

Odkaz:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. února 2000, Emesa Sugar (Free Zone) NV proti Arubě, věc C-17/98, Recueil 2000, s. I-675*

Klíčová slova:

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage – Nizozemsko. Režim přidružení zámořských zemí a území – Rozhodnutí 97/803/ES – Dovozy cukru – Kumulace původu z AKT/ZZÚ – Posouzení platnosti – Vnitrostátní soud – Předběžná opatření

Předmět:

Rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti rozhodnutí Rady 97/803/EHS ze dne 24. listopadu 1997, kterým se mění v polovině doby platnosti rozhodnutí 91/482/EHS o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému hospodářskému společenství (Úř. věst. L 329, s. 50)

Skutkové okolnosti a právní otázky:

- 1 Usnesením ze dne 19. prosince 1997, došlým Soudnímu dvoru dne 23. ledna 1998, položil předseda Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage podle článku 177 Smlouvy o ES (nyní článek 234 ES) dvanáct předběžných otázek týkajících se platnosti rozhodnutí Rady 97/803/ES ze dne 24. listopadu 1997, kterým se mění v polovině doby platnosti rozhodnutí 91/482/EHS o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému hospodářskému společenství (Úř. věst. L 329, s. 50).
- 2 Tyto otázky vyvstaly v rámci sporu mezi společností Emesa Sugar (Free Zone) NV (dále jen „Emesa“) a orgány Aruby, pokud jde o podmínky dovozu množství cukru, který společnost Emesa zpracovává a balí na tomto ostrově, do Společenství.

Právní rámec

- 3 Podle čl. 3 písm. r) Smlouvy o ES [nyní po změně čl. 3 odst. 1 písm. s) ES]] zahrnují činnosti Společenství přidružení zámořských zemí a území (dále jen „ZZÚ“) „za účelem zvýšení obchodu a společné podpory hospodářského a sociálního rozvoje“.
- 4 Aruba je součástí ZZÚ.
- 5 Přidružení zámořských zemí a území ke Společenství je upraveno ve čtvrté části Smlouvy o ES.
- 6 Podle čl. 131 druhého a třetího pododstavce Smlouvy o ES (nyní po změně čl. 182 druhý a třetí pododstavec ES):

„Účelem přidružení je podporovat hospodářský a sociální rozvoj těchto zemí a území a navazovat úzké hospodářské vztahy mezi nimi a Společenstvím jako celkem.

V souladu se zásadami vytyčenými v preambuli této smlouvy má přidružení sloužit především podpoře zájmů a blahobytu obyvatel těchto zemí a území a tomu, aby byly vedeny k hospodářskému, sociálnímu a kulturnímu rozvoji, o nějž usilují.“
- 7 Za tím účelem je v článku 132 Smlouvy o ES (nyní článek 183 ES) uvedena řada cílů, včetně toho, že členské státy uplatňují „při obchodních stycích se zeměmi a územími stejné zacházení, jaké si vzájemně poskytují na základě této smlouvy“.

* Jednací jazyk: nizozemština

8 Článek 133 odst. 1 Smlouvy o ES (nyní po změně čl. 184 odst. 1 ES) stanoví, že cla na zboží pocházející ze ZZÚ budou při dovozu do členských států zcela odstraněna tak, jak budou postupně odstraňována cla mezi členskými státy v souladu s ustanoveními výše uvedené smlouvy.

9 Podle článku 136 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 187 ES):

„Pro období prvních pěti let ode dne vstupu této smlouvy v platnost stanoví prováděcí úmluva připojená k této smlouvě podrobnosti a postup pro přidružování zemí a území ke Společenství.

Před skončením platnosti úmluvy uvedené v předchozím odstavci rozhodne Rada jednomyslně na základě získaných zkušeností a na základě zásad vymezených touto smlouvou o předpisech pro další období.“

10 Na základě čl. 136 druhého pododstavce Smlouvy přijala Rada dne 25. února 1964 rozhodnutí 64/349/EHS o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému hospodářskému společenství (Úř. věst. 1964, 93, s. 1472). Účelem tohoto rozhodnutí bylo nahradit k 1. červnu 1964, dni vstupu v platnost interní dohody o financování a správě pomoci Společenství, podepsané v Yaoundé dne 20. července 1963, prováděcí úmluvu týkající se přidružení ZZÚ ke Společenství, připojenou ke Smlouvě a uzavřenou na období pěti let.

11 Následně bylo Radou přijato několik rozhodnutí týkajících se přidružení ZZÚ k Evropskému hospodářskému společenství. Dne 25. července 1991 přijala Rada rozhodnutí 91/482/EHS (Úř. věst. L 263, s. 1, dále jen „rozhodnutí ZZÚ“), které je podle čl. 240 odst. 1 použitelné ode dne 1. března 1990 po dobu deseti let. Ustanovení čl. 240 odst. 3 písm. a) a b) však stanoví, že před uplynutím prvních pěti let přijme Rada v případě potřeby jednomyslně na návrh Komise, kromě finanční pomoci Společenství, na období dalších pěti let případné změny, které se provedou v přidružení ZZÚ ke Společenství. Za tím účelem přijala Rada rozhodnutí 97/803.

