nicméně, jak Španělsko argumentovalo před Soudním dvorem a aniž by bylo jeho tvrzení zpochybněno, rovnocenné studie dopadů byly řádně provedeny před předložením návrhu reforem jiných zemědělských odvětví [56].

55 — Tento názor obhajoval generální advokát Jacobs v první přednášce *Journal of Environmental Law* přednesené na londýnské University College dne 24. listopadu 2005. Text jeho přednášky bude v uvedeném časopisu brzy zveřejněn.

56 — Viz také vyjádření EHSV, bod 21 výše.

83. Při jednání Komise uvedla, že vzhledem k jednoduchosti režimu podpor pro bavlnu ve srovnání s organizací společného trhu v jiných odvětvích (jednoduchý mechanizmus spojuje vnitřní dotovanou cenu a vnější světovou cenu) nebyla studie dopadů nutná. Mám za to, že se jedná o přílišné zjednodušení, které není opodstatněné. Venkovské hospodářství představuje vnitřně propojený celek a primární zpracování zemědělských produktů v případech, kdy vlastnosti produktu vyžadují, aby takové zpracování bylo prováděno v dotyčném místě, je důležitým prvkem lokální zaměstnanosti a vzniku příjmů. Zákonodárce Společenství již dříve uznal existenci vazby mezi produkcí bavlny a prvotním stadiem zpracování bavlny (vyzrňování), když zavedl režim podpory, který se výslovně vztahoval na pěstitele bavlny i na vyzrňovací stanice.

84. Při jednání Rada podobně uvedla, že nemá povinnost vzít v úvahu dopady reforem na vyzrňovací stanice. Je zřejmé, že z obecného hlediska Rada správně uplatňuje, že článek 37 ES a opatření přijatá na jeho základě se týkají zemědělství, a nikoli průmyslu.

85. Projednávaná věc má však určité zvláštní aspekty. Podle článku 32 ES jsou zemědělské produkty definovány pro účely SZP jako „produkty rostlinné a živočišné výroby a rybolovu, jakož i výrobky po prvotním zpracování, které mají s těmito produkty přímou souvislost". Pojem „prvotní zpracování" Soudní dvůr široce vymezil v rozsudku König v tom směru, že „z něj vyplývá jasná vzájemná hospodářská závislost mezi základními produkty a produkty vyplývajícími z produkčního procesu, bez ohledu na počet operací, které jsou v něm obsaženy" [57].

86. Vyzrňování je prvotním procesem při přeměně surové bavlny na produkt, který může být prodáván za účelem dalšího zpracování nebo zapracování do jiných produktů, jako jsou textilní výrobky. Není tedy jasné, proč by vyzrněná bavlna nemohla být kvalifikována jako zemědělský produkt pro účely SZP. Režim podpory z roku 2001 se navíc výslovně vztahoval jak pěstitele bavlny, tak na vyzrňovací stanice [58].

87. Ať je tomu jakkoli, Soudnímu dvoru bylo sděleno – aniž by Rada či Komise toto sdělení zpochybnily – že bavlna musí být vyzrněna v blízkosti místa produkce a nemůže být převážena na delší vzdálenosti. Je tedy zjevné, že v rámci zemědělské komunity, která je silně závislá na produkci

57 — Rozsudek ze dne 29. května 1974 (185/73, Recueil, s. 607, bod 13).

58 — Viz výše body 10 až 12.

bavlny, zahrnují místní pracovní místa související s produkcí bavlny jak zemědělské práce, tak pracovní místa ve vyzrňovacích stanicích.

88. Nový režim podpory tím, že poskytuje podporu přímo zemědělcům a neváže způsobilost pro podporu na podmínku, aby bavlna byla prodána vyzrňovacím stanicím, může naopak ohrozit hospodářskou životaschopnost vyzrňovacích podniků. Zrušení místních vyzrňovacích stanic by dále vedlo k omezení produkce bavlny v dotčených oblastech. Za těchto okolností sice souhlasím, že osud vyzrňovacích stanic nemůže být středem pozornosti při zavádění nového režimu podpor, mám ovšem za to, že jej nelze právoplatně zcela vyloučit z úvah, aniž by vznikly určité pochybnosti o proporcionalitě zaváděných opatření.

