

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 2. prosince 2004¹

1. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci byly podány College van Beroep voor het bedrijfsleven (správní soud pro obchodní a průmyslové věci) (Nizozemsko) v rámci sporů mezi A. Tempelmanem a manželi Van Schaijkovými, na straně jedné, a Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (ředitel státní inspekce dobytka a dobytčího masa, dále jen „RVV“), na straně druhé. Obě projednávané věci jsou důsledkem výskytu slintavky a kulhavky v roce 2001 a týkají se nizozemských opatření spočívajících v preventivní porážce. Předkládající soud si není jist, zda opatření napadená v původních řízeních byla přijata v souladu s právem Společenství, a pokládá otázky týkající se pravomoci členských států učinit ochranná opatření, která patrně přesahují rámec opatření výslovně upravených směrnicí Rady 85/511/EHS ze dne 18. listopadu 1985, kterou se zavádějí opatření Společenství pro tlumení slintavky a kulhavky².

I — Právní úprava Společenství

2. Právní úprava Společenství použitelná v projednávaných věcech sestávala v rozhodné době z následujících aktů: směrnice Rady 90/425/EHS ze dne 26. června 1990³, směrnice 85/511, ve znění směrnice Rady 90/423/EHS ze dne 26. června 1990⁴, a rozhodnutí Komise 2001/246/ES ze dne 27. března 2001, kterým se stanoví podmínky pro tlumení slintavky a kulhavky a vymýcení této choroby v Nizozemsku na základě článku 13 směrnice 85/511⁵.

3 — Směrnice o veterinárních a zootecnických kontrolách v obchodě s některými živými zvířaty a produkty uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu (Úř. věst. L 224, s. 29; Zvl. vyd. 03/10, s. 138; „směrnice 90/425“).

4 — Směrnice, kterou se mění směrnice 85/511/EHS, směrnice 64/432/EHS o veterinárních otázkách obchodu se skotem a prasaty uvnitř Společenství a směrnice 72/462/EHS o veterinárních a hygienických otázkách dovozu skotu, prasat a čerstvého masa nebo masných výrobků ze třetích zemí (Úř. věst. L 224, s. 13; Zvl. vyd. 03/10, s. 122; „směrnice 90/423“).

5 — Úř. věst. L 88, s. 21; Zvl. vyd. 03/06, s. 265, ve znění rozhodnutí Komise 2001/279/ES ze dne 5. dubna 2001 (Úř. věst. L 96, s. 19).

1 — Původní jazyk: portugalština.

2 — Úř. věst. L 315, s. 11; Zvl. vyd. 03/06, s. 265. Směrnice 85/511 byla zrušena směrnicí Rady 2003/85/ES ze dne 29. září 2003 (Úř. věst. L 306, s. 1; Zvl. vyd. 03/41, s. 5).

3. Článek 10 směrnice 90/425 stanoví, pokud je to relevantní z hlediska žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávaných věcech:

opatření ohledně dotyčných hospodářství, středisek nebo organizací nebo, v případě nůžky, vzhledem k ochrannému pásmu stanovenému předpisy Společenství.

„1. Každý členský stát neprodleně uvědomuje ostatní členské státy a Komisi o tom, že na jeho území došlo k výskytu chorob uvedených ve směrnici 82/894/EHS, a také o výskytu každé zoonózy, choroby nebo příčiny, které by mohly znamenat vážné ohrožení zvířat nebo lidského zdraví.

Opatření učiněná členskými státy se neprodleně oznamují Komisi a ostatním členským státům.

Členský stát odesláním okamžitě činí opatření v rámci boje proti nůžkám nebo preventivní opatření stanovená v předpisu Společenství a zvláště vymezení ochranných pásem, která jsou zde ustanovena, nebo činí veškerá další opatření, která uzná za vhodná.

[...]

Členský stát určený nebo tranzitní stát, který při kontrole ve smyslu článku 5 zjistil jednu z chorob nebo příčin uvedených v prvním pododstavci, může, pokud to bude nutné, učinit preventivní opatření stanovená předpisy Společenství včetně nařízení karantény zvířat.

4. Ve všech případech Komise prověřuje situaci v rámci Stálého veterinárního výboru v co možná nejkratší lhůtě. Postupem podle článku 17 přijímá nutná opatření ohledně zvířat a produktů uvedených v článku 1 a pokud to situace vyžaduje, i odvozených produktů z těchto zvířat. Sleduje vývoj situace a stejným postupem v závislosti na vývoji situace mění nebo ruší přijatá rozhodnutí.“

Do přijetí opatření, která mají být přijata v souladu s odstavcem 4, může členský stát určený ze závažných důvodů ochrany lidského zdraví a zdraví zvířat učinit ochranná

4. Články 1, 2, 4, 5 a 13 směrnice 85/511, ve znění směrnice 90/423, stanoví:

„Článek 1

- výskyt slintavky a kulhavky byl úředně potvrzen laboratorním vyšetřením;

Tato směrnice definuje opatření Společenství, která mají být použita k tlumení v případech vzplanutí slintavky a kulhavky jakéhokoli typu viru.

- d) ‚zvířetem podezřelým z infekce‘ jakékoli zvíře vnímavého druhu vykazující takové klinické příznaky nebo postmortální změny, které opravňují k podezření na slintavku a kulhavku;

Článek 2

Pro účely této směrnice [...]

- e) ‚zvířetem podezřelým z kontaminace‘ každé zvíře vnímavého druhu, které mohlo podle získaných epizootologických informací přijít přímo nebo nepřímo do styku se slintavkovým virem.

Kromě toho se rozumí:

[...]

[...]

- c) ‚nakaženým zvířetem‘ jakékoli zvíře vnímavého druhu, u něhož:

Článek 4

- byly zjištěny klinické příznaky nebo postmortální změny odpovídající změnám při slintavce a kulhavce nebo

1. Členské státy zajistí, aby v případě, že se v hospodářství vyskytuje jedno nebo více zvířat podezřelých z infekce nebo z kontaminace, bylo neprodleně provedeno úřední šetření, které potvrdí nebo vyloučí

přítomnost slintavky a kulhavky, a zejména zajistí, aby úřední veterinární lékař odebral nebo nechal odebrat odpovídající vzorky k laboratornímu vyšetření.

Co nejdříve po oznámení podezření na nákazu nařídí příslušný orgán nad hospodářstvím úřední dozor, a zejména nařídí, aby:

– byly zjištěny počty všech kategorií zvířat vnímavých druhů a aby v rámci každé z těchto kategorií byl zjištěn počet zvířat uhynulých, nakažených nebo z infekce či z kontaminace podezřelých; sčítání je třeba provádět denně tak, aby se zjistil počet narozených i uhynulých zvířat v období podezření; údaje o sčítání musí být předloženy na vyžádání a mohou být při každé kontrole prověřovány,

– všechna zvířata vnímavých druhů v hospodářství byla umístěna ve svých stájích nebo na jiných místech umožňujících jejich izolaci,

– zvířata vnímavých druhů do hospodářství ani nevstupovala, ani hospodářství neopouštěla,

– zvířata ostatních živočišných druhů bez povolení příslušného orgánu do hospodářství ani nevstupovala, ani hospodářství neopouštěla,

– byl z hospodářství zakázán odvoz masa nebo mrtvých těl zvířat vnímavých druhů a také krmiv, náradí, předmětů nebo jiných materiálů, jako jsou vlna, odpady nebo výměšky, kterými by mohl být virus slintavky a kulhavky přenesen, vyjma případů povolených příslušným orgánem,

[...]

2. Příslušný orgán může rozšířit působnost opatření uvedených v odstavci 1 i na bezprostředně sousedící hospodářství v případě, že jejich umístění, prostorové uspořádání nebo kontakty se zvířaty z hospodářství, kde se nákaza vyskytuje nebo je na ni podezření, nevylučují možnost podezření z kontaminace.

[...]

Článek 5

Jakmile je potvrzeno, že se v hospodářství nachází jedno nebo více zvířat definovaných

v čl. 2 písm. c), příslušný orgán přijme tato opatření:

1. úřední veterinární lékař odebere nebo nechá odebrat přiměřené vzorky k vyšetření v laboratoři uvedené v příloze, pokud tyto vzorky nebyly odebrány a vyšetřeny v souladu s čl. 4 odst. 1 prvním pododstavcem již během období podezření;

4. příslušný orgán může rozšířit působnost opatření uvedených v odstavci 1 i na bezprostředně sousedící hospodářství v případě, že jejich umístění, prostorové uspořádání nebo kontakty se zvířaty z hospodářství, kde se nákaza vyskytuje, nevylučují možnost podezření z kontaminace.

[...]

2. kromě opatření uvedených v čl. 4 odst. 1 jsou bez prodlení přijata další opatření:

Článek 13

1. Členské státy zajistí, aby:

— všechna zvířata vnímavých druhů v hospodářství jsou pod úředním dozorem na místě usmrcena způsobem, který zabrání jakémukoli nebezpečí šíření slintavkového viru,

— bylo zakázáno používání očkovacích látek proti slintavce a kulhavce,

— mrtvá těla zvířat vnímavých druhů uhynulých v hospodářství jsou pod úředním dozorem zlikvidována způsobem, který zabrání jakémukoli nebezpečí šíření slintavkového viru,

[...]

[...]

3. Bez ohledu na ustanovení odstavce 1 týkajících se používání očkovací látky proti slintavce a kulhavce je možno rozhodnout, že v případě, kdy byl potvrzen výskyt slintavky a kulhavky a hrozí její značné rozšíření, může být zavedeno nouzové očko-

vání za použití technických postupů zaručujících úplnou imunitu zvířat. V takovém případě je nutno mimo jiné stanovit:

— rozsah geografické oblasti, v níž se má nouzové očkování provést,

— druh a věk zvířat, která mají být očkována,

— trvání očkovací kampaně,

— zvláštní pozastavení jakéhokoli využití očkovaných zvířat a jejich produktů,

— zvláštní identifikaci a zvláštní evidenci očkovaných zvířat,

— jiné záležitosti potřebné vzhledem k mimořádnosti situace.

státem postupem podle článku 16. Toto rozhodnutí bere zvláště v úvahu stupeň koncentrace zvířat v určitých oblastech a potřebu chránit zvláštní plemena.

Odchylně od ustanovení prvního pododstavce může však být rozhodnutí zavést nouzové očkování kolem ohniska přijato i dotyčným členským státem poté, co uvědomí Komisi, za předpokladu, že nedojde k ohrožení základních zájmů Společenství. Toto rozhodnutí je nutno okamžitě projednat v rámci Stálého veterinárního výboru postupem podle článku 16.“

5. Rozhodnutí Komise 2001/246/ES založené na článku 10 směrnice 90/425 a článku 13 směrnice 85/511 stanoví v článku 1 a 2:

„Článek 1

Pro účely tohoto rozhodnutí se rozumí:

Rozhodnutí zavést nouzové očkování přijímá Komise ve spolupráci s dotyčným členským

1. „Preventivní porážkou“ usmrcení vnímavých zvířat v hospodářstvích nacházejí-

cích se ve vymezeném okruhu kolem hospodářství podléhajících omezením uvedeným v člancích 4 nebo 5 směrnice 85/511.

k účinnému omezení šíření viru zvýšením imunity alespoň z jednoho z níže uvedených důvodů:

Jeho cílem je urychleně snížit počet zvířat vnímavých druhů v zamořené zóně.

— omezení porážky zvířat vnímavých druhů v souladu s ustanoveními směrnice 93/119/EHS,

— omezení dostupných kapacit pro likvidaci usmrčených zvířat v souladu s čl. 5 odst. 2 druhou odrážkou směrnice 85/511/EHS.

2. ‚Supresivním očkovaním‘ nouzové očkování zvířat vnímavých druhů v určitých hospodářstvích nacházejících se ve vymezeném okruhu, tedy v očkovací zóně, které je prováděno výlučně ve spojení s preventivní porážkou definovanou v odstavci 1.

Článek 2

Jeho cílem je urychleně snížit množství přítomného viru a nebezpečí šíření viru za hranice oblastí, aniž by tím byla oddálena preventivní porážka.

1. Aniž by tím byla dotčena směrnice 85/511/EHS a zejména články 4, 5 a 9 uvedené směrnice, může Nizozemsko rozhodnout o provedení supresivního očkování za podmínek stanovených v příloze.

Provádí se pouze v případě, že je třeba oddálit preventivní porážku zvířat vnímavých druhů po určitou dobu, která s největší pravděpodobností překročí dobu nezbytnou

2. Před zahájením opatření uvedených v odstavci 1 Nizozemsko zajistí, aby byly členským státům a Komisi úředně oznámeny údaje týkající se zeměpisného a správního

vymezení oblasti očkování, počtu dotčených hospodářství a doby zahájení a ukončení očkování a důvodu přijetí předmětných opatření.

Nizozemsko následně zajistí, aby údaje předložené v souladu s prvním pododstavcem byly bez zbytečného odkladu doplněny o údaje o porážce očkovaných zvířat, zejména o počtu usmrčených zvířat, počtu dotčených hospodářství, doby ukončení porážek a úprav omezení použitých v dotčených oblastech.“ (*neoficiální překlad*)

II — Skutkové okolnosti a předběžné otázky

6. Manželé Van Schaijk měli ekologické hospodářství s chovem dobytka v Ravenstein. Rozhodnutím ze dne 26. března 2001 – tedy jeden den před přijetím rozhodnutí Komise 2001/246 – je RVV informovala, že všichni sudokopytníci v jejich hospodářství jsou považováni za podezřelé z infekce slintavkou a kulhalkou, a je tedy nutné je dát na porážku z důvodu, že ve vzdálenosti méně než jednoho kilometru (772 metrů) se nachází hospodářství, ve kterém jedno nebo více zvířat bylo silně podezřelých z infekce touto chorobou. Dne 27. března podali manželé Van Schaijk opravný prostředek ve správním řízení proti rozhodnutí RVV. Dopisem ze stejného dne

požádali předsedu College van Beroep voor het Bedrijfsleven o vydání předběžného opatření, kterým by byla pozastavena účinnost uvedeného rozhodnutí. Jejich návrh na předběžné opatření byl zamítnut rozsudkem ze dne 28. března 2001 a sudokopytníci manželů Van Schaijkových byli usmrčeni⁶. Rozhodnutím ze dne 15. listopadu 2001 RVV shledal opravný prostředek podaný ve správním řízení manželi Van Schaijkovými proti rozhodnutí ze dne 26. března 2001 neopodstatněným. Manželé Van Schaijk poté podali žalobu ke College van Beroep voor het bedrijfsleven.

7. A. Tempelman vlastnil angorské kozy ve Wenum, což je vesnice nacházející se v blízkosti Oene. Dne 3. dubna 2001 ministr zemědělství, péče o životní prostředí a rybolov rozhodl o očkování a později o usmrcení všech sudokopytníků v oblasti Oene. Poté, co se dozvěděl o existenci koz A. Tempelmana, informoval RVV dne 23. května 2001 A. Tempelmana, že jeho kozy jsou považovány za podezřelé z infekce slintavkou a kulhalkou, neboť v blízkosti lokality, kde se tyto kozy nacházely, bylo zjištěno několik případů slintavky a kulhavy. Téhož dne byly angorské kozy dány na porážku. Dopisem ze dne 12. června 2001 podal A. Tempelman proti rozhodnutí RVV opravný prostředek ve správním řízení. Rozhodnutím ze dne 15. listopadu 2001 RVV shledal opravný prostředek ve správním řízení podaný A. Tempelmanem neopodstatněným. Proti tomuto zamítavému rozhodnutí podal A. Tempelman žalobu u College van Beroep voor het bedrijfsleven.

6 — O několik týdnů později bylo na základě laboratorní analýzy vzorků krve odebraných před porážkou zjištěno, že v prvotním hospodářství, ani nikde v okolí 1 kilometru od tohoto hospodářství nebyly nalezeny žádné stopy viru slintavky a kulhavy.

8. Rozsudkem ze dne 7. ledna 2003 College van Beroep rozhodl, že žalobní důvody uplatňované A. Tempelmanem jsou v rozsahu, v němž vycházejí z vnitrostátního práva, neopodstatněné. Ve svém rozsudku ze stejného dne vydaným v řízení mezi manžely Van Schaijkovými a RVV dospěl College van Beroep ke stejnému závěru: relevantní vnitrostátní právní předpisy poskytují RVV dostatečný právní základ pro rozhodnutí ze dne 26. března 2001 o porážce zvířat manželů Van Schaijkových. College van Beroep však shledal, že je třeba určit, zda jsou napadená rozhodnutí slučitelná s právem Společenství.

9. College van Beroep se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Uděluje právo Společenství členským státům pravomoc rozhodovat o porážce zvířat podezřelých z infekce nebo kontaminace virem slintavky a kulhavky?

2) Ponechává směrnice 85/511/EHS, ve znění směrnice 90/423/EHS, členským státům možnost přijmout (nebo nechat přijmout) dodatečná vnitrostátní opatření v rámci boje proti slintavce a kulhavce?

3) Jaké jsou meze uložené členským státům právem Společenství, co se týče

přijetí dodatečných vnitrostátních opatření ve vztahu k opatřením uvedeným směrnicí 85/511/EHS, ve znění směrnice 90/423/EHS?“

10. Písemná vyjádření předložili Soudnímu dvoru A. Tempelman i manželé Van Schaijk, Komise a nizozemská, řecká, irská a italská vláda a vláda Spojeného království. Při jednání konaném dne 29. září 2004 učinili doplňující vyjádření manželé Van Schaijk, Komise a vlády Řecka, Nizozemska, Irska a Spojeného království.

III — Posouzení právních otázek

11. Ve svém předkládacím usnesení College van Beroep konstatuje, že odpovědi na položené předběžné otázky mohou záviset na výkladu článku 10 směrnice 90/425. Má za to, že tato otázka není zcela jednoznačná a že může ovlivnit výklad směrnice 85/511. Pokusím se proto nejprve vyjasnit vztah mezi směrnicí 85/511 a směrnicí 90/425, a zejména článkem 10 posledně jmenované směrnice. Poté provedu analýzu každé z předběžných otázek položených předkládajícím soudem.

A — *Vztah mezi směrnicemi 90/425 a 85/511*

12. Směrnice 90/425 a směrnice 85/511 mají shodné cíle. Obě směrnice se týkají problematiky ochrany zdraví zvířat ve světle volného pohybu zvířat a zemědělských produktů. Směrnice 90/425 a směrnice 90/423, kterou se mění směrnice 85/511, byly přijaty ve stejný den na základě článku 43 smlouvy ES (nyní, po změně, článku 37 ES).

13. S ohledem na dotvoření vnitřního trhu má směrnice 90/425 zajistit, aby veterinární kontroly byly prováděny pouze v místě odeslání, a nikoli na hranicích, což vyžaduje harmonizaci základních požadavků týkajících se ochrany zdraví zvířat⁷. V případě výskytu choroby, která by mohla znamenat vážné ohrožení zvířat nebo lidského zdraví, stanoví článek 10 směrnice 90/425 mechanismus preventivních opatření směřujících k zamezení šíření. Podle čl. 10 odst. 1 dotčené členské státy mohou okamžitě činit nebo okamžitě činit preventivní nebo ochranná opatření. Komise musí v co možná nejkratší lhůtě přijmout konečná opatření podle čl. 10 odst. 4, jakým je v projednávaných věcech rozhodnutí 2001/246.

14. Pokud jde o členský stát určení nebo tranzitní stát, článek 10 stanoví, že tyto státy mohou učinit preventivní opatření stanovená předpisy Společenství. Do přijetí opatření, která má přijmout Komise v souladu s odstavcem 4 uvedeného článku, mohou ze závažných důvodů ochrany lidského zdraví a zdraví zvířat učinit ochranná opatření. V rozsudku ze dne 26. května 1993, Komise v. Portugalsko, Soudní dvůr jasně uvedl, že jakmile Komise přijme rozhodnutí podle čl. 10 odst. 4, nejsou členské státy určení oprávněny přijímat jiná opatření než ta, která jsou výslovně stanovena v uvedeném odstavci⁸.

15. Druhý pododstavec čl. 10 odst. 1 se týká členského státu odeslání. Stanoví, že v případě výskytu choroby „[č]lenský stát odeslání okamžitě činí opatření v rámci boje proti nákazám nebo preventivní opatření stanovená v předpisu Společenství [...] nebo činí veškerá další opatření, která uzná za vhodná“.

16. Manželé Van Schaijk a nizozemská vláda uplatňují zcela protichůdné výklady slova „nebo“ v uvedeném ustanovení. Oba výklady směřují k zodpovězení otázky, zda předpisy Společenství o boji proti chorobám zvířat umožňují členskému státu přijmout doda-

7 — Viz odůvodnění směrnice.

8 — C-52/92, Recueil, s. I-2961, bod 19. Viz také rozsudek ze dne 5. července 1990, Komise v. Belgie (C-304/88, Recueil, s. I-2801, bod 19).

tečná opatření, a mají tak dopad na výklad směrnice 85/511 z hlediska odpovědi na předběžné otázky položené College van Beroep.

taxativní. Pokud navíc existuje zjevný rozpor mezi zněním ustanovení v jedné jazykové verzi a ostatními verzemi, je namísto vyřešit dotyčný problém, aniž by byla upřednostňována kterákoli z předmětných verzí⁹.

17. Podle manželů Van Schaijkových ze způsobu použití slova „nebo“ vyplývá, že pokud existuje předpis Společenství, je třeba mít za to, že takový předpis vylučuje dodatečná opatření členského státu.

18. Podle nizozemské vlády je třeba slovo „nebo“ vykládat jako „a“; předmětné ustanovení je třeba vždy vykládat v tom smyslu, že umožňuje členským státům přijmout opatření, která doplňují ta, jejichž přijetí vyžadují stávající předpisy Společenství. Nizozemská vláda uplatňuje, že v německé jazykové verzi směrnice je namísto slova „nebo“ použito slovo „sowie“ („jakož i“).

19. Ani jeden z uvedených výkladů se nezdá být zcela přesvědčivým ve světle cíle směrnice 90/425. Nepovažují za pravděpodobné, že by cílem čl. 10 odst. 1 uvedené směrnice bylo odpovědět komplexně na otázku, zda jsou veškeré předchozí a pozdější předpisy Společenství o boji proti chorobám zvířat

20. Mám za to, že dotyčné ustanovení má vyjadřovat, že v případě neexistence právní úpravy Společenství upravující určitou situaci nebo pokud není uvedena právní úprava Společenství taxativní a v rozsahu, v němž není taxativní, musí členské státy odeslání učinit opatření, která považují za vhodná. Právní úprava Společenství může být samozřejmě přijata například rozhodnutím Komise na základě čl. 10 odst. 4, odpovídající směrnici nebo kombinací aktů Společenství. Lze mít za to, že čl. 10 odst. 1 vytváří předpoklad, že členské státy musí učinit jakákoli další vhodná opatření, avšak takový předpoklad se uplatní pouze tehdy, pokud nejsou předpisy Společenství taxativní. V tomto světle je účelem dotyčného ustanovení potvrdit dva body. Zaprvé, k dosažení cíle směrnice je třeba použít relevantní právní úpravu Společenství. Zadruhé, členské státy musí nicméně učinit další opatření, která uznají za vhodná¹⁰. Druhý shora

9 — Rozsudek ze dne 3. března 1977, North Kerry Milk Products (80/76, Recueil, s. 425, bod 11).

10 — Použití slova „činí“ ve druhém pododstavci čl. 10 odst. 1 je třeba vykládat v tom smyslu, že se jím ukládá členským státům, aby učinily všechna nezbytná opatření v rámci boje proti dotyčné chorobě; mají však určitý prostor pro uvážení při vytezení opatření, která „uznají za vhodná“.

uvedený bod vyplývá z premisy, že právní úprava Společenství nemusí existovat nebo nemusí být taxativní a že vnitrostátní opatření mohou být nezbytná k doplnění opatření Společenství k tlumení choroby.

článek 5 směrnice 85/511 upravuje pouze porážku zvířat vnímavých druhů v hospodářství, kde byl potvrzen výskyt jednoho nebo více zvířat podezřelých z infekce dle definice uvedené v čl. 2 písm. c)¹¹.

21. V rozhodné době byla opatření Společenství k tlumení kulhavky a slintavky stanovena směrnicí 85/511. Epidemie slintavky a kulhavky v roce 2001 tedy vedla k použití mechanismu stanoveného v článku 10 směrnice 90/425 a provedení opatření k tlumení uvedené choroby stanovených směrnicí 85/511.

22. Z toho vyplývá, že je tedy třeba přezkoumat znění směrnice 85/511 a určit, zda právo Společenství brání členským státům v přijetí dodatečných opatření k tlumení uvedené choroby. Jak shledal předkládající soud, otázkou je, zda směrnice, pokud nestanoví další opatření, jako jsou ta, která učinilo Nizozemsko ve věcech A. Tempelmana a manželů Van Schaijkových, tato opatření nevyklučuje.

B — Upravuje směrnice 85/511 preventivní porážku?

23. College van Beroep ve svém předkládacím usnesení uvádí, že podle jeho názoru

24. Nizozemská vláda argumentuje, že povinnost dát zvířata, která mohou být kontaminována, na porážku, musí být nicméně dovozena z článku 5 směrnice 85/511. To vyplývá z čl. 5 odst. 4, který stanoví, že „příslušný orgán může rozšířit působnost opatření uvedených v odstavci 1 i na bezprostředně sousedící hospodářství v případě, že jejich umístění [...] nevyklučují možnost podezření z kontaminace“. Odstavec 1 se týká odebrání přiměřených vzorků k vyšetření v laboratoři. Podle nizozemské vlády je však odkaz na čl. 5 odst. 1 chybný a musí být vykládán jako odkaz na čl. 5 odst. 2, který se týká opatření, jako je porážka a likvidace zvířat. Tvrdí, že jiný výklad by upravuje odběr vzorků v hospodářstvích bezprostředně sousedících s hospodářstvím, kde je podezření na kontaminaci. Svě tvrzení

¹¹ — Viz bod 4 výše.

dokládá paralelou mezi směrnicí 85/511 a řadou jiných veterinárních směrnic¹² a odkazuje na bod 124 rozsudku Jippes a další, kde Soudní dvůr uvedl: „Preventivní porážka zvířat v hospodářstvích, kde byla zjištěna infekce jednoho nebo více zvířat, a zvířat, která mohou být kontaminována, v bezprostředně sousedících hospodářstvích, vyžaduje článek 5 směrnice 85/511.“¹³ Na jednání konaném v projednávaných věcech před Soudním dvorem Komise uvedla, že má rovněž za to, že odkaz na odstavec 1 v čl. 5 odst. 4 směrnice je chybný.

25. Úvodem je třeba předeslat, že odkaz na odstavec 1 v čl. 5 odst. 4 je totožný ve všech jazykových verzích směrnice 85/511¹⁴.

12 — Směrnice Rady 92/35/EHS ze dne 29. dubna 1992, kterou se stanoví pravidla a opatření pro tlumení moru koní (Úř. věst. L 157, s. 19; Zvl. vyd. 03/12, s. 294); směrnice Rady 92/40/EHS ze dne 19. května 1992, kterou se zavádějí opatření Společenství pro tlumení influenzy ptáků (Úř. věst. L 167, s. 1; Zvl. vyd. 03/12, s. 306); směrnice Rady 92/66/EHS ze dne 14. července 1992, kterou se zavádějí opatření Společenství pro tlumení newcastleské choroby (Úř. věst. L 260, s. 1; Zvl. vyd. 03/13, s. 83); směrnice Rady 92/119/EHS ze dne 17. prosince 1992, kterou se zavádějí obecná opatření Společenství pro tlumení některých nálezů zvířat a zvláštní opatření týkající se vezikulární choroby prasat (Úř. věst. 1993, L 62, s. 69; Zvl. vyd. 03/14, s. 71); směrnice Rady 2000/75/ES ze dne 20. listopadu 2000, kterou se stanoví zvláštní ustanovení týkající se tlumení a eradikace katarální horečky ovcí (Úř. věst. L 327, s. 74; Zvl. vyd. 03/31, s. 87); směrnice Rady 2001/89/ES ze dne 23. října 2001 o opatřeních Společenství pro tlumení klasického moru prasat (Úř. věst. L 316, s. 5; Zvl. vyd. 03/34, s. 234), a směrnice Rady 2002/60/ES ze dne 27. června 2002, kterou se stanoví zvláštní ustanovení pro tlumení afrického moru prasat a kterou se mění směrnice 92/119/EHS, pokud jde o lešňskou chorobu prasat a africký mor prasat (Úř. věst. L 192, s. 27; Zvl. vyd. 03/36, s. 252).

13 — Rozsudek ze dne 12. července 2001 (C-189/01, Recueil, s. I-5689).

14 — Podle ustálené judikatury Soudního dvora zahrnuje výklad ustanovení práva Společenství srovnání různých jazykových verzí (viz rozsudky ze dne 6. října 1982, CILFIT a další, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 18; ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, Recueil, s. I-5103, bod 28, a ze dne 30. ledna 2001, Španělsko v. Rada, C-36/98, Recueil, s. I-779, bod 47).

26. Soudní dvůr navíc ve svém rozsudku Met-Trans a Sagpol potvrdil, že není oprávněn převzít úlohu zákonodárce Společenství a vykládat ustanovení způsobem, který je v rozporu s jeho výslovným zněním¹⁵. V bodě 19 rozsudku Dánsko v. Komise Soudní dvůr navíc uvedl, že „právní předpisy Společenství musí být určité a jejich použití musí být předvídatelné pro subjekty, na které se vztahuje“¹⁶.

27. I pokud by tvrzení, že odkaz na odstavec 1 činí čl. 5 odst. 4 zbytečným, bylo správné, Soudní dvůr není příslušný zaměnit zjevně nejednoznačný křížový odkaz odkazem na jiný odstavec. V této souvislosti je třeba konstatovat, že čl. 5 odst. 1 opakuje ve vztahu k infikovaným zvířatům to, co čl. 4 odst. 1 již stanovil ve vztahu ke zvířatům podezřelým z infekce nebo kontaminace; čl. 5 odst. 4 může být považován za podobné opakované ustanovení, které potvrzuje, že ustanovení čl. 4 odst. 2 se rovněž použije v situaci, kdy je zjištěna infekce zvířat.

28. Konstatování Soudního dvora v rozsudku Jippes a další se skutečně jeví být v rozporu se zněním článku 5. Uvedené konstatování se však především týká jen

15 — Rozsudek ze dne 23. března 2000 (C-310/98 a C-406/98, Recueil, s. I-1797, bod 32).

16 — Rozsudek ze dne 15. prosince 1987 (348/85, Recueil, s. 5225). Viz také rozsudek ze dne 1. října 1998, Spojené království v. Komise (C-209/96, Recueil, s. I-5655, bod 35).

hospodářství bezprostředně sousedících s hospodářstvím, kde byla zjištěna nákaza jednoho nebo více zvířat. Přinejmenším u hospodářství manželů Van Schaijkových tomu tak není. Zvířata v tomto hospodářství byla preventivně usmrcena, protože se v okolí nacházelo hospodářství *podezřelé z kontaminace*.

29. Je navíc namístě připomenout, že konstatování uvedené v rozsudku Jippes a další je součástí pasáže týkající se právního základu rozhodnutí Komise 2001/246. V bodě 127 svého rozsudku Jippes a další Soudní dvůr došel k závěru, že právo Společenství představuje dostatečný právní základ pro přijetí uvedeného rozhodnutí. Mám za to, že takový závěr lze jednoduše dovodit ze dvou ustanovení zmiňovaných Soudním dvorem: čl. 13 odst. 3 směrnice 85/511 a čl. 10 odst. 4 směrnice 90/425, které se oba týkají rozhodnutí, které má přijmout Komise v případě výskytu slintavky a kulhavky. Tento závěr není dotčen ani opodstatněn zněním článku 5 směrnice 85/511, který Soudní dvůr rovněž zmínil, avšak který se týká opatření k tlumení kulhavky a slintavky činěných členskými státy.

30. Mám za to, že College van Beroep správně upozornil, že směrnice 85/511 neupravuje preventivní porážku zvířat podezřelých z infekce nebo kontaminace kulhavkou a slintavkou.

C — *Vylučuje směrnice 85/511 preventivní porážku?*

31. Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice 85/511 připouští dodatečná vnitrostátní opatření v rámci boje proti slintavce a kulhavce. K zodpovězení otázky položené předkládajícím soudem je třeba zkoumat, zda právo Společenství v rozhodné době upravovalo taxativně zacházení se vzplanutím slintavky a kulhavky ve Společenství, které by vyloučilo dodatečná vnitrostátní opatření.

32. Směrnice 85/511 nedává výslovně členským státům prostor pro přijetí přísnějších opatření, než jsou ta, která jsou upravena uvedenou směrnicí. Takovouto možnost je nicméně možné dovodit; podle ustálené judikatury je třeba přihlížet ke znění, účelu a struktuře směrnice¹⁷.

33. V této souvislosti nizozemská vláda, jakož i řecká, irská a italská vláda a vláda Spojeného království, mají za to, že cíl směrnice spočívající v okamžitém a účinném tlumení jakéhokoli výskytu slin-

17 — Viz například, rozsudky ze dne 19. října 1995, Hönic (C-128/94, Recueil, s. I-3389, bod 9); ze dne 19. března 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Recueil, s. I-1251, bod 49), a ze dne 25. dubna 2002, Komise v. Francie (C-52/00, Recueil, s. I-3827, bod 16).

tavky a kulhavky dává členským státům možnost učinit taková opatření, jako jsou preventivní porážky. Komise tento argument v zásadě podporuje a zdůrazňuje, že směrnice 90/423 naznačuje volbu mezi politikou očkování a politikou vymýcení, nedotýká se však jiných opatření k tlumení slintavky a kulhavky.

34. A. Tempelman a manželé Van Schaijk uvedli řadu důvodů, proč dle jejich názoru směrnice 85/511 obsahuje taxativní úpravu. Upozorňují zaprvé na rozdíl mezi zněním článku 1 uvedené směrnice před a po novelizaci směrnicí 90/423. Konstatují, že před novelizací uvedený článek výslovně stanovil, že směrnice obsahuje minimální opatření Společenství pro tlumení choroby; po novelizaci bylo slovo „minimální“ odstraněno. Odkazují navíc na odůvodnění směrnice 90/423, zejména bod, který stanoví, že „je nezbytné zavést jednotnou politiku v celém Společenství“.

35. Tyto argumenty nepovažují za přesvědčivé. Článek 1 směrnice 85/511 před novelizací směrnicí 90/423 stanovil: „Tato směrnice definuje minimální opatření Společenství, která mají být použita k tlumení v případech vzplanutí slintavky a kulhavky jakéhokoli typu viru [...]. Tato směrnice se nedotýká politiky členských států pro pro-

fylaktické očkování.“ Směrnice 85/511 byla změněna, aby byla v celém Společenství zavedena politika neočkování, jakož i přísná pravidla a podmínky pro nouzové očkování v nouzových situacích¹⁸. Novelizující směrnice 90/423 výslovně ruší politiku profylaktického očkování a zavádí v celém Společenství jednotnou politiku neočkování, doprovozenou politikou porážky a likvidace („vymýcení“) všech nakažených zvířat¹⁹. Článek 1 směrnice 85/511 byl nahrazen jiným zněním a odkaz na „minimální“ opatření a politiku očkování členských států byl vypuštěn. Jak argumentuje nizozemská vláda ve svém písemném vyjádření pro Soudní dvůr, změna článku 1 by měla být v zásadě vnímána ve světle zavedení politiky neočkování ve Společenství. Směrnicí 85/511, ve znění směrnice 90/423, je třeba vykládat v tom smyslu, že směřuje k vytvoření vnitřního trhu se zemědělskými produkty, pro které je považována za nutnou, jak je stanoveno v odůvodnění poslední jmenované směrnice, jednotná politika očkování. Jak poznamenává Hospodářský a sociální výbor ve svém stanovisku k návrhu změny směrnice 85/511, stávající systém různých vnitrostátních politik očkování je neudržitelný, pokud má být uvolněn obchod se zvířaty uvnitř Společenství²⁰. Ze změny článku 1 a preambule směrnice

18 — Viz článek 13 směrnice 85/511.

19 — Viz odůvodnění směrnice 90/423.

20 — Úř. věst. 1990 C 62, s. 44.

90/423 nelze dovozovat, že opatření, která se nijak nedotýkají politiky neočkování ve Společenství, jsou vyloučena směrnicí 85/511²¹.

38. Zprvč, jak jsem uvedl výše, znění čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425 částečně vychází z premisy, že předpisy Společenství pro tlumení nákaz zvířat nemusí být taxativní²³.

36. A. Tempelman a manželé Van Schaijk zdůrazňují, že směrnice 85/511 upravuje podrobný soubor opatření pro zvláštní situace. Odkazují zejména na článek 4, který stanoví podrobná opatření týkající se zvířat podezřelých z infekce, nikoli však jejich porážku; na článek 5, který stanoví opatření týkající se kontaminovaných zvířat, včetně jejich porážky, a na článek 6, který stanoví výjimku z článku 5 ve zvláštních případech.

37. V této souvislosti je třeba nejprve zdůraznit, že ze skutečnosti, že směrnice nestanoví porážku zvířat, která mohou být kontaminována, nevyplývá bez dalšího, že taková opatření vylučuje. Nemám tedy za to, že míra podrobnosti směrnice 85/511 odůvodňuje *a contrario* závěr, že je vyloučena možnost přijetí dodatečných opatření. Důkaz opaku je přijatelný pouze tehdy, pokud se jiný výklad nejeví vhodným²². V projednávané věci tomu tak není.

39. Zadruhé, podle článku 249 ES, směrnice ponechává „volb[*u*] formy a prostředků [...] vnitrostátním orgánům“, což v zásadě naznačuje prostor pro jednání členských států. Výsledek, kterého má směrnice 85/511 dosáhnout, je účinné vymýcení slintavky a kulhavky v rámci politiky neočkování. To znamená, že některá opatření pro tlumení slintavky a kulhavky jsou předepsána, zatímco jiná opatření jsou výslovně zakázána. To však nevylučuje přijetí jiných opatření pro tlumení této choroby, pokud nebudou v rozporu s cílem a ustanoveními směrnice – a zejména s jednotnou politikou neočkování. S ohledem na cíl směrnice 85/511 mám za to, že pokud by zákonodárce Společenství zamýšlel zakázat taková opatření směřující k boji proti slintavce a kulhavce, jako je opatření dotčené ve věcech v původním řízení, začlenil by do směrnice výslovně ustanovení v tomto směru²⁴.

21 — Na některých místech směrnice 85/511 jednoznačně stanoví minimální standardy. Článek 9 stanoví minimální poloměr ochranného pásma a pásma dozoru; článek 5 stanoví, že „zvířata vnitřních druhů mohou být zařazena do hospodářství nejdříve 21 dnů po dokončení čistoty a dezinfekce“.

22 — Rozsudek ze dne 13. června 1958, Meroni v. Vysoký úřad (9/56, Recueil, s. 9, body 26 a 27).

23 — Viz bod 20 výše.

24 — Viz rozsudek ze dne 25. listopadu 1992, Komise v. Belgie (C-376/90, Recueil, s. I-6153, bod 27).

40. Konečně, směrnice Rady 2003/85/ES, kterou byla zrušena směrnice 85/511, obsahuje dokonce ještě širší a podrobnější režim tlumení slintavky a kulhavky – včetně preventivního eradikačního programu – poskytuje nicméně členským státům možnost přijmout přísnější opatření²⁵.

o preventivních eradikačních programech²⁷, a činí tak i řada jiných směrnic o tlumení nákaz zvířat²⁸.

41. Podle manželů Van Schaijkových je třeba přihlížet k tomu, že porážka zvířat je vnímána ve Společenství jako nežádoucí, jak potvrzuje i směrnice Rady 2003/85, která byla přijata po vzplanutí v roce 2001²⁶.

43. Mám tedy za to, že směrnice 85/511 nebrání členským státům učinit taková dodatečná opatření v rámci boje proti slintavce a kulhavce, jakým je preventivní porážka zvířat podezřelých z infekce nebo kontaminace slintavkou a kulhavkou.

42. Je samozřejmě třeba souhlasit s tím, že ochrana života a dobrých životních podmínek dobytka vyžaduje náležitou pozornost. Argument manželů Van Schaijkových, že porážka zvířat je obecně ve Společenství považována za nežádoucí, neznamená, že směrnice 85/511 neponechává prostor pro preventivní porážky. Ve skutečnosti, směrnice 2003/85, které se manželé Van Schaijk dovolávají, obsahuje ustanovení

D — Meze pravomoci členských států přijmout dodatečná opatření v rámci boje proti nákaze

44. Podstatou třetí otázky College van Beroep je, jaké jsou meze uložené členským státům právem Společenství, co se týče přijetí jiných opatření v rámci boje proti slintavce a kulhavce, než jsou stanovena směrnicí 85/511.

45. Jak jsem uvedl výše, směrnici 85/511 je třeba posuzovat v kontextu postupu stano-

25 — Viz čl. 1 odst. 1 písm. a) a čl. 1 odst. 2 směrnice 2003/85.

26 — Směrnice Rady 2003/85/ES ze dne 29. září 2003, kterou se stanoví opatření Společenství pro tlumení slintavky a kulhavky, zruší směrnice 85/511/EHS a rozhodnutí 89/531/EHS a 91/665/EHS a mění směrnice 92/46/EHS (Úř. věst. L 306, s. 1; Zvl. vyd. 03/41, s. 5).

27 — Článek 8 směrnice 2003/85.

28 — Viz například čl. 5 odst. 1 písm. a) a čl. 5 odst. 2 směrnice 92/40 a čl. 5 odst. 1 písm. a) a čl. 5 odst. 2 směrnice 92/66.

veného v článku 10 směrnice 90/425, jehož cílem je zamezit tomu, aby členské státy jednostranně činily a udržovaly preventivní opatření vytvářející překážky pro obchod uvnitř Společenství. Z rozsudku Komise v. Portugalsko vyplývá, že členské státy nemají pravomoc provádět preventivní opatření pro tlumení kulhavky a slintavky mimo rámec systému stanoveného článkem 10 směrnice 90/425²⁹. Taková vnitrostátní opatření musí být tedy přijata způsobem, který je v souladu s požadavky uvedeného ustanovení³⁰. To znamená, že uvedená opatření musí být neprodleně oznámena ostatním členskými státy a Komisi, jak vyžaduje poslední pododstavec čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425. Komise a dotčený členský stát musí na základě povinnosti loajální spolupráce, která je základem článku 10 ES, poctivě spolupracovat při přijímání ochranných opatření³¹.

působnosti práva Společenství slučitelná s obecnými zásadami práva Společenství, jako je zásada proporcionality³². Na základě této zásady musí být opatření Společenství přiměřená a nezbytná k dosažení oprávněných cílů, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření, a způsobené nevýhody nesmí být nepřiměřené ve vztahu ke sledovaným cílům³³.

46. Podle ustálené judikatury musí být navíc vnitrostátní opatření spadající do oblasti

47. Jak uplatnili manželé Van Schaijk při jednání, obecné zásady práva Společenství zahrnují i taková základní práva, jako je vlastnické právo.³⁴ V této souvislosti přísluší vnitrostátnímu soudu ověřit, že omezení vlastnického práva vyplývající z dodatečných vnitrostátních opatření pro tlumení slintavky a kulhavky nepředstavují s přihlédnutím ke sledovanému cíli nepřiměřené a neospravedlnitelné zásah, který zasahuje do samotné podstaty vlastnického práva³⁵.

29 — Výše uvedený rozsudek, bod 19. Viz také stanovisko generálního advokáta Tesaura v uvedené věci, body 8 a 9. Soudní dvůr rovněž uvedl v rozsudku ze dne 22. října 2002, National Farmers' Union (C-241/01, Recueil, s. I-9079, bod 50), že „v právním společenství, které tvoří Evropské společenství, jsou členské státy povinny splnit ustanovení Smlouvy a zejména jednat v rámci postupů stanovených Smlouvou a použitelnými právními předpisy“.

30 — Viz, pokud jde o ochranná opatření přijímaná členskými státy, určení, rozsudek ze dne 3. července 2003, Lennox (C-220/01, Recueil, s. I-7091, body 68 až 76).

31 — Viz analogicky rozsudky National Farmers' Union, uvedený výše, bod 60, a ze dne 8. ledna 2002, Van den Bor (C-428/99, Recueil, s. I-127, bod 47).

32 — Výše uvedený rozsudek Lennox, bod 76. Viz také rozsudky ze dne 5. května 1998, Spojené království v. Komise (C-180/96, Recueil, s. I-2265, bod 96), a ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další (C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 13). Je třeba poznamenat, že v projednávaných věcech Nizozemsko využilo své posuzovací pravomoci, kterou jí ponechalo ustanovení Společenství, jež Nizozemsko provádělo, tedy čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425 (viz bod 20 a zejména poznámku 10 výše). Viz rozsudky ze dne 24. března 1994, Bostock (C-2/92, Recueil, s. I-955, bod 16), a ze dne 13. dubna 2000, Karlsson a další (C-292/97, Recueil, s. I-2737, bod 37).

33 — Výše uvedený rozsudek Fedesa a další, bod 13.

34 — Viz například rozsudky ze dne 13. prosince 1979, Hauer (44/79, Recueil, s. 3727, body 15 a 17), a ze dne 10. července 2003, Booker Aquaculture a Hydro Seafood (C-20/00 a C-64/00, Recueil, s. I-7411, body 65 a 67).

35 — Výše uvedený rozsudek Booker Aquaculture a Hydro Seafood, bod 79 a 88.

IV — Závěry

48. Zastávám proto stanovisko, že by Soudní dvůr měl na otázky položené College van Beroep voor het bedrijfsleven odpovědět takto:

- „1) Směrnice Rady 85/511/EHS ze dne 18. listopadu 1985, kterou se zavádějí opatření Společenství pro tlumení slintavky a kulhavky, neupravuje preventivní porážku zvířat podezřelých z nákazy nebo kontaminace kulhavkou a slintavkou.
- 2) Směrnice 85/511/EHS nebrání členským státům přijmout taková dodatečná opatření v rámci boje proti kulhavce a slintavce, jako je preventivní porážka zvířat podezřelých z nákazy nebo kontaminace kulhavkou a slintavkou.
- 3) Dodatečná opatření pro tlumení slintavky a kulhavky přijatá členskými státy jako doplněk k opatřením stanoveným směrnicí 85/511 musí být přijata způsobem, který je v souladu s požadavky článku 10 směrnice 90/425/EHS ze dne 26. června 1990 o veterinárních a zootechnických kontrolách v obchodu s některými živými zvířaty a produkty uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu, v rámci loajální spolupráce s Komisí a musí být slučitelná s obecnými zásadami práva Společenství, jako je zásada proporcionality a vlastnické právo.“