12 Článek 101 odst. 1 rozhodnutí ZZÚ ve svém původním znění stanovil:

„Produkty pocházející ze ZZÚ se do Společenství dovážejí bez cla a poplatků s rovnocenným účinkem.“

13 Článek 102 téhož rozhodnutí stanovil:

„Společenství nepoužije při dovozu produktů pocházejících ze ZZÚ množstevní omezení, ani opatření s rovnocenným účinkem.“

14 Ustanovení čl. 108 odst. 1 první odrážky rozhodnutí ZZÚ odkazuje na přílohu II tohoto rozhodnutí (dále jen „příloha II“), v níž je definován pojem původních produktů a metody správní spolupráce, které se na ně vztahují. Na základě článku 1 této přílohy je produkt považován za produkt pocházející ze ZZÚ, ze Společenství nebo z afrických, karibských a tichomořských států (dále jen „státy AKT“), jestliže tam byl buď zcela získán, nebo dostatečně opracován nebo zpracován.

15 V čl. 3 odst. 3 přílohy II je uveden seznam opracování nebo zpracování považovaných za nedostatečná k tomu, aby produkt získal status produktu pocházejícího ze ZZÚ. Ustanovení čl. 6 odst. 2 výše uvedené přílohy stanoví:

„Jsou-li produkty zcela získané ve Společenství nebo ve státech AKT opracovány nebo zpracovány v ZZÚ, jsou považovány za zcela získané v ZZÚ“ (pravidlo zvané „kumulace původu z AKT/ZZÚ“).

16 Dále jako doklad o původu produktů slouží podle článku 12 přílohy II průvodní
osvědčení EUR. 1 (odstavec 1) vydané celními orgány vyvážející země ZZÚ
(odstavec 6), které ověřují, zda může být zboží považováno za původní produkty,
provedením jakékoliv kontroly, kterou pokládají za účelnou (odstavec 7).

17 Ve svém návrhu rozhodnutí týkajícího se změny rozhodnutí 91/482 v polovině doby
platnosti, zasláným Radě dne 16. února 1996 [KOM(95) 739 v konečném znění, Úř.
věst. C 139, s. 1], Komise v šestém a sedmém bodě odůvodnění tohoto návrhu
tvrdila, že volný přístup pro všechny produkty pocházející ze ZZÚ a zachování
pravidla kumulace původu z AKT/ZZÚ vedlo ke zjištění existence rizika střetu mezi
cíli dvou politik Společenství, a sice mezi rozvojem ZZÚ a společnou zemědělskou
politikou.

18 V sedmém bodě odůvodnění rozhodnutí 97/803, které následovalo po uvedeném
návrhu, Rada zdůrazňuje, že je třeba „předejít novým narušením přijetím opatření
k vytvoření rámce přispívajícího k řádným obchodním tokům a zároveň slučitelného
se společnou zemědělskou politikou“.

19 Za tím účelem byl v rozhodnutí 97/803 vložen do rozhodnutí ZZÚ zejména článek
108b, který povoluje kumulaci původu z AKT/ZZÚ pro cukr až do výše určeného
ročního množství. Zmíněný čl. 108b odst. 1 a 2 stanoví:

„1. Kumulace původu z AKT/ZZÚ uvedená v článku 6 přílohy II se povolí pro roční
množství 3 000 tun cukru....

2. Pro účely provádění pravidel kumulace z AKT/ZZÚ uvedených v odstavci 1 se
tvarování nebo barvení cukru považují za dostatečná k získání statusu produktů
pocházejících ze ZZÚ“ [aniž by bylo uvedeno mletí cukru („milling“)].

Spor v původním řízení

20 Od dubna 1997 provozuje společnost Emesa cukrovar na Arubě a vyváží cukr do
Společenství.

21 Jelikož Aruba není producentem cukru, cukr se nakupuje od rafinérií třtinového
cukru na Trinidadu a Tobagu, v jednom ze států AKT. Nakoupený cukr je
dopravován na Arubu, kde je opracováván a zpracováván, a poté je produkt
považován za hotový. Operace opracování a zpracování spočívají v čištění cukru,
jeho mletí (operace zvaná „milling“, kterou cukr dosáhne požadovaného stupně
jemnosti podle specifikace udané zákazníkem) a balení. Podle žalobkyně v původním
řízení je roční kapacita jejího závodu nejméně 34 000 tun cukru.

22 Po přijetí rozhodnutí 97/803 podala společnost Emesa k předsedovi
Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage návrhy na předběžná opatření s cílem
zakázat:

– nizozemskému státu vybírat dovozní clo na cukr pocházející ze ZZÚ, který měl
nizozemský stát v úmyslu dovézt;

– Hoofdproductschap voor akkerbouwproducten (ústřední úřad pro zemědělské
produkty, dále jen „HPA“) odmítnout jí vydat dovozní licence;

– orgánům Aruby odmítnout jí vydat průvodní osvědčení EUR. 1 pro cukr, který
produkuje na Arubě, pokud tato osvědčení nebyla odepřena podle rozhodnutí ZZÚ
před jeho změnou.

23 Na podporu těchto návrhů žalobkyně v původním řízení v podstatě uvedla, že změna rozhodnutí ZZÚ, která podle ní má být kvalifikována jako množstevní omezení, jelikož fakticky vylučuje dovozy cukru pocházejícího ze ZZÚ, je v rozporu s právem Společenství v tom, že znovu zavádí strukturální omezení nepoužitelná na základě rozhodnutí ZZÚ, aniž by důležité zájmy Společenství mohly odůvodnit takové úpravy po tak krátkém období použití a navzdory tomu, že účinky rozhodnutí ZZÚ byly zcela předvídatelné.