89. Neprovedení studie dopadů nastoluje řadu zjevných otázek. Existoval nějaký důvod (kromě jednoduché aritmetiky) pro stanovení poměru 65 %: 35 % pro oddělenou a vázanou podporu a pro úvahu, že takové dvě složky zajistí zachování nezbytných hospodářských podmínek pro další produkci bavlny v dotčených regionech? Proč a jak došly Komise a Rada k závěru, že pokud celková úroveň podpory zůstane stejná, avšak změní se radikálně její struktura a metoda vyplácení, nedojde k vedlejším účinkům, jejichž možné dopady by bylo třeba posoudit, neboť by mohly být nadměrně tíživé?

90. Jak Evropský parlament [59], tak EHSV [60] upozornily na aspekty navrhovaného režimu, které podle jejich názoru mohou vést ke vzniku podstatných negativních účinků, například pro regionální zaměstnanost na venkově. Uvedené orgány navrhly provedení podstatných změn. Evropský parlament, například, navrhl, aby poměr mezi oddělenou a vázanou podporou činil 20 %: 80 % [61]. Komise a Rada nebyly v rámci postupu konzultace, na jejímž základě bylo napadené nařízení přijato, povinny formálně ani veřejně odpovědět na výtky Evropského parlamentu a Rady. Nicméně vzhledem k tomu, že uvedené námitky směřovaly vůči podstatě navrhovaného nového režimu podpory, bylo namístě, aby Komise pečlivěji přezkoumala pravděpodobné společensko-hospodářské dopady svého návrhu (například provedením studie dopadů v tomto stadiu) nebo aby odůvodnění napadeného nařízení, tak jak bylo přijato, obsahovalo podrobnější vysvětlení, proč Rada považovala nový režim za přiměřenou legislativní volbu. Nic z toho se nestalo.

59 — Viz výše bod 20.
60 — Viz výše bod 21.
61 — Viz výše bod 20.

91. Neexistence zvláštní studie dopadů provedené v okamžiku, kdy měly být navrženy radikální změny, samozřejmě neznamená, že Komise (a jejím prostřednictvím i Rada) byla nedostatečně informována o pravděpodobném dopadu navrhovaných změn, aby mohla zavést nový režim splňující kritérium proporcionality, a že v dané chvíli byly povinny formálně provést zvláštní studii dopadů. Z materiálů předložených Soudnímu dvoru a ústních vyjádření učiněných při jednání vyplývá, že tomu tak v projednávané věci nebylo.

92. Z vyjádření Komise a Rady při jednání navíc vyplývá, že hlavním zájmem obou orgánů při přijetí napadeného nařízení bylo zajistit, aby nový režim odpovídal zásadě rozpočtové neutrality. Vzhledem k tomu, že považovaly režim podpor Společenství pro odvětví bavlny za jednoduchý, Komise i Rada měly patrně za to, že cíle protokolu č. 4 a napadeného nařízení budou automaticky splněny, pokud zajistí, že celková výše podpory Společenství vyčleněné pro odvětví bavlny zůstane v rámci nového režimu stejná jako v rámci režimu původního.

93. Španělsko tento předpoklad vážně zpochybnilo. Především prokázalo, že dotčené orgány vůbec nezohlednily možnost, že by rozpočtově neutrální změny mohly nicméně mít, s ohledem na novou strukturu a mechanizmy vyplácení podpory, účinky v rámci regionálního venkovského hospodářství, které jsou v rozporu s cíli protokolu č. 4 a napadeného nařízení.

94. Při neexistenci jakékoli studie dopadů se některá rozhodnutí Komise a Rady zdají být svévolná. V průběhu tohoto řízení uvedené orgány nebyly schopny tato rozhodnutí přesvědčivě odůvodnit. Za zmínku stojí zejména dva aspekty: nezohlednění dopadů nového režimu na místní podniky, jež se nacházejí v pozdější fázi procesu zpracování bavlny (tedy vyzrňovací stanice), a stanovení konkrétních podílů vázané a oddělené podpory.

