



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NIELSE WAHLA
přednesené dne 29. května 2013¹

Věc C-101/12

**Herbert Schaible
proti
Land Baden-Württemberg**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Stuttgart (Německo)]

„Zemědělství — Nařízení (ES) č. 21/2004 — Identifikace a evidence ovcí a koz — Článek 16 Listiny základních práv Evropské unie — Článek 20 Listiny — Přiměřenost — Rovnost“

1. Tlumení nálezů je-li legitimním cílem právních předpisů Evropské unie („EU“). Nicméně, nový systém pro individuální elektronickou identifikaci ovcí a koz, zavedený nařízením Rady (ES) č. 21/2004 ze dne 17. prosince 2003 o stanovení systému identifikace a evidence ovcí a koz a o změně nařízení (ES) č. 1782/2003 a směrnic 92/102/EHS a 64/432/EHS², je pro dosažení tohoto cíle nevhodný, zbytečně zatěžující a nákladný, jakož i diskriminační. Dané nařízení jako takové porušuje svobodu podnikání držitelů zvířat, zakotvenou v článku 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), a zásadu rovnosti podle článku 20 Listiny, a proto je neplatné.
2. Toto je v podstatě hlavní argument předložený Herbertem Schaiblem (dále jen „pan Schaible“), německým držitelem ovcí, který má v držení 450 samic, v řízení o žalobě před Verwaltungsgericht Stuttgart (správní soud ve Stuttgartu), (Německo), kterou podal proti Land Baden-Württemberg (spolková země Bádensko-Württembersko), aby byl zproštěn plnění řady povinností stanovených nařízením č. 21/2004.
3. V tomto stanovisku se pokusím objasnit, proč se domnívám, že právní argumenty předložené panem Schaiblem nejsou opodstatněné. Navrhu proto, aby Soudní dvůr uvedl v odpovědi vnitrostátnímu soudu, že při posouzení položených otázek nevystaly žádné skutečnosti, které by bránily platnosti dotčených ustanovení. Závěrem v rozsahu, v němž moje analýza ukáže, že uplatňování daného nařízení v praxi může teoreticky představovat překážku úplného dosažení jeho ústředního cíle a celkové spravedlnosti systému, uvedu ve stručnosti několik úvah *de lege ferenda*.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. L 5, s. 8; Zvl. vyd. 19/04, s. 42.

I – Právní rámec

4. Body 1, 3 a 11 odůvodnění nařízení č. 21/2004 znějí:

„(1) Podle čl. 3 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 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 musejí být zvířata určená pro obchod uvnitř Společenství identifikována v souladu s požadavky pravidel Společenství a evidována tak, aby mohlo být vysledováno hospodářství, středisko nebo organizace původu nebo tranzitu. [...]

[...]

(3) Pravidla týkající se identifikace a evidence zejména ovcí a koz jsou stanovena směrnicí 92/102/EHS. Pokud jde o ovce a kozy, zkušenosti, a zejména krize se slintavkou a kulhankou, ukázaly, že uplatňování směrnice 92/102/EHS není uspokojivé a vyžaduje zlepšení. Je proto nutné stanovit přísnější a konkrétnější pravidla [...]

[...]

(11) V zemích s relativně malou populací ovcí a koz nemusí být nutné zavádět elektronický identifikační systém; je proto vhodné umožnit takovým členským státům zavádět tento systém na základě dobrovolnosti. [...]

5. Podle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 21/2004:

„1. Každý členský stát zavede režim identifikace a evidence ovcí a koz v souladu s ustanoveními tohoto nařízení.“

6. Podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 21/2004 systém identifikace a evidence zvířat zahrnuje tyto prvky: „a) identifikační značky pro identifikaci jednotlivých zvířat; b) aktualizovanou evidenci v každém hospodářství; c) doklady o přesunu; d) ústřední evidenci nebo počítačovou databázi.“

7. Článek 4 nařízení č. 21/2004 stanoví v rozsahu relevantním pro projednávanou věc:

„1. Všechna zvířata v hospodářství narozená po 9. červenci 2005 se [...] identifikují v souladu s odstavcem 2 ve lhůtě, kterou stanoví členský stát, v každém případě však předtím, než zvíře opustí hospodářství, kde se narodilo. [...]

2.

a) Zvířata se identifikují první identifikační značkou, která splňuje požadavky oddílu A.1 až A.3 přílohy; a

b) druhou identifikační značkou schválenou příslušným orgánem, splňující technické parametry uvedené v oddílu A.4 přílohy.“

8. Ustanovení čl. 5 odst. 1 nařízení č. 21/2004 stanoví:

„1. Každý držitel zvířat, s výjimkou přepravců, vede aktualizovanou evidenci obsahující alespoň ty informace, jež jsou uvedeny v oddílu B přílohy.“

9. Článek 9 odst. 3 nařízení č. 21/2004 stanoví:

„3. Od 31. prosince 2009 je elektronická identifikace v souladu s hlavními směry uvedenými v odstavci 1 a v souladu s příslušnými ustanoveními oddílu A přílohy povinná pro všechna zvířata.

Členské státy, kde celkový počet ovcí a koz nepřesahuje 600 000, mohou stanovit, že u zvířat, jež nejsou určena pro obchod uvnitř Společenství, je tato elektronická identifikace nepovinná.

Členské státy, kde celkový počet koz nepřesahuje 160 000, rovněž mohou stanovit, že u koz, jež nejsou určeny pro obchod uvnitř Společenství, je tato elektronická identifikace nepovinná.“

II – Skutkový stav, řízení a položené otázky

10. Původní řízení se týká žaloby podané panem Schaiblem, který se domáhá, aby Verwaltungsgericht Stuttgart určil, že se na něj nevztahují povinnosti individuální identifikace, individuální elektronické identifikace a povinnosti vedení evidence hospodářství, jak ukládá nařízení č. 21/2004.

11. Vzhledem k tomu, že Verwaltungsgericht Stuttgart měl pochybnosti o platnosti několika ustanovení nařízení č. 21/2004, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru několik otázek k rozhodnutí v řízení o předběžné otázce, v nichž se dotázal, zda jsou povinnosti žalobce spočívající

- „a) v identifikaci jednotlivých kusů zvířat podle čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 nařízení č. 21/2004,
- b) v provádění elektronické identifikace jednotlivých kusů zvířat podle čl. 9 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 21/2004 [...] a
- c) ve vedení evidence hospodářství C podle čl. 5 odst. 1 ve spojení s oddílem B bodem 2 přílohy k nařízení č. 21/2004

slučitelné s nadřazenými normami unijního práva, a tedy platné“ (dále jen „položené otázky“).

12. Pan Schaible, Land Baden-Württemberg, francouzská, nizozemská a polská vláda, Rada a Komise předložili v probíhajícím řízení písemné vyjádření. Řeči pana Schaibla, francouzské vlády, Rady a Komise byly vyslechnuty na jednání konaném dne 7. března 2013.

III – Analýza

A – Předběžné otázky

13. Svými otázkami žádá předkládající soud o vodítko stran platnosti některých ustanovení nařízení č. 21/2004, kterými jsou držitelům ovcí a koz uloženy tři zvláštní povinnosti, a to: i) identifikovat jednotlivé kusy zvířat (čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 2); ii) provádět elektronickou identifikaci jednotlivých kusů zvířat (čl. 9 odst. 3 první pododstavec) a iii) vést aktualizovanou evidenci zvířat (čl. 5 odst. 1 a oddíl B bod 2 přílohy) (společně dále jen „dotčené povinnosti“).

14. Zatímco Verwaltungsgericht Stuttgart konkrétně označil dotčené povinnosti jak z hlediska jejich obsahu, tak jejich právních základů, nebyl již natolik konkrétní, pokud jde o ustanovení unijního primárního práva, která mohou takovýmto povinnostem bránit.

15. Předkládající soud se totiž Soudního dvora pouze táže, zda jsou dotčené povinnosti „slučitelné s nadřazenými normami unijního práva, a tedy platné“.

16. Obecné a nepřesné znění otázek by postavilo Soudní dvůr před obzvláště složitý úkol, kdyby zbývající část předkládacího usnesení, jakož i vyjádření předložená panem Schaiblem a dalšími účastníky řízení nepřinesla určité objasnění ohledně tohoto základního aspektu³.

