

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

F. G. JACOBSE

přednesené dne 2. prosince 2004 (1)

**Věc C-342/03**

**Španělské království**

**proti**

**Rada Evropské unie**

1. V projednávané věci se Španělsko domáhá zrušení nařízení Rady (ES) č. 975/2003 ze dne 5. června 2003 o otevření a správě celní kvóty pro dovoz konzerv z tuňáka kódů KN 1604 14 11, 1604 14 18 a 1604 20 70(2).

**Napadené nařízení a okolnosti, za kterých bylo přijato**

2. V listopadu 2001 se Společenství, Thajsko a Filipíny dohodly, že zahájí konzultace s cílem prozkoumat, do jaké míry jsou thajské a filipínské legitimní zájmy nepřímo poškozeny uplatňováním preferenčního sazebního zacházení s konzervami z tuňáka pocházející ze skupiny států africké, karibské a tichomořské oblasti (dále jen „státy AKT“).

3. V rozhodné době Společenství úplně osvobodilo konzervy z tuňáka pocházející ze států AKT od cla, zatímco konzervy z tuňáka pocházející z Thajska a Filipín podléhaly clu ve výši 24 %.

4. Poté, co nedosáhly vzájemně přijatelného řešení, dohodly se Společenství, Thajsko a Filipíny postoupit spor zprostředkovateli v rámci Světové obchodní organizace (dále jen „WTO“).

5. Dne 20. prosince 2002 doporučil zprostředkovatel ve svém stanovisku Společenství, aby otevřelo pro rok 2003 celní kvótu 25 000 tun konzerv z tuňáka pocházející z Thajska a Filipín s clem ve výši 12 %.

6. Doporučení bylo provedeno nařízením Rady (ES) č. 975/2003 (dále jen „nařízení“ nebo „napadené nařízení“), které se opíralo o článek 133 ES.

7. Celní kvóta byla rozdělena do čtyř částí: 52 % ročního objemu pro dovoz pocházející z Thajska, 36 % pro dovoz pocházející z Filipín, 11 % pro dovoz pocházející z Indonésie a 1 % pro dovoz pocházející z ostatních třetích zemí.

8. Španělsko uplatňuje na podporu své žaloby na neplatnost 8 žalobních důvodů.

### **Porušení zásady přednosti Společenství**

9. Španělsko tvrdí, že nařízení porušuje zásadu přednosti Společenství, která je jednou ze zásad Smlouvy(3) a je základem pro společný celní sazebník(4), protože taková opatření mohou být přijata pouze tehdy, pokud výroba Společenství není dostatečná.

10. Nepřijímám tento argument. Soudní dvůr jednoznačně stanovil, že zásada přednosti Společenství není legálním požadavkem, jehož porušení by způsobilo neplatnost dotčeného aktu(5).

### **Narušení hospodářské soutěže**

11. Španělsko opakuje, že taková opatření, jako je napadené nařízení, mohou být přijata pouze v případě, jestliže výroba Společenství není dostatečná, aby zásobila trh Společenství; pokud tomu tak není, opatření způsobí narušení hospodářské soutěže na trhu.

12. Je zřejmé, že jakékoliv snížení cla uvaleného na zboží dovážené z třetích zemí má vliv na hospodářskou soutěž mezi tímto zbožím a rovnocenným zbožím ze Společenství k tíži zboží pocházejícího ze Společenství. Argument Španělska, doveden k jeho logickým závěrům, by znamenal, že by Společenství nikdy nemohlo snížit clo na dovážené zboží. To ovšem není možné; v každém případě by to bylo v rozporu s článkem 131 ES, který stanoví, že zavedením celní unie mezi sebou členské státy zamýšlejí postupně navzájem ke snížení celních bariér v mezinárodním obchodu. Jak konstatuje Komise, která vstoupila do nařízení jako vedlejší účastník na podporu Rady, striktnější analýzy vedou k názoru, že jsou to cla, která sama o sobě narušují hospodářskou soutěž, zatímco jejich odstranění znovu nastolí tržní rovnováhu.