95. V této souvislosti bych měla uvést, že *neuznávám* bez dalšího hodnotu dvou studií předložených Španělskem Soudnímu dvoru. Soudnímu dvoru nepřísluší, aby rozhodoval o hospodářských aspektech sporu mezi Španělskem na straně jedné a Radou a Komisí na straně druhé. Je zjevné, že existují podstatné rozpory mezi oběma názory. Tyto rozdíly měly být zkoumány *před* zavedením nového, radikálně odlišného režimu podpory, a nikoli až následně. Takové

přezkoumání nelze – při vší úctě – nahradit takovou srovnávací tabulkou vykazující relativní výnosnost pěstování obilí, kukuřice a bavlny při určitých úrovních světových cen, kterou Komise přiložila ke spisu vedlejšího účastníka.

96. Nemám tedy za to, že by Rada a Komise dostatečně posoudily pravděpodobný dopad navrhovaného nového režimu na pěstitele bavlny a související venkovské komunity, tak aby mohly zavést režim, jehož parametry nebudou postiženy svévolným posouzením nebo jehož účinky nebudou potenciálně nepřiměřené. Při neexistenci studie dopadů není jasné, jak Rada a Komise mohly dojít k závěru, že nový režim podpor představuje nejvhodnější opatření, které zajistí „ekonomické podmínky, které v oblastech vhodných pro pěstování této plodiny umožní pokračování činnosti v tomto odvětví zemědělství, a zabrání tak vytlačení bavlny jinými plodinami", jak vyžaduje napadené nařízení.

— Nezahrnutí přímých nákladů na pracovní síly do výpočtů

97. Rada vychází z předpokladu, že při zkoumání, zda se zemědělci rozhodnou pěstovat bavlnu, nebo přejdou na jiné plodiny, musí být zvážena celková výše vázané a nevázané podpory. Mám za to, že tento přístup je nesprávný. Jak Španělsko správně argumentuje, vzhledem k tomu, že zemědělci mají nárok na *oddělenou* podporu bez ohledu na to, zda pěstují bavlnu, či nikoli, budou pěstovat bavlnu jen tehdy, pokud částka *vázané* podpory, společně s příjmy z prodeje za tržní ceny zajistí hospodářskou smysluplnost pěstování bavlny s ohledem na náklady produkce.

98. Na základě údajů předložených Komisí Rada argumentuje, že náklady na hektar pěstování bavlny jsou nižší než poskytnutá vázaná podpora na hektar společně s příjmy z prodeje, i po započtení nákladů na sklizeň. Rada tvrdí, že náklady na produkci bavlny činí 1045 eur na hektar. Rada závěrem uvádí, že pro španělské zemědělce bude vždy hospodářsky smysluplné pěstovat a sklízet bavlnu v rámci nového režimu podpor, neboť vázaná podpora podle napadeného nařízení je stanovena ve výši 1039 eur na hektar, k čemuž je nutno připočíst výnosy z prodeje bavlny – odhadované přibližně ve výši 744 eur na hektar.

99. Rada (opírajíc se o názor Komise) však do výpočtu nákladů na pěstování a sklizeň

bavlny nezahrnuje fixní náklady na pracovní sílu [62]. Při jednání Komise uvedla, že zahrnutí fixních nákladů na pracovní sílu naráželo na metodické potíže. Španělsko proti tomuto postupu důrazně namítá a tvrdí, aniž by jeho tvrzení bylo zpochybněno, že náklady na pracovní sílu, které Rada nevzala v úvahu, činí přibližně 630 eur na hektar. Při zohlednění těchto nákladů klesá hrubý zisk zemědělců z pěstování a prodeje jejich produkce bavlny na míru, kdy již pro ně nemusí být pěstování bavlny z hospodářského hlediska atraktivní.

100. Aniž bychom provedli podrobnou analýzu údajů předložených všemi účastníky, mám za to, že pokud je bavlna skutečně plodinou náročnou na lidské zdroje (jak tvrdí Španělsko, aniž by toto tvrzení bylo Radou zpochybněno), celkové náklady na pracovní sílu, tedy jak sezónní, tak fixní, musí nutně představovat důležitý prvek celkových nákladů. Náklady na pracovní sílu tedy nutně ovlivňují rozhodování zemědělců, zda pěstovat a sklízet bavlnu, či nikoli.