17. Jak vysvětluje Verwaltungsgericht Stuttgart, pan Schaible tvrdí, že dotčené povinnosti nejsou slučitelné s jeho právem svobodné volby povolání, zakotveným v článku 15 Listiny. Vnitrostátní soud nicméně zdůrazňuje, že ustanovením Listiny, ve vztahu ke kterému by měly být přezkoumány otázky vznesené v původním řízení, je spíše článek 16 týkající se svobody podnikání: svobody, která bude mít za daných okolností „přednost“. Vnitrostátní soud má rovněž pochybnosti o legalitě dotčených povinností s přihlédnutím k zásadě rovného zacházení.

18. Ve vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru panem Schaiblem byly především předloženy právní argumenty založené spíše na článku 16 Listiny než na článku 15. V ostatních vyjádřeních (kromě vyjádření polské vlády) je důraz kladen buď výhradně na svobodu podnikání (francouzská vláda a Rada), nebo na obě svobody ve spojení s tím, že tyto svobody jsou do značné míry v podstatě totožné (nizozemská vláda a Komise). Všichni ostatní účastníci řízení (včetně polské vlády) doplnili zvláštní argumenty týkající se zásady rovného zacházení stanovené v článku 20 Listiny.

19. V tomto kontextu považuji za vhodné nejprve objasnit základní vznesené právní otázky a následně navrhnout Soudnímu dvoru, jak by mohly být podle mého názoru všechny tři otázky položené Verwaltungsgericht Stuttgart co neúčinněji vypořádány.

20. Dané otázky v podstatě vznášejí dva aspekty. První aspekt se týká možného porušení článků 15 nebo 16 Listiny z důvodu údajně nepřiměřeného zásahu do práv držitelů zvířat a druhý aspekt se týká možného porušení zásady rovného zacházení. Zatímco první aspekt je vznesen s ohledem na všechny dotčené povinnosti, neboť – jak opakovaně uvádí pan Schaible – tyto povinnosti jsou neoddělitelně spojeny, druhý aspekt se týká pouze jedné z dotčených povinností, konkrétně povinnosti držitelů zvířat na základě čl. 9 odst. 3 nařízení č. 21/2004 provádět elektronickou identifikaci jednotlivých kusů zvířat – a přesněji řečeno, odchylek povolených ve vztahu k této povinnosti na základě druhého a třetího pododstavce tohoto ustanovení.

21. S přihlédnutím k výše uvedenému a s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení je podle mého názoru vhodnější zabývat se spíše třemi položenými otázkami ve vztahu k uvedeným dvěma aspektům, než se zabývat každou otázkou samostatně. Z tohoto důvodu nejprve přezkoumám platnost dotčených povinností z hlediska proporcionality. Poté zvážím podstatu argumentů vztahujících se k údajně diskriminační povaze povinnosti uvedené v druhé otázce Verwaltungsgericht Stuttgart.

B – *Porušení zásady proporcionality*

1. Svoboda podnikání

22. První právní aspekt vznesený na základě položených otázek se týká přiměřenosti dotčených povinností.

23. Jak již bylo uvedeno výše, pro vnitrostátní soud je měřítkem legality v této věci svoboda podnikání, uznaná článkem 16 Listiny, zatímco někteří účastníci řízení, kteří předložili Soudnímu dvoru vyjádření, odkazují rovněž na článek 15 Listiny.

³ – Podle ustálené judikatury přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil prvky práva Unie relevantní ve vztahu k předmětu sporu v původním řízení. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. prosince 1987, Gauchard (20/87, Recueil, s. 4879, bod 7), a rozsudek ze dne 20. března 1986, Tissier (35/85, Recueil, s. 1207, bod 9).

24. Ze znění daných ustanovení vyplývá, že zatímco článek 16 je zaměřen na ochranu svobody podnikání podnikatelů, článek 15 se týká více práv zaměstnanců. Takový výklad je podpořen „Vysvětleními k Listině“, která uvádějí, že čl. 15 odst. 1 Listiny rovněž čerpá z čl. 1 odst. 2 Evropské sociální charty a z bodu 4 Charty základních sociálních práv pracovníků Společenství⁴.

25. Podle mého názoru se však tyto dvě svobody do značné míry překrývají v tom, že se obě vztahují k právu unijních občanů svobodně se věnovat hospodářské činnosti a provozovat ji.

26. Domnívám se, že judikatura Soudního dvora toto překrytí potvrzuje. I před tím, než Lisabonská smlouva učinila Listinu právně závaznou v rámci Evropské unie, Soudní dvůr uznal obě svobody jako obecné unijní právní zásady, jejichž dodržování má povinnost zajišťovat⁵. V některých svých rozhodnutích Soudní dvůr výslovně uvedl, že právo svobodné volby povolání a svoboda podnikání mohou „splývat“⁶. Soudní dvůr navíc v několika dalších věcech obecněji odkázal na „svobodný výkon podnikatelské nebo jiné samostatně výdělečné činnosti“⁷ nebo na „svobodný výkon hospodářské činnosti“⁸, což zřejmě zahrnuje společné aspekty pro obě svobody.

27. V této věci se tedy jeví jako nadbytečné vymezit působnost článků 15 a 16 Listiny.

28. Vzhledem k tomu, že se vnitrostátní soud domnívá, že článek 16 Listiny je ve věci před ním projednávané více relevantní, a jelikož je pan Schaible nezávislým provozovatelem, založím své úvahy na tomto ustanovení Listiny. Závěry, ke kterým v tomto ohledu dospějí, budou nicméně platné obdobně ve vztahu k článku 15 Listiny⁹ z důvodu společných cílů, na kterých jsou obě ustanovení založena.

29. Článek 16 Listiny stanoví, že „[s]voboda podnikání se uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi“.

30. Unijní primární právo tak uznává základní hodnotu dané svobody, ale rovněž z něj jasně vyplývá, že výkon této svobody není absolutním právem. Listina byla totiž sepsána ve znění odpovídajícím ustálené judikatuře Soudního dvora, podle které je třeba na takové zásady jako je svobodný výkon hospodářské činnosti nebo právo vlastnit majetek „nahlížet v souvislosti s jejich úlohou ve společnosti“¹⁰.

4 — Úř. věst. C 303, s. 23. Podle čl. 52 odst. 7 Listiny a čl. 6 odst. 1 SEU Soudy Evropské unie a vnitrostátní soudy členských států při výkladu ustanovení Listiny „náležitě“ přihlížejí k těmto vysvětlením.

5 — Pokud jde o právo svobodné volby povolání a právo pracovat, viz zejména rozsudek ze dne 14. května 1974, Nold (4/73, Recueil, s. 491, bod 14), a rozsudek ze dne 10. ledna 1992, Kühn (C-177/90, Recueil, s. I-35, bod 16). Ve vztahu ke svobodě podnikání viz zejména rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, Sb. rozh. s. I-7782, bod 51).

6 — Viz výše uvedený rozsudek Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada, bod 51. Zdá se, že překrytí obou svobod bylo dovozeno Soudním dvorem v rozsudku ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest (C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, body 72 až 78). Viz rovněž stanovisko generální advokátky Stix-Hackl ze dne 30. března 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada, bod 105, a stanovisko generálního advokáta J. Mazáka ze dne 29. března 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, bod 64).

7 — Viz zejména rozsudek ze dne 13. prosince 1979, Hauer (C-44/79, Recueil, s. 3727, bod 31); rozsudek ze dne 8. října 1986, Keller (234/85, Recueil, s. 2897, bod 8), a rozsudek ze dne 11. července 1989, Schröder HS Kraftfutter (265/87, Recueil, s. 2237, bod 15).

8 — Mimo jiné viz rozsudek ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další (spojené věci C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-10423, bod 87), a rozsudek ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, Sb. rozh. s. I-6451, bod 126).

9 — Článek 15 Listiny, nazvaný „Právo svobodné volby povolání a právo pracovat“, stanoví:

„1. Každý má právo pracovat a vykonávat svobodně zvolené nebo přijaté povolání.

2. Každý občan Unie může svobodně hledat zaměstnání, pracovat, usadit se nebo poskytovat služby v kterémkoli členském státě.“

10 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 11. července 1989, Schröder HS Kraftfutter (265/87, Recueil, s. 2237, bod 15); rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 78); a rozsudek ze dne 12. července 2012, Association Kokopelli (C-59/11, bod 77).

