

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

ANTONIA TIZZANA

přednesené dne 7. dubna 2005<sup>1</sup>

1. Jednotlivými usneseními<sup>2</sup> požádaly tři soudy ze tří členských států (a sice High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Spojené království), Consiglio di Stato (Itálie) a Rechtbank te 's-Gravenhage (Nizozemsko) Soudní dvůr, aby se na základě článku 234 ES vyslovil k platnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/2/ES ze dne 28. ledna 2002, kterou se mění směrnice Rady 79/373/EHS o oběhu krmných směsí a zrušuje směrnice Komise 91/357/EHS<sup>3</sup> (dále jen „směrnice 2002/2“ nebo pouze „směrnice“).

porcionality a základní právo na vlastnictví. Italský soud se nadto dotázal Soudního dvora ohledně platnosti směrnice z hlediska zásady obezřetnosti a zákazu diskriminace a nizozemský soud v této souvislosti poukázal také na zásadu svobody podnikání.

2. Všechny tyto soudy se zejména tážl, zda uvedená směrnice tím, že výrobcům krmiv ukládá povinnost uvádět na etiketách a sdělovat zákazníkům na jejich žádost množství krmných surovin použitých ve svých výrobcích, je neplatná, protože je založena na nesprávném právním základu či každopádně protože porušuje zásadu pro-

3. Consiglio di Stato a Rechtbank te 's-Gravenhage položily konečně i několik otázek ohledně výkladu. První z nich se konkrétněji a stále ještě v souvislosti se směrnicí táže, zda je tato použitelná, aniž byl přijat zvláštní seznam krmných surovin použitelných v krmných směsích, a druhý naopak hledá z obecnějšího hlediska odpověď na otázku, zda vnitrostátní správní orgány mohou podobně jako soudní orgány odložit provádění vnitrostátních opatření provádějících ustanovení práva Společenství, o jejichž platnosti existují pochybnosti.

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Usnesení High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) ze dne 6. října 2003; usnesení Consiglio di Stato ze dne 4. prosince 2003, a usnesení Rechtbank te 's-Gravenhage ze dne 22. dubna 2004.

3 — Úř. věst. L 63, s. 23; Zvl. vyd. 03/35, s. 245.

## I – Právo Společenství

proti nejzávažnějším chorobám podporou výzkumu jejich příčin, přenosu a jejich předcházení, jakož i zdravotnické informace a zdravotní výchovu.

*Článek 152 ES*

[...]

4. Až do přijetí Amsterodamské Smlouvy musela být opatření v oblasti společné zemědělské politiky sledující rovněž cíle ochrany veřejného zdraví přijímána konzultačním postupem na základě článku 37 ES.

4. Rada přispívá postupem podle článku 251 po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů k dosažení cílů uvedených v tomto článku přijímáním následujících opatření:

5. Po vstupu této smlouvy v platnost mohou být některá z těchto opatření založena na článku 152 ES, který na základě provedených změn zní následovně:

[...]

„1. Při vymezení a provádění všech politik a činností Společenství je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví.

b) odchylně od článku 37 opatření ve veterinární a rostlinolékařské oblasti, která mají za svůj přímý cíl<sup>4</sup> ochranu veřejného zdraví;

Činnost Společenství doplňuje politiku členských států a je zaměřena na zlepšování veřejného zdraví, předcházení lidským nemocem a odstraňování příčin ohrožení lidského zdraví. Tato činnost zahrnuje boj

[...]“

4 – Tato poznámka pod čarou se týká pouze italské verze stanoviska.

*Právní úprava Společenství týkající se označování krmných směsí a směrnice 2002/2*

6. Výroba a uvádění krmných směsí na trh se řídí směrnicí Rady 79/373/EHS ze dne 2. dubna 1979 (dále jen „směrnice 79/373“)<sup>5</sup>.

7. Tato směrnice byla několikrát změněna různými směrnicemi, a zejména v části, která je konkrétně předmětem zájmu v projednávané věci a která se týká označování krmných směsí pro užitková zvířata.

8. K první změně v tomto ohledu došlo směrnicí 90/44/EHS (dále jen „směrnice 90/44“)<sup>6</sup>. Ta harmonizovala požadavky v oblasti označování pomocí systému „pružného prohlášení“ (osmý bod odůvodnění), podle nějž měla osoba odpovědná za označování uvést použité krmné suroviny v sestupném pořadí podle hmotnosti, avšak nebyla povinna upřesnit množství. Krom toho si mohla zvolit, zda tyto suroviny označí jejich specifickým názvem, nebo obecným označením kategorie, do níž náleží (čl. 1 bod 5).

9. Krize týkající se bovinní spongiformní encefalopatie (dále jen „BSE“) a dioxinová krize přiměly zákonodárce, aby výše uvedený systém opustil a stanovil ve směrnici 2002/2 přijaté na základě čl. 152 ES odst. 4 písm. b) přísnější režim „otevřeného prohlášení“.

10. Tyto krize totiž podle názoru zákonodárce jasně prokázaly nepřiměřenost stávající právní úpravy a odhalily „potřebu podrobnějších informací o jakosti a množství týkajících se složení krmných směsí“ (čtvrtý bod odůvodnění). Podrobné informace zejména o množství totiž představují nejen „[důležitou informaci] pro chovatele“ (osmý bod odůvodnění), ale také dle mínění zákonodárce „prosp[ívají] veřejnému zdraví“, neboť „mohou napomoci k zajištění toho, že případně kontaminované krmné suroviny budou moci být vysledovány až ke specifickým šaržím“. Krom toho „umožní předejít zneškodňování produktů, které nepředstavují pro veřejné zdraví závažné riziko“ (pátý bod odůvodnění).

11. Na základě čl. 1 bodu 1 písm. a) směrnice 2002/2, kterým se mění čl. 5 odst. 1 písm. j) směrnice 79/373, tedy musí označení napříště zahrnovat také:

„referenční číslo šarže“.

5 — Směrnice Rady 79/373/EHS ze dne 2. dubna 1979 o uvádění krmných směsí na trh (Úř. věst. L 86, s. 30; Zvl. vyd. 03/04, s. 50).

6 — Směrnice Rady 90/44/EHS ze dne 22. ledna 1990, kterou se mění směrnice 79/373/EHS o uvádění krmných směsí na trh (Úř. věst. L 27, s. 35; Zvl. vyd. 03/10, s. 16).

12. Krom toho na základě čl. 1 bodu 1 písm. b), který mění čl. 5 odst. 1 směrnice 79/373 tak, že do něj doplňuje písm. l), musí označení rovněž obsahovat:

a) krmné směsi určené pro jiná než domácí zvířata:

„[V] případě krmných směsí s výjimkou těch, které jsou určeny pro domácí zvířata, údaj „přesná hmotnostní procenta krmných surovin použitých v tomto krmivu lze získat od: [...] (jméno nebo obchodní firma, adresa nebo sídlo, telefonní číslo a elektronická adresa osoby odpovědné za údaje uvedené v tomto odstavci). Tyto informace se poskytují na žádost zákazníka.“

i) výčet krmných surovin s uvedením hmotnostních procent v krmné směsi v sestupném pořadí;

ii) pokud jde o výše uvedená procenta, povoluje se odchylka  $\pm 15\%$  od prohlášené hodnoty;

[...]“

13. Článek 1 bod 4, který mění článek 5c směrnice 79/373, stanoví mimo jiné:

„1. Veškeré krmné suroviny použité v krmných směsích se uvádějí pod svými specifickými názvy.

14. Článek 1 bod 5, který do článku 12 směrnice 79/373 vkládá druhý pododstavec, konečně stanoví, že:

2. Uvádění výčtu krmných surovin podléhá těmto pravidlům:

„[Členské státy] stanoví, že výrobci krmných směsí jsou povinni na požádání zpřístupnit orgánům odpovědným za provádění úředních kontrol jakékoliv dokumenty týkající se složení krmiv určených k uvedení do oběhu, které umožňují ověření správnosti informací uvedených na označení.“

15. V souvislosti s projednávanou věcí je třeba nakonec připomenout, že v desátém bodě odůvodnění směrnice 2002/2, tedy mimo její normativní text, byla Komise vyzvána, aby předložila „[n]a základě studie proveditelnosti [...] nejpozději do 31. prosince 2002 Evropskému parlamentu a Radě zprávu doprovázenou vhodným návrhem na vytvoření přesného seznamu, a to s ohledem na závěry zprávy“.

16. Na základě tohoto pokynu předložila Komise dne 24. dubna 2003 zprávu [KOM (2003) 178 konečné], v níž však prohlásila, že vytvoření „přesného seznamu“, to znamená „taxativního seznamu krmných surovin, které jsou na základě jejího posouzení považovány za nezávadné pro zdraví lidí či zvířat, a mohou být tedy používány v krmivech“, „není rozhodující pro zajištění bezpečnosti krmiv“. Na základě této úvahy se Komise rozhodla nepředkládat návrh v tomto smyslu<sup>7</sup>.

*Nařízení (ES) č. 178/2002*

17. Na tomto místě je rovněž třeba uvést nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES)

č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin<sup>8</sup>, i když nemá přímo význam pro řešení projednávané věci.

18. V souladu s čl. 3 bodem 15 tohoto nařízení se „sledovatelnost“ rozumí:

„možnost najít a vysledovat ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce potravinu, krmivo, hospodářské zvíře nebo látku, která je určena k přimíšení do potravin nebo krmiva, nebo u níž se očekává, že takto přimíšena bude.“

19. Článek 7 odst. 1, který je věnován zásadě obezřetnosti, mimoto stanoví:

„Za zvláštních okolností, kdy je po zhodnocení dostupných informací zjištěna možnost

<sup>7</sup> – Zpráva Komise ze dne 24. dubna 2003 o proveditelnosti přesného seznamu krmných surovin.

<sup>8</sup> – Úř. věst. L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463.

škodlivých účinků na zdraví, kdy však přetrvává vědecká nejistota, mohou být přijata předběžná opatření v rámci řízení rizika nezbytná k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví zvolené ve Společenství, dokud nebudou k dispozici další vědecké informace pro komplexnější hodnocení rizika.“

## II – Vnitrostátní právní úpravy

20. Směrnice 2002/2 byla provedena:

- ve Spojeném království Feeding Stuffs (Sampling and Analysis) a Feeding Stuffs (Enforcement) (Amendment) (England) Regulations 2003 (právní úprava týkající se vzorkování a analýzy krmiv, respektive prováděcí právní úprava pro Anglii; dále jen „anglická právní úprava“)<sup>9</sup>, jimiž se mění Feeding Stuffs Regulations 2000<sup>10</sup>;

- v Itálii nařízením Ministero delle Politiche agricole e forestali (ministra pro

zemědělskou a lesní politiku) ze dne 25. června 2003, kterým se doplňují a mění přílohy zákona č. 281 ze dne 15. února 1963, které upravují přípravu a uvádění krmiv na trh, na základě směrnice 2002/2/ES ze dne 28. ledna 2002 (dále jen „italské nařízení“)<sup>11</sup>;

- v Nizozemsku nařízením č. PDV-25 ze dne 11. dubna 2003 (dále jen „nizozemské nařízení“)<sup>12</sup>, kterým se mění Verordening PDV diervoeders 2003 (nařízení Productschap Diervoeder o krmivech z roku 2003).