101. V průběhu řízení Rada ani Komise nepředložily důkazy zpochybňující odhady nákladů na pracovní sílu předložené Španělskem. Neprokázaly ani, že fixní náklady na pracovní sílu představují zanedbatelnou část celkových nákladů na pracovní sílu při produkci bavlny, a že je tedy lze opominout. Z toho vyplývá, že Rada se tím, že nezohlednila tyto náklady na pracovní sílu a jejich možné účinky na rozhodování zemědělců, zda pěstovat bavlnu, nebo přejít na jiné plodiny, dopustila zjevně nesprávného posouzení při přijetí napadeného nařízení. Porušila tedy zásadu proporcionality.

— Závěry k zásadě proporcionality

102. Cílem napadeného nařízení je zajistit trvání hospodářských podmínek, které umožní další pěstování bavlny v dotčených oblastech a zabrání vytlačení bavlny jinými plodinami [63]. Zavedením nového režimu podpory bez předchozího posouzení pravděpodobného dopadu změny v odvětví bavlny jako celku (a zejména bez posouzení účinků, které by nový režim mohl mít na vyzrňovací stanice, a následně i na produkci bavlny a bez odůvodnění stanoveného podílu oddělené a vázané podpory 65 %: 35 %) Rada učinila

62 — Na rozdíl od nákladů na sezónní zaměstnance, které zahrnuty jsou.

63 — Viz výše bod 24.

rozhodnutí, jejichž svévolnost je v rozporu se zásadou proporcionality. Rada se tím, že nezohlednila ve svých výpočtech směřujících k určení úrovně vázané podpory fixní náklady na pracovní sílu, dopustila zjevně nesprávného posouzení. Z obou výše uvedených důvodů tedy Rada neprokázala, že nový režim podpory zahrnuje opatření „vhodná a nezbytná" k dosažení sledovaných cílů. V těchto ohledech je napadené nařízení v rozporu se zásadou proporcionality. Žaloba Španělska je tedy opodstatněná.

104. To má zjevně závažné důsledky. Nový režim vstoupil v platnost v lednu 2006. Zemědělci zřejmě již upravili své produkční strategie s předpokladem, že bude uplatňován nový režim podpor. Dotčené členské státy již mohly přijmout opatření k zavedení nového režimu podpor. Rada a Komise budou rovněž potřebovat nezanedbatelné množství času, aby zavedly náhradní režim podpor.

— Rozsah zrušení

103. Španělsko správně argumentuje, že zrušení článku 110b by učinilo všechna ostatní ustanovení upravující nový režim podpor pro bavlnu zbytečnými. Mám tedy za to, že by Soudní dvůr tedy měl v souladu s požadavkem Španělska rovněž zrušit kapitolu 10a hlavy IV nařízení č. 1782/2003 („Zvláštní podpora pro bavlnu"). To se svým účinkem rovná zrušení nového režimu podpor pro bavlnu.

105. Pokud by se Soudní dvůr rozhodl zrušit dotčené části napadeného nařízení, mám za to, že z důvodů právní jistoty a za účelem zamezení vzniku právního vakua, které by mělo zjevně nepříznivé důsledky pro dotčené veřejné i soukromé zájmy, je namístě, aby Soudní dvůr uplatnil svou pravomoc podle čl. 231 druhého pododstavce ES a rozhodl, že účinky zrušených ustanovení budou odloženy do přijetí a vstupu v platnost nového opatření Společenství, které bude výkonem jeho rozsudku v přiměřené lhůtě [64].

64 — Viz judikaturu počínaje rozsudkem ze dne 5. června 1973, Komise v. Rada (81/72, Recueil, s. 575) a konče rozsudkem ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Parlament a Rada (C-178/03, Sb. rozh. s. I-107, body 61 až 65).

Závěry

106. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr:

„— zrušil kapitolu 10a hlavy IV nařízení č. 1782/2003 zavedenou nařízením č. 864/2004 z důvodu rozporu se zásadou proporcionality;

— zachoval účinky kapitoly 10a hlavy IV nařízení č. 1782/2003 zavedené nařízením č. 864/2004 do přijetí nových předpisů nahrazujících uvedenou kapitolu v přiměřené lhůtě a v souladu se zásadou proporcionality;

— nařídil, že Rada ponese vlastní náklady řízení, a uložil Radě náhradu nákladů řízení vynaložených Španělskem;

— nařídil, že Komise ponese vlastní náklady řízení."