31. To je promítnuto do čl. 52 odst. 1 Listiny, který stanoví pravidla týkající se omezení takových práv a svobod uznaných Listinou, jako je svoboda podnikání. Podle daného ustanovení musí být taková omezení stanovena zákonem, respektovat podstatu těchto práv a svobod a při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Evropská unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého¹¹.

2. Zásada proporcionality

32. Podle ustálené judikatury je zásada proporcionality obecnou zásadou unijního práva a vyžaduje, aby opatření zavedená ustanovením unijního práva „byla způsobilá k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovala meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné“¹².

33. Pokud jde o soudní přezkum dodržování těchto podmínek, Soudní dvůr přiznal zákonodárci Unie v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, širokou posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení¹³.

34. To platí obzvláště v případě společné zemědělské politiky, což je oblast, ve které má zákonodárce Unie širokou posuzovací pravomoc, která odpovídá politické odpovědnosti, kterou mu přiznávají články 40 a 43 SFEU¹⁴. Podle judikatury Soudního dvora může být legalita opatření přijatého v této oblasti dotčena pouze tehdy, je-li dané opatření zjevně nepřiměřené ve vztahu k cíli, který se příslušný orgán snaží prosazovat¹⁵. Nejde tedy o to zjistit, „zda opatření přijaté [unijním] zákonodárcem bylo jediným nebo nejlepším možným opatřením, ale o to, zda bylo zjevně nepřiměřené“¹⁶.

35. Výraz „zjevně nepřiměřené“ použitý v dané judikatuře Soudního dvora by mohl být nepochybně kritizován ze dvou důvodů. Zaprvé se zdá, že výraz implikuje, že opatření, jejichž právní vady nejsou zcela zjevné, a jsou zjistitelné pouze na základě hlubšího právního posouzení, nemohou být zrušena Soudním dvorem. Zadruhé se jeví, že omezuje přezkum Soudního dvora na první stupeň tradičního přezkumu přiměřenosti (způsobilost opatření dosáhnout jím sledovaného cíle) a brání úplné analýze.

36. Jednalo by se však o chybný výklad judikatury.

37. Pokud jde o možnou první kritiku, jsem toho názoru, že použití výrazu „zjevně nepřiměřené“ má pouze zdůraznit, že v případě, kdy je zákonodárce povinen zohlednit řadu (potenciálně protichůdných) zájmů, musí být nutně přiznán určitý volný prostor pro posouzení. Politické volby nevyhnutelně zahrnují vážení a porovnání různých cílů veřejného pořádku, které nelze všechny sledovat současně a ve stejném rozsahu. Pouze unijní zákonodárce má pravomoc tuto činnost realizovat a rovněž přijímat rozhodnutí, která se mohou dotýkat společenských a hospodářských odvětví společnosti nerovnoměrně,

11 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, Sb. rozh. s. I-11063, bod 65).

12 — Viz výše uvedený rozsudek ABNA a další, bod 68; rozsudek ze dne 7. července 2009, S. P. C. M. a další (C-558/07, Sb. rozh. s. I-5783, bod 41); a rozsudek ze dne 8. června 2010, Vodafone a další (C-58/08, Sb. rozh. s. I-4999, bod 51).

13 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, Recueil, s. I-5689, body 82 a 83); rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, s. I-11453, bod 123), a výše uvedený rozsudek Alliance for Natural Health a další, bod 52.

14 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. března 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, bod 43), a rozsudek ze dne 17. března 2011, AJD Tuna (C-221/09, Sb. rozh. I-1655, bod 80).

15 — Viz zejména rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, Recueil, s. I-4973, body 89 a 90); rozsudek ze dne 13. prosince 1994, SMW Winzersekt (C-306/93, Recueil, s. I-5555, bod 21), a rozsudek ze dne 2. července 2009, Bavaria a Bavaria Italia (C-343/07, Sb. rozh. s. I-5491, bod 81).

16 — Viz rozsudek ze dne 28. července 2011, Agrana Zucker (C-309/10, Sb. rozh. s. I-7333, bod 44), a rozsudek ze dne 21. července 2011, Beneo-Orafti (C-150/10, Sb. rozh. s. I-6843, bod 77).

ale která jsou v daném okamžiku považována za rozhodnutí učiněná v nejlepším zájmu společnosti jako celku. Proto Soudní dvůr výslovně rozhodl, že význam cílů sledovaných zákonodárcem může odůvodnit omezení, která mají negativní důsledky – a to i značné – pro některé hospodářské subjekty¹⁷.

38. Tento omezený přezkum však neznamená, že Soudní dvůr nemůže podrobit zpochybněná opatření přísnému přezkumu za účelem ověření jejich přiměřenosti. Soudní dvůr je totiž zejména oprávněn určit, zda unijní zákonodárce založil svoji volbu na objektivních kritériích¹⁸, při zohlednění veškerých skutkových okolností a technických a vědeckých údajů, které jsou dostupné v okamžiku přijetí dotčeného opatření¹⁹, a zda tyto skutečnosti a údaje podporují závěry, které z nich byly vyvozeny²⁰. Soudní dvůr musí rovněž ověřit, že relevantní unijní orgán kromě hlavního sledovaného cíle plně zohlednil veškeré chráněné zájmy²¹ a – v tomto kontextu – že bylo náležitě přihlédnuto k zájmům negativně dotčených jednotlivců²².

39. Naopak, Soudní dvůr nemůže nahradit posouzení unijního zákonodárce vlastním posouzením při přezkumu výkonu zákonodárné pravomoci, jednalo-li se o politickou volbu²³. Není ústavní úlohou unijních soudů, aby prováděly komplexní posouzení v oblastech, kde hrají roli politické, hospodářské a sociální důvody obecné povahy – soudní řízení je v každém případě pro tento druh posouzení zjevně nevhodné²⁴. Rovněž není věcí Soudního dvora, aby prováděl zpětné posouzení efektivnosti a vhodnosti opatření přijatých unijním zákonodárcem. V tomto ohledu Soudní dvůr konsistentně rozhoduje, že legalita unijního opatření nemůže záviset na zpětném posouzení jeho účinnosti. Pokud je unijní zákonodárce nucen hodnotit budoucí účinky právní úpravy, kterou má přijmout, a tyto účinky není možno přesně předvídat, může být o protiprávnosti takového hodnocení rozhodnuto pouze v případě, že se ukáže být zjevně nesprávné vzhledem k poznatkům, které měl zákonodárce k dispozici v okamžiku přijetí dotčené právní úpravy²⁵.

40. Pokud jde o možnou druhou kritiku uvedenou v bodě 38 výše, odkázal bych Soudní dvůr pouze na stanovisko generální advokátky J. Kokott z nedávné doby ve věci Kokopelli, ve kterém zdůraznila, že výraz „zjevně nepřiměřený“ nelze v žádném případě chápat tak, že by měl být přezkum Soudního dvora omezen pouze na vhodnost opatření s přihlédnutím k jeho cíli. Souhlasím s tím, že se pravomoc Soudního dvora k soudnímu přezkumu legality vztahuje na všechny stupně přezkumu přiměřenosti tak, aby bylo ověřeno, že dotčené opatření je vhodné i nezbytné pro dosažení sledovaného cíle a *stricto sensu* přiměřené v tom smyslu, že zajišťuje spravedlivé vyvážení zájmů jím dotčených osob²⁶.

41. Rovněž ve věcech týkajících se opatření přijatých v oblasti společné zemědělské politiky měl totiž Soudní dvůr příležitost, aby znovu zopakoval svou judikaturu v tom smyslu, že zásada proporcionality vyžaduje, že „nabízí-li se volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům“²⁷.

17 — Viz rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, FEDESA a další (C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 17), a rozsudek ze dne 17. července 1997, Affish (C-183/95, Recueil, s. I-4315, bod 42), a výše uvedený rozsudek Kokopelli, bod 40.

18 — Viz výše uvedený rozsudek Vodafone, bod 53.

19 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. července 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, Recueil, s. I-4301, bod 51), a rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, Sb. rozh. s. 9895, bod 58).

20 — Viz obdobně rozsudek ze dne 18. července 2007, Industrias Químicas del Vallés v. Komise (C-326/05 P, Sb. rozh. s. I-6557, bod 77).

21 — Výše uvedené rozsudky Kokopelli, bod 40, a Jippes, bod 85.

22 — Výše uvedený rozsudek Affish, bod 43.

23 — V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve výše uvedené věci S. P. C. M., bod 72.

24 — V tomto smyslu viz de Búrca, G., „The Principle of Proportionality and its Application in EC Law“, (1993) YbEL, s. 112.

25 — Viz mimo jiné výše uvedený rozsudek Jippes, bod 84, a rozsudek ze dne 5. října 1994, Crispoltoni a další (C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Recueil, s. I-4863, bod 43).

26 — Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve výše uvedené věci Kokopelli, bod 61.

27 — Viz v nedávné době výše uvedený rozsudek Agrana Zucker, C-309/10, bod 42 a citovaná judikatura.

3. Posouzení

42. Argumenty na podporu neplatnosti dotčených povinností je třeba přezkoumat s přihlédnutím k těmto zásadám.

43. Pro lepší pochopení těchto argumentů bude užitečné nejprve načrtnout krátký přehled klíčových aspektů původního systému identifikace a evidence zvířat, jakož i systém následně zavedený nařízením č. 21/2004.

44. Původně byla pravidla o identifikaci a evidenci hospodářských zvířat, včetně ovcí a koz, upravena směrnicí Rady 92/102/EHS²⁸. Jádrem původního systému byla možnost identifikovat zvířata za hospodářství (dále jen „identifikační šarže“). Podle čl. 4 odst. 1 písm. b) této směrnice byl každý držitel zvířat povinen vést evidenci o celkovém počtu ovcí a koz v hospodářství každý rok. V evidenci musely být rovněž mimo jiné uvedeny určité údaje týkající se přesunů ovcí a koz, které do hospodářství přibýly nebo hospodářství opustily. Článek 5 odst. 3 směrnice ukládal držitelům označit jejich zvířata ušní známkou nebo tetováním tak, aby bylo ihned zřejmé, ze kterého hospodářství pocházejí.

45. Systém zavedený nařízením č. 21/2004 se naopak zaměřuje na individuální identifikaci každého zvířete prostřednictvím dvou identifikátorů. Kromě určitých výjimek jsou těmito dvěma identifikátory (tradiční) ušní známka a elektronické zařízení ve formě elektronické ušní známky, bolusového odpovídáče, vpichovatelného odpovídáče nebo elektronické značky na spěnce, které jsou čitelné za pomoci zvláštních elektronických čteček. Totožnost každého zvířete musí být rovněž zaznamenána v evidenci hospodářství. Navíc opouští-li zvířata hospodářství, je třeba jejich přesuny zaznamenat v dokladu, který zvíře doprovází. Kromě toho je každý členský stát povinen zřídit ústřední evidenci nebo počítačovou databázi, ve kterých se zaznamenávají všechna hospodářství umístěná na jeho území, a v pravidelných intervalech provádět inventuru zvířat držených v těchto hospodářstvích.

46. V tomto kontextu se pokusím ukázat, proč nejsou argumenty předložené panem Schaiblem proti dotčeným povinnostem přesvědčivé.

a) Vhodnost dotčených povinností

47. Nejprve přezkoumám, zda jsou dotčené povinnosti vhodné k dosažení cílů sledovaných nařízením č. 21/2004.

48. Podle bodu 1 odůvodnění tohoto nařízení bylo nařízení č. 21/2004 přijato s cílem dotvoření vnitřního trhu s některými živými zvířaty a produkty. Potřeba koordinovaného a účinného systému identifikace a evidence zvířat vyvstala v okamžiku, kdy unijní zákonodárce prostřednictvím směrnice 90/425/EHS rozhodl o zrušení veterinárních a zootechnických kontrol na vnitrostátních hranicích s cílem zajištění volného pohybu zvířat v rámci tehdejšího Evropského hospodářského společenství²⁹. Proto čl. 3 odst. 1 písm. c) směrnice 90/425 stanovil, že se živými zvířaty lze obchodovat pouze tehdy, jsou-li například identifikovány a zaznamenány tak, aby bylo možno dohledat informace o jejich původu a hospodářství, z něhož pocházejí nebo v němž se zdržovala.

28 — Směrnice 92/102/EHS o identifikaci a evidování zvířat (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. L 355, s. 32).

29 — Směrnice Rady 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 (Úř. věst. L 224, s. 29; Zvl. vyd. 03/10, s. 138). Viz zejména body 5 až 10 odůvodnění této směrnice.

49. Regulační systém identifikace a evidence zvířat je tak důsledkem jednotného trhu se zvířaty a živočišnými produkty. Takový systém má obzvláštní význam při kontrolách šíření nakažlivých chorob mezi zvířaty, které jsou předmětem přeshraničního obchodu. Nařízení č. 21/2004 bylo totiž přijato v návaznosti na krizi slintavky a kulhavky v roce 2001, jak výslovně uvádí bod 3 odůvodnění daného nařízení.

50. Pan Schaible nepopírá, že cíl sledovaný nařízením č. 21/2004 – tlumit šíření chorob – je legitimní. Nerozporuje ani skutečnost, že v tomto kontextu je účinný systém pro dohledání zvířat nezbytný. Tvrdí však, že dotčené povinnosti nejsou vhodné pro dosažení cíle spočívajícího v kontrole chorob. Zejména tvrdí, že systém není účinný, jelikož procento odpovídačů, které se v průběhu času ztratí nebo se porouchají, není zanedbatelné. V této souvislosti pan Schaible odkazuje na studii, kterou provedlo v Německu Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Bavorské státní výzkumné centrum pro zemědělství) a ve které dospívá k závěru, že přibližně 5 % odpovídačů bylo ztraceno nebo správně nefungovalo krátce poté, co byly u zvířat použity.

51. S tímto tvrzením nemohu souhlasit.

52. Zprvce a především jsem toho názoru, že dotčené povinnosti jsou obzvláště vhodné pro tlumení šíření chorob a jako takové účinně přispívají k dotvoření vnitřního trhu v daném odvětví hospodářství.

53. Povinnost identifikovat všechny jednotlivé kusy ovcí a koz byla zvolena jako spolehlivá metoda, která držitelům zvířat, jakož i veterinárním a správním orgánům umožní dohledat původ a umístění každého zvířete. Podle mého názoru je důležité moci dohledat systematicky všechna místa, ve kterých se zvíře vyskytovalo a kde mohlo být ve styku s jinými zvířaty. Nemám pochybnost o tom, že takové údaje umožňují příslušným orgánům přijmout opatření nezbytná k předcházení nebo zabránění šíření nakažlivých chorob.

54. Navíc se mi jeví jako rozumné vyžadovat elektronické prostředky identifikace, jelikož podle všeho zajišťují větší spolehlivost a rychlost při evidenci údajů, což přispívá k větší účinnosti při boji s nakažlivými chorobami. To platí obzvláště v případě zvířat, jako jsou ovce a kozy, které jsou během svého života obvykle předmětem mnoha transakcí a často jsou přesouvána ve velkých skupinách, občas na trzích s živými zvířaty nebo ve sběrných střediscích, kde se složení stád může snadno změnit³⁰. Za takových okolností by bylo velmi obtížné dohledat přesuny každého zvířete bez prostředků pro individuální identifikaci a evidenci.

55. Nakonec, pokud jde o povinnost vést evidenci pro každé hospodářství, souhlasím s francouzskou vládou v tom, že systém pro individuální elektronickou identifikaci zvířat vede automaticky ke vzniku potřeby takové evidence. Údaje zaznamenané identifikátory musí být zcela zřejmě zaznamenány do dokladu, který lze rychle aktualizovat a k němuž mohou mít na požádání přístup příslušné orgány. K tomu, aby bylo zajištěno, že budou nezbytná opatření přijata bezodkladně, je tak nezbytné, aby některé údaje (jako plemeno, data narození a úmrtí a údaje o přesunech) týkající se zvířat držení jednotlivými držiteli zvířat byly poskytovány příslušným orgánům ve standardním formátu a neprodleně³¹. Například pouze díky spojení informací o dvou či více hospodářstvích mají orgány možnost zjistit, zda – a, pokud ano, přesně kdy a kde – se cesty určitých zvířat zkřížily.

30 — Viz Zpráva Komise Radě o provádění elektronické identifikace ovcí a koz, COM (2007) 711, final (dále jen „zpráva Komise z roku 2007“), s. 6 a 10.

31 — V tomto ohledu čl. 5 odst. 3 nařízení č. 21/2004 stanoví: „Evidenční rejstřík má formát schválený příslušným orgánem, je veden ručně nebo elektronicky a je v hospodářství na požádání kdykoli k dispozici příslušnému orgánu po minimální dobu, kterou stanoví příslušný orgán, jež však nesmí být kratší tří let.“

56. Nyní se budu zabývat tvrzeními pana Schaibla, která se týkají technických nedostatků identifikačního systému. Nelze se divit, že radikální systémová změna jako je změna, která byla zavedena nařízením č. 21/2004, vykazuje v prvních fázích mnoho nedostatků. Určité procento chyb a vad je podle mého názoru při zahájení takového nového projektu nevyhnutelné, zejména pokud je ve velké míře založeno na používání nových technologií. Toto špatné fungování však není samo o sobě znakem toho, že systém je jako celek nevhodný, ledaže zjevně maří sledovaný cíl.

57. A to v tomto případě splněno není.

58. Komise si totiž zadala několik studií ohledně proveditelnosti a spolehlivosti systémů založených na elektronické identifikaci zvířat. První studie (dále jen „projekt ‚FEOGA‘“), provedená v letech 1993 a 1994 třemi týmy v různých členských státech, zaměřená mimo jiné na celkem 5 000 ovcí a 2 000 koz, podpořila závěr, že systém byl dostatečně rozvinutý, aby byl dále v širokém rozsahu testován v polních podmínkách³². Druhý projekt (dále jen „projekt ‚AIR 2304‘“ – provedený v letech 1995 až 1998 – zahrnoval 10 výzkumných týmů v 6 různých členských státech. Účelem bylo zjistit, zda se procento celkových ztrát elektronických identifikátorů zvýší za delší dobu (4 roky). Finální závěry této studie ukázaly, že elektronické identifikační systémy (elektronické ušní známky, vpichovatelné odpovídače, bolusové odpovídače) dosáhly vyšší míry zachování a vyšší hodnoty čitelnosti než běžné identifikační systémy živých zvířat (ušní známky, tetování atd.)³³.

59. Pozdější projekt, IDEA („*Identification électronique des animaux*“), se týkal úplné implementace systému, včetně aplikace elektronických identifikátorů za široké škály podmínek (jako jsou různé živočišné druhy, různé metody plemenářství, různé přepravní metody a metody porážky, jakož i měnící se podmínky životního prostředí). V souhrnu bylo v období od března 1998 do prosince 2001 testováno více než 500 000 ovcí a téměř 30 000 koz³⁴. Cílem této studie bylo obzvláště pečlivě posoudit výkon (čitelnost, správné fungování, procento ztrát, míra návratnosti atd.) elektronických identifikátorů ve vztahu k řadě parametrů (druh zařízení, druh zvířete, věk zvířete atd.). Mezi závěry předloženými v konečné zprávě ze dne 30. dubna 2002 jsou zajímavé tyto: projekt „dosáhl velmi pozitivních výsledků z hlediska proveditelnosti použití elektronické identifikace“; „identifikace věcí za použití technologie odpovídačů [je] dobře vyvinuta, komerčně dostupná a běžně používaná v mnoha průmyslových oblastech“ a „průmysl [je] [...] schopen vyrobit v krátké době značné množství elektronických identifikátorů a odpovídajících čteček pro identifikaci živých zvířat“³⁵.

60. Nakonec v průběhu postupného provádění nařízení č. 21/2004 Komise v roce 2007 posoudila informace, které jí poskytly členské státy, které zavedly elektronickou identifikaci dobrovolně nebo jako pilotní projekty, ještě než se stal systém povinným v celé Evropské unii. Podle Komise z toho vyplývající údaje obecně potvrdily, že „elektronická identifikace ovcí a koz funguje za široké škály výrobních podmínek“³⁶.

61. Na tomto základě jsem přesvědčený, že když se unijní zákonodárce rozhodl přijmout nařízení č. 21/2004, mohl své rozhodnutí opřít o mnoho podrobných technických a vědeckých údajů podporujících myšlenku, že systém založený na individuální a elektronické identifikaci zvířat je proveditelný i vhodný z hlediska cíle tlumení chorob. Navíc, a to je obzvláště relevantní v probíhajícím

32 — Výzkumný projekt CCAM 93 to 342: viz „Project on the electronic identification of animals (IDEA)“, konečná zpráva ze dne 30. dubna 2002 (dále jen „konečná zpráva IDEA“), s. 6.

33 — Tamtéž, s. 7.

34 — Tamtéž, s. 9 a násl.

35 — Tamtéž, s. 114.

36 — Viz zpráva Komise z roku 2007, s. 5 a 12. Dotčenými členskými státy byly Kypr, Francie, Německo, Itálie, Nizozemsko, Portugalsko, Španělsko a Spojené království.

řízení, z uvedených informací vyplynulo, že i přes některé praktické otázky bude takový systém spolehlivější a účinnější než systém zavedený v minulosti na základě směrnice 92/102. Tradiční ušní známky jsou v každém případě stále vyžadovány, a proto lze v případě chybných odpovídačů provádět identifikaci zvířat prostřednictvím vizuálních kontrol, jak tomu bylo v předchozím systému.

62. V žádném z dokumentů, na které odkazuje pan Schaible, včetně studie připravené Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, není nic, co by tato zjištění vyvracelo.

63. S přihlédnutím k výše uvedenému se domnívám, že dotčené povinnosti jsou vhodné pro dosažení cílů sledovaných nařízením č. 21/2004. Navíc se zdají obzvláště vhodné pro boj s nakažlivými chorobami mezi ovci a kozami.

b) Nezbytnost dotčených povinností

64. V druhé fázi je nutné posoudit, zda dotčené povinnosti překračují meze toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaných cílů.

65. Jedna z hlavních výtek pana Schaibla ve vztahu k dotčeným povinnostem se týká samotného smyslu existence nařízení č. 21/2004: podle pana Schaibla se původní systém identifikace ovcí a koz ukázal jako dostatečný pro účely tlumení šíření nakažlivých chorob. K vypuknutí kulhavky a slintavky v roce 2001, které bylo podnětem k přijetí nařízení č. 21/2004, došlo – podle pana Schaibla – pouze proto, že pravidla platná v dané době nebyla řádně provedena, nikoliv z důvodu chyby systému jako takového. V důsledku toho nebylo nezbytné, aby unijní zákonodárce zahájil úplné přepracování systému, jelikož správné provedení a uplatňování méně přísných pravidel stanovených směrnicí 92/102 by bylo dostatečné k zajištění dosažení uvedených cílů.

66. Argumenty pana Schaibla ohledně dostatečnosti původního systému neshledávám jako přesvědčivé.

67. Jak jsem uvedl v bodě 49 výše, nový systém byl zaveden, neboť zkušenosti – a zvláště krize způsobená kulhavkou a slintavkou v roce 2001 – prokázaly, že pravidla týkající se identifikace a evidence ovcí a koz stanovená směrnicí 92/102 nebyla dostatečně provedena a bylo potřeba je zlepšit. Unijní zákonodárce tak sice uznal, že původní pravidla nebyla řádně provedena, avšak rovněž dospěl k závěru, že tato pravidla je třeba změnit.

68. Kulhavka a slintavka je vážná a vysoce nakažlivá virová choroba, která i když není snadno přenositelná na člověka, může postihnout několik druhů zvířat, včetně ovcí a koz³⁷. Není třeba zdůrazňovat hospodářský a sociální dopad epidemie z roku 2001 ve Spojeném království. V tomto kontextu stačí připomenout, že chorobou bylo postiženo více než 2 000 hospodářských podniků v tomto členském státě, přičemž jim vznikly ztráty odhadované na několik miliard eur³⁸. Na vnitrostátní i evropské úrovni bylo potřeba přijmout celou řadu krizových opatření vedoucích zejména k masivní porážce nakažených stád (a dokonce zvířat, u kterých existovalo pouze podezření z nákazy)³⁹ a k řadě vývozních omezení v rámci Evropské unie, jakož i k celosvětovému zákazu vývozu živých zvířat, masa a živočišných produktů ze Spojeného království⁴⁰. I přes tato opatření se nákaza rozšířila do jiných členských států (Francie, Irsko a Nizozemsko), i když zde bylo v souhrnu zaznamenáno jen několik případů.

37 — Viz „Foot & Mouth disease – General Disease Information Sheets“ zveřejněné Světovou organizací pro zdraví zvířat (OIE), s. 1.

38 — Viz například studie Thompsona, D. a kolektivu v roce 2002: „Economic costs of the foot and mouth disease outbreak in the United Kingdom in 2001“, *RevSciTech*. 21(3) prosinec 2002, s. 675 až 687.

39 — Ministerstvo životního prostředí, potravin a zemědělství vlády Spojeného království odhaduje, že pouze v roce 2001 bylo v této zemi utraceno na jatkách kromě dobytka a prasat více než tři miliony ovcí a více než 2 500 koz. Viz <http://www.defra.gov.uk/>.

40 — Viz zejména rozhodnutí Komise 2001/145/ES (Úř. věst. L 53, s. 25), 2001/172/ES (Úř. věst. L 62, s. 22), 2001/208/ES (Úř. věst. L 73, s. 38), 2001/223/ES (Úř. věst. L 82, s. 29), 2001/234/ES (Úř. věst. L 84, s. 62), 2001/263/ES (Úř. věst. L 93, s. 59) a 2001/327/ES (Úř. věst. L 115, s. 12), kterými se stanoví některá ochranná opatření proti slintavce a kulhavce v příslušných členských státech.

69. Za těchto okolností považuji, na rozdíl od pana Schaibla, za přiměřené, že se unijní zákonodárce v dané době rozhodl pro celkovou změnu systému identifikace a evidence zvířat, než aby se pouze pokusil o revizi rámce, jehož omezení jsou patrná. Zdá se mi nejen legitimní, ale dokonce obezřetné, že Evropská unie po pohromě takového rozsahu přistoupila k projektu takto rozsáhlému z hlediska rozsahu a povahy.

70. Mimochodem v roce 2001 byl již v běhu rozsáhlý projekt týkající se identifikace a evidence zvířat (výše uvedený projekt IDEA), koordinovaný Společným výzkumným střediskem EU (JRC)⁴¹. V okamžiku, kdy byla dne 30. dubna 2002 dokončena konečná zpráva o tomto projektu, bylo tedy naprosto rozumné, že unijní zákonodárce věnoval velkou pozornost výsledkům této studie a návrhům v ní uvedeným.

71. Jedním ze zjištění obsažených v konečné zprávě IDEA bylo, že různé epidemie chorob živých zvířat v rámci Evropské unie ukázaly, že identifikační systémy živých zvířat používané v dané době „nebyly dostatečně účinné a spolehlivé k tomu, aby poskytovaly spolehlivou dohledatelnost a veterinární kontrolu živých zvířat“. Identifikace zvířat byla totiž prováděna ručně na základě vizuálních kontrol existujících ušních známek, přičemž tyto kontroly vedly k „chybám a podvodům“. Mělo se proto za to, že důkladnější kontrola jednotlivých zvířat a jejich přesunů představuje „klíčovou otázku pro [...] hygienickou kontrolu a kontrolu chorob“. Za tímto účelem bylo pro účely „účinného a spolehlivého řízení živých zvířat v rámci EU“ považováno za nutné, aby bylo možné dohledat místa pobytu každého jednotlivého zvířete v daném čase. Proto byla za účelem zefektivnění kontroly jednotlivých zvířat v konečné zprávě IDEA navržena „jedinečná identifikace každého zvířete po celý jeho život za použití elektronického identifikátoru“⁴².

72. Po krizi v roce 2001 nebyla konečná zpráva IDEA jedinou odbornou zprávou, která navrhovala důkladnější revizi regulačního rámce pro identifikaci zvířat. Například konečná zpráva z Mezinárodní konference o kontrole a předcházení kulhavce a slintavce, konaná v Bruselu ve dnech 12. a 13. prosince 2001, obsahovala doporučení, aby „[v]šechny přesuny [zvířat] měly být evidovány a dohledatelné“ tak, aby bylo zabráněno šíření kulhavky a slintavky mezi jednotlivými hospodářstvími⁴³. Ve stejném duchu obsahovala Andersonova zpráva, zadaná UK House of Commons (Dolní sněmovnou) Spojeného království v návaznosti na krizi z roku 2001, doporučení ohledně vývoje „srozumitelného dohledávacího systému živých zvířat, který by používal elektronické známky pro dobytek, ovce a prasata“⁴⁴.

73. Přijetím nařízení č. 21/2004 unijní zákonodárce rovněž reagoval na žádosti, které k němu směřovaly v rámci unijního institucionálního rámce. Například ve zvláštní zprávě vydané Účetním dvorem bylo uvedeno, že původní systém pro identifikaci a evidenci zvířat nebyl náležitě proveden, přičemž současně byla zdůrazněna omezení vlastní tomuto systému. Zpráva mimo jiné uvádí: „[s]kutečnost, že právní předpisy Společenství neukládaly, aby byly ovce identifikovány jednotlivě, a že existovaly rovněž nedostatky v systému identifikačních šarží, bránila dohledání zvířat, u kterých bylo podezření z nákazy, a proto byla zpožděna jejich porážka. [...]“⁴⁵

74. Existují tak různé indicie, které naznačují, že problém s původním systémem pro identifikaci a evidenci zvířat tkví spíše v samotném systému než ve způsobu jeho provedení.

41 — Viz bod 7 odůvodnění nařízení č. 21/2004.

42 — Viz konečná zpráva IDEA, s. 4.

43 — Viz příloha 2 – Zprávy z pracovních zasedání.

44 — „Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be Learned Inquiry Report“, zpráva ze dne 22. července 2002, s. 165.

45 — Účetní dvůr, Zvláštní zpráva č. 8/2004 o řízení a dohledu Komise nad opatřeními pro tlumení slintavky a kulhavky a o souvisejících nákladech, spolu s odpověďmi Komise, bod 36 (Úř. věst. 2005, C 54, s. 1). Ve stejném duchu viz Zpráva Evropského parlamentu – „Usnesení o opatřeních ke kontrole kulhavky a slintavky v Evropské unii v roce 2001 a o budoucích opatřeních k předcházení a kontrole chorob zvířat v Evropské unii“ (A5 – 0405/2002, v konečném znění), bod 116.

75. S přihlédnutím k podmínkám, za kterých jsou ovce a kozy často obchodovány⁴⁶, a ke způsobu, jak jsou přenášeny choroby zvířat⁴⁷, nepovažuji za nepřiměřené, že unijní zákonodárce následně rozhodl, že by zvířata měla být dohledatelná individuálně. Dále je logické, že příslušné orgány musejí mít okamžitý přístup k údajům, které jsou díky elektronickým identifikátorům a evidencím hospodářství dostupné a relevantní pro přijetí opatření nutných k předcházení nebo omezení šíření nakažlivých chorob.

76. Alternativní identifikace a evidence, na kterou odkazuje pan Schaible – v podstatě identifikace a evidence stanovené směrnicí 92/102 – pravděpodobně méně narušuje svobodu podnikání držitelů zvířat než dotčené povinnosti. Jak nicméně jednoznačně ukazují výše uvedené studie, mají omezenější dosah, a v důsledku toho jsou nesrovnatelně méně účinné.

77. S přihlédnutím k tomu dospívám k závěru, že dotčené povinnosti nepřekračují meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle sledovaného nařízením č. 21/2004.

c) Proporcionalita *stricto sensu*

78. Nakonec musí být posouzena proporcionalita dotčených povinností *stricto sensu*. Za tímto účelem přezkoumám, zda se zákonodárce dopustil pochybení, když vyvážil různé zájmy, které mohou být dotčeny těmito povinnostmi.

79. V tomto ohledu je výtka pana Schaibla v podstatě dvojitá. Jednak tvrdí, že dotčené povinnosti jsou neslučitelné s hlavními zásadami dobrých životních podmínek zvířat, jelikož používání odpovídačů vede k velkému množství zraněných zvířat. Dále tvrdí, že tyto povinnosti jsou nadměrně tíživé a nákladné pro držitele zvířat nejen z důvodu dodatečného materiálu, který jsou povinni pořídit (odpovídače, scannery atd.), ale rovněž z důvodu značné práce, kterou používání daného materiálu vyžaduje (používání odpovídače, zanesení šarží do evidence hospodářství, údržba scannerů, častější využívání odborného personálu jako jsou IT odborníci a veterináři atd.).

80. Podle mého názoru nejsou tato tvrzení opodstatněná.

81. Na rozdíl od toho, co tvrdí pan Schaible, byl dopad elektronické identifikace na dobré životní podmínky ovcí a koz řádně posouzen v rámci studií, které byly provedeny před přijetím nařízení č. 21/2004. Projekt IDEA například celkově posoudil hlavní příčiny „zranění a úmrtí po použití elektronické identifikace“ a poskytl zákonodárci užitečné informace ohledně způsobu, jak se různé druhy zařízení mohou dotknout zdraví zvířat⁴⁸. Dobré životní podmínky zvířat byly navíc také zohledněny ve fázi provádění⁴⁹.

82. I když je pravda, že elektronické ušní známky mohou někdy způsobit zranění na uších zvířat, to samé platí i o tradičních ušních známkách, které předepisovala směrnice 92/102. Z údajů dostupných o elektronických ušních známkách nepochybně vyplývá, že tento problém se objevuje poněkud častěji v případě jejich použití, neboť jsou těžší. Rozdíl mezi oběma druhy zařízení, kterého se dovolává pan Schaible, se přesto nezdá být natolik podstatný, že by zpochybňoval celkové posouzení systému z hlediska dobrých životních podmínek zvířat⁵⁰. Nakonec přínos systému z hlediska zvýšené

46 — Jak bylo uvedeno výše, tyto podmínky zahrnují skutečnost, že jsou často přesouvány ve velkých skupinách, jakož i často spojovány s jinými skupinami na trzích a ve sběrných střediscích.

47 — Například, k přenosu kulhavky a slintavky zpravidla dochází prostřednictvím přímého kontaktu nakažených a náchylných zvířat. Viz OIE, „Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals“ 2012, kapitola 2.1.5., dostupný na internetové stránce http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Health_standards/tahm/2.01.05_FMD.pdf.

48 — Viz konečná zpráva IDEA, bod 4.1.2.2.

49 — Viz zpráva komise z roku 2007, s. 6 a 8.

50 — Podle vyjádření pana Schaibla některé studie provedené v Německu ukazují, že v případě elektronických ušních známek se 72,8 % zranění zahojí do čtyř týdnů od použití, kdežto v případě tradičních ušních známek toto číslo dosahuje 91,7 %.

bezpečnosti pro celou společnost je značný. Navíc lze očekávat, že s budoucím technickým vývojem, kterým dojde ke snížení velikosti a hmotnosti odpovídačů, jakož i s většími zkušenostmi na straně zaměstnanců hospodářských podniků s používáním a využíváním těchto zařízení, se situace nutně zlepší.

83. Konečně pak nový systém – tím, že umožňuje přesnější identifikaci těchto zvířat, které byly ve styku během epidemií – má omezovat šíření choroby a umožní tak, že bude zabráněno, aby nakažená zvířata trpěla. Z tohoto hlediska se zdá, že dotčené povinnosti kladně přispívají k ochraně dobrých životních podmínek zvířat.

84. Kromě toho nejsou argumenty pana Schaible týkající se nadměrných nákladů a práce, které mají dotčené povinnosti přinášet pro držitele zvířat, ve větší míře přesvědčivé.

85. Jak zdůraznily Rada a Komise ve svých vyjádřeních, tyto aspekty byly předmětem podrobných studií a byly podrobně diskutovány s členskými státy a dalšími zainteresovanými osobami. Například JRC zveřejnil v roce 2009 zprávu nazvanou „Hospodářská analýza elektronické identifikace malých přežvýkavců v členských státech“. Studie obsahovala analýzu veškerých nákladů týkajících se různých elektronických zařízení dostupných na trhu na nákup zařízení i na jejich každodenní užívání (jako je štítkování a čtení nebo školení zaměstnanců). Bylo přezkoumáno několik možných způsobů provedení povinnosti identifikovat každé zvíře elektronicky. Pro každou možnost byly porovnány úspory nákladů a výhody s cílem nalézt rozumné kompromisy⁵¹.

86. Stejně aspekty byly rovněž předmětem studie provedené Stálým výborem pro potravinový řetězec a zdraví zvířat v roce 2012⁵², pro kterou členské státy poskytly údaje o nákladech.

87. Zdá se mi proto, že unijní zákonodárce rovněž důkladně uvážil veškeré relevantní informace o těchto aspektech, včetně posouzení různých dostupných možností, a v souladu s tím přijal konečné rozhodnutí při plné znalosti dotčených zájmů. Domnívám se, že unijní zákonodárce nemůže být kritizován za to, že se v daném kontextu rozhodl, že ochrana veřejného zdraví musí mít přednost před hospodářskými důvody⁵³.

88. Můj závěr je v tomto ohledu dále podpořen třemi dalšími důvody.

89. Zaprvé, kromě sledování hlavního cíle tlumení chorob zvířat zohlednil unijní zákonodárce rovněž skutečnost, že by dotčené povinnosti mohly přinést řadu dalších hospodářských a nehospodářských přínosů pro společnost; například v oblastech řízení hospodářského podniku, chovu zvířat, úředních kontrol a bezpečnosti potravin⁵⁴. Jak bylo uvedeno ve zprávě JRC z roku 2009, na nový systém pro identifikaci a evidenci zvířat „není třeba pohlížet jako na nákladový faktor, jelikož jeho víceúčelové používání přináší rovněž užitek nejen na úrovni hospodářských podniků, ale rovněž z hlediska úředních kontrol a dále ve výrobním řetězci, například pro trhy s živými zvířaty, jatka a případně rovněž pro spotřebitele. [...] [P]o jeho úplném provedení bude moci [rovněž] snížit [...] výdaje na vymýcení chorob“⁵⁵.

90. Zadruhé, unijní zákonodárce současně přijal řadu opatření s cílem ulehčit zátěž uvalenou na držitele zvířat dotčenými povinnostmi.

51 — JRC, „Hospodářská analýza elektronické identifikace malých přežvýkavců v členských státech“ (dále jen „zpráva JRC z roku 2009“).

52 — Podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 21/2004 je pro provedení tohoto nařízení Komisi „nápomocen Stálý výbor pro potravinový řetězec a zdraví zvířat, zřízený nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002“.

53 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2002, Artegoda v. Komise a Německo (C-221/10 P, bod 99) a výše uvedený rozsudek Affish, bod 43.

54 — Viz zpráva Komise z roku 2007, s. 11.

55 — Viz zpráva JRC z roku 2009, s. 42.

91. Nejprve je třeba uvést, že nařízení č. 21/2004 stanovilo, aby byl nový systém prováděn pozvolna a postupně. Několik opatření zavedených tímto nařízením proto podléhalo přechodnému období, aby byl držitelům zvířat (jakož i orgánům členských států) poskytnut dostatek času na přizpůsobení se novým požadavkům a na naplánování potřebných investic předem. Zejména pak bylo konečné datum pro povinné zavedení obecné elektronické identifikace na unijní úrovni, původně stanovené na 1. ledna 2008, později odloženo na 31. prosince 2009⁵⁶. Rovněž povinnosti držitelů zvířat vést evidenci hospodářství⁵⁷ a vypracovávat doklady o přesunech⁵⁸ se staly plně použitelnými až po 9. červenci 2005.

92. Navíc, jeví-li se dopad nových opatření nepřiměřený nebo jsou další rizika považována za bezvýznamná, umožňuje nařízení č. 21/2004 odchylky. Tyto odchylky se zejména týkají všech dotčených povinností: povinnosti identifikovat každý kus zvířete⁵⁹, povinnosti používat elektronické identifikátory⁶⁰ a povinnosti vést evidenci hospodářství⁶¹.

93. Zatřetí, unijní zákonodárce dále zmírnil dodatečné náklady pro držitele zvířat tím, že umožnil členským státům a regionům poskytnout případně finanční podporu z unijních fondů. Proto bylo nařízení Rady (ES) č. 1257/99 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení⁶² novelizováno krátce před přijetím nových pravidel o identifikaci zvířat⁶³. Konkrétně nově zavedený čl. 21b odst. 1 tohoto nařízení stanoví, že „[d]očasnou podporu určenou na částečnou úhradu vzniklých nákladů a ztrát příjmů lze poskytnout zemědělcům, kteří musejí používat náročné normy vycházející z právních předpisů Společenství a nově zavedené do vnitrostátních právních předpisů“. Toto ustanovení se použije mimo jiné na držitele zvířat, kterých se dotýkají dotčené povinnosti. Důležité je, že článek 31 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)⁶⁴, který zrušil nařízení č. 1257/99 a je nyní platný, zachoval podstatu tohoto pravidla. Článek 20 písm. a) nařízení č. 1698/2005 navíc umožňuje řadu podpůrných opatření zaměřených na konkurenceschopnost zemědělství, včetně opatření zaměřených „na podporu vědomostí a zdokonalování lidského potenciálu prostřednictvím [...] odborného vzdělávání a informačních akcí, včetně šíření vědeckých poznatků a inovačních postupů“.

94. S přihlédnutím k těmto důvodům se domnívám, že unijní zákonodárce řádně posoudil všechny zájmy dotčené předmětnými povinnostmi, včetně zájmů týkajících se dobrých životních podmínek zvířat a finančních zájmů jednotlivců, jako jsou držitelé zvířat, kterým je uloženo nést dodatečné náklady, aby splnili nová pravidla. Nedomnívám se proto, že se unijní zákonodárce dopustil pochybení, když vzájemně vyvážil tyto zájmy a našel mezi nimi spravedlivou rovnováhu.

4. Závěry o údajném porušení proporcionality

95. Závěrem mám ohledně otázky přiměřenosti za to, že dotčené povinnosti neporušují zásadu proporcionality. Jsou vhodné ke stanovenému cíli a nepřekračují meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení. Navíc se nezdá, že se unijní zákonodárce dopustil pochybení, natož zjevného pochybení, když posoudil výhody a nevýhody dotčených povinností z hlediska všech dotčených zájmů.

56 — Viz čl. 9 odst. 3 nařízení č. 21/2004, v původním znění a ve znění pozměněném nařízením Rady (ES) č. 1560/2007 ze dne 17. prosince 2007 (Úř. věst. L 340, s. 25).

57 — Viz čl. 5 odst. 1 nařízení č. 21/2004 a bod B.1 přílohy k tomuto nařízení.

58 — Viz čl. 6 odst. 1 nařízení č. 21/2004 a navíc body C.2 a C.3 přílohy k tomuto nařízení.

59 — Viz čl. 4 odst. 1 druhý pododstavec nařízení č. 21/2004 a bod A.8 přílohy k tomuto nařízení.

60 — Viz čl. 4 odst. 3 a čl. 9 odst. 3 druhý a třetí pododstavec nařízení č. 21/2004 a bod A.8 přílohy k tomuto nařízení.

61 — Viz čl. 5 odst. 4 nařízení č. 21/2004.

62 — Úř. věst. L 160, s. 80; Zvl. vyd. 19/04, s. 42.

63 — Prostřednictvím nařízení Rady (ES) č. 1783/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se mění nařízení (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) (Úř. věst. L 270, s. 70; Zvl. vyd. 03/46, s. 87).

64 — Úř. věst. L 277, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 42.

96. Z těchto důvodů se domnívám, že dotčené povinnosti jsou odůvodněné, a v důsledku toho, že tyto povinnosti nepředstavují porušení svobody podnikání držitelů zvířat.

C – Porušení zásady rovnosti

97. Další hlavní právní otázkou vznesenou v probíhajícím řízení je, zda jsou dotčené povinnosti v souladu se zásadou rovnosti.

98. Úvodem se jeví užitečné připomenout, že zásada rovnosti – obecná zásada unijního práva, nyní výslovně stanovená v článku 20 Listiny – vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné⁶⁵. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že rozdílné zacházení je odůvodněno, pokud je založeno na objektivním a důvodném kritériu⁶⁶.

99. V rozsahu, v němž se pan Schaible domáhá, aby Soudní dvůr přezkoumal diskreční pravomoc, kterou unijní zákonodárce vykonal v oblasti, kde dochází k politickým a hospodářským volbám, je pravomoc Soudního dvora k přezkumu legality nutně omezená, jak ukázáno výše. Soudní dvůr jasně rozhodl, že v takovém případě Soudní dvůr nesmí nahradit posouzení unijního zákonodárce vlastním posouzením, a že v důsledku toho se musí omezit na přezkum, zda posouzení provedené unijním zákonodárcem obsahuje zjevné pochybení nebo představuje zneužití pravomoci, nebo dokonce zda unijní zákonodárce zjevně překročil meze své zákonodárné diskreční pravomoci⁶⁷.

100. Argumenty pana Schaibla týkající se zásady rovného zacházení přezkoumám s přihlédnutím k těmto zásadám. V podstatě jsou předloženy dva různé argumenty. Zaprvé pan Schaible zdůrazňuje, že povinnost identifikovat každý kus zvířete elektronicky není uložena držitelům hovězího skotu a prasat i přesto, že tato zvířata jsou rovněž vystavena velkému počtu nakažlivých chorob. Zadruhé pan Schaible zpochybňuje odchylku stanovenou v čl. 9 odst. 3 nařízení č. 21/2004 (dále jen „dotčená odchylka“), která umožňuje členským státům s omezenou populací ovcí a koz stanovit, že systém elektronické identifikace není povinný. Tvrdí, že tímto je potenciálně držitelům zvířat ve 14 členských státech přiznána soutěžní výhoda oproti držitelům, kteří působí v ostatních členských státech s větší populací ovcí a koz.

101. Z jiných důvodů polská vláda rovněž tvrdí, že čl. 9 odst. 3 nařízení č. 21/2004 není platný. Podle polské vlády neexistuje žádné odůvodnění pro omezení dostupnosti dotčené odchylky pouze na zvířata, „jež nejsou určena pro obchod uvnitř Společenství“.

102. S žádným z těchto argumentů nemohu souhlasit.

103. Pokud jde o první argument předložený panem Schaiblem, nedomnívám se, že ze srovnání s pravidly pro hovězí skot a prasata lze vyvodit jakýkoliv významný úsudek.

65 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 11. července 2006, Franz Egenberger (C-313/04, Sb. rozh. s. I-6331, bod 33), a výše uvedený rozsudek Arcelor Atlantique, bod 23.

66 — Výše uvedený rozsudek Arcelor Atlantique, bod 47.

67 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 1997, SAM Schiffahrt a Stapf (spojené věci C-248/95 a C-249/95, Recueil, s. I-4475, bod 24); rozsudek ze dne 12. března 2002, Omega Air a další (C-27/00 a C-122/00, Recueil, s. I-2569, bod 64), a výše uvedený rozsudek Lucembursko v. Parlament a Rada (C-176/09, Sb. rozh. I-3727, bod 35).

104. Podle mého názoru lze jen stěží zpochybnit, že k plemenářství, přepravě a prodeji těchto různých druhů zvířat dochází za podmínek, které nelze v každém aspektu postavit naroveň: ve vztahu ke každému z těchto druhů zvířat existují určité zvláštnosti⁶⁸. Tato zvířata jsou navíc obvykle náchylná k různým druhům chorob a rizikové profily stanovené pro jednotlivé druhy zvířat se mohou lišit⁶⁹.

105. Tyto odlišnosti odůvodňují odlišný regulační rámec pro jednotlivé druhy zvířat⁷⁰. Skutečnost, že unijní zákonodárce opřel svou volbu o objektivní a důvodné kritérium tedy nelze zpochybnit.

106. Rada správně zdůraznila, že v každém případě Soudní dvůr konsistentně rozhoduje, že pokud má unijní zákonodárce restrukturalizovat nebo vytvořit komplexní systém, může postupovat v etapách⁷¹ a reagovat na základě získaných zkušeností⁷².

107. Tato judikatura je podle mého názoru velmi relevantní pro posuzovanou věc. To však neznamená, že na straně unijního zákonodárce není vyžadován určitý stupeň konzistentnosti a jednotnosti, pokud během určité doby přijímá opatření, která mají upravovat situace, které mají určité společné znaky, jak by tomu mohlo být v případě identifikace různých hospodářských zvířat.

108. Závěrem nejsem přesvědčen, že by držitelé zvířat v členských státech s větší populací ovcí a koz byli diskriminováni. S přihlédnutím k argumentům pana Schaibla musí být určeno, zda dotčená odchylka představuje znevýhodnění pro některé provozovatele hospodářských podniků ve srovