

Odkaz:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, věc 11/70, Recueil 1970, s. 1125¹

Klíčová slova:

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Verwaltungsgericht ve Frankfurtu nad Mohanem – Německo

Předmět:

Rozhodnutí o předběžné otázce o platnosti čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce nařízení Rady č. 120/67/EHS ze dne 13. června 1967 o společné organizaci trhu s obilovinami a článku 9 nařízení Komise č. 473/67/EHS ze dne 21. srpna 1967 o dovozních a vývozních licencích v odvětví obilovin a produktů zpracovaných z obilovin, rýže, zlomkové rýže a produktů zpracovaných z rýže

Skutkové okolnosti:

I – Skutkový stav a řízení

Dne 7. srpna 1967 Internationale Handelsgesellschaft mbH, dovozní a vývozní podnik se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem, získal vývozní licence na 20 000 metrických tun kukuřičné krupičky, jejichž platnost skončila 31. prosince 1967.

V souladu s čl. 12 odst. 1 třetím pododstavcem nařízení Rady č. 120/67/EHS ze dne 13. června 1967 o společné organizaci trhu s obilovinami (Úř. věst. 1967, s. 2269) bylo vydání licence podmíněno složením jistoty ve výši 0,5 účetní jednotky na metrickou tunu, která měla zaručit, že vývoz se uskuteční během doby platnosti licence. Vzhledem k tomu, že během doby platnosti licence se vývoz uskutečnil pouze částečně (11 486,764 metrických tun), Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel rozhodl, že jistota ve výši 17 026,47 DEM propadá, v souladu s nařízením Komise č. 473/67/EHS ze dne 21. srpna 1967 o dovozních a vývozních licencích v odvětví obilovin a produktů zpracovaných z obilovin, rýže, zlomkové rýže a produktů zpracovaných z rýže (Úř. věst. 1967, č. 204, s. 16).

Poté, co Einfuhr- und Vorratsstelle nerozhodl o námitkách Internationale Handelsgesellschaft mbH, tento podnik podal dne 18. listopadu 1969 žalobu k Verwaltungsgericht (správnímu soudu) ve Frankfurtu nad Mohanem.

Usnesením ze dne 18. března 1970 došlým kanceláři Soudního dvora dne 26. března 1970 předložil Verwaltungsgericht ve Frankfurtu nad Mohanem Soudnímu dvoru podle článku 177 Smlouvy o EHS žádost o rozhodnutí těchto předběžných otázek:

1. Jsou povinnost uskutečnit vývoz, stanovená v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci nařízení Rady č. 120/67/EHS ze dne 13. června 1967, složení jistoty, která tento

¹ Jednací jazyk: němčina

závazek doprovází, a propadnutí jistoty, pokud není vývoz uskutečněn během doby platnosti vývozní licence, legální?

2. V případě, že Soudní dvůr potvrdí právoplatnost uvedeného ustanovení, je článek 9 nařízení Komise č. 473/67/EHS ze dne 21. srpna 1967, kterým se provádí nařízení č. 120/67, legální vzhledem k tomu, že vylučuje propadnutí jistoty pouze v případech vyšší moci?

Verwaltungsgericht ve svém usnesení zdůraznil zejména tyto úvahy:

Vzhledem k tomu, že soud s přihlédnutím k ustálené judikatuře odmítl uznat legalitu uvedených ustanovení, zdá se mu nezbytné ukončit tím vzniklou právní nejistotu.

Ačkoli nařízení Společenství nejsou německými vnitrostátními právními předpisy, ale právními předpisy týkajícími se Společenství, musí být v souladu s elementárními základními právy zaručenými německou ústavou a základními strukturálními zásadami vnitrostátního právního řádu. V případě rozporu s těmito zásadami se nadřazenost nadnárodního právního řádu střetává se zásadami německého Základního zákona.

Systém jistot zavedený nařízením č. 120/67 je v rozporu se zásadami svobody jednání a dispozičního práva, hospodářské svobody a proporcionality, které vyplývají zejména z čl. 2 odst. 1 a článku 14 německého Základního zákona. Zvláště pak se nežádoucí účinek systému jistot na obchodní zájmy jeví nepřiměřený cíli, který nařízení sleduje, totiž zajistit příslušným orgánům co nejpřesnější a nejúplnější pohled na vývoj trhu. Stejného výsledku by bylo ve skutečnosti možné dosáhnout méně radikálními prostředky.

I kdyby Soudní dvůr potvrdil platnost systému jistot, soud má nadále pochybnosti o platnosti článku 9 nařízení č. 473/67 z toho důvodu, že propadnutí jistoty je vyloučeno pouze v případech vyšší moci, a nikoli v ostatních případech, v nichž se vývoz neuskutečnil, aniž by však dotyčným osobám bylo možné přičíst jakékoli zavinění.

V souladu s článkem 20 Protokolu o Statutu Soudního dvora EHS předložily svá písemná vyjádření dne 15. června 1970 vláda Nizozemského království, žalovaná v původním řízení, a Komise Evropských společenství, dne 17. června 1970 žalobce v původním řízení a dne 18. června 1970 vláda Spolkové republiky Německo.

Po vyslechnutí zprávy soudce zpravodaje a stanoviska generálního advokáta rozhodl Soudní dvůr o zahájení ústní části řízení bez předběžného dokazování. Žalobce v původním řízení a Komise předložili svá písemná vyjádření na jednání dne 11. listopadu 1970. Generální advokát přednesl své stanovisko na jednání dne 2. prosince 1970.

Na jednání před Soudním dvorem zastupoval žalobce v původním řízení Fritz Modest, advokát v Hamburku, žalovanou v původním řízení Albrecht Stockburger, advokát ve Frankfurtu nad Mohanem, vláda Nizozemského království prostřednictvím W. Riphagena, právního poradce ministerstva zahraničních věcí, vláda Spolkové republiky Německo prostřednictvím Rudolfa Morawitze, ministerského rady na ministerstvu hospodářství a Komise Evropských společenství prostřednictvím Clause-Dietera Ehlermanna, právního poradce Komise.

II – Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

Písemná a ústní vyjádření předložená Soudnímu dvoru lze shrnout takto: Internationale Handelsgesellschaft mbH, žalobce v původním řízení, poté, co zdůraznil věcné důvody, pro něž plně nevyužil vývozní licence během lhůty jejich platnosti, zpochybňuje platnost systému jistot, jak ho zavádí čl. 12 odst. 1 třetí pododstavec nařízení č. 120/67 a článek 9 nařízení č. 473/67, a to z těchto důvodů:

a) Propadnutí jistoty, které je důsledkem nesplnění závazku provést dovoz nebo vývoz, je ve skutečnosti pokutou nebo trestem. Ustanovení Smlouvy o organizaci zemědělských trhů neobsahují žádné ustanovení, které by Radě nebo Komisi umožňovalo ukládat sankce trestní povahy.

b) Systém jistot, jak je zavedený kritizovanými ustanoveními, je v rozporu se zásadou proporcionality, která patří mezi obecné právní zásady, jejichž uznávání je nezbytné v rámci každé struktury založené na účtě k právu. Vzhledem k tomu, že všechny členské státy tyto zásady uznávají, tvoří zásada proporcionality nedílnou součást Smlouvy o EHS.

Žalobce v původním řízení v této souvislosti zejména uvádí, že zemědělská nařízení Společenství, zejména nařízení č. 120/67, se v zásadě omezují na působení na trh prostřednictvím cen. Regulace cen má automatický účinek stavidla na kvantitativní pohyb na trhu Společenství a nenarušuje ho. V důsledku toho je při posuzování trhu a jeho vývoje nejdůležitější sledovat a kontrolovat zaprvé ceny na vnitřním trhu a zadruhé ceny na světovém trhu. Na druhou stranu kvantitativní kontrola, jaká například vyplývá ze systému dovozních a vývozních licencí, jehož provádění je třeba zaručit pomocí kaucí, má jen podružný význam.

Zdá se tudíž, že systém jistot je při dosahování cíle sledovaného směrnicí neúčinný, a je tady v rozporu se systémem nařízení.

Navíc je také neúčinný s ohledem na skutečnost, že nedokáže ani zaručit, že povinnost provést dovoz nebo vývoz bude skutečně splněna, ani neumožňuje příslušným orgánům zajistit si včas jistý pohled na stav trhu, a tím méně na jeho budoucí vývoj.

To platí tím spíše, že oddělení Komise nejsou technicky způsobilá využívat údaje, které kritizovaný systém poskytuje.

Konečně částka jistoty, zejména v případech předběžného stanovení poplatků nebo náhrad, je v porovnání s obchodními ziskovými maržemi přemrštěná.

Z těchto zjištění vyplývá, že značný poplatek ukládaný dovozcům a vývozcům není nutný. Každé opatření, kterým se ukládá poplatek, bez ohledu na to, zda je sám o sobě přijatelný, totiž porušuje zásadu proporcionality, jestliže je nadbytečný, jestliže je nepoměr mezi tímto poplatkem a výsledkem, o jehož dosažení se může nebo musí usilovat, jestliže tohoto cíle nelze dosáhnout použitým způsobem nebo jestliže za účelem jeho dosažení existují jiné způsoby, které mohou být vhodněji použity.

c) Žalobce v původním řízení zpochybňuje platnost článku 9 nařízení č. 473/67, který dovoluje zprostit dovozce a vývozce jejich závazků a propadnutí jistoty v případech vyšší moci z těchto důvodů:

- systém článku 9 porušuje zásadu proporcionality, neboť jindy než v případech vyšší moci odmítá brát v úvahu situace, v nichž dovozní nebo vývozní licence nebyla z oprávněných obchodních důvodů využita;
- sporné ustanovení nepočítá se zvláštnostmi režimu aktivního zušlechťovacího styku, jemuž podléhá zboží, o něž v původním řízení jde;
- celé nařízení č. 473/67, včetně článku 9 bylo přijato na základě článku 26 nařízení č. 120/67 podle postupu „řídícího výboru“; použití tohoto postupu je neslučitelné s institucionální strukturou stanovenou Smlouvou o EHS.

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, žalovaný v původním řízení, především poznamenává, že Soudní dvůr Evropských společenství nemůže posuzovat platnost opatření přijatých institucemi Společenství s ohledem na vnitrostátní právní normy, a dokonce normy ústavních právních předpisů a na základní práva, která jsou v nich zakotvena. Avšak základní právo na svobodu projevu a svobodné volby obchodních rozhodnutí, vyhlášené základním zákonem Spolkové republiky Německo, tvoří prvek společného souboru základních hodnot, které jsou součástí práva Společenství; co se týče zásady proporcionality, ta je uznána v několika ustanoveních Smlouvy o EHS, zejména v článku 40, a Soudní dvůr se již na ni odvolával při posuzování různých opatření přijatých institucemi Společenství.

Avšak jak v právu Společenství, tak ve vnitrostátním právu dochází k porušení zásady proporcionality pouze tehdy, pokud žádná objektivně obhajitelná úvaha nemůže ospravedlnit použití určitého způsobu, kterým se má dosáhnout daného cíle. V tomto případě jde tedy pouze o to zjistit, zda hospodářské hodnocení, na němž zákonodárce EHS založil sporná nařízení, narušují zjevné vady.

a) Pokud jde o první otázku předloženou Soudnímu dvoru, žalovaný v původním řízení zastává stanovisko, že smyslem a cílem systému licencí a jistot je umožnit orgánům pověřeným organizací trhu, aby měly trvalý, jistý a souborný pohled na budoucí dovozy a vývozy a aby mohly kontrolovat dění na trhu. Taková trvalá kontrola je nezbytná nikoli pro sestavování statistik, ale aby umožňovala s ohledem na řízení trhu vykonávání pravomocí v patřičné míře, usnadňovala včasný zásah v případě krize a aby umožňovala přijímat preventivní opatření. Dostupné údaje musí neustále poskytovat souborný a budoucí pohled na trh.

Informační hodnotě licencí lze ale důvěřovat pouze tehdy, když jsou skutečně využity, jinými slovy když existuje závazek uskutečnit dovoz nebo vývoz, sankcionovaný pokutou, která spočívá právě v propadnutí jistoty. Tento systém sám o sobě také dokáže s dostatečnou jistotou předcházet spekulacím, které, pokud se provádějí v souvislosti s dovozními a vývozními licencemi a poplatky a náhradami, rozhodujícím způsobem ovlivňují informační hodnotu nevyužitých licencí. Neexistence takového systému by nejspíš vedla ke zřeknutí se neomezeného počtu dovozních a vývozních licencí a k tomu, že by dále nebylo možné účinně sledovat trh.

Systém jistot je naprosto způsobilý plnit funkci, která mu byla přidělena: pokuta spočívající v riziku propadnutí jistoty v případě nevyužití licence je dostatečnou zárukou, že zamýšlená transakce bude provedena a příslušné orgány budou včas informovány o využití či nevyužití licence.

System jistot je nemožné nahradit jinými metodami, které by dotyčným osobám ukládaly nižší poplatky. Ani systém, v jehož rámci vývozci vykazují skutečně provedené vývozy, ani systém, který spočívá v povinnosti ohlásit neuskutečnění vývozu, nedokáže Komisi a příslušným vnitrostátním orgánům poskytnout souborný pohled na trh a předejít spekulacím. Důsledkem obou postupů, vzhledem k dlouhé době platnosti licencí, je nemožnost v libovolně daném okamžiku být jen přibližně stanovit skutečná množství, která mají být dovezena nebo vyvezena. Navíc nelze dobu trvání platnosti licencí zkrátit, neboť je vázána odkazem na lhůty obvyklé v obchodním světě.

Výše jistoty nevaluje na vývozce nepřiměřené břemeno; zejména pak je mnohem nižší než běžná zisková marže u tohoto druhu transakcí. V případě vývozních licencí s náhradou stanovenou předem bylo evidentně nutné stanovit vyšší jistotu, neboť jistota musí předem bránit riziku závažnější spekulace na základě stanovené míry náhrady, což by mohlo vést k nevyužití licence.

b) Pokud jde o druhou otázku, žalovaný v původním řízení popírá, že zásada proporcionality je porušena tím, že článek 9 nařízení č. 473/67 vylučuje povinnost využít licenci v předepsané lhůtě pouze za okolností, které lze považovat za vyšší moc.

Případy vyšší moci uvedené v tomto ustanovení nejsou vyjmenovány vyčerpávajícím způsobem a příslušné orgány jsou oprávněny do nich zahrnout jiné okolnosti než ty, které jsou v něm výslovně uvedeny. Výčet dodatečných událostí, které je třeba považovat za případy vyšší moci, jak byl navržen a nastíněn ve Spolkové republice Německo, je tak úplný, že zahrnuje všechny důležité případy, které mohou zdůvodňovat neuplatnění propadnutí zálohy. Sám Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 11. července 1968 v případě 4/68 vzal v úvahu významným způsobem zájmy dovozců a vývozců, když definoval význam výrazu „vyšší moc“ odkazem na obecná měřítka a ponechal použití tohoto pojmu správním orgánům a soudům.

c) A konečně žalovaný v původním řízení je toho názoru, že pokud je rozsah systému jistot pojmán ve své skutečné podstatě, nelze vážně tvrdit, že ustanovení uvedená Soudním dvorem porušují zásadu proporcionality nebo svobody obchodu.

Vláda Spolkové republiky Německo zastává názor, že za účelem zodpovězení položených otázek není nutné zkoumat, zda lze ze Smlouvy o EHS dovodit nepsanou výhradu ve prospěch ústav členských států, a zejména ve prospěch základních práv uznaných v těchto ústavách, nebo zda Smlouvy o společenství stanoví práva jednotlivců analogická nebo rovnocenná základním právům obecně uznávaným v členských státech nebo stanovených Evropskou úmluvou o lidských právech.

Soudní dvůr ve skutečnosti při různých příležitostech připustil, že zásada proporcionality v rámci Společenství platí rovnocenně. Sporná ustanovení tuto zásadu nenapadají. Fungování všech mechanismů ustavených nařízením č. 120/67 je zajištěno pouze souborným a budoucím pohledem na trh. Samotné vydávání licencí ho zajistit nedokáže. Určité údaje o dovozech a vývozech lze získat pouze tehdy, jestliže transakce, na něž se licence vztahují, se skutečně realizují. To je účel složení a možného propadnutí jistoty; tím se také předchází spekulacím.

Vláda Nizozemského království se domnívá, že povinnost v určité lhůtě uskutečnit dovozní nebo vývozní transakce, na něž se vztahují licence, složení jistoty za tímto účelem a propadnutí jistoty, pokud není tato povinnost splněna, jsou v souladu s cílem nařízení č. 120/67, a nelze je tedy považovat za nezákonné.

Cílem těchto opatření je umožnit ustavení společné politiky na trhu obilovin; to předpokládá správný pohled na stav trhu v tomto sektoru a platnou studii o jeho budoucím vývoji. Tyto podmínky nejsou splněny, pokud určité údaje vztahující se k očekávaným dovozům a vývozům zůstávají neurčité.

Povinnost uskutečnit vývoz a složení jistoty mají jiné než čistě statistické funkce; tvoří nedílnou součást systému ustaveného společnými organizacemi zemědělských trhů. Vývozní náhrady se liší podle očekávané velikosti zásob posouzené na základě předpokládaných vývozu; rozložení těchto zásob na celé období prodeje je jedním z cílů politiky trhů; nastane-li přebytek, je zvláště důležité určit počet vývozu a množství určené pro jiné použití, například pro denaturaci. Platný systém není možné nahradit oznámením o neuskutečnění vývozu nebo neuskutečnění dovozu. Takové oznámení je neslučitelné s nutností stanovit předem množství dovozu a vývozu, které budou během daného období uskutečněny. Navíc by jimi byla ochromena politika trhů, neboť by o několik měsíců zaostávala za skutečností. A konečně by takové řešení podporovalo spekulaci.

Komise Evropských společenství činí předběžnou poznámku, že instituce Společenství jsou vázány pouze právem Společenství a ochrana přiznaná základními právy vnitrostátních ústav vychází pouze z nepsaného či psaného práva Společenství. Dále i podle německého ústavního práva může systém jistot porušit pouze ustanovení o svobodném rozvoji osobnosti, svobodě jednání a hospodářské svobodě, jestliže je zároveň v rozporu se zásadou proporcionality.

Tato zásada se ve sporném systému nijak nenapadá, neboť tento systém je nezbytný pro řádné fungování společné organizace trhu obilovin.

a) Společná organizace trhu obilovin v zásadě obnáší regulaci cen, jejímž účelem je ustálit cenu obilovin ve Společenství na vyšší úrovni, než je na světových trzích. Taková regulace chrání vnitrostátní trh před poklesem cen vyvolaným buď nadprodukcí Společenství, nebo dovozy ze třetích zemí. Může fungovat pouze tehdy, jestliže se regulační mechanismy využívají racionálně; je tedy nezbytné, aby byly k dispozici údaje, které by umožňovaly nejen sledovat již uskutečněné dovozy a vývozy, ale také platně zhodnotit *budoucí* vývoj trhů. Tento souborný budoucí pohled na trh je nezbytný nejen pro možné použití ochranných opatření proti hrozbě závažných poruch na trhu, ale také pro stanovení vývozních náhrad a prémie za denaturaci.

Pro takový souborný budoucí pohled na trh je systém jistot nezbytným nástrojem.

Takový pohled vyžaduje jisté údaje o budoucích dovozech a vývozech; licence tyto údaje poskytují pouze tehdy, pokud lze s dostatečnou jistotou očekávat, že vydání licence skutečně povede k uskutečnění dovozu nebo vývozu. A k tomu dojde jen tehdy, pokud nevyužití licence s sebou nese určitou nevýhodu pro držitele licence; a to je účelem jistoty, která při nevyužití licence propadá. Kromě propadnutí jistoty s sebou povinnost uskutečnit dovoz nebo vývoz pro držitele licence jinou nevýhodu nenes; tudíž v žádném případě nepředstavuje újmu na právech jednotlivce.

V případě neexistence jistoty by licence nedokázala poskytnout jisté údaje o budoucích dovozech a vývozech. Obchodník má totiž několik důvodů, proč požádat o více licencí, než potřebuje.

Není možné získat platný souborný pohled na trh zavedením povinnosti pro držitele licence hlásit její nevyužití a penalizací nesplnění této povinnosti uložením pokuty; za účelem získání souborného budoucího pohledu na trh je totiž nutné, aby v okamžiku vydání licence bylo dostatečně jisté, že množství uvedené v licenci bude dovezeno nebo vyvezeno během období její platnosti. Oznámení o nevyužití by pouze vedlo k postupnému opravování zpočátku zkrresleného obrazu budoucího stavu trhu.

Omezení doby platnosti licencí není vhodné řešení: odporuje cílům společné organizace trhu obilovin a je neslučitelné se zásadou, podle níž je třeba obchod zdaňovat co nejméně. Případy, v nichž licence zůstávají nevyužity, jsou výjimkou a nebrání v dosažení cíle systému jistot.

Námítka, že systém jistot proměňuje tržní hospodářství na hospodářství plánované nebo řízené, není opodstatněná. Společná organizace trhu obilovin se nemůže obejít bez veškerých tržních zásahů; je jí ovšem vlastní starost, aby takové zásahy byly co nejvíce v souladu s tržními pravidly a aby ponechávaly co nejširší prostor soutěži.

Celkem vzato se Komise domnívá, že pokud jde o první otázku položenou Verwaltungsgericht Frankfurt, je třeba konstatovat, že fungování společné organizace trhů v sektoru obilovin vyžaduje souborný budoucí pohled na trh, a tedy vyžaduje dostatečně jistou znalost budoucích dovozů a vývozů; takovou znalost je způsobilá poskytnout pouze licence spojená s rizikem propadnutí jistoty. Systém, který je předmětem stížnosti, je nejen v souladu se sledovaným cílem, ale nutný k jeho dosažení; tudíž není v rozporu se zásadou proporcionality jakožto prostředku ke sledovanému cíli.

b) Pokud jde o druhou otázku, Komise opakuje, že systém jistot musí zajistit, aby využití licence zůstalo obecným pravidlem a její nevyužití výjimkou; to je možné pouze tehdy, jestliže při nevyužití licence jistota propadne jako obecné pravidlo a uvolnění jistoty je omezeno na výjimečné případy.

V článku 9 nařízení č. 473/67 není stanovené omezení uvolnění jistoty na případy vyšší moci v rozporu ani se zásadou proporcionality, ani s teorií právního státu.

Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že existenci vyšší moci je třeba uznat, když použití přísně objektivních měřítek naznačuje, že příčinou neuskutečnění dovozu nebo vývozu není nedbalost, a dále vyplývá, že při takovém zkoumání musí být respektována zásada proporcionality. Navíc skutečnost, že obchodník musí nést nadměrnou ztrátu, může být příčinou případu vyšší moci, která ho může zprostit závazku uskutečnit zamýšlenou transakci.

V odpovědi na druhou otázku Komise tvrdí, že za účelem dosažení svého cíle musí systém jistot obsahovat přesnou definici podmínek, jejichž splnění opravňuje k uvolnění jistoty. V tom tkví užitek pojmu vyšší moci. Omezení na případy vyšší moci, v souladu s výkladem tohoto pojmu Soudním dvorem, není v rozporu ani se zásadou proporcionality, ani s žádnou jinou právní zásadou.

Právní otázky:

¹ Usnesením ze dne 18. března 1970 došlým Soudnímu dvoru dne 26. března 1970 položil Verwaltungsgericht ve Frankfurtu nad Mohanem na základě článku 177 Smlouvy o EHS Soudnímu dvoru dvě předběžné otázky týkající se platnosti systému vývozních licencí a s nimi spojených jistot (dále jen „systém jistot“) stanovený

nařízením Rady č. 120/67/EHS ze dne 13. června 1967 o společné organizaci trhu obilovin (Úř. věst. 1967, s. 2269) a nařízením Komise č. 473/69/EHS ze dne 21. srpna 1967 o dovozních a vývozních licencích (Úř. věst. 1967, č. 204, s. 16).

- 2 Ze zdůvodnění usnesení, kterým se věc postupuje, vyplývá, že Verwaltungsgericht až do nynějška odmítal uznat platnost sporných ustanovení a že z toho důvodu považuje za nezbytné ukončit stávající právní nejistotu. Podle posouzení, které provedl Verwaltungsgericht, odporuje systém jistot určitým strukturálním zásadám vnitrostátního ústavního práva, které je třeba chránit v rámci právního řádu Společenství, s tím důsledkem, že nadřazenost nadnárodního práva musí ustoupit před zásadami německého Základního zákona. Zejména je systém jistot v rozporu se zásadami svobody jednání a dispozičního práva, hospodářské svobody a proporcionality, které vyplývají zejména z čl. 2 odst. 1 a článku 14 Základního zákona. Povinnost uskutečnit dovoz nebo vývoz, která vzniká vydáním licence, společně s jistotou, která je s ní spojená, představuje nepřiměřený zásah do svobody dispozičního práva v obchodě, neboť cíle nařízení by bylo možné dosáhnout prostřednictvím takových zásahů, které mají méně závažné důsledky.

Ochrana základních práv v právním řádu Společenství

- 3 Jednotnost a účinnost práva Společenství by byla omezena, pokud by byly při posuzování platnosti aktů vydaných orgány Společenství používány pouze normy nebo zásady vnitrostátního práva. Platnost takových aktů může být posuzována jen dle práva Společenství, neboť před právem vytvořeným Smlouvou, tedy právem plynoucím z autonomního pramenu práva, nemohou mít vzhledem k jeho povaze přednost vnitrostátní právní předpisy jakéhokoli charakteru, pokud nemá ztratit svůj charakter práva Společenství a pokud nemá být zpochybněn právní základ Společenství samotného. Z tohoto důvodu nemůže mít vliv na platnost aktu Společenství nebo na jeho účinek na území členského státu, když je uplatňováno, že jsou porušena základní práva, tak jak jsou vyjádřena ústavou tohoto státu nebo strukturálními principy vnitrostátní ústavy.
- 4 Je třeba ovšem zkoumat, zda nebyla zanedbána některá obdobná záruka zakotvená v právu Společenství. Dodržování základních práv je nedílnou součástí obecných právních zásad, které Soudní dvůr chrání. Ochrana uvedených práv, ačkoli vychází z ústavních tradic společných členským státům, musí být zaručena i v rámci struktur a cílů Společenství. Vzhledem k pochybnostem, které vyjádřil Verwaltungsgericht, je tedy třeba zjistit, zda systém jistot porušil práva základní povahy, jejichž dodržování musí být v právním řádu Společenství zajištěno.

První otázka (zákonnost systému jistot)

- 5 První otázkou se Verwaltungsgericht ptá, zda závazek uskutečnit vývoz založený na čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci nařízení č. 120/67, složení jistoty, která tento závazek doprovází, a propadnutí jistoty, pokud k vývozu nedojde během platnosti vývozní licence, jsou v souladu s právem.
- 6 V souladu s třináctým bodem odůvodnění nařízení č. 120/67 „příslušné orgány musí být schopny stále sledovat pohyby zboží pro posouzení vývoje trhu a přijímat potřebná opatření... jak je nutné“ a „že by se proto měla stanovit možnost udělovat

dovozní a vývozní licence ve spojení se složením jistoty, která má zaručit provedení operací, pro které byla žádost o licenci podána.“ Z těchto úvah a z obecného systému nařízení vyplývá, že systém jistot má za cíl zaručit, že dovozy a vývozy, pro něž se o licence žádá, se opravdu uskuteční, aby se Společenství i členskými státy zajistila přesná znalost zamýšlených transakcí.

7 Tato znalost, spolu s dalšími dostupnými údaji o stavu trhu, je nutná k tomu, aby příslušné orgány mohly uvážlivě používat nástroje intervence, a to jak běžné, tak mimořádné, které mají k dispozici pro zajištění fungování systému cen ustaveného nařízením, například nákup, skladování a distribuci, stanovení premii za denaturaci a náhrada vývozu, uplatňování ochranných opatření a volba opatření určených k zabránění tržních výkyvů. Tato nutnost je tím silnější z toho důvodu, že zavádění společné zemědělské politiky s sebou pro Společenství a členské státy nese značné finanční závazky.

8 Je tedy nutné, aby příslušné orgány měly k dispozici nejen statistické údaje o stavu trhu, ale také přesné předpovědi budoucích dovozů a vývozů. Vzhledem k tomu, že členské státy jsou v souladu s článkem 12 nařízení č. 120/67 povinny všem žadatelům vydávat dovozní a vývozní licence, předpověď by ztratila veškerý význam, pokud by licence neobsahovaly závazek pro své příjemce, aby podle nich jednali. A tento závazek by byl neúčinný, kdyby jeho dodržování nebylo odpovídajícím způsobem zajištěno.

9 Nelze kritizovat, že zákonodárce Společenství pro tento účel zvolil jistotu, neboť tento mechanismus je přizpůsobený dobrovolné povaze žádostí o licence, a že před jinými možnými systémy má dvojitou výhodu jednoduchosti a účinnosti.

10 Systém pouhého prohlášení o uskutečněných vývozech a nevyužitých licencích, jak ho navrhuje žalobce v původním řízení, by z důvodu své retrospektivní povahy a neexistující záruky, že bude skutečně uplatňován, nebyl způsobilý poskytovat příslušným orgánům spolehlivé údaje o vývoji pohybu zboží.

11 Stejně tak systém pokut ukládaných zpětně by obnášel značné správní a právní těžkosti ve fázi rozhodování a provádění, které by ještě zhoršovala skutečnost, že dotčení obchodníci se mohou nacházet mimo dosah intervenčních orgánů, protože mají sídlo v jiném členském státu, neboť článek 12 nařízení ukládá členským státům povinnost vydávat licence každému žadateli „bez ohledu na to, kde má ve Společenství sídlo.“

12 Zdá se tedy, že požadavek dovozních a vývozních licencí, které pro své držitele obnášejí povinnost uskutečnit zamýšlené operace pod zárukou jistoty, je metodou, která je nutná i přiměřená k tomu, aby příslušné orgány mohly určit nejefektivnějším způsobem své zásahy na trhu obilovin.

13 Zásadu systému jistot tedy nelze zpochybňovat.

14 Je ovšem třeba zkoumat, zda by nebylo možné napadnout určitá konkrétní pravidla systému jistot vzhledem k zásadám, které vyslovil Verwaltungsgericht, zejména s ohledem na tvrzení žalobce v původním řízení, že břemeno jistoty je pro obchod nepřiměřené a porušuje základní práva.

15 Za účelem zhodnocení skutečného břemene, kterou jistota ukládá obchodu, je třeba položit důraz ne tolik na splatnou výši jistoty – konkrétně 0,5 účetní jednotky na 1 000 kg – jako spíše na náklady a poplatky, které její složení obnáší. Při posuzování tohoto břemene nelze přihlížet k samotnému propadnutí jistoty, neboť obchodníky dostatečně chrání ustanovení nařízení o okolnostech, které se uznávají jako vyšší moc.

16 Náklady, které s sebou jistota nese, tvoří částku, která by byla nepřiměřená celkové hodnotě dotyčného zboží a dalším obchodním poplatkům. Zdá se tedy, že břemena vyplývající ze systému jistot nejsou nepřiměřená a jsou běžným důsledkem systému organizace trhů, který má za cíl plnit požadavky obecného zájmu, jak je vymezen v článku 39 Smlouvy, a zajistit spravedlivou životní úroveň zemědělcům a zároveň zajistit, aby se dodávky dostaly ke spotřebitelům za přiměřené ceny.

17 Žalobce v původním řízení dále zdůrazňuje, že propadnutí jistoty v případě nesplnění závazku uskutečnit dovoz nebo vývoz je ve skutečnosti pokutou nebo trestem, které Smlouva Radě ani Komisi neumožnila stanovit.

18 Tento argument se zakládá na chybném rozboru systému jistot, které nelze ztotožnit s trestní sankcí, protože je pouhou zárukou, že dobrovolně přijatý závazek bude splněn.

19 Konečně argumenty, které uvádí žalobce v původním řízení a které se zakládají za prvé na skutečnosti, že oddělení Komise nejsou technicky způsobilá využívat údaje, které jim dodává kritizovaný systém, takže ten postrádá veškerou praktickou užitečnost, a za druhé na skutečnosti, že na zboží, jehož se spor týká, se vztahuje aktivní zušlechťovací režim, jsou nepodstatné. Tyto argumenty nemohou zpochybnit vlastní podstatu systému jistot.

20 Ze všech těchto úvah vyplývá, že skutečnost, že systém licencí, který s sebou nese závazek těch, kdo o licence žádají, uskutečnit dovoz nebo vývoz, zaručený jistotou, neporušuje žádná práva základní povahy. Ve smyslu čl. 40 odst. 3 Smlouvy je mechanismus jistot přiměřenou metodou pro provádění společné organizace zemědělských trhů a je rovněž v souladu s požadavky článku 43.

Druhá otázka (pojem „vyšší moci“)

21 Druhou otázkou se Verwaltungsgericht ptá, zda v případě, že Soudní dvůr potvrdí platnost napadeného ustanovení nařízení č. 120/67, je článek 9 nařízení Komise č. 473/67, přijatého na provedení prvního nařízení, v souladu s právem, když propadnutí jistoty vylučuje pouze v případech vyšší moci.

22 Ze zdůvodnění předkládacího usnesení vyplývá, že soud považuje článek 1 nařízení Komise č. 473/67, jehož účinkem se omezuje zrušení povinnosti uskutečnit dovoz nebo vývoz a uvolnění jistoty pouze na „okolnosti, které lze považovat za případ vyšší moci“, za nepřiměřené a v rozporu s výše uvedenými zásadami. Vzhledem ke své zkušenosti považuje Verwaltungsgericht toto ustanovení za příliš úzké, neboť vystavuje vývozce propadnutí jistoty za okolností, kdy by se vývoz neuskutečnil z důvodů, které by byly zdůvodnitelné, ovšem neztotožnitelné s případem vyšší moci v úzkém významu tohoto pojmu. Co se týče žalobce v původním řízení, ten považuje

toto ustanovení za příliš přísné, protože omezuje uvolnění jistoty na případy vyšší moci a nebere ohled na jednání dovozců nebo vývozců, které je odůvodněné úvahami obchodní povahy.

- 23 Pojem vyšší moci přijatý zemědělskými nařízeními bere ohled na zvláštní povahu vztahů mezi obchodníky a správními orgány ve veřejném právu, a také na cíle těchto nařízení. Z těchto cílů a také z pozitivních ustanovení uvedených nařízení vyplývá, že pojem vyšší moci se neomezuje na naprostou nemožnost, ale je třeba jej chápat ve smyslu neobvyklých okolností, na něž dovozci nebo vývozci nemají vliv a jejichž důsledky lze přes vynaložení veškeré náležité péče odvrátit pouze za cenu nepřiměřené oběti. Tento pojem v sobě zahrnuje dostatečnou pružnost, nejen pokud jde o povahu nastalé události, ale také pokud jde o péči, kterou vývozce měl vynaložit, aby jej splnil, a rozsahu oběti, která by za tím účelem měla být přijata.
- 24 Případy propadnutí uvedené soudem, které údajně uvalují na vývozce neodůvodněné a nepřiměřené břemeno se, jak se zdá, týkají situací, v nichž se vývoz neuskutečnil buď v důsledku nekonání samotného vývozce, nebo v důsledku chyby z jeho strany nebo z čistě obchodních důvodů. Kritika namířená proti článku 9 směrnice 473/67 tedy ve skutečnosti vede k nahrazení důvodů založených pouze výhradně na zájmu a chování určitých obchodníků systémem zavedeným v obecném zájmu Společenství. Systém ustavený podle zásad nařízení č. 120/67 prováděcím nařízením č. 473/67 směřuje k osvobození obchodníků od jejich závazku pouze v případech, kdy vývozní a dovozní transakci nebylo možné uskutečnit v důsledku událostí uvedených ve zmíněných ustanoveních. Kromě těchto událostí, za něž nemohou odpovídat, jsou dovozci a vývozci povinni dodržovat ustanovení zemědělských nařízení a nemohou je nahradit důvody založenými na svém vlastním zájmu.
- 25 Zdá se tedy, že v rámci omezení zrušení závazku uskutečnit vývoz a uvolnění jistoty na případy vyšší moci zákonodárce Společenství přijal ustanovení, která, aniž by uvalovala na dovozce a vývozce nepřiměřené břemeno, jsou způsobilá zajistit normální fungování organizace trhu s obilovinami, a to v obecném zájmu vymezeném článkem 39 Smlouvy. Z toho vyplývá, že žádný argument proti platnosti systému jistot se nemůže zakládat na ustanoveních, která omezují uvolnění jistoty na případy vyšší moci.

K nákladům řízení

- 26 Výdaje vzniklé Nizozemskému království, vládě Spolkové republiky Německo a Komisi Evropských společenství, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, se nenahrazují.
- 27 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před Verwaltungsgericht ve Frankfurtu nad Mohanem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud.

Z těchto důvodů,

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu předložil Verwaltungsgericht ve Frankfurtu nad Mohanem usnesením ze dne 18. března 1970, rozhodl takto:

Zkoumání položených otázek neodhalují nic, co by mohlo ovlivnit platnost:

- 1) **čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce nařízení Rady č. 120/67/EHS ze dne 13. června 1967, který stanoví pro vydání dovozních a vývozních licencí podmínku složení jistoty, jejímž účelem je zaručení splnění závazku uskutečnit dovoz nebo vývoz během období platnosti licence;**
- 2) **článku 9 nařízení Komise č. 473/67/EHS ze dne 21. srpna 1967, jehož účinkem se omezuje zrušení závazku uskutečnit dovoz nebo vývoz a uvolnění jistoty pouze na okolnosti, které lze považovat za případ vyšší moci.**