24 Ve svém předkládacím usnesení rozhodl předseda Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage o nepřipustnosti návrhů směřujících proti nizozemskému státu a HPA s odůvodněním, že k tomu, aby společnost Emesa vznesla námitky proti provádění rozhodnutí ZZÚ v platném znění, měla k dispozici správní opravný prostředek před College van Beroep voor het Bedrijfsleven; předseda naproti tomu vyhověl návrhu směřujícímu proti Arubě. Ve svém předběžném posouzení vyjadřuje předkládající soud pochybnosti ohledně legality rozhodnutí 97/803, zejména pokud jde o cíle režimu přidružení ZZÚ, jak vyplývají z článků 131, 132 a 133 Smlouvy, jimiž jsou podpora hospodářského a sociálního rozvoje ZZÚ a navazování úzkých hospodářských vztahů mezi ZZÚ a Společenstvím jako celkem; předkládající soud rovněž pochybuje o tom, zda je rozhodnutí 97/803 v souladu se zásadou proporcionality.

25 Krom toho předkládající soud poukazuje na to, že společnosti Emesa hrozí, že utrpí vážnou a nenapravitelnou újmu, neboť v případě, že by byla sporná ustanovení zachována, musela by uzavřít svůj závod, který byl právě uveden do provozu. Existují-li vážné pochybnosti ohledně legality změny rozhodnutí ZZÚ, zájem Společenství podle něj nebrání tomu, aby byla nařízena předběžná opatření umožňující společnosti Emesa pokračovat v jejích dovozech do Společenství, obzvláště proto, že jsou tyto dovozy doposud velmi omezené.

26 Za těchto podmínek se předseda Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je změna rozhodnutí o přidružení v polovině doby platnosti k 1. prosinci 1997 na základě rozhodnutí Rady 97/803/ES ze dne 24. listopadu 1997 (Úř. věst. L 329, s. 50) – konkrétněji vložení čl. 108b odst. 1 a vypuštění „milling“ jako způsobu zpracování relevantního pro účely původu, který rozhodnutí o přidružení zahrnuje – vskutku přiměřená?

2) Je přípustné, aby výše uvedené rozhodnutí Rady – konkrétněji vložení čl. 108b odst. 1 a vypuštění „milling“ jako způsobu zpracování relevantního pro účely původu, který rozhodnutí o přidružení zahrnuje – svými omezujícími účinky (jednoznačně) přesahovalo to, co by bylo bývalo možné, kdyby byla bývala použita ochranná opatření podle článku 109 rozhodnutí o přidružení?

3) Připouští Smlouva o ES, zvláště její čtvrtá část, aby takové rozhodnutí Rady, jako je rozhodnutí uvedené v čl. 136 druhém pododstavci Smlouvy o ES – v projednávaném případě výše uvedené rozhodnutí (97/803/ES) – obsahovalo množstevní omezení dovozu nebo opatření s rovnocenným účinkem?

4) Žádá si třetí otázka odlišnou odpověď,

a) pokud mají tato omezení nebo opatření formu celních kvót nebo omezení pravidel původu nebo pokud jsou kombinací obojího

nebo

b) pokud obsahují dotyčná ustanovení ochranná opatření, nebo nikoli?

5) Vyplývá ze Smlouvy o ES, zvláště z její čtvrté části, že v rámci čl. 136 druhého pododstavce nemohou být získané zkušenosti – ve smyslu opatření příznivých pro ZZÚ – následně přezkoumány nebo zrušeny v neprospěch ZZÚ?

6) Pokud to není dost dobře možné, jsou dotyčná rozhodnutí Rady proto neplatná a mohou se tedy jednotlivci této skutečnosti dovolávat ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem?

7) V jakém rozsahu má být rozhodnutí ZZÚ z roku 1991 (91/482/EHS, Úř. věst. L 263, s. 1, a oprava v Úř. věst. 1993, L 15, s. 33) považováno za použitelné beze změny v období deseti let uvedeném v čl. 240 odst. 1 téhož rozhodnutí, jestliže je Rada nezměnila před uplynutím (počátečního období) prvních pěti let uvedeným na začátku čl. 240 odst. 3 rozhodnutí?

8) Je pozměňující rozhodnutí Rady (97/803/ES) v rozporu s čl. 133 odst. 1 Smlouvy o ES?

9) Je výše uvedené pozměňující rozhodnutí Rady s ohledem na očekávání vyvolaná informační brožurou DE 76 rozšířenou Komisí v říjnu 1993 platné, vzhledem k tomu, že je v ní na straně 16 uvedeno, že doba platnosti šestého rozhodnutí ZZÚ je nyní deset let (dříve pět let)?

10) Je výše uvedený článek 108b, který byl vložen dne 1. prosince 1997, do té míry neproveditelný, že musí být považován za neplatný?

11) Je vnitrostátní soud (příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních) za takových okolností, jako jsou okolnosti popsané v rozsudku Zuckerfabrik Süderdithmarschen a další (C-143/88 a C-92/89) a v pozdějších rozsudcích, příslušný k tomu, aby v případě hrozícího porušení práva Společenství ze strany orgánu stojícího mimo Společenství, pověřeného prosazováním práva, který byl určen právem Společenství, předem nařídil předběžné opatření s cílem předejít takovému porušení?