## III – Skutkový stav a řízení

*Ve věci C-453/03*

21. Výrobci krmných směsí ABNA Ltd, Denis Brinicombe (sdružení), BOCM Pauls Ltd, Devenish Nutrition Ltd, Nutrition Services (International) Ltd a Primary Diets

9 — SI 2003/1503.

10 — SI 2000/2481.

11 — GURI č. 181 ze dne 6. srpna 2003.

12 — PBO-blad č. 42 ze dne 27. června 2003.

Ltd (dále jen společně „ABNA“) podali dne 8. září 2003 žalobu k High Court of Justice, již napadli anglickou právní úpravu provádějící směrnici 2002/2.

c) porušení zásady proporcionality?“

22. Výše uvedený soud měl vážné pochybnosti o platnosti ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice a dospěl k názoru, že použití odpovídajících vnitrostátních prováděcích předpisů může ABNA způsobit vážnou a nenapravitelnou škodu, pročež se rozhodl předběžně odložit provádění těchto prováděcích opatření a zároveň předložit Soudnímu dvoru následující otázku:

23. V takto zahájeném řízení předložily svá písemná vyjádření ABNA, vlády Spojeného království, Francouzské republiky, Řecké republiky, Španělského království a Nizozemského království, jakož i Evropský parlament, Rada a Komise.

*Ve spojených věcech C-11/04 a C-12/04*

Věc C-11/04

„Jsou ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) nebo čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2 v rozsahu, v němž mění čl. 5c odst. 2 písm. a) směrnice 79/373 tak, že ukládají povinnost uvést výčet procent, neplatná pro:

a) nedostatek právního základu v čl. 152 odst. 4 písm. b) ES;

24. Žalobou došlou dne 17. září 2003 napadly společnosti Fratelli Martini & C. SpA a Cargill Srl (dále jen společně „Martini“), které taktéž působí v odvětví výroby krmiv, italské nařízení provádějící směrnici 2002/2 před Tribunale Amministrativo del Lazio (dále jen „TAR“), přičemž se domáhaly předběžného odkladu provádění tohoto nařízení a jeho následného zrušení pro rozpor s právem Společenství a vnitrostátním právem.

b) porušení základního práva na vlastnictví;

25. TAR zamítl návrh na vydání předběžných opatření. Proti zamítavému usne-

sení bylo podáno odvolání ke Consiglio di Stato.

26. Consiglio di Stato, který měl stejně jako anglický soud vážné pochybnosti o platnosti směrnice 2002/2, zejména s ohledem na skutečnost, že ukládá uvádění podrobných informací o množství také pro krmiva rostlinného původu, která podle tohoto soudu nepředstavují hrozbu pro veřejné zdraví, odložil usnesením ze dne 11. listopadu 2003 provádění napadeného vnitrostátního předpisu. Poté Soudnímu dvoru položil jiným aktem následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 152 ES odst. 4 písm. b) vykládán v tom smyslu, že může představovat správný právní základ pro přijetí ustanovení v oblasti označování, která jsou obsažena ve směrnici 2002/2/ES, i když se vztahují k označování krmiv rostlinného původu?

2) Je směrnice 2002/2/ES, pokud jde o to, že ukládá povinnost přesně uvést suroviny obsažené v krmných směsích, která je považována za použitelnou rovněž na krmiva rostlinného původu, odůvodněná na základě zásady obezřetnosti při neexistenci analýzy rizik založené na vědeckých studiích, která by předpokládala uložení tohoto opatření obezřetnosti z důvodu možného vzájemného vztahu mezi množstvím

použitých krmných surovin a rizikem nemocí, kterým je třeba předcházet, a, v každém případě, je odůvodněná ve vztahu k zásadě proporcionality, pokud jde o to, že považuje za nedostatečné pro dosažení cílů veřejného zdraví, jež má toto opatření sledovat, povinnosti uvádět informace, které se vztahují na výrobce krmiv vůči veřejným orgánům, které mají povinnost mlčenlivosti a jsou oprávněny provádět kontroly mající za cíl ochranu zdraví, vzhledem k tomu, že tato směrnice naopak ukládá obecnou právní úpravu týkající se povinnosti uvést na etiketách krmiv rostlinného původu množstevní procenta použitých surovin?

3) Porušuje směrnice 2002/2/ES v rozsahu, v němž nedodržuje zásadu proporcionality, základní právo na vlastnictví, které je přiznáno občanům členských států?“

Věc C-12/04

27. Společnost Ferrari Mangimi Srl a Associazione nazionale tra i produttori di



alimenti zootechnici – ASSALZOO (dále jen společně „Ferrari Mangimi“) taktéž napadly italské nařízení jinou žalobou podanou TAR a rovněž se domáhaly předběžného odkladu provádění nařízení a jeho následného zrušení.

28. Stejně jako v případech předcházejících žalobkyň TAR zamítl návrh na vydání předběžných opatření. Také v tomto případě bylo proti zamítavému usnesení podáno odvolání ke Consiglio di Stato, který po předběžném odkladu provádění napadeného nařízení položil Soudnímu dvoru na základě článku 234 ES obdobné otázky ohledně platnosti směrnice 2002/2 a navíc jednu otázku ohledně výkladu; tyto otázky znějí:

„1) Musí být čl. 152 ES odst. 4 písm. b) vykládán v tom smyslu, že může představovat správný právní základ pro přijetí ustanovení v oblasti označování, která jsou obsažena ve směrnici 2002/2/ES, i když se vztahují k označování krmiv rostlinného původu?

2) Je směrnice 2002/2/ES, pokud jde o to, že ukládá povinnost přesně uvést suroviny obsažené v krmných směsích, která je považována za použitelnou rovněž na krmiva rostlinného původu, odůvodněná na základě zásady obezřetnosti při neexistenci analýzy rizik založené

na vědeckých studiích, která by předpokládala uložení tohoto opatření obezřetnosti z důvodu možného vzájemného vztahu mezi množstvím použitých krmných surovin a rizikem nemoci, kterým je třeba předcházet, a v každém případě je odůvodněná ve vztahu k zásadě proporcionality, pokud jde o to, že považuje za nedostatečné pro dosažení cílů veřejného zdraví, jež má toto opatření sledovat, povinnosti uvádět informace, které se vztahují na výrobce krmiv vůči veřejným orgánům, které mají povinnost mlčenlivosti a jsou oprávněny provádět kontroly mající za cíl ochranu zdraví, vzhledem k tomu, že tato směrnice naopak ukládá obecnou právní úpravu týkající se povinnosti uvést na etiketách krmiv rostlinného původu množstevní procenta použitých surovin?

3) Musí být směrnice 2002/2/ES vykládána v tom smyslu, že její použití, a proto i její účinnost, podléhá přijetí přesného seznamu krmných surovin označených jejich specifickými názvy, tak jak je to upřesněno v desátém bodu odůvodnění a ve zprávě Komise [KOM (2003) 178 konečné] ze dne 24. dubna 2003, nebo má být směrnice použita v členských státech před přijetím přesného seznamu

surovin stanoveného směrnici, přičemž se uplatní výčet krmných surovin, obsažených v krmných směsích, v němž se uvedou názvy a obecné definice obchodních skupin těchto surovin?

*Ve věci C-194/04*

- 4) Musí být směrnice 2002/2/ES považována za protiprávní pro porušení zásady rovného zacházení a zásady zákazu diskriminace v neprospěch výrobců krmiv oproti výrobcům potravin určených k lidské spotřebě v rozsahu, v němž výrobci krmiv podléhají režimu, který ukládá povinnost uvádět množství krmných surovin obsažených v krmných směsích?"

31. V nizozemské věci proti sobě stojí Productschap Diervoeder (dále jen „Productschap“) a Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi (dále jen „Nevedi“).

32. Productschap je nizozemskou veřejnoprávní organizací oprávněnou přijímat nařízení týkající se krmiv; účinnost těchto nařízení je však podmíněna schválením ministra pro zemědělství, přírodu a kvalitu potravin a krmiv (dále jen „ministr“).

#### Řízení před Soudním dvorem

29. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 25. března 2004 byly věci C-11/04 a C-12/04 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení a rozsudku.

30. Martini, Ferrari Mangimi, řecká a španělská vláda, jakož i Evropský parlament, Rada a Komise předložily vyjádření v písemné části řízení.

33. Productschap provedl včas směrnici 2002/2 přijetím nařízení, které bylo řádně schváleno ministrem, načež dospěl k názoru, že uvedená směrnice je neplatná. Z tohoto důvodu připravil nové nařízení, kterým mělo být již účinné nařízení zrušeno.

34. Toto nové nařízení však nezískalo nezbytný souhlas ministra, který měl za to, že odklad provádění opatření provádějících směrnici, provedený v čistě správním rámci, by byl neslučitelný s právem Společenství, které tuto pravomoc vyhrazuje toliko vnitrostátním soudům.

35. Vzhledem k tomu, že vládní orgány tak samy přímo neučinily, podalo Nevedí k Rechtbank te 's-Gravenhage návrh na předběžný odklad provádění nařízení Productschap.

ukládají povinnost uvést procenta, neplatná pro:

36. Nizozemský soud dospěl k závěru, že směrnici stanovená povinnost uvést hmotnostní procenta krmných surovin použitých v krmívech nemá na rozdíl od toho, co požaduje článek 152 ES, přímou souvislost s ochranou veřejného zdraví a nutí výrobce odhalit svým soutěžitelům důvěrné informace, které mají pro jejich podniky zásadní význam.

a) nedostatek právního základu v čl. 152 ES odst. 4 písm. b) ;

b) porušení základních práv, jako jsou právo na vlastnictví a právo na svobodný výkon povolání;

37. Za těchto okolností a také s ohledem na otázku platnosti, která již byla Soudnímu dvoru položena anglickým soudem, nizozemský soudce vyhověl návrhu na vydání předběžných opatření a zároveň položil Soudnímu dvoru na základě článku 234 ES následující předběžné otázky:

c) porušení zásady proporcionality?

„1) Jsou ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) nebo čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2 v rozsahu, v němž mění čl. 5c odst. 2 písm. a) směrnice 79/373 tím, že

2) Pokud jsou splněny podmínky, za kterých může vnitrostátní soudce členského státu odložit použití aktu evropských orgánů, který je napaden, zvláště pokud otázka platnosti tohoto sporného aktu byla již předložena Soudnímu dvoru soudem téhož členského státu, mohou také příslušné vnitrostátní orgány jiných členských států bez soudního zásahu odložit použití tohoto napadeného aktu až do doby, než Soudní dvůr rozhodne o jeho platnosti?“

38. V takto zahájeném řízení předložily svá písemná vyjádření Nevedi, nizozemská, řecká a italská vláda, jakož i Evropský parlament, Rada a Komise.

směsí pro užitková zvířata ukládají povinnost:

39. Dne 30. listopadu 2004 se v této věci, ve věci C-453/03 a ve spojených věcech C-11/04 a C-12/04 konalo společné jednání, jehož se účastnily ABNA, Martini, Ferrari Mangimi, Nevedi (dále jen společně „žalobci ve sporech v původních řízeních“), italská, nizozemská, dánská, francouzská, řecká a španělská vláda, jakož i Evropský parlament, Rada a Komise.

— uvést na etiketě výčet použitých krmných surovin s upřesněním procentního podílu každé z nich, s odchylkou  $\pm 15$  %, ve vztahu k celkové hmotnosti krmné směsi (čl. 1 bod 4);

— sdělit zákazníkům, kteří o to požádají, přesné hmotnostní procento každé krmné suroviny v krmné směsi [čl. 1 bod 1 písm. b)];

#### IV – Právní analýza

40. Jak již bylo uvedeno, ve výše uvedených věcech vyvstávají v podstatě tři otázky.

42. Tato ustanovení totiž mohla být podle názoru předkládajících soudů přijata na nesprávném právním základě [čl. 152 ES odst. 4 písm. b) namísto článku 37 ] a mohla by porušovat základní práva na vlastnictví a na svobodu podnikání, jakož i zásady proporcionality, omezitelnosti a zákazu diskriminace.

41. Hlavní otázka se týká platnosti ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2, která výrobci krmných

43. Jak jsem již uvedl, italský soudce položil ve věci C-12/04 vedle této otázky také otázku ohledně výkladu týkající se možnosti použít směrnici 2002/2 při neexistenci zvláštního přesného seznamu krmných surovin, které mohou být použity v krmných směsích.

44. Konečně, i třetí otázka se svou povahou týká výkladu. Touto otázkou se nizozemský soud v obecné rovině táže, zda správní orgány členského státu mohou předběžně odložit použití prováděcích ustanovení aktu Společenství, o jehož platnosti existují pochybnosti, pokud již soud z jiného členského státu položil Soudnímu dvoru v tomto ohledu předběžnou otázku směřující k posouzení platnosti.

45. Vzhledem k tomu, že hlavní otázka je do značné míry otázkou společnou, přezkoumám ji pro všechny tři věci společně a poté se budu zabývat ostatními potížemi vyvstávajícími v těchto věcech, a to ve výše uvedeném pořadí.

46. Nejdříve však posoudím přípustnost otázek položených Soudnímu dvoru ve věci C-194/04, neboť Parlament, Rada a Komise ve svých písemných vyjádřeních zpochybnily přípustnost těchto otázek.

*A – K přípustnosti otázek položených ve věci C-194/04*

47. Orgány, které v projednávané věci předložily svá vyjádření, totiž úvodem namítají nepřípustnost otázek položených nizozem-

ským soudem, který podle jejich názoru dostatečně nepopsal skutkový a právní kontext sporu v původním řízení, ani neuvedl z právního hlediska dostačujícím způsobem důvody, pro něž má pochybnosti o platnosti směrnice.

48. Podle mého názoru je však tato vytýkaná skutečnost projevem přílišného formalismu.

49. V tomto ohledu připomínám, že pro účely zjištění, zda určité předkládací usnesení „vymezuje“ z právního hlediska dostačujícím způsobem „skutkový a právní rámec, do něhož jsou začleněny [položené] otázky“<sup>13</sup>, a je tudíž přípustné, je nutné provést čisté funkční posouzení, to znamená posouzení, při němž bude kladen důraz spíše na účel a strukturu řízení o předběžné otázce než na úvahy kvantitativního či formálního rázu.

50. Jinými slovy, nejdůležitější není posoudit množství údajů obsažených v usnesení či způsob, jakým je předkládající soud předložil, nýbrž ověřit, zda tyto údaje umožňují jednak Soudnímu dvoru, „aby podal užitečné odpovědi“ vnitrostátnímu soudu, a jednak

<sup>13</sup> – Rozsudky ze dne 26. ledna 1993, Telemarsicabruzzo a další (C-320/90 až C-322/90, Recueil, s. I-393, bod 6); ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, Recueil, s. I-4301, bod 69); ze dne 14. července 1998, Bettati (C-341/95, Recueil, s. I-4355, bod 67), a ze dne 21. září 1999, Brentjens' (C-115/97 až C-117/97, Recueil, s. I-6025, bod 38).

„vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným [...] předložit vyjádření v souladu s článkem 23 Statutu Soudního dvora [...]“<sup>14</sup>.

51. Nizozemský soud ovšem nejprve popsal relevantní právní rámec a ve svém usnesení pak upřesnil, že Nevedi napadlo nařízení Productschap, kterým se provádí směrnice 2002/2, a že má vážné pochybnosti o platnosti některých ustanovení této směrnice.

52. Tento soud rovněž uvedl důvody, které jej k těmto pochybnostem vedly. Zčásti přímo, když objasnil, že dle jeho názoru dotčená ustanovení nemají přímou souvislost s veřejným zdravím, jak to požaduje článek 152 ES, a že v rozporu s právem na vlastnictví a se svobodou podnikání nutí výrobce krmiv prozrazovat svým soutěžitelům důvěrné informace zásadního významu. Zčásti pak nepřímo, když zejména v souvislosti s otázkou proporcionality odkázal na obšírněji odůvodněné předkládací usnesení anglického soudu.

53. Domnívám se, že za těchto podmínek nizozemský soud dostatečně popsal právní a skutkový kontext otázky, kterou pokládá, a v potřebné míře vyjasnil důvody předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru. Na základě těchto údajů mohly zúčastnění, včetně orgánů, které se vyjádřily v této věci, jakož i ve věcech souvisejících, předložit svá vyjádření k položeným otázkám, o nichž pak dle mého názoru bude moci Soudní dvůr užitečně rozhodnout.

54. Z tohoto důvodu mám za to, že usnesení Rechtbank te 's-Gravenhage je přípustné a podobně jako usnesení anglického a italského soudu zasluhuje, aby na ně Soudní dvůr odpověděl.

#### B – *K platnosti směrnice*

55. Jak jsem již uvedl, v posuzovaných věcech je nejprve nutné provést analýzu platnosti ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2, kterou přijal Evropský parlament a Rada na základě čl. 152 ES odst. 4 písm. b) v důsledku krize týkající se BSE a dioxinové krize.

14 — Rozsudek ze dne 11. září 2003, Altair Chimica (C-207/01, Recueil, s. I-8875, bod 25). Viz také usnesení ze dne 30. dubna 1998, Testa a Modesti (C-128/97 a C-137/97, Recueil, s. I-2181, bod 6); ze dne 11. května 1999, Anssens (C-325/98, Recueil, s. I-2969, bod 8), a ze dne 28. června 2000, Laguillaumie (C-116/00, Recueil, s. I-4979, bod 15).

## Úvodní poznámky

56. Domnívám se, že před provedením samotného přezkumu je nutné hned počátku uvést některé konstantní prvky, z nichž je podle mého názoru třeba vycházet v případě, kdy má Soudní dvůr stejně jako v projednávané věci posoudit legalitu opatření společné zemědělské politiky, která v souladu se záměrem orgánů směřují k ochraně veřejného zdraví.

57. První z těchto prvků spočívá ve zjištění, že v takové oblasti, jakou je společná zemědělská politika, která vyžaduje komplexní posouzení politické, ekonomické a sociální povahy, má zákonodárce Společenství „širokou posuzovací pravomoc“<sup>15</sup>. V této oblasti proto musí být soudní kontrola ze strany Soudního dvora zaměřena na zjišťování, zda je dotčený akt prost *zjevné vady*; přesněji řečeno, Soudní dvůr se musí omezit na ověření, zda příslušný orgán „*zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci*“ nebo zda akt, který vydal, „není stížen *zjevně nesprávným posouzením nebo zneužitím pravomoci*“<sup>16</sup>.

58. Druhým prvkem je pak prvořadý význam, jaký se v právním řádu Společenství přikládá veřejnému zdraví. Zajištění „přínosu k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví“ totiž představuje cíl Společenství [čl. 3 písm. p) ES], který musí být sledován „při vymezení a provádění všech politik a činností“ tohoto Společenství (čl. 152 ES odst. 1). Jedná se tedy o „naléhavý“ požadavek „obecného zájmu“, k němuž musejí orgány vždy „přihlížet při výkonu svých pravomocí“<sup>17</sup>. Při vážení proti sobě stojících zájmů, což tato činnost vyžaduje, musejí orgány tomuto požadavku přikládat „prvořadý význam v porovnání s úvahami ekonomickými“<sup>18</sup> a dokonce vyvodit „pro některé subjekty negativní, a to i značné hospodářské důsledky“<sup>19</sup>.

59. Z tohoto pohledu již Soudní dvůr v minulosti rozhodl, že opatření zemědělské politiky, která jsou pro hospodářské subjekty velmi omezující, jsou platná či lépe řečeno nikoli *zjevně neplatná*, čímž odůvodnil „i značný“ zásah do jejich zájmů.

15 — Viz rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 47). Viz také rozsudky ze dne 9. července 1985, Bozzetti (179/84, Recueil, s. 2301, bod 30); ze dne 11. července 1989, Schröder (265/87, Recueil, s. 2237, bod 22); ze dne 21. února 1990, Wuidart a další (C-267/88 až C-285/88, Recueil, s. I-435, bod 14), a ze dne 19. března 1992, Hierl (C-311/90, Recueil, s. I-2061, bod 13).

16 — Rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další (C-331/88, Recueil, s. I-4023, body 8 a 14), a ze dne 12. listopadu 1996, Spojené království v. Rada (C-81/94, Recueil, s. I-5755, bod 58). Odlišeno autorem tohoto stanoviska.

17 — Rozsudek ze dne 23. února 1988, Spojené království v. Rada (68/86, Recueil, s. 855, bod 12), a usnesení ze dne 12. července 1996, Spojené království v. Komise (C-180/96 R, Recueil, s. I-3903, bod 63).

18 — Rozsudek ze dne 17. července 1997, Affish, C-183/95, Recueil, s. I-4315, body 43 a 57.

19 — Výše uvedený rozsudek Fedesa a další, bod 17, a Affish, bod 42.

60. Tak například ve věci *Affish*, což je určitě objevený případ, Soudní dvůr považoval za platné rozhodnutí, jímž Komise po návštěvě *sedmi* japonských zařízení specializujících se na zpracování některých ryb a koryšů usoudila, že *některá* z těchto zařízení představují vážné nebezpečí pro zdraví a následně pozastavila dovoz *všech* produktů rybolovu pocházejících z Japonska, a to právě proto, že toto rozhodnutí mělo vyhovět „naléhavému“ požadavku na ochranu veřejného zdraví<sup>20</sup>.

61. Toto, dalo by se říci uvážlivé hledisko je tedy třeba použít i v tomto případě na analýzu jednotlivých výtek uplatněných vůči směrnici 2002/2, které nyní přezkoumám.

## 1. K právnímu základu

62. První důvod, pro který vnitrostátní soudy pochybují o platnosti směrnice a zejména ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4, se týká správného právního základu aktu. Vnitrostátní soudy se především táží, zda mohla být tato ustanovení správně založena na čl. 152 ES odst. 4 písm. b), který umožňuje Evropskému Parlamentu a Radě přijmout „odchylně od článku 37 opatření ve veterinární a rostlinolékařské

oblasti, která mají za svůj přímý<sup>21</sup> cíl ochranu veřejného zdraví“.

63. V této souvislosti hned zpočátku připomínám, že v souladu s ustálenou judikaturou „musí být v rámci systému pravomocí Společenství volba právního základu aktu založena na objektivních faktorech, které mohou být předmětem soudní kontroly“. Mezi takové faktory patří zejména „cíl a obsah aktu“<sup>22</sup>.

64. Pokud se jedná o cíl, jak to správně uvedly orgány, které se v projednávané věci vyjádřily a které v tomto ohledu podpořila francouzská, řecká, italská a nizozemská vláda, z odůvodnění směrnice vyplývá, že po vážných krizích ve veterinární a hygienické oblasti týkajících se BSE a dioxinů považoval zákonodárce Společenství za nepřiměřená ta ustanovení směrnice 79/373, která omezovala povinnosti výrobců krmiv na pouhé uvedení výčtu použitých krmných surovin na etiketě (čtvrtý bod odůvodnění).

21 — Tato poznámka pod čarou se týká pouze italské verze stanoviska; totéž jako v poznámce pod čarou 4 výše.

22 — Rozsudky ze dne 4. dubna 2000, Komise v. Rada, C-269/97, Recueil, s. I-2257, bod 43; ze dne 30. ledna 2001, Španělsko v. Rada, C-36/98, Recueil, s. I-779, bod 58, a ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, s. I-11453, bod 93.

20 — Výše uvedený rozsudek *Affish*.



65. Zákodárce Společenství se tedy rozhodl tyto povinnosti rozšířit a uložil povinné uvádění podrobných informací o „jakosti“ a „množství“. V souladu se záměrem zákonodárce totiž podrobné informace o množství „prospěj[í] veřejnému zdraví“, neboť „mohou napomoci k zajištění toho, že případně kontaminované krmné suroviny budou moci být vysledovány až ke specifickému šarží“. Krom toho „umožní předejít zneškodňování produktů, které nepředstavují pro veřejné zdraví závažné riziko“ (pátý bod odůvodnění).

66. Cíle vyjádřené zákonodárcem v bodech odůvodnění se pak odrážejí v normativním textu směrnice.

67. Tato směrnice totiž kromě toho, že ukládá uvádění „referenčního čísla šarže“ krmných surovin [čl. 1 bod 1 písm. a)], stanoví konkrétně výrobcům krmiv povinnost uvádět hmotnostní procenta krmných surovin s odchylkou  $\pm 15\%$  (čl. 1 bod 4) a sdělit uvedená, tentokrát však přesná procenta zákazníkům, kteří o to požádají [čl. 1 bod 1 písm. b)]. K tomu se dále přičítá povinnost zpřístupnit kontrolním orgánům „jakékoliv dokumenty týkající se složení krmiv určených k uvedení do oběhu, které umožňují ověření správnosti informací uvedených na označení“ (čl. 1 bod 5).

68. Z této analýzy cíle a obsahu směrnice dle mého názoru vyplývá, že přímým účelem sporných ustanovení a ostatních výše uvedených pravidel bylo zvýšit úroveň ochrany veřejného zdraví rozšířením informací o složení krmiv, které musejí být poskytovány chovatelům a veřejným orgánům.

69. Ztotožňuji se však se žalobci ve sporech v původních řízeních a s nizozemskou vládou v tom, že toto nestačí, aby bylo možné zvolený právní základ považovat za správný.

70. Jak již Soudní dvůr upřesnil ve slavném rozsudku ze dne 5. října 2000, Německo v. Evropský parlament a Rada, chceme-li zabránit tomu, že „soudní kontrola dodržování právního základu [bude] zbavena jakékoliv účinnosti“, je třeba mimo jiné ověřit, zda nehledě na abstraktní prohlášení a předpoklady zákonodárce „akt, jehož platnost je napadána, sleduje *skutečně* cíle uváděné zákonodárcem Společenství“<sup>23</sup>.

71. Jinými slovy, vykládám-li správně úvahy, jimiž se Soudní dvůr v tomto rozsudku

23 — C-376/98, Recueil, s. I-8419, body 84 a 85; kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

ubíral, pro posouzení vhodnosti právního základu je třeba ověřit nejen to, zda si dotčený akt vytyčuje cíl, pro který Smlouva svěřuje orgánům zákonodárnou pravomoc, ale také to, zda je tento akt „skutečně“ zamýšlen pro tento cíl a hlavně zda je způsobilý jej dosáhnout.

72. Je-li tento můj výklad správný, pak kontrola právního základu nutně předpokládá, jak to zdůraznila i dánská vláda na jednání, posouzení způsobilosti aktu dosáhnout sledovaného cíle, které se velmi podobá posouzení z hlediska zásady proporcionality, která jak známo vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením Společenství byly právě „způsobilé k uskutečnění sledovaného cíle“ a „nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné“<sup>24</sup>.

73. Vzhledem k tomu, že právě ve věcech, které jsou předmětem této analýzy, bylo rovněž poukazováno na nepřiměřenou povahu ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice, přistoupím nyní k tomuto společnému posouzení.

2. K proporcionalitě a základním právům na vlastnictví a na svobodu podnikání

74. V projednávané věci je bezpochyby hlavním důvodem neplatnosti důvod týkající se proporcionality. A to tím spíše, že s ním související posouzení se nejenže zčásti shoduje s posouzením právního základu, jak již bylo uvedeno výše, ale po náležité úvaze se rovněž v daném případě překrývá s kontrolou dodržování základních práv na vlastnictví a na svobodu podnikání, čímž v tomto ohledu činí jakoukoli zvláštní analýzu nadbytečnou.

75. Podle judikatury Soudního dvora totiž platí, že tato dvě základní práva sice mohou být „ve vztahu k jejich úloze ve společnosti“ „omezena“, avšak taková omezení nesmějí představovat „nepřiměřený zásah“ vzhledem k cíli obecného zájmu, který sledují<sup>25</sup>. Jinak řečeno, případná omezující opatření musejí dodržovat právě zásadu proporcionality.

24 — Výše uvedený rozsudek *British American Tobacco*, bod 122. Viz také rozsudky ze dne 18. listopadu 1987, *Maizena*, 137/85, Recueil, s. 4587, bod 15; ze dne 7. prosince 1993, *ADM Ölmühlen*, C-339/92, Recueil, s. I-6473, bod 15; ze dne 9. listopadu 1995, *Německo v. Rada*, C-426/93, Recueil, s. I-3723, bod 42; ze dne 12. listopadu 1996, *Spojené království v. Rada*, uvedený výše, bod 57, a ze dne 11. července 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, Recueil, s. I-6453, bod 59.

25 — *Rozsudky Schröder*, uvedený výše, bod 15; ze dne 13. července 1989, *Wachauf*, 5/88, Recueil, s. 2609, bod 18; ze dne 10. ledna 1992, *Kühn*, C-177/90, Recueil, s. I-35, bod 16, a ze dne 5. října 1994, *Německo v. Rada*, uvedený výše, bod 78. Pokud se jedná konkrétněji o právo na vlastnictví, viz také rozsudky ze dne 13. prosince 1979, *Hauer*, 44/79, Recueil, s. 3727, bod 23, a ze dne 29. dubna 1999, *Standley a další*, C-293/97, Recueil, s. I-2603, bod 54. Pokud se jedná konkrétněji o svobodu podnikání, viz výše uvedený rozsudek *Affish*, bod 42.

76. Jak správně uvedla Komise, k zodpovězení otázek položených vnitrostátními soudy proto není nutné v předmětných věcech řešit problém, o němž sice účastníci řízení obšírně jednali, avšak který je konečnou v daném případě irelevantní, a to problém možnosti patentovat receptury krmiv a případného zařazení obchodního tajemství mezi práva na duševní vlastnictví chráněná právem Společenství.

a) Ke způsobilosti informací o množství dosáhnout sledovaného cíle ochrany veřejného zdraví

79. Žalobci ve sporech v původních řízeních, podporovaní v tomto ohledu vládami Španělského království a Spojeného království, se domnívají, že podrobné informace o množství, které směrnice ukládá, nejsou způsobilé chránit veřejné zdraví.

77. Jak to v zásadě připouští také ABNA, stačí naopak ověřit, zda ustanovení směrnice 2002/2, která ukládají výrobcům krmiv, aby tyto receptury odhalily, byla způsobilá a nezbytná k uskutečnění cíle ochrany veřejného zdraví, který sledují. Je-li tomu tak, pak jsou tato ustanovení v souladu se zásadou proporcionality nehledě na to, zda jsou posuzována samostatně, nebo jakožto hranice možných omezení výše uvedených základních práv. Není-li tomu tak, postačí to k prohlášení jejich protiprávnosti, aniž by tedy bylo nutné provádět hlubší přezkum.

80. Podle žalobců totiž na rozdíl od toho, co je uvedeno v pátém bodě odůvodnění směrnice, taková informace nijak účinně nepřispěje ke sledovatelnosti kontaminovaných krmných surovin. Uvedení množství použitých krmných surovin bez jakéhokoliv odkazu na dodavatele nebo na šarži, jíž jsou součástí, podle jejich názoru neposkytuje chovatelům žádné informace o původu těchto krmných surovin, a neumožňuje jim tedy odhalit přítomnost kontaminovaných surovin v krmivu, které nakoupili.

78. Nyní se konečně začnu zabývat otázkou, zda povinnosti zakotvené v ustanoveních čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice: a) jsou způsobilé sledovat cíl ochrany veřejného zdraví a b) nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.

81. I kdyby taková podrobná informace o množství přispívala k zajištění sledovatelnosti, napadená ustanovení nejsou každopádně způsobilá chránit veřejné zdraví, neboť se použijí pouze na výrobce krmných směsí určených k uvádění na trh a nikoli také na výrobce krmiv určených k vlastní spotřebě, to znamená na podniky vyrábějící na vlast-

ním hospodářství krmné směsi určené jako krmivo pro vlastní dobytek. Dle názoru žalobkyně by až 65 % celkového objemu těchto výrobků uniklo povinnosti označování stanovené směrnicí.

vání a distribuce potravinu, krmivo, hospodářské zvíře nebo látku, která je určena k přimísení do potravinu nebo krmiva, nebo u níž se očekává, že takto přimíšena bude“ (čl. 3 bod 15).

82. Pokud se jedná o tuto poslední vytýkanou skutečnost, domnívám se, že je namístě ji rovnou odmítnout.

83. Sdělení informací o množství zákazníkovi nebo jejich uvedení na etiketě má totiž smysl pouze tehdy, je-li výrobce subjektem odlišným od nabyvatele. Je-li ten, kdo krmivo podává zvířatům, touž osobou jako ten, kdo je vyrobil, pak zcela zjevně dobře ví, co použil a v jakém množství, a rovněž tak bude vědět, jak reagovat v případě kontaminace. Rozšíření dotčených povinností označování i na výrobce krmiv určených k vlastní spotřebě by tak bylo zcela zbytečné, a tím pádem zajisté i nepřiměřené (poněvadž není vůbec nezbytné) ve vztahu k cíli ochrany zdraví, který směrnice sleduje.

85. Podle tohoto nařízení je účelem sledovatelnosti produktů, „aby spotřebitelé nebo kontrolní úředníci byli informováni“, a umožnit, „aby produkty mohly být cíleně a přesně stahovány z trhu“ tak, aby se zabránilo, neexistují-li problémy se samotnou bezpečností potravin, „zbytečnému narušení trhu většího rozsahu“ (dvacátý osmý bod odůvodnění).

84. Pokud se jedná o sledovatelnost, nejprve připomínám, že podle definice obsažené v nařízení č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady právních předpisů Společenství v oblasti potravin a krmiv (čl. 1 odst. 2), se rozumí „sledovatelností“ možnost najít a vysledovat ve všech fázích výroby, zpraco-

86. Shodně s Komisí však podotýkám, že sledovatelnost krmných surovin použitých v krmivech je zajištěna převážně vyznačením čísla šarže těchto surovin, které musí být podle čl. 1 bodu 1 písm. a) směrnice 2002/02 nyní uvedeno na etiketě vedle sporných informací o množství. V případě kontaminace lze totiž díky tomuto číslu zjistit každý obal krmiv obsahujících škodlivou látku a vysledovat také výrobce kontaminovaného krmiva.

87. Jak již však uvedla Komise a nizozemská a dánská vláda, informace o množství mohou také „*napomoci* k zajištění sledovatelnosti“ (pátý bod odůvodnění)<sup>26</sup>, a to tím, že zajistí skutečně *rychlejší* zjišťování kontaminovaných přísad a zároveň *člené* zneškodnění krmiv, která je obsahují.

dat, že tato látka je přítomna v přísadě, jejíž podíl je méně významný. Přítomnost není nutné vyčkávat výsledků laboratorních rozborů, ale postačí již informace uvedené na etiketě nebo vyžádané od výrobce.

88. Nizozemská vláda správně poznamenala, že zjistí-li se přítomnost nebezpečné látky u zvířete nebo v krmivu získaném z takového zvířete, informace o množství umožní chovateli a orgánům určit rychle a s přiměřenou přesností přísadu v krmivu obsahující tuto látku, a urychlit tak sledování této látky ve fázích výroby, zpracování a distribuce.

90. Na jednání poskytla dánská vláda konkrétní příklad, který tento přínos velmi dobře vykresluje.

89. Je-li obsah látky zjištěn u zvířete vysoký, lze se důvodně domnívat, že je obsažena v přísadě nebo v některé z přísad, které z větší části tvoří krmivo. Pokud je však tento obsah velmi malý, lze přiměřeně předpoklá-

91. Podle dánské vlády se v srpnu roku 2004 během obvyklých kontrol zjistilo, že mléko vyrobené jedním dánským výrobcem vykazuje příliš vysoký obsah aflatoxinu, karcinogenní látky generované určitými druhy hub, které se množí především na obilninách. Na etiketě krmiv podávaných dobytku tohoto zemědělece bylo uvedeno vysoké procento italské biologické kukuřice ze sklizně z roku 2003. Již na základě údajů uvedených na této etiketě mohly dánské orgány určit, že kontaminovanou látkou je pravděpodobně italská kukuřice. Na základě této první prosté informace o množství tak tyto orgány mohly přijmout vhodná kontrolní opatření pro všechny šarže krmiv, které pocházely od téhož výrobce, a vykazovaly stejně tak vysoký podíl této obilniny. Kdyby však tyto orgány neměly k dispozici informace o množství, musely by vyčkat výsledků laboratorních analýz, a byly by tedy nuceny odložit na

26 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

později nezbytná opatření veterinárního a hygienického dozoru nebo, což je také pravděpodobnější, přijmout obecná opatření obezřetnosti.

92. Jak uvedli někteří zúčastnění, informace o množství ve skutečnosti také *napomáhají* k dosažení dalšího typického cíle souvisejícího se sledovatelností, jímž je zabránit v případě kontaminace zbytečnému narušení trhu většího rozsahu, než je nezbytné na ochranu veřejného zdraví.

93. Pokud totiž výrobce zjistí, že určitá krmná surovina, kterou používá, je kontaminovaná nebezpečnou látkou, díky uvedení čísla šarže pak může upozornit chovatele, kteří nakoupili krmiva obsahující tuto látku. V této fázi však sami chovatelé a orgány díky informacím o množství vědí, v jakém množství zvířata dotčenou látku požíla a přizpůsobit tomu nezbytná opatření, pokud možno bez porážek dobytka a zbytečného stahování krmiv z trhu.

94. Za těchto podmínek lze dle mého mínění učinit závěr, že *napomáhání* ke sledovatelnosti je sice omezené, avšak existuje a je účinné.

95. Proto se domnívám, že zákonodárce Společenství tím, že podrobné informace o množství považoval za způsobilé chránit veřejné zdraví, a v důsledku toho založil směrnicí 2002/2 a zejména čl. 1 bod 1 písm. b) a čl. 1 bod 4 na čl. 152 odst. 4 písm. b) ES, nedopustil se zjevně nesprávného výkonu posuzovací pravomoci, která mu byla svěřena v oblasti zemědělské politiky a veřejného zdraví.

96. Žalobci ve sporech v původních řízeních však dále namítají, že na rozdíl od přesných informací, které mají být sdělovány zákazníkům na základě čl. 1 bodu 1 písm. b), nejsou informace o množství, které mají být uvedeny na etiketě v souladu s čl. 1 bodem 4, zcela podrobné, neboť připouštějí odchylku 15 %. Žalobci z toho dovozují, že přinejmenším tyto posledně uvedené informace nejsou způsobilé uskutečnit sledovaný cíl.

97. Dánská vláda v této souvislosti na jednání uvedla, že z její vlastní zkušenosti jsou údaje, které mají být uvedeny na etiketách, i přes stanovenou odchylku vhodné pro rychlé určení kontaminované přísady v krmivu, a to výše popsanými způsoby.

98. Domnívám se, že s tímto pohledem lze souhlasit, zejména když uvážíme, že hodnocení, které mají učinit chovatelé a orgány, je přibližné a nevyžaduje údaj s přesností na gramy. Jak totiž vyplývá z argumentů přednesených na jednání, v rámci tohoto hodnocení postačí vědět, zda je procentní podíl určité přísady v krmivu vysoký, nebo nízký, aby bylo možné rychle stanovit, jestli lze zjištěnou vysokou či nízkou kontaminaci přisuzovat této přísadě.

99. Ovšem je-li tomu tak, tedy jak jsem již uvedl, stačí-li sama o sobě pouhá pružná informace o množství k zajištění tohoto omezeného napomáhání ke sledovatelnosti podle směrnice, pak je třeba si položit otázku, zda pozdější přesná informace, která má být sdělena zákazníkům, je také ve skutečnosti nezbytná k těmto účelům nebo naopak překračuje meze toho, co je skutečně nezbytné.

100. Toto hodnocení je však významné z hlediska nezbytnosti sporných ustanovení, a proto se jím nyní začnu zabývat právě ve vztahu k tomuto posledně uvedenému aspektu.

b) K nezbytnosti informací o množství

101. Žalobci ve sporech v původních řízeních, které v tomto ohledu podporovaly vlády Španělského království a Spojeného království, nejprve zdůrazňují, že povinnost poskytnout chovatelům podrobné informace o množství týkající se složení krmiv jim způsobuje vážnou újmu. Tato povinnost je totiž nutí odhalovat svým zákazníkům receptury krmiv, které vytvořily s použitím značných prostředků na vědecký výzkum a které z tohoto důvodu dosud uchovávaly v naprosté tajnosti. Žalobci tvrdí, že pouze díky tomuto výzkumu jsou schopni dodávat čím dál tím výkonnější krmiva a pravidelně upravovat jejich složení v závislosti na krmných surovinách dostupných na trhu a na zvláštních požadavcích chovatelů a že by tento výzkum byl podle dotčených ustanovení marný.

102. Žalobci však s pomocí argumentů, které rovněž uplatnily vnitrostátní soudy, tvrdí, že předmětná opatření překračují meze toho, co je nezbytné pro ochranu veřejného zdraví, jelikož:

i) se vztahují také na krmné směsi rostlinného původu, o nichž je známo, jak tvrdí

zejména italský soud, že jsou pro lidské zdraví neškodné;

„rozpětí“, to znamená uvnitř minimální a maximální hodnoty rozpětí<sup>28</sup>.

ii) cíl, který sledují a který spočívá v zamezení opakování potravinových krizí, jako byly krize týkající se BSE a dioxinová krize, je již zajištěn ustanoveními zakazujícími přidávat do krmiva kontaminované suroviny či každopádně suroviny nevhodné pro krmivo, jako jsou živočišné moučky (potenciální nosiče BSE) nebo výrobky se zvýšeným obsahem dioxinů<sup>27</sup>;

iii) z obecnějšího hlediska by bylo možné dosáhnout cíle ochrany veřejného zdraví méně omezujícími opatřeními, jako například: pouhým výčtem krmných surovin v sestupném pořadí podle jejich hmotnosti; důvěrným sdělením údajů o množstvích pouze kontrolním orgánům; nebo také sdělením těchto údajů i chovatelům, avšak formou

103. Na základě přezkumu těchto argumentů konstatuji následující.

104. i) Pokud se jedná o údajnou zdravotní nezávadnost krmiv rostlinného původu, souhlasím s Radou, která uvádí, že toto tvrzení je po skutkové stránce nesprávné. Celá řada nežádoucích látek v krmivech<sup>29</sup> jsou totiž látky rostlinného původu, které jsou obsaženy nebo se množí právě v krmivech rostlinného původu.

105. Rada v této souvislosti připomenula, aniž jí v tomto bodě oponovali ostatní zúčastnění v projednávané věci, že jedním z nejznámějších rizikových faktorů pro krmiva jsou aflatoxiny, vysoce cancerogenní toxiny produkované některými druhy hub, které se množí právě na rostlinách, zejména

27 — Nevedi v tomto ohledu cituje: rozhodnutí Rady 2000/766/ES ze dne 4. prosince 2000 o některých ochranných opatřeních ve vztahu k přenosným spongiformním encefalopatiím a o zkrmování živočišných bílkovin (Úř. věst. L 306, s. 32); nařízení Komise (ES) č. 1234/2003 ze dne 10. července 2003, kterým se mění přílohy I, IV a XI nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001 a nařízení (ES) č. 1362/2001, pokud jde o přenosné spongiformní encefalopatie a krmiva (Úř. věst. L 173, s. 6; Zvl. vyd. 03/39, s. 274); směrnici Rady 2001/102/ES ze dne 27. listopadu 2001, kterou se mění směrnice 1999/29/ES o nežádoucích látkách a produktech ve výživě zvířat (Úř. věst. L 6, s. 45; Zvl. vyd. 03/34, s. 448); směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/32/ES ze dne 7. května 2002 o nežádoucích látkách v krmivech (Úř. věst. L 140, s. 10; Zvl. vyd. 03/36, s. 3), a směrnici Komise 2003/57/ES ze dne 17. června 2003, kterou se mění směrnice 2002/32/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. května 2002 o nežádoucích látkách v krmivech (Úř. věst. L 151, s. 38; Zvl. vyd. 03/39, s. 96).

28 — V průběhu zákonodárského procesu Rada navrhla systém tohoto typu, který ukládá osobě odpovědné za označování prohlásit suroviny obsažené v krmných směsích podle jejich procenta hmotnosti, v sestupném pořadí, formou pěti rozpětí (první rozpětí: > až 30 %; druhé rozpětí: > až 15–30 %; třetí rozpětí: > až 5–15 %; čtvrté rozpětí: 2–5 %; páté rozpětí: < až 2 %). Viz společný postoj přijatý Radou dne 19. prosince 2000 (Úř. věst. Č 36 ze dne 2. února 2001, s. 35).

29 — V tomto ohledu viz směrnici Komise 2003/100/ES ze dne 31. října 2003, kterou se mění příloha I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/32/ES o nežádoucích látkách v krmivech (Úř. věst. L 285, s. 33; Zvl. vyd. 03/40, s. 458).



na obilninách a ovoci se skořápkou. Ostatně právě tyto toxiny byly příčinou kontaminace biologické kukuřice odhalené v průběhu léta roku 2004 v Dánsku (viz bod 91 výše).

106. Ve světle těchto skutečností zajisté nelze říci, že krmiva rostlinného původu jsou nutně bezpečná, a že rozšíření povinností v oblasti označování podle směrnice 2002/2 i na taková krmiva je z tohoto důvodu nepřiměřené.

107. ii) Pokud se jedná o ustanovení zakazující používání potenciálně nebezpečných látek v krmných směsích, podotýkám, že tato ustanovení nemohou konkrétně zabránit tomu, aby se nežádoucí látky třeba jen náhodně dostaly do krmiva. Za těchto okolností tato ustanovení nijak neurčují, na rozdíl od pravidel v oblasti označování, jak je třeba čelit potravinové krizi. Zejména nijak nenapomáhají ke sledovatelnosti kontaminované krmné suroviny, jak to naopak činí ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice. Ani v případech omezení týkajících se používání některých látek v krmivech tedy uvedená ustanovení nejsou zbytečná, ale uchovávají si naopak vlastní specifickou užitečnost.

108. iii) Pokud se konečně jedná o případná méně omezující opatření, o nichž jsem se již zmínil (viz bod 102 výše), nejprve připomínám, že zákonodárce je povinen je využít pouze tehdy, má-li na výběr z „několika opatření“, která jsou rovnocenně „vhodná“<sup>30</sup>.

109. To však v první řadě neplatí, pokud se jedná o pouhý výčet přísad v sestupném pořadí podle jejich hmotnosti. Tento výčet, který byl původně upraven směrnicí 90/44 a jež samotný zákonodárce uznal za nepřiměřený (viz čtvrtý bod odůvodnění směrnice 2002/2; viz také body 8 až 10 výše), poněvadž vylučuje jakoukoli informaci o množství, totiž nedokáže napomoci ke sledovatelnosti, což naopak umožňují sporná ustanovení, a není proto schopen chránit veřejné zdraví tak jako posledně uvedená ustanovení.

110. Důvěrné sdělení údajů o množství pouze veřejným kontrolním orgánům dle mého názoru rovněž neumožňuje dosáhnout úrovně ochrany zdraví, která by odpovídala úrovni, jakou zajišťuje informace poskytnutá také chovatelům. Právě chovatelé totiž budou moci v případech kontaminace kontrolovat a stáhnout kontaminované výrobky co

30 – Výše uvedený rozsudek Schröder, bod 21. Viz také rozsudek ze dne 12. září 1996, Fattoria autonoma tabacchi a další (C-254/94, C-255/94 a C-269/94, Recueil, s. I-4235, bod 55).

nejrychleji z trhu, neboť mají dobytek přímo pod kontrolou; a rovněž tak mohou chovatelé okamžitě upozornit kontrolní orgány.

111. Podle mého názoru by proto bylo nelogické a vnitřně nekonzistentní s cílem spočívajícím v zajištění vysokého stupně ochrany zdraví připravit o informace týkající se krmiv osobu, která chová zvířata a obchoduje s nimi, a která je tedy hlavním zájemcem a hlavní osobou odpovědnou za jejich bezpečnost, jakož i za bezpečnost konečného spotřebitele.

112. Pokud konečně jde o možnost provést prohlášení formou „rozpětí“, to znamená prohlášení procentních podílů přísad v rámci minimální a maximální hodnoty rozpětí, souhlasím s Radou, která uvádí, že řešení zvolené v čl. 1 bodě 4 směrnice je právě systémem takového typu, a nelze je tedy považovat za nepřiměřené.

113. Na základě uvedeného ustanovení totiž musejí výrobci krmiv uvádět na etiketách hmotnostní procento použitých krmných surovin s odchylkou  $\pm 15$  %. Konkrétně to znamená, že obsahuje-li krmná směs 80 % pšenice, musí se příslušný údaj pohybovat v rozpětí od 68 do 92 %.

114. Domnívám se, že také s ohledem na výše zmíněnou praxi výrobců spočívající v sice mírném, avšak pravidelném obměňování složení krmiv, to vylučuje možnost vzniku závažné újmy, která dle jejich názoru vyplývá z povinnosti odhalit přesnou recepturu svých výrobků.

115. Totéž však nelze tvrdit o dodatečné povinnosti podle čl. 1 bodu 1 písm. b), který výrobcům ukládá povinnost sdělit zákazníkům na jejich žádost *přesné* množství složení krmiv, tedy právě recepturu, kterou vnitrostátní soudy kvalifikovaly jako „zásadní“ pro samotnou existenci dotčených podniků.

116. Podle mého názoru tato druhá povinnost zjevně překračuje meze toho, co je nezbytné na ochranu veřejného zdraví.

117. Předně je tato povinnost stanovena obecným způsobem. Na základě pouhé žádosti zákazníků, tedy i v případě neexistence jakéhokoli rizika kontaminace, jsou výrobci krmiv povinni odhalit své tajné receptury. Navíc je musejí vyzradit svým vlastním zákazníkům, kteří jsou často vyba-

veni pokročilými zemědělskými strukturami, a mohli by se tedy s využitím získaným informací stát také potenciálními soutěžiteli, pokud by vyráběli pro vlastní spotřebu či dokonce k prodeji třetím osobám.

118. To ale není vše. Jak jsem již zdůraznil výše (viz body 97 až 99), tato povinnost je uložena zcela zbytečně vedle pružné povinnosti zakotvené v čl. 1 bodě 4, na jejímž základě již lze zajistit omezený přínos ke sledovatelnosti, jaký zamýšlí zákonodárce. Jak již bylo uvedeno výše, toto ustanovení sice ponechává odchylku 15 %, avšak samo o sobě umožňuje rychlou a přibližnou identifikaci kontaminovaných přísad a cílenější odstranění krmiv, která tyto přísady obsahují.

119. Za těchto podmínek není jasné, co by ve vztahu k tomuto cíli mělo a mohlo přinést více omezující ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b). Naopak, vzhledem k jeho mizivému přínosu k ochraně veřejného zdraví může výrobci krmiv způsobit přílišné nevýhody.

120. Domnívám se proto, že je třeba toto ustanovení považovat za zjevně nepřiměřené.

121. Na základě závěrů dosavadní analýzy argumentů týkajících se právního základu a proporcionality se nyní domnívám, že mohu učinit následující zjištění.

122. Zákonodárce Společenství tím, že považoval podrobné informace o množství za způsobilé chránit veřejné zdraví a v důsledku toho založil směrnici 2002/2 a zejména ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 na čl. 152 odst. 4 písm. b) ES, nedopustil se zjevně nesprávného výkonu své posuzovací pravomoci v oblasti zemědělské politiky a veřejného zdraví. Avšak vzhledem k tomu, že cíl ochrany veřejného zdraví lze sledovat již samotným ustanovením, které zakotvuje povinnost uvádět na etiketě použité krmné suroviny s upřesněním jejich procentních podílů ve vztahu k celkové hmotnosti s odchylkou  $\pm 15\%$  (čl. 1 bod 4), dodatečné ustanovení, které stanoví povinnost sdělit zákazníkům, kteří o to požádají, také přesná hmotnostní procenta těchto krmných surovin [čl. 1 bod 1 písm. b)], je zjevně nepřiměřené, a tudíž neplatné.

### 3. K zásadě obezřetnosti

123. Podstatou první části druhé otázky italského soudu ve věcech C-11/04

a C-12/04 je, zda směrnice 2002/2 tím, že ukládá povinnost *přesného* uvedení krmných surovin obsažených v krmných směsích, porušuje zásadu obezřetnosti.

jasně prokázání existence a závažnosti těchto rizik“<sup>31</sup>.

124. Výše jsem již dospěl k závěru, že směrnice 2002/2 by měla být v rozsahu, v jakém ukládá povinnost sdělit *přesnou* informaci o množství, prohlášena za neplatnou pro porušení zásady proporcionality. Považuji tedy v zásadě za nadbytečné zjišťovat, zda směrnice v této části porušuje taktéž zásadu obezřetnosti. Pro úplnost však přezkoumám tento důvod neplatnosti.

127. Podotýkám také, že tato zásada je nyní kodifikována a lépe vyjádřena v čl. 7 odst. 1 nařízení č. 178/2002, který stanoví, že „[z]a *zvláštních okolností*, kdy je po zhodnocení dostupných informací zjištěna možnost škodlivých účinků na zdraví, kdy však přetrvává vědecká nejistota, mohou být přijata *předběžná opatření v rámci řízení rizika* nezbytná k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví zvolené ve Společenství, dokud nebudou k dispozici další vědecké informace pro komplexnější hodnocení rizika“<sup>32</sup>.

125. Podle italského soudu byla zásada obezřetnosti porušena, neboť zákonodárce Společenství před přijetím směrnice neprovedl studii, která by vědecky prokázala užitečnost přesných množstevních údajů při prevenci potravinových krizí.

128. Zásada obezřetnosti se na projednávanou věc nepoužije, jak to správně uvedla Rada a nakonec uznala i společnost Martini.

126. V tomto ohledu nejprve připomínám, že podle judikatury Soudního dvora „pokud přetrvávají pochybnosti týkající se existence nebo dosahu rizik pro lidské zdraví“, zásada obezřetnosti orgánům dovoluje „přijmout ochranná opatření, aniž by se čekalo na

129. Směrnice 2002/2 totiž není předběžným opatřením v rámci správy rizika zakazujícím některé výrobky či praxi, o jejichž nebezpečnosti panují vědecké pochybnosti. Jedná se naopak o obecně závazný normativní akt, který za účelem zlepšení úrovně

31 — Rozsudek ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další (C-157/96, Recueil, s. I-2211, bod 63).

32 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

ochrany veřejného zdraví (viz čtvrtý a pátý bod odůvodnění) harmonizuje pravidla označování krmiv více omezujícím způsobem, než tomu bylo dříve.

4. K zásadě rovnosti

130. Pro účely této směrnice se naopak uplatní obecnější zásada potvrzená Soudním dvorem, podle které „legislativa Společenství [...] nemůže být omezena pouze na vědecky odůvodněné případy“<sup>33</sup>. Vývoj „vědeckých poznatků“ totiž není „jediným důvodem, na jehož základě může zákonodárce Společenství rozhodnout o úpravě předpisů Společenství“. Při výkonu své posuzovací pravomoci, zejména v oblasti zemědělské politiky a veřejného zdraví, mu tedy přísluší „přihlédnout i k dalším úvahám“<sup>34</sup>, jako je zvýšený význam, který se v oblasti politické a sociální příkládá potravinové bezpečnosti, obavy, jaké mezi obyvateli budí potravinové krize, a z toho pramenící nedůvěra spotřebitelů vůči některým hospodářským subjektům a orgánům, které je měly kontrolovat.

132. Svou čtvrtou otázkou, položenou ve věci C-12/04, se italský soud táže, zda ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice porušují zásadu rovnosti tím, že výrobcům krmiv ukládají povinnosti označování přísnější, než jsou povinnosti stanovené výrobcům potravin.

131. S ohledem na výše uvedené se tedy domnívám, že zásada obezřetnosti se na projednávanou věc nepoužije.

133. Ferrari Mangimi, podporovaná španělskou vládou, se domnívá, že směrnice 2002/2 zavádí nedůvodnou diskriminaci mezi těmito subjekty, jelikož nutí podniky vyrábějící krmiva poskytovat množstevní informace týkající se použitých krmných surovin, zatímco žádná taková povinnost není stanovena pro výrobce potravin, kteří jsou pouze povinni uvádět na etiketách všechny složky potravin seřazené sestupně podle hmotnosti s uvedením jejich názvu nebo v některých případech jejich skupiny, avšak bez údaje o množství (čl. 6 odst. 5 a 6 směrnice 2000/13/ES<sup>35</sup>).

33 — Rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, Spojené království v. Rada (C-84/94, uvedený výše, bod 39).

34 — Výše uvedený rozsudek British American Tobacco, bod 80.

35 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. března 2000 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy (Úř. věst. L 109, s. 29; Zvl. vyd. 15/05, s. 75).

134. Podle ustálené judikatury Soudního dvora však obecná zásada rovnosti vyžaduje, „aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li taková odlišnost objektivně odůvodněna“<sup>36</sup>. Při zjišťování, jestli z případného odlišného zacházení vyplývá zakázaná diskriminace, je proto třeba ověřit, zda jsou obě předmětné situace srovnatelné, a je-li tomu tak, zda odlišné zacházení s těmito situacemi spočívá na objektivním odůvodnění.

k produkci potravin“ (sedmý bod odůvodnění), stanoví obecné zásady a obecné požadavky potravinového práva, které se uplatní právě jak na krmiva, tak na potraviny.

137. Nedomnívám se však, že by bylo možné se přiklonit k názoru Ferrari Mangimi, že dotčené odlišné zacházení není odůvodněné.

135. Pokud se jedná o první bod, domnívám se, že mohu sdílet názor Ferrari Mangimi, která uplatňuje, že situace krmiv pro užitkovou zvířata a situace potravin jsou srovnatelné, neboť v jednom i v druhém případě se jedná o výrobky, které jsou určeny přímo, či nepřímo k lidské spotřebě, a mohou tedy představovat riziko pro lidské zdraví.

138. Jak správně poznamenal Evropský parlament spolu s Komisí, podporovaní v tomto ohledu řeckou vládou, právě odvětví krmiv stálo na počátku nedávných zdravotních krizí týkajících se BSE a dioxinů, a vyžaduje proto výraznější omezení a zvýšenou obezřetnost.

136. Tento postoj se mi ostatně jeví konzistentní s mnohokrát citovaným nařízením č. 178/2002, které s ohledem na to, že užitková zvířata živená krmivy jsou v každém případě také „zvířaty určenými

139. Krom toho na rozdíl od potravin stojí krmiva na počátku potravinového řetězce. Proto zatímco kontaminace potravin vyrobených či uvedených do oběhu určitým podnikem může poškodit zdraví omezeného okruhu jeho zákazníků, krize v odvětví krmiv se může exponenciálně rozšířit na veškerá

36 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 29. června 1995, SCAC, C-56/94, Recueil, s. I-1769, bod 27; ze dne 17. dubna 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Recueil, s. I-1961, bod 35; ze dne 17. července 1997, National Farmers' Union a další, C-354/95, Recueil, s. I-4559, bod 61, a ze dne 13. dubna 2000, Karlsson a další, C-292/97, Recueil, s. I-2737, bod 39.

zvířata, která tato krmiva pozřou a dále na veškeré výrobky vyprodukované z těchto zvířat s potenciálními škodlivými účinky na velmi vysoký počet konečných spotřebitelů.

*C – K použitelnosti směrnice při neexistenci přesného seznamu krmných surovin použitelných v krmných směsích*

140. Právě proto se domnívám, že přísnější právní úprava, pokud se jedná o krmiva, je objektivně odůvodněna, a že v tomto případě tedy nelze hovořit o diskriminaci.

143. Podstatou třetí otázky italského soudu, položené ve věci C-12/04, je, zda použití směrnice 2002/2 podléhá přijetí přesného seznamu krmných surovin použitelných v krmivech a označených svým specifickým názvem a zda při neexistenci takového seznamu mohou členské státy provést směrnici, přičemž se uplatní výčet těchto surovin s uvedením obecných názvů jejich obchodních skupin.

141. Z tohoto důvodu jsem toho názoru, že ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice zásadu rovnosti neporušují.

142. Na základě provedené analýzy platnosti směrnice proto navrhuji, aby bylo rozhodnuto, že:

144. Italský soud se při pokládání této otázky podle všeho domnívá, že desátý bod odůvodnění směrnice 2002/2 ve skutečnosti podmiňuje její použití přijetím takového přesného seznamu, jehož neexistence pak činí novou právní úpravu objektivně nepoužitelnou. Ferrari Mangimi a španělská vláda tento názor sdílejí.

— čl. 1 bod 1 písm. b) směrnice 2002/2 je neplatný;

— ve zbývajících částech, přezkum otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost této směrnice.

145. Tento soud mimoto uvádí, že když italské orgány provedly povinnost stanovenou směrnicí označovat krmné suroviny uvedené na etiketě pod jejich specifickými názvy, umožnily výrobcům použít názvy obsažených v příloze VII části A zákona č. 281/63 a pro ty suroviny, které tam nejsou uvedeny, názvů uvedených v části B uvedené přílohy, které odpovídají obecným skupinám

krmných surovin stanovených směrnicí 91/357, jež byla zrušena směrnicí 2002/2. Rovněž Ferrari Mangimi poukázala na tento dle jejího mínění nesprávný způsob provedení směrnice do italského právního řádu.

149. V důsledku toho pak směrnice 2002/2 zrušila směrnicí 91/357, která stanovila *skupiny* krmných surovin, jež mohly být použity pro označení krmných směsí (viz dvanáctý bod odůvodnění a článek 2)<sup>37</sup>.

146. V této souvislosti je třeba nejprve připomenout některé skutečnosti, které již byly zmíněny v popisu právního rámce v tomto stanovisku (viz body 8 až 16 výše).

150. Krom toho připomínám, že v desátém bodě odůvodnění směrnice 2002/2 se Komise vyzývá, aby Evropskému parlamentu a Radě předložila „[n]a základě studie proveditelnosti [...] nejpozději do 31. prosince 2002 [...] zprávu doprovázenou vhodným návrhem na vytvoření přesného seznamu, a to s ohledem na závěry zprávy“.

147. U této příležitosti bylo uvedeno, že pravidla označování krmných směsí pro užitková zvířata byla původně harmonizována směrnicí 90/44 na základě systému „pružného prohlášení“, podle kterého si osoba odpovědná za označování mohla mimo jiné zvolit, zda použité krmné suroviny označí specifickým názvem nebo obecným názvem skupiny, do níž krmná surovina patří (čl. 1 bod 5).

151. Na základě tohoto pokynu předložila Komise dne 24. dubna 2003 zprávu, v níž však prohlásila, že vytvoření „přesného seznamu“, to znamená „taxativního seznamu krmných surovin, které jsou na základě jejího posouzení považovány za nezávadné pro zdraví lidí či zvířat, a mohou být tedy používány v krmivech“, není „rozhodující pro zajištění bezpečnosti krmiv“. Na základě této úvahy se Komise rozhodla nepředkládat návrh v tomto smyslu.

148. Po krizi týkající se BSE a dioxinové krizi zákonodárce přijetím směrnice 2002/2 zpřísnil právní úpravu, která ukládá vedle uvádění informací o množství, které byly zkoumány výše, také označování těchto surovin pod *specifickým názvem* (čl. 1 bod 4, kterým se mění čl. 5c směrnice 79/373).

37 — Směrnice Komise 91/357/EHS ze dne 13. června 1991, kterou se stanoví skupiny krmných surovin, které mohou být použity k označování krmných směsí určených pro jiná než domácí zvířata (Úř. věst. L 193, s. 34).



152. Domnívám se, že lze rovnou říci, že provedení a uplatnění směrnicí stanovené povinnosti uvádět použité krmné suroviny pod jejich specifickým názvem nezávisí na vytvoření zmíněného „přesného seznamu“ a že členské státy nemohou tuto povinnost provést tak, že umožní, aby dotčený údaj obsahoval obecné názvy skupin.

153. Předně je třeba uvést, že na rozdíl od názoru italského soudu, a jak to také správně poznamenala Komise, z ustanovení směrnice a již vůbec ne z jejích bodů odůvodnění či ze zprávy Komise nevyplývá, že by provedení nebo použití této směrnice podléhalo přijetí takového seznamu.

154. Jak rovněž zdůraznil Parlament, tuto výslovně uvedenou skutečnost potvrzuje i chronologické přezkoumání povinností upravených směrnicí.

155. Jak již bylo uvedeno, desátý bod odůvodnění, který jako takový nemá normativní povahu, vyzýval Komisi, aby na základě studie proveditelnosti nejpozději do 31. *prosince 2002* předložila zprávu doprovázenou vhodným návrhem k otázce „seznamu“.

Článek 3 odst. 1 následně stanovil lhůtu k provedení směrnice do 6. března 2003. Vnitrostátní prováděcí ustanovení měla být konečně používána od 6. listopadu 2003.

156. Podle mě by bylo nelogické se domnívat, že zákonodárce stanovil, že směrnice má být provedena nejpozději 6. března 2003, a přitom podmínil použití této směrnice přijetím pozdějšího aktu, přičemž zákonodárny proces vedoucí k přijetí tohoto aktu by začal, ovšem s *výhradou proveditelnosti*, sotva dva měsíce před uvedeným datem, a trval by tedy pravděpodobně i po něm. Jinými slovy, bylo by nelogické se domnívat, že sám zákonodárce chtěl stanovit pro jeden ze svých aktů podmínku, která by v praxi znemožnila jeho provedení a způsobila by takřka automaticky jeho nepoužitelnost.

157. Ve skutečnosti však nelze opomenout, že přestože je směrnice 2002/2 podrobná, omezuje se jako taková na stanovení povinnosti dosáhnout určitého výsledku, kterou mají členské státy splnit takovými prostředky a takovou formou, jaké budou považovat za vhodné.

158. V tomto ohledu stanovila směrnice povinnost uvést pod specifickým názvem krmné suroviny použité v krmivech. Členským státům pak přísluší stanovit, jakým způsobem se tak má stát v jednotlivých vnitrostátních právních řádech.

159. Tento úkol by byl zajisté snazší, kdyby na úrovni Společenství existovala jistá standardizace specifických názvů, o níž by se mohly členské státy opřít. Komise navíc sama přiznala, že taková standardizace sice nemusí nutně vést k vytvoření taxativního seznamu použitelných krmných surovin, je však nicméně žádoucí pro účely zajištění širší ochrany zákazníkům. Komise by tedy mohla přehodnotit její užitečnost již v rámci nové zprávy o provádění směrnice, která má být předložena nejpozději do 6. listopadu 2006 (viz čl. 1 bod 6).

160. Při neexistenci takové standardizace však přísluší členským státům, aby určily nejvhodnější prostředky k provedení, případně s použitím prostředků, které Komise navrhla ve svém písemném vyjádření a na jednání (vytvoření vnitrostátních demonstračních seznamů či použití běžných specifických názvů krmných surovin).

161. Soudnímu dvoru však každopádně nepřísluší, aby uváděl, který z těchto prostředků je pro účely provedení nejlepší či nejsnadnější. Soudní dvůr naproti tomu může bez jakýchkoli pochybností vyloučit, že by provedení povinnosti uvést specifický název bylo možné uskutečnit s použitím (jak to podle všeho učinil italský zákonodárce) seznamu těchto krmných surovin

s uvedením obecných názvů jejich obchodních skupin, to znamená na základě systému, který zákonodárce Společenství výslovně vyloučil tím, že zrušil směrnici 91/357.

162. S ohledem na výše uvedené úvahy se domnívám, že provedení a použití směrnice 2002/2 a zejména povinnosti uvést pod specifickým názvem krmné suroviny v krmných směsích, která je zakotvena v čl. 1 bodě 4 této směrnice, nepodléhají vytvoření seznamu krmných surovin použitelných v krmivu.

163. Tato povinnost nemůže být členskými státy provedena uplatněním výčtu těchto krmných surovin s uvedením obecných názvů jejich obchodních skupin.

*D – K rozšíření pravomoci odložit použití vnitrostátních ustanovení prováděcích akty Společenství, o jejichž platnosti existují pochybnosti, i na vnitrostátní správní orgány*

164. Nizozemský soud se konečně svou druhou otázkou táže, zda správní orgány členského státu, které tedy zcela jistě nelze

považovat za soudy ve smyslu článku 234 ES, mohou odložit provádění vnitrostátních opatření přijatých na základě ustanovení Společenství, jejichž platnost je zpochybňována, jestliže soud jiného členského státu již Soudní dvůr požádal, aby se vyslovil k platnosti těchto ustanovení.

165. Podle Nevedi je třeba na tuto otázku odpovědět kladně. Připomíná totiž, že Soudní dvůr již v rozsudku Costanzo<sup>38</sup> připustil, že vnitrostátní správní orgány jsou stejně jako orgány soudní povinny upustit od použití vnitrostátních ustanovení, která jsou v rozporu s přímo použitelnými směrnici, tedy aniž by byli jednotlivci nuceni zbytečně zahajovat soudní řízení. Podle Nevedi lze toto řešení použít i na projednávaný případ: jsou-li splněny podmínky požadované pro tento účel, měly by mít správní orgány také pravomoc odložit provádění opatření provádějících ustanovení Společenství, o jejichž platnosti existují pochybnosti, aby tak jednotlivcům ušetřily zbytečné soudní řízení a veškeré s tím spojené vysoké náklady.

166. Podle mého názoru však toto řešení nelze připustit.

167. Na prvním místě podotýkám, že důvod existence povinnosti vnitrostátních správních orgánů upustit od použití neslučitelných ustanovení nespočívá v požadavcích na hospodárnost řízení, nýbrž ve skutečnosti, že „povinnosti vyplývající z [...] [přímo použitelných] ustanovení [Společenství] jsou uloženy všem orgánům členských států“<sup>39</sup>, a to soudním i správním.

168. Bez ohledu na to se však domnívám, že rozsudek Fratelli Costanzo není pro účely řešení předmětné otázky vůbec relevantní. V této věci se totiž jednalo o to, zda vnitrostátní správní orgány mohou upustit od použití vnitrostátních ustanovení neslučitelných s jednoznačně *platnými ustanoveními Společenství*. V projednávané věci je však otázkou, zda vnitrostátní správní orgány mohou odložit provádění vnitrostátních ustanovení provádějících ustanovení Společenství, u nichž *existuje podezření o jejich neplatnosti*.

169. Je tedy zřejmé, že požadavky na ochranu úplného a jednotného používání práva Společenství, z nichž vycházel rozsudek Fratelli Costanzo, v projednávané věci chybí.

38 — Rozsudek ze dne 22. června 1989, Costanzo, 103/88, Recueil, s. 1839.

39 — Tamtéž, uvedeno výše, bod 30.

170. Pro účely zodpovězení otázky nizozemského soudu proto nelze vycházet z tohoto rozsudku, ale spíše z rozhodnutí, o nichž se podrobně zmíním dále, ve kterých Soudní dvůr přiznal vnitrostátním *soudním orgánům* pravomoc předběžné ochrany, o jejíž rozšíření na správní orgány se nyní jedná<sup>40</sup>.

171. Jak správně podotkla nizozemská vláda a Komise, z těchto rozsudků předně vyplývá, že přiznání uvedené pravomoci vnitrostátním soudům představuje „zmírnění“ monopolu Soudního dvora k přezkumu legality aktů orgánů Společenství a rovněž tak zásady jednotného používání práva Společenství<sup>41</sup>. Tato pravomoc totiž znamená možnost soudce členského státu předběžně kontrolovat platnost aktu Společenství, který se v případě odkladu v daném státě nepoužije, byť se tak děje jen dočasně.

172. Jak to zdůraznila řecká vláda a Komise, toto „zmírnění“ je přitom odůvodněno dvěma požadavky, z nichž každý je zásadního významu.

173. Prvním požadavkem je požadavek na úplnou „soudní ochranu“ procesních subjektů, která vyžaduje, aby „procesní subjekt [byl] za předpokladu splnění určitých podmínek s to dosáhnout vydání rozhodnutí o odkladu, které vůči němu pozastaví účinky [aktu Společenství]“, jehož platnost zpochybňuje<sup>42</sup>.

174. Druhý požadavek souvisí se „soudržností“ soudního systému Společenství, zejména „systému předběžné ochrany“, která vyžaduje, aby se „předběžná ochrana, kterou procesním subjektům [...] zajišťuje právo Společenství“ nelišila podle toho, zda napadají přímo akt Společenství před Soudním dvorem (případ, pro který je tato ochrana výslovně upravena v článku 242 ES) nebo zda zpochybňují platnost tohoto aktu před vnitrostátními soudy; v posledně uvedeném případě se tato ochrana nesmí lišit podle toho, zda „napadají slučitelnost ustanovení vnitrostátního práva s právem Společenství nebo platnost aktů sekundárního práva Společenství“<sup>43</sup>.

175. I když je odklad provádění vnitrostátního opatření přijatého na základě aktu Společenství odůvodněn těmito požadavky, protože se konkrétně týká výše uvedených

40 — Viz zejména rozsudky ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a další, C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, a ze dne 9. listopadu 1995, Atlanta a další, C-465/93, Recueil, s. I-3761.

41 — Výše uvedený rozsudek Zuckerfabrik Süderdithmarschen, bod 17, a rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, 314/85, Recueil, s. 4199, bod 19.

42 — Výše uvedený rozsudek Zuckerfabrik Süderdithmarschen, body 16 a 17.

43 — Tamtéž, body 18 až 20.

základních zásad, může jej vnitrostátní soud přiznat pouze za přesně stanovených podmínek. Zejména je třeba:

- aby tento soud měl vážné pochybnosti o platnosti aktu Společenství a aby v případě, že Soudnímu dvoru dosud nebyla předložena otázka platnosti napadeného aktu, mu tuto otázku sám předložil;
- aby se jednalo o naléhavou situaci a aby navrhovateli hrozilo nebezpečí vážné a nenapravitelné újmy; a konečně,
- aby tento soud náležitě zohlednil zájem Společenství a případně navrhovateli předběžného opatření uložil poskytnutí dostatečné záruky, jako je složení jistoty nebo složení částky do soudní úschovy<sup>44</sup>.

176. Domnívám se však, že požadavky ani podmínky stanovené výše uvedenou judikaturou nejsou splněny, je-li takovým orgánem orgán správní.

177. Zejména není splněn požadavek na zajištění soudržnosti soudního systému Společenství, který odůvodňuje přiznání pravomocí předběžné ochrany rovněž vnitrostátním soudům. Na rozdíl od vnitrostátních soudů totiž správní orgány nerozhodují nestranně a nezávisle ve věcech, jejichž předmětem je zajištění dodržování práv Společenství a v nichž lze položit otázku Soudnímu dvoru. Nejsou tedy součástí systému, který Smlouva vystavěla na souběžné existenci přímých procesních prostředků a řízení o předběžné otázce a jehož soudržnost chtěl Soudní dvůr zachovat tím, že rozšířil pravomoc přijímat opatření, kterou předpisy stanovily pouze pro přímé procesní prostředky, i na řízení o předběžné otázce.

178. Krom toho, jak správně uvedla nizozemská a italská vláda a rovněž Komise, podmínky stanovené pro odklad použití vnitrostátních ustanovení provádějících akt Společenství se jen obtížně slučují s postavením a pravomocemi správních orgánů.

179. Zejména mám za to, že podmínka existence vážné a nenapravitelné újmy pro procesní subjekt vyžaduje posouzení třetím, nezávislým a nestranným subjektem, které nemůže učinit tentýž orgán, který stejně jako v projednávané věci přijal ustanovení, jehož použití má být odloženo, a mohl by tedy mít rovněž zájem na tom, aby použití tohoto ustanovení bylo zachováno.

<sup>44</sup> — Tamtéž, body 22 až 33.

180. Stejně tak opatření na ochranu zájmů Společenství, zejména soudní úschova věcí, jsou typicky soudními opatřeními, která jsou obvykle vyhrazena do pravomoci soudů, neboť se dotýkají subjektivních práv jednotlivců. Při neexistenci opatření takového druhu by nebylo možné tyto zájmy náležitě chránit a Společenství by bylo vystaveno nepřijatelnému riziku zejména finanční povahy.

181. Z výše uvedených důvodů se tedy domnívám, že správní orgány členského státu nemají pravomoc předběžně odložit provádění vnitrostátních opatření provádějících ustanovení Společenství, jejichž platnost je zpochybňována, i když soud jiného členského státu již požádal Soudní dvůr, aby se vyslovil k platnosti těchto ustanovení.

## V – Závěry

182. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl:

– Ve věcech C-453/03, C-11/04 (první, druhá a třetí otázka) a C-12/04 (první, druhá a čtvrtá otázka) a C-194/04 (první otázka):

„1) Článek 1 bod 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/2/ES ze dne 28. ledna 2002, kterou se mění směrnice Rady 79/373/EHS o oběhu krmných směsí a zrušuje směrnice Komise 91/357/EHS, je neplatný.

- 2) Ve zbývající části, přezkum otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/2/ES ze dne 28. ledna 2002, kterou se mění směrnice Rady 79/373/EHS o oběhu krmných směsí a zrušuje směrnice Komise 91/357/EHS.“

— Ve věci C-12/04 (třetí otázka):

„Provedení a použití směrnice 2002/2 a zejména povinnosti uvést pod specifickým názvem krmné suroviny v krmných směsích, která je zakotvena v čl. 1 bodě 4 této směrnice, nepodléhají vytvoření seznamu krmných surovin použitelných v krmivu.

Tato povinnost nemůže být členskými státy provedena uplatněním výčtu těchto krmných surovin s uvedením obecných názvů jejich obchodních skupin.“

— Ve věci C-194/04 (druhá otázka):

„Správní orgány členského státu nemají pravomoc předběžně odložit provádění vnitrostátních opatření provádějících ustanovení Společenství, jejichž platnost je zpochybňována, i když soud jiného členského státu již požádal Soudní dvůr, aby se vyslovil k platnosti těchto ustanovení.“