### **Porušení nařízení**

13. Španělsko uvádí, že z ustálené judikatury vyplývá, že práva zaručená právním řádem Společenství ve správních řízeních zahrnují zejména povinnost příslušného orgánu pečlivě a nestranně prozkoumat všechny relevantní skutečnosti konkrétního případu(6). Španělsko konstatuje, že nařízení se neopírá o žádnou studii, která by ukazovala, že jeho přijetí je nezbytné, a z tohoto důvodu bylo přijato v rozporu se správním řízením.

14. Je zřejmé, že nařízení není výsledkem správního řízení, ale legislativního řízení. Článek 230 ES stanoví, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o žalobách na neplatnost podaných pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smlouvy nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejího provádění anebo pro zneužití pravomoci. Podstatnou formální náležitostí, jejíž porušení může způsobit neplatnost právního aktu Společenství, není požadavek provedení vyhodnocení vlivu, což Španělsko ve skutečnosti uplatňuje.

15. V každém případě, jak je jasné uvedeno v jeho preambuli(7), nařízení bylo přijato na základě smířčího postupu v rámci WTO, a zejména z důvodu provedení doporučení zprostředkovatele. Stanovisko zprostředkovatele, na které je výslovně odkázáno v preambuli a které Španělsko předložilo Soudu, ukazuje, že zprostředkovatel provedl velmi pečlivou analýzu trhu konzerv z tuňáků, přičemž vzal do úvahy zejména údaje týkající se výroby a spotřeby Společenství a schopnosti trhu Společenství pojmout více dovozu. Sazby a tonáž celní kvóty stanovené nařízením zhruba odrážejí čísla, k nimž dospěl zprostředkovatel ve své analýze. Není tudíž pravda, že nařízení bylo přijato bez posouzení jeho případného vlivu.

### **Porušení článku 12 Dohody z Cotonou**

16. Španělsko konstatuje, že byl porušen článek 12 Dohody z Cotonou(8).

17. Dohoda z Cotonou usiluje o podporu a urychlení hospodářského, kulturního a sociálního rozvoje států AKT se záměrem přispět k míru a bezpečnosti a podpořit stabilní a demokratické politické prostředí.

18. Článek 12 odst. 1 stanoví:

„[...] pokud Společenství zamýšlí v rámci svých pravomocí přijmout opatření, které se může dotknout zájmů států AKT, které souvisí s cíli této Dohody, má povinnost včas informovat státy AKT o svých záměrech. Za tím účelem má Komise povinnost sdělit současně sekretariátu států AKT své návrhy takových opatření.“

19. Španělsko prohlašuje, že jelikož se jednání s vývozci tuňáků ze států AKT konalo v Bruselu dne 28. ledna 2003, konalo se předtím, než Komise představila návrh nařízení dne 27. března 2003(9); tudíž článek 12 Dohody z Cotonou nebyl dodržen.

20. Podle Rady, Společenství pravidelně informovalo státy AKT o vývoji dotčených záležitostí. Kromě jednání dne 28. ledna 2003 byla záležitost několikrát projednávána, včetně setkání se státy AKT dne 6. května 2002, 1. března 2003 a 25. března 2003. Rada předložila kopie zápisů z těchto jednání, které dokazují její tvrzení. Španělsko namítá, že se tato jednání konala také před představením návrhu nařízení; přesto, jak na to poukazuje Rada, je nasnadě, že oznamovat návrh po jeho přijetí by bylo méně užitečné než ho oznámit předem. Mimoto Španělsko zmiňuje ve své odpovědi jednání Dohody z Cotonou, které se konalo v Brazzaville (Kongská republika) od 31. března do 3. dubna 2003, na němž byla schválena rezoluce proti navrhovanému řešení sporu. Na základě této skutečnosti může být učiněn závěr, že docházelo k předávání a výměně informací v rámci Dohody z Cotonou.

21. Z toho vyplývá, že nedošlo k porušení článku 12 Dohody z Cotonou.

### **Porušení preferenčních dohod**

22. Další žalobní důvod Španělska vychází z údajných porušení preferenčních dohod uzavřených Společenstvím se (i) státy AKT a (ii) státy, na něž se vztahuje – v terminologii Španělska – režim drog SVP (systému všeobecných preferencí). Tento odkaz se vztahuje ke „zvláštnímu režimu pro boj proti výrobě drog a obchodu s nimi“, který tvoří část systému všeobecných preferencí v současné době (a v rozhodné době) upraveném v nařízení Rady (ES) č. 2501/2001(10).

23. Španělsko uvádí, že dohody, na něž odkazuje, poskytují preferenční zacházení umožňující konzervám z tuňáků pocházejícím ze států AKT a ze států zvýhodněných v rámci SVP režimu „drog“ vstoupit na trh Společenství. Španělsko prohlašuje, že celní kvóta stanovená napadeným

nařízením zbaví tyto preferenční dohody svého obsahu, jelikož kvóta umožní konzervám z tuák z rozvojových zemí soutěžit s konzervami z tuák pocházejícími ze států AKT a ze států zvýhodněných v rámci SVP v režimu „drog“. Mimoto tyto dohody vystaví konzervy z tuák pšíším pravidlům s ohledem na původ než těm, které upravuje nařízení; v tomto ohledu kvóty stanovené nařízením poškozují státy, které uzavřely preferenční dohody se Společenstvím.

24. Odděleně posoudím tyto dvě části žalobního důvodu vzneseného Španělskem.

#### *Státy AKT*

25. Dohoda zmiňovaná Španělskem, kterou uzavřelo Společenství se státy AKT, je Dohoda z Cotonou(11). Tato dohoda obsahuje ustanovení, které úplně odstraňuje clo(12), zatímco celní kvóta stanovená nařízením podléhá clo ve výši 12 %. Z tohoto důvodu mi není jasné, jak by nařízení mohlo Dohodu z Cotonou zbavovat svého obsahu.

26. Kromě toho celní preference stanovené Dohodou z Cotonou nepodléhají žádným kvantitativním omezením; naopak nařízení stanoví kvótu 25 000 tun, která podle Komise (která nebyla v tomto ohledu Španělskem zpochybována) představuje stří 10 % veškerého vývozu ze států AKT a států zvýhodněných v rámci SVP v režimu „drog“.

27. V každém případě, jedinou legální povinností vztahující se k vývozem, která vyplývá pro Společenství z Dohody z Cotonou, je osvobodit státy AKT od cla; dohoda neobsahuje žádné ustanovení, které by zaručovalo oprávněným státům jak podíl na celních preferencích, tak minimální objem dovozu ve srovnání s dovozy z ostatních států. I kdyby přesto způsobovalo nařízení následky uvedené Španělskem, nebylo by v rozporu s předcházejícími dohodami.

#### *Státy zvýhodněné v rámci SVP v režimu „drog“*

28. Španělsko odkazuje na preferenční dohody uzavřené mezi Společenstvím a státy zvýhodněné v rámci SVP v režimu „drog“. Ve skutečnosti, jak poukazuje Komise, celní preference poskytnuté Společenstvím zvýhodněným státům v rámci SVP v režimu „drog“ nejsou obsahem žádné dohody s těmito zeměmi: jsou to jednostranné preference poskytnuté Společenstvím v kontextu výše uvedeného „zvláštního režimu pro boj proti výrobě drog a obchodu s nimi“(13).

29. Tento režim zahrnuje pozastavení cel společného celního sazebníku na „výrobky, které jsou podle přílohy IV zahrnuty do zvláštního režimu pro boj proti výrobě drog a obchodu s nimi podle hlavy IV a které pocházejí ze země, na niž se podle přílohy I sloupce C vztahuje uvedený režim“(14). Zdá se však, že tyto výrobky nezahrnují konzervy z tuák(15).

30. I kdyby se preferenční režim poskytnutý Společenstvím v rámci SVP v režimu „drog“ rozšířil na konzervy z tuák, myslím si, že z důvodů uvedených výše v rámci první části žalobního důvodu Španělska týkajícího se Dohody z Cotonou, o napadeném nařízení nelze říci, že tento režim zbavuje svého obsahu.

#### **Porušení zásady legitimního očekávání**

31. Španělsko se domnívá, že nařízení porušuje zásadu ochrany legitimního očekávání. Dotčená očekávání jsou zejména očekávání subjektů ve Společenství, které souhlasily s investicemi do států AKT a do států zvýhodněných v rámci SVP v režimu „drog“. Španělsko tvrdí, že nařízení bude mít nepříznivý vliv na investice provedené v těchto státech, které budou mít negativní dopad na jejich hospodářství, protože investice, pokud přestanou být rentabilní, mohou zaniknout.

32. Přiznávám se, že mám určité problémy s pochopením tohoto žalobního důvodu; vypadá

poněkud neuvěřitelně v rozsahu, v němž předestírá, že subjekty ve Společenství mohou mít legitimní očekávání, že hospodářství států AKT a států zvýhodněných v rámci SVP v režimu „drog“ nebudou v propadu. V každém případě je zřejmé, že legitimní očekávání není obecně porušeno právní úpravou přijatou v rámci posuzovací pravomoci orgánů.

33. Soudní dvůr však konstatoval, jak uvádí Španělsko, že „nic nemůže bránit španělskému státu, aby uplatňoval v rámci žaloby na neplatnost, že akt orgánů představuje zásah do legitimního očekávání určitých jednotlivců“. (16) Avšak v následujícím bodě uvedeného rozsudku Soudní dvůr prohlásil, že „vzhledem k tomu, že orgány Společenství mají určitý prostor pro volnou úvahu při volbě prostředků nezbytných k provádění společné obchodní politiky, hospodářské subjekty nemohou mít legitimní očekávání, že existující situace, která může být změněna rozhodnutími přijatými těmito orgány v rámci jejich posuzovací pravomoci, zůstane zachována (17).

34. V projednávané věci nevidím, jak by Dohoda z Cotonou nebo SVP v režimu „drog“ (i kdyby byla v projednávaném případě relevantní) mohly zakládat jakékoliv rozumné očekávání, že Společenství neotevře celní kvóty pro konzervy z tuňáka pocházející z Thajska nebo Filipín.

### **Nedostatek odvodnění**

35. Španělsko uplatňuje, že nařízení porušuje požadavek stanovený v článku 253 ES, že nařízení musí obsahovat odvodnění: první bod odvodnění preambule nařízení pouze odkazuje na stanovisko zprostředkovatele WTO, které není pro Společenství právně závazné, a nařízení se tímto problémem celkově nezabývá, neboť neposuzuje vliv opatření na konzervářský průmysl ve Společenství.

36. Ve skutečnosti preambule nařízení celkově obsahuje daleko víc než pouhý odkaz na stanovisko zprostředkovatele. Celá preambule zní následovně:

„(1) V listopadu 2001 se Společenství, Thajsko a Filipíny dohodly, že zahájí konzultace s cílem prozkoumat, do jaké míry jsou thajské a filipínské legitimní zájmy nepřímo poškozovány uplatňováním preferenčního sazebního zacházení s konzervami z tuňáka pocházejícími ze států AKT. Poté, co nedosáhly vzájemně přijatelného řešení, dohodly se, že spor bude postoupen zprostředkovateli. Dne 20. prosince 2002 představil zprostředkovatel své stanovisko, podle kterého by mělo Společenství pro rok 2003 otevřít na základě doložky nejvyšších výhod celní kvótu 25 000 tun s valorickým clem ve výši 12 %.

(2) S ohledem na přání vyřešit tento dlouhotrvající problém se Společenství rozhodlo, že tento návrh přijme. Z tohoto důvodu by měla být otevřena dodatečná celní kvóta pro omezený objem konzerv z tuňáka.

(3) Konkrétní podíly na kvótě by jednotlivým zemím, jež mají hlavní zájem o dodávky konzerv z tuňáka, měly být přiděleny na základě množství, které každá z nich dodala během reprezentativního období za nepreferenčních podmínek. Zbývající část kvóty by měla být k dispozici všem ostatním zemím.

(4) Nejlepší způsob, jak zajistit optimální využití celní kvóty, je přidělit ji v chronologickém pořadí podle dat, kdy byla přijata prohlášení o propuštění zboží do volného oběhu.

(5) K zajištění účinné správy kvóty by při dovozu konzerv z tuňáka z Thajska, Filipín a Indonésie, hlavních dodavatelů a uživatelů této kvóty, mělo být vyžadováno osvědčení o původu.

(6) Opatření nezbytná k provedení tohoto nařízení by měla být přijata v souladu s rozhodnutím Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích

pravomocí svěřených Komisi.“

37. Myslím si, že tyto body odvodní představují dostatečné odvodní, zcela odpovídající požadavku Soudního dvora, že odvodní aktu, který má mít obecnou působnost, uvede jednak okolnosti, které vedly k jeho přijetí, a jednak obecné cíle, kterých se snaží dosáhnout(18).

### **Překročení pravomoci**

38. V poslední řadě Španělsko namítá, že nařízení je postiženo vadou spočívající v překročení pravomoci, neboť stanovilo kvótu zvýhodněným státům svévolně tím, že nezahrnuje pouze Thajsko a Filipíny, ale také Indonésii, a tím, že ponechává zbytek třetím zemím. Španělsko považuje procenta stanovená nařízením za neodpovídající samotnému smyslu pojmu kvóta a pokládá je spíše za výsledek politických jednání. Španělsko dále namítá, že udělení těchto celních preferencí vytváří nebezpečný precedent, který určitě povede k podání politických návrhů na stejné zacházení ze států, které se budou považovat za poškozené preferenčními dohodami mezi Společenstvím a státy zvýhodněnými v rámci SVP v režimu „drog“; mimoto státy AKT a státy zvýhodněné v rámci SVP v režimu „drog“ mohou mít také pocit, že jsou diskriminované z důvodu rozdílu v pravidlech týkajících se původu a mohly tento problém předložit WTO.

39. Z ustálené judikatury vyplývá, že akt je postižen vadou spočívající v překročení pravomoci, jestliže se zdá, na základě objektivních, relevantních a shodujících se nepřímých důkazů, že byl přijat výlučně nebo hlavně k dosažení cíle jiného než uvedeného nebo obejitím postupu předepsaného Smlouvou pro tento typ případu(19). Španělsko nepředložilo žádné takové důkazy. Podle mého názoru musí být tedy poslední žalobní důvod Španělska odmítnut, aniž by bylo nezbytné přezkoumat vysvětlení Komise (které vypadá na první pohled jako přesvědčivé), pokud jde o to, proč jsou argumenty Španělska v tomto ohledu nesprávné.

### **Závěry**

40. Proto jsem toho názoru, že Soudní dvůr by měl:

- (1) zamítnout žalobu;
- (2) uložit Španělskému království náhradu nákladů řízení, s výjimkou nákladů řízení Komise, která je povinna jako vedlejší účastník řízení nést vlastní náklady.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. 2003 L 141, s. 1; Zvl. vyd. 02/13, s. 419.

3 – Španělsko uvádí rozsudek ze dne 13. března 1968, Beus (5/67, Recueil, s. 125, na straně 147).

4 – Rozsudek ze dne 10. prosince 1987, Nicolet Instrument (232/86, Recueil, s. 5025, bod 13).

5 – Rozsudek ze dne 14. července 1994, Tecko v. Rada, C-353/92, Recueil, s. I-3411, bod 50.

6 – Rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, Recueil, s. I-5469, bod 14.

7 – Úplné znění preambule je uvedeno v bodě 36 níže.

8 – Dohoda o partnerství mezi jednak členy africké, karibské a tichomořské skupiny států a jednak Evropským společenstvím a jeho členskými státy podepsaná v Cotonou dne 23. června

2000 (Úř. věst. 2000, L 317, s. 3).

9 – COM(2003) 141 konečné.

10 – Nařízení Rady (ES) č. 2501/2001 ze dne 10. prosince 2001 o uplatňování systému všeobecných celních preferencí v období od 1. ledna 2002 do 31. prosince 2004 (Úř. věst. L 346, s. 1; Zvl. vyd. 02/12, s. 105).

11 – Viz bod 17 a poznámka pod čarou na straně 8 výše.

12 – Viz článek 1 přílohy V dohody.

13 – Viz bod 22.

14 – Viz čl. 10 odst. 1 nařízení č. 2501/2001.

15 – Viz článek 4 a seznam uvedený v příloze IV nařízení č. 2501/2001.

16 – Rozsudek ze dne 19. listopadu 1998, Španělsko v. Rada, C-284/94, Recueil, s. I-7309, bod 42.

17 – Bod 43, který uvádí několik dalších rozsudků.

18– Rozsudek ze dne 22. listopadu 2001, Nizozemsko v. Rada (C-301/97, Recueil, s. I-8853, bod 189).

19– Rozsudek ze dne 22. listopadu 2001, Nizozemsko v. Rada (C-110/97, Recueil, s. I-8763, bod 137).