12) Za předpokladu, že jedenáctá otázka si žádá kladnou odpověď a že posouzení okolností uvedených v otázce 11 nepřísluší vnitrostátnímu soudu, nýbrž Soudnímu dvoru, mohou okolnosti uvedené v tomto usnesení v bodech 3.9 až 3.11 [vylovení „milling“ a zavedení množstevních omezení, existence vážné a nenapravitelné újmy na straně společnosti Emesa, zohlednění zájmu Společenství] odůvodnit takové opatření, jako je opatření uvedené v otázce 11?“

K prvním deseti otázkám

27

Svémi prvními deseti otázkami se předkládající soud dotazuje na platnost rozhodnutí ZZÚ, ve znění rozhodnutí 97/803 (dále jen „změněné rozhodnutí ZZÚ“), zvláště jeho článku 108b, protože sice povoluje kumulaci původu z AKT/ZZÚ pouze pro roční množství cukru ve výši 3 000 tun, ale neuvádí ve svém odstavci 2 „milling“ mezi způsoby zpracování a opracování, které jsou považovány za dostatečné pro přiznání takového původu.

28

K zodpovězení těchto otázek je třeba úvodem připomenout, že přidružení ZZÚ musí být uskutečňováno v rámci dynamického a plynulého procesu, který může vyžadovat přijetí několika předpisů pro účely dosažení všech cílů uvedených v článku 132 Smlouvy, s přihlédnutím ke zkušenostem získaným na základě dřívějších rozhodnutí Rady (viz rozsudky ze dne 22. dubna 1997, Road Air, C-310/95, Recueil, s. I-2229,

bod 40, a ze dne 11. února 1999, Antillean Rice Mills a další v. Komise, C-390/95, Recueil, s. I-769, bod 36).

29 Ačkoliv jsou ZZÚ přidružené země a území mající se Společenstvím zvláštní vztahy, nejsou však součástí Společenství a jsou vůči němu ve stejném postavení jako třetí země (viz stanovisko 1/78 ze dne 4. října 1979, Recueil, s. 2871, bod 62, a stanovisko 1/94 ze dne 15. listopadu 1994, Recueil, s. I-5267, bod 17). Zvláště neexistuje v tomto stadiu podle článku 132 Smlouvy volný pohyb zboží mezi ZZÚ a Společenstvím bez omezení (výše uvedený rozsudek Antillean Rice Mills a další v. Komise, bod 36).

30 Krom toho je třeba poukázat na to, že čl. 136 druhý pododstavec Smlouvy zmocňuje Radu k přijetí rozhodnutí týkajících se přidružení „na základě získaných zkušeností a zásad vymezených“ ve Smlouvě. Z toho vyplývá, že ačkoliv Rada musí při přijímání takových rozhodnutí přihlížet k zásadám uvedeným ve čtvrté části Smlouvy, a zejména k získaným zkušenostem, musí rovněž vzít v úvahu ostatní zásady práva Společenství, včetně těch, které se vztahují ke společné zemědělské politice (výše uvedený rozsudek Antillean Rice Mills a další v. Komise, body 36 a 37).

K možnosti přezkumu rozhodnutí ZZÚ po uplynutí prvních pěti let jeho použití (sedmá a devátá otázka)

31 Podstatou sedmé otázky vnitrostátního soudu je, zda po uplynutí období prvních pěti let uvedeném v čl. 240 odst. 3 rozhodnutí ZZÚ měla Rada ještě možnost v souladu s tímto ustanovením přezkoumat výše uvedené rozhodnutí. Svou devátou otázkou se vnitrostátní soud dotazuje na platnost rozhodnutí 97/803 s ohledem na legitimní očekávání, které vzniklo v říjnu 1993 mezi hospodářskými subjekty a Komisí v důsledku rozšíření informační brožury DE 76, „The European Community and the Overseas Countries and Territories“ (Evropské společenství a zámořské země a území), v níž bylo tvrzeno, že rozhodnutí ZZÚ je použitelné po dobu deseti let.

32 Podle společnosti Emesa a podle Aruby je lhůta pro přezkum stanovená v čl. 240 odst. 3 rozhodnutí ZZÚ prekluzivní lhůtou, v důsledku čehož pozbyla Rada jakékoliv pravomoci *ratione temporis* měnit výše uvedené rozhodnutí dva a půl roku po uplynutí této lhůty.

33 Tato argumentace nemůže být přijata. Ačkoliv čl. 240 odst. 3 rozhodnutí ZZÚ stanoví, že před uplynutím období prvních pěti let přijme Rada podle potřeby případné změny, které se mají provést v ustanoveních upravujících přidružení ZZÚ ke Společenství, nemůže Rada, jak na to poukazuje generální advokát v bodě 43 svého stanoviska, v důsledku toho pozbytí pravomoci, která pro ni vyplývá přímo ze Smlouvy, měnit akty, které přijala na základě článku 136 Smlouvy pro účely dosažení všech cílů uvedených v článku 132 Smlouvy.

34 Krom toho, jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl, třebaže náleží ochrana legitimního očekávání mezi základní zásady Společenství, nemají hospodářské subjekty důvod legitimně očekávat, že bude zachována stávající situace, která může být změněna v rámci posuzovací pravomoci orgánů Společenství, a to zvláště v oblasti, jakou je společná organizace trhů, jejíž účel zahrnuje neustálé přizpůsobování v závislosti na změnách hospodářské situace (viz zejména rozsudek ze dne 17. září 1998, Pontillo, C-372/76, Recueil, s. I-5091, body 22 a 23).

35 *A fortiori* tomu musí být takto, byla-li domnělá očekávání hospodářských subjektů vyvolána takovou brožurou určenou pro širokou veřejnost a nemající žádnou právní hodnotu, jako je informační brožura Komise DE 76. V říjnu 1993, kdy byla výše uvedená brožura vydána, měla ostatně Komise plné oprávnění tvrdit, že rozhodnutí ZZÚ bylo přijato na období deseti let, aniž by byla nucena v tomto dokumentu vyložit případné změny, k nimž může dojít.

36 Ze spisu navíc vyplývá, že v okamžiku, kdy společnost Emesa zahájila investiční činnost na Arubě, měla k dispozici dostatek informací, aby jakožto s řádnou péčí postupující subjekt předvídala, že liberální režim kumulace původu může být omezen. V tomto ohledu je však třeba podotknout, že návrh Komise na změnu rozhodnutí ZZÚ v polovině doby platnosti byl uveřejněn v *Úředním věstníku Evropských společenství* ze dne 10. května 1996, tj. skoro rok před zahájením produkce společnosti Emesa na Arubě.

K nezvratnosti získaných zkušeností podle článku 136 Smlouvy (pátá a šestá otázka)

37 Svou pátou otázkou se předkládající soud táže – s ohledem zejména na čl. 136 druhý pododstavec Smlouvy, zda existuje „zásada uzamčení“, podle níž již nemohou být výhody poskytnuté ZZÚ v rámci po etapách uskutečňovaného procesu přidružení zpochybněny, a šestou otázkou, jaké následky má porušení takové zásady pro jednotlivce.

38 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že ačkoliv dynamický a plynulý proces, jímž se vyznačuje přidružení ZZÚ ke Společenství, vyžaduje, aby Rada přihlížela ke zkušenostem získaným na základě svých dřívějších rozhodnutí, nic to nemění na tom, jak již vyplývá z bodu 30 tohoto rozsudku, že Rada při přijímání rozhodnutí na základě čl. 136 druhého pododstavce Smlouvy musí přihlížet současně k zásadám uvedeným ve čtvrté části Smlouvy i k ostatním zásadám práva Společenství, včetně těch, které se vztahují ke společné zemědělské politice.

39 Rada, která při porovnávání důležitosti různých cílů stanovených Smlouvou, přihlížejíc přitom celkově ke zkušenostem získaným na základě svých dřívějších rozhodnutí, disponuje k tomuto účelu širokou posuzovací pravomocí odpovídající politické odpovědnosti, kterou jí svěřují článek 40 Smlouvy (nyní po změně článek 34 ES), články 41 a 42 Smlouvy (nyní články 35 ES a 36 ES), článek 43 Smlouvy (nyní po změně článek 37 ES) a článek 136 Smlouvy, může být v případě potřeby nucena omezit některé výhody dříve poskytnuté ZZÚ.

40 V projednávaném případě je nesporné, že snížení ročního množství cukru na 3 000 tun, na něž se vztahuje kumulace původu z AKT/ZZÚ, představuje oproti rozhodnutí ZZÚ omezení. Jelikož je však prokázáno, že použití pravidla kumulace původu v odvětví cukru mohlo vést k významnému narušení fungování společné organizace trhu, což je otázka, která bude prozkoumána v bodech 51 až 57 tohoto rozsudku, byla Rada po porovnání důležitosti cílů přidružení ZZÚ s důležitostí cílů společné zemědělské politiky oprávněna přijmout v souladu se zásadami práva Společenství omezujícími výkon její posuzovací pravomoci každé opatření, které by umožňovalo vyloučit nebo zmírnit takové narušení, včetně zrušení nebo omezení výhod dříve poskytnutých ZZÚ.

41 Tím spíše tomu musí být takto, jak na to poukázal generální advokát v bodě 57 svého stanoviska, mají-li dotyčné výhody ve srovnání s pravidly fungování trhu Společenství mimořádnou povahu. Tak tomu je v případě pravidla, které po

provedení určitých operací umožňuje přiznat určitým produktům pocházejícím ze států AKT původ ze ZZÚ.

42 Je třeba dodat, že přezkum rozhodnutí ZZÚ nepřinesl ve srovnání s dříve platným režimem pouze omezení, protože ZZÚ byly přiznány, jak tvrdí Komise, aniž by její tvrzení bylo v tomto bodě zpochybněno, různé výhody v oblasti usazování uvnitř Společenství (články 232 a 233a změněného rozhodnutí ZZÚ), vzájemného uznávání odborných kvalifikací (článek 233b), přístupu k programům Společenství (článek 233c). Mimoto se zvýšila finanční pomoc Společenství ZZÚ o 21 % (článek 154a).

K existenci množstevních omezení dovozu odporujících čl. 133 odst. 1 a čl. 136 druhému pododstavci Smlouvy (třetí, čtvrtá a osmá otázka)

43 Svou třetí, čtvrtou a osmou otázkou se předkládající soud dotazuje na existenci a platnost množstevního omezení vyplývajícího z článku 108b změněného rozhodnutí ZZÚ s ohledem na čl. 133 odst. 1 a čl. 136 druhý pododstavec Smlouvy.

44 Rada vyjadřuje pochybnosti, pokud jde o samotnou existenci množstevního omezení vyplývajícího z provedení článku 108b změněného rozhodnutí ZZÚ. Tento článek bezesporu omezuje množství některých produktů, pro které je povolena kumulace původu a které tudíž mohou být dováženy bezcelně. Rada však tvrdí, že po vyčerpání tohoto množství mohou být produkty přece jen dováženy proti úhradě vyměřeného cla.

45 Aniž by bylo nezbytné rozhodnout o otázce, zda celní kvóta stanovená v článku 108b změněného rozhodnutí ZZÚ může být považována za množstevní omezení, nebo o otázce, zda režim kumulace původu z AKT/ZZÚ přiznává dotyčnému zboží původ ze ZZÚ za účelem použití dovozního režimu stanoveného v čl. 133 odst. 1 Smlouvy, je nutno konstatovat, že dotyčné produkty mohou být dováženy nad rámec kvóty pouze proti úhradě cla.

46 Článek 133 odst. 1 Smlouvy však stanoví, pokud jde o dovozy ze ZZÚ do Společenství, že cla mají být úplně odstraněna tak, jak jsou „postupně odstraňována mezi členskými státy v souladu s ustanoveními této smlouvy“.

47 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, jak to činí Komise, že pokud jde o obchod s cukrem, došlo k odstranění celního sazebníku uvnitř Společenství teprve po vytvoření společné organizace trhu s tímto produktem, což vedlo k souběžnému vytvoření společného vnějšího sazebníku a stanovení minimální ceny použitelné ve všech členských státech, zejména za účelem odstranění narušování hospodářské soutěže. Při neexistenci jakékoliv společné zemědělské politiky mezi ZZÚ a Společenstvím nemohou být tudíž opatření, jejichž cílem je zamezit narušování hospodářské soutěže nebo trhu Společenství a která mohou mít formu celní kvóty, považována za odporující čl. 133 odst. 1 Smlouvy jen proto, že byla přijata.

48 Pokud jde o otázku, zda je celní kvóta stanovená článkem 108b změněného rozhodnutí ZZÚ slučitelná s čl. 136 druhým pododstavcem Smlouvy, postačuje konstatovat, že toto ustanovení výslovně stanoví, že Rada musí jednat „na základě získaných zkušeností a zásad vymezených touto smlouvou“. Mezi tyto zásady náleží, jak rozhodl Soudní dvůr ve svém výše uvedeném rozsudku Antillean Rice a další v. Komise, bod 37, zásady, které se vztahují ke společné zemědělské politice.

49 V důsledku toho nelze Radě vytýkat, že v rámci provádění čl. 136 druhého pododstavce Smlouvy přihlížela k požadavkům společné zemědělské politiky.

50 Z výše uvedeného vyplývá, že platnost opatření stanoveného v článku 108b rozhodnutí ZZÚ nemůže být s ohledem na čl. 133 odst. 1 a čl. 136 druhý pododstavec Smlouvy zpochybněna z toho důvodu, že stanoví kvótu na dovozy cukru zvýhodněné v rámci režimu kumulace původu z AKZ/ZZÚ.

K přiměřenosti opatření stanovených rozhodnutím 97/803 (první a druhá otázka)

51 Svou první a druhou otázkou se předkládající soud táže, zda zavedení celní kvóty a údajné vypuštění „milling“ ze zpracování a opracování považovaných za dostatečná pro účely povolení kumulace původu z AKT/ZZÚ v souladu s čl. 108b odst. 1 a 2 změněného rozhodnutí ZZÚ jsou slučitelná se zásadou proporcionality a mezemi uvedenými v článku 109 rozhodnutí ZZÚ pro přijetí ochranných opatření.

52 Podle společnosti Emesa a podle Aruby je to sama nadbytečná produkce Společenství a celkový objem dovozů do Společenství, které mohou narušit trh s cukrem ve Společenství a ovlivnit plnění závazků Společenství v rámci Světové obchodní organizace (dále jen „WTO“), a nikoli zanedbatelné dovozy cukru ze ZZÚ do Společenství, které celkově nedosahují 4 % z preferenčních dovozů cukru (zejména ze států AKT). V každém případě by bylo bývalo při závažném narušení vhodnější použít ochranná opatření na základě článku 109 rozhodnutí ZZÚ a v mezích, jež toto rozhodnutí stanoví.

53 Je třeba připomenout, že v oblasti, v níž mají orgány Společenství – jako v tomto případě – širokou posuzovací pravomoc, může být legalita opatření dotčena pouze zjevně nepřiměřenou povahou tohoto opatření ve vztahu ke sledovanému cíli. Toto omezení přezkumu Soudního dvora je nezbytné zejména tehdy, pokud je při uskutečňování společné organizace trhů Rada nucena uvést v soulad rozdílné zájmy a učinit tak rozhodnutí v rámci politických voleb spadajících do její vlastní odpovědnosti (viz rozsudky ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada, C-280/93, Recueil, s. I-4973, body 90 a 91; ze dne 17. října 1995, Fishermen's Organisations a další, C-44/94, Recueil, s. I-3115, bod 37, a ze dne 19. listopadu 1998, Spojené království v. Rada, C-150/94, Recueil, s. I-7235, bod 87).

54 Zaprvé nelze mít v tomto kontextu za to, že zavedení kvóty stanovené výše uvedeným článkem 108b změněného rozhodnutí ZZÚ zjevně překročilo to, co bylo nezbytné k dosažení cílů sledovaných Radou.

55 V tomto ohledu ze sedmého bodu odůvodnění rozhodnutí 97/803 vyplývá, že Rada zavedla článek 108b jednak z toho důvodu, že byla nucena konstatovat, že „volný přístup pro všechny produkty pocházející ze ZZÚ a zachování kumulace mezi produkty pocházejícími ze států AKT a produkty pocházejícími ze ZZÚ“ by s sebou neslo „riziko střetu“ mezi cíli politiky Společenství týkající se rozvoje ZZÚ a cíli společné zemědělské politiky, a jednak za účelem zohlednění skutečnosti, že „závažné narušení trhu Společenství s některými produkty podléhajícími společné organizaci trhů vedlo opakovaně k přijetí ochranných opatření“.

56 Je třeba poukázat na to, že ze spisu vyplývá, že v době přijetí rozhodnutí 97/803 zaprvé převyšovala produkce řepného cukru ve Společenství jeho množství spotřebované ve Společenství, k čemuž přistoupily dovozy třtinového cukru pocházejícího ze států AKT s cílem uspokojit zvláštní poptávku po tomto produktu a splnit závazek Společenství dovézt určité množství cukru ze třetích zemí, vyplývající z dohod uzavřených v rámci WTO. Zadruhé mělo Společenství rovněž povinnost podporovat vývoz cukru poskytováním vývozních náhrad v mezích dohod

uzavřených v rámci WTO. Za těchto podmínek se mohla Rada oprávněně domnívat, že jakékoliv dodatečné množství cukru vstupující na trh Společenství, byť ve srovnání s produkcí Společenství minimální, by bylo bývalo přinutilo orgány Společenství zvýšit částku vývozních subvencí ve výše zmíněných mezích nebo snížit kvóty evropských producentů, což by bylo narušilo společnou organizaci trhu s cukrem, jehož rovnováha byla nejistá, a bylo v rozporu s cíli společné zemědělské politiky.

57 Krom toho z předkládacího usnesení i z číselných údajů sdělených Radou a Komisí vyplývá, že roční kvóta ve výši 3 000 tun není nižší než úroveň tradičních dovozů cukru pocházejícího ze ZZÚ, které samy tento produkt neprodukují. Mimoto mohl průmysl dotčený rozhodnutím 97/803 přispět k rozvoji ZZÚ jen slabě, jelikož zboží pocházející ze států AKT získává na území ZZÚ jen nízkou přidanou hodnotu. Navíc nebylo možné vyloučit, že neomezené použití pravidla kumulace původu mohlo s sebou nést riziko umělého odklonu produktů pocházejících ze států AKT na území ZZÚ za tím účelem, aby získaly přístup na trh Společenství pro množství cukru, která jsou vyšší než množství, pro něž mají tyto státy smluvně zajištěný bezcelní přístup na tento trh.

58 V důsledku toho nemůže být opatření týkající se dovozu cukru, na něž se vztahuje kumulace původu z AKT/ZZÚ, obsažené v čl. 108b odst. 1 změněného rozhodnutí ZZÚ, považováno za odporující zásadě proporcionality.

59 Zadruhé, pokud jde o údajné vypuštění „milling“ ze způsobů zpracování a opracování, které zakládají nárok na kumulaci původu, je třeba konstatovat, jak to činí Rada a Komise, že čl. 108b odst. 2 se omezuje pouze na to, že uvádí dva příklady operací, které mohou být považovány za dostatečné k získání statusu produktů pocházejících ze ZZÚ, aniž by ovšem obsahoval vyčerpávající výčet k tomuto účelu.

60 Za uvedených podmínek není společnost Emesa oprávněna tvrdit, že v čl. 108b odst. 2 byla operace „milling“ vypuštěna z operací relevantních pro účely přiznání kumulace původu.

61 Zatřetí, co se týče podmínek přijetí ochranných opatření na základě článku 109 rozhodnutí ZZÚ, je třeba podotknout, že takové podmínky nejsou relevantní pro posouzení platnosti rozhodnutí 97/803, jelikož opatření obsažené v čl. 108b odst. 1 změněného rozhodnutí ZZÚ nepředstavuje ochranné opatření určené k tomu, aby na mimořádném a dočasném základě řešilo výskyt mimořádných obtíží, kterým běžně použitelný režim obchodu nemůže předejít, nýbrž mění samotný obvyklý režim podle stejných kritérií, jako jsou kritéria, na jejichž základě bylo rozhodnutí ZZÚ přijato.

62 V důsledku toho neměla Rada při stanovování článku 108b změněného rozhodnutí ZZÚ povinnost dodržovat zvláštní požadavky spojené s přijetím ochranných opatření podle článku 109 rozhodnutí ZZÚ.

K neproveditelné povaze článku 108b (desátá otázka)

63 Svou desátou otázkou se předkládající soud táže, zda nemá neproveditelná povaha článku 108b vliv na jeho platnost.

64 Podle Aruby vyplývá neproveditelná povaha tohoto článku ze skutečnosti, že orgány ZZÚ nemají žádný prostředek ke zjištění toho, ve kterém okamžiku byla kvóta ve

výši 3 000 tun cukru vyčerpána, v důsledku čehož nejsou s to v každém jednotlivém případě vydat nebo odmítnout vydat osvědčení o původu zboží.

65 Je třeba v tomto ohledu konstatovat, že článek 108b změněného rozhodnutí ZZÚ stanoví pouze celní kvótu ve výši 3 000 tun pro použití pravidla kumulace původu, aniž by stanovil prováděcí pravidla k němu. Tato pravidla byla přijata, jak na to poukázaly Rada a Komise, nařízením Komise (ES) č. 2553/97 ze dne 17. prosince 1997 o pravidlech vydávání dovozních licencí pro některé produkty kódů NC 1701, 1702, 1703 a 1704 s kumulací původu z AKT/ZZÚ (Úř. věst. L 349, s. 26).

66 Jelikož Komise přijala prováděcí pravidla k článku 108b změněného rozhodnutí ZZÚ, žalobní důvod vycházející z neproveditelné povahy tohoto ustanovení nemůže být přijat.

67 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že přezkum prvních deseti položených otázek neodhalil skutečnosti, jimiž by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 97/803.

K jedenácté a dvanácté otázce

68 Podstatou jedenácté otázky předkládajícího soudu je, zda je v souladu s právem Společenství, aby vnitrostátní soud, kterému byl podán návrh na předběžná opatření, přijal vůči orgánům stojícím mimo Společenství v případě hrozícího porušení práva Společenství předběžná opatření za účelem předejití takovému porušení.

69 Na tuto otázku je třeba odpovědět kladně, jestliže jsou splněny podmínky stanovené Soudním dvorem v jeho rozsudku ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest (C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, bod 33), na jejichž základě mohou být předběžná opatření nařízena vnitrostátním soudem pouze tehdy,

- má-li tento soud vážné pochybnosti o platnosti ustanovení práva Společenství prováděných orgánem, vůči němuž jsou předběžná opatření požadována, a pokud – v případě, že Soudnímu dvoru nebyla otázka týkající se platnosti ustanovení napadených v původním řízení již předložena – mu ji sám předloží;
- existuje-li naléhavá potřeba a navrhovatelé hrozí vážná a nenapravitelná újma, a
- zohlední-li tento soud náležitě zájem Společenství.

70 Okolnost, že by taková předběžná opatření byla nařízena vůči orgánu ZZÚ soudem členského státu v souladu s jeho vnitrostátním právem, nemůže změnit podmínky, za nichž musí být zajištěna předběžná ochrana jednotlivců před vnitrostátními soudy, je-li spor založen na právu Společenství.

71 Svou dvanáctou otázkou vnitrostátní soud žádá Soudní dvůr, aby s ohledem na okolnosti věci v původním řízení rozhodl, zda je užitečné, aby vnitrostátní soud přijal předběžná opatření vůči orgánu stojícímu mimo Společenství, pověřenému výkonem práva Společenství.

72 Vzhledem k odpovědím poskytnutým na prvních deset otázek, které neodhalily žádný důvod neplatnosti článku 108b změněného rozhodnutí ZZÚ, není namístě odpovědět na dvanáctou otázku, protože tato odpověď je pro vyřešení sporu v původním řízení zjevně irelevantní.

73 Z výše uvedeného vyplývá, že je třeba na jedenáctou otázku odpovědět v tom smyslu, že předběžná opatření vůči orgánu stojícímu mimo Společenství mohou být

nařízena vnitrostátním soudem v případě hrozícího porušení práva Společenství pouze tehdy,

- má-li tento soud vážné pochybnosti o platnosti ustanovení práva Společenství prováděných tímto orgánem a pokud – v případě, že Soudnímu dvoru nebyla otázka týkající se platnosti ustanovení napadených v původním řízení již předložena – mu ji sám předloží;
- existuje-li naléhavá potřeba a navrhovateli hrozí vážná a nenapravitelná újma, a
- zohlední-li tento soud náležitě zájem Společenství.

Okolnost, že by taková předběžná opatření byla vůči orgánu zámořské země nebo území nařízena soudem členského státu v souladu s jeho vnitrostátním právem, nemůže změnit podmínky, za nichž musí být zajištěna předběžná ochrana jednotlivců před vnitrostátními soudy, je-li spor založen na právu Společenství.

K nákladům řízení

⁷⁴ Výdaje vzniklé španělské, francouzské, italské vládě a vládě Spojeného království, jakož i Radě a Komisi, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, se nenahrazují. Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před vnitrostátním soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu usnesením ze dne 19. prosince 1997 předložil předseda Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, rozhodl takto:

- 1) **Přezkum položených otázek neodhalil skutečnosti, jimiž by mohla být dotčena platnost rozhodnutí Rady 97/803/ES ze dne 24. listopadu 1997, kterým se mění v polovině doby platnosti rozhodnutí 91/482/EHS o přidružení zámořských zemí a území k Evropskému hospodářskému společenství.**
- 2) **Předběžná opatření vůči orgánu stojícímu mimo Společenství mohou být nařízena vnitrostátním soudem v případě hrozícího porušení práva Společenství pouze tehdy,**
 - **má-li tento soud vážné pochybnosti o platnosti ustanovení práva Společenství prováděných tímto orgánem a pokud – v případě, že Soudnímu dvoru nebyla otázka týkající se platnosti ustanovení napadených v původním řízení již předložena – mu ji sám předloží;**
 - **existuje-li naléhavá potřeba a navrhovateli hrozí vážná a nenapravitelná újma a**
 - **zohlední-li tento soud náležitě zájem Společenství.**

Okolnost, že by taková předběžná opatření byla vůči orgánu zámořské země nebo území nařízena soudem členského státu v souladu s jeho vnitrostátním právem, nemůže změnit podmínky, za nichž musí být zajištěna předběžná ochrana jednotlivců v řízení před vnitrostátními soudy, je-li spor založen na právu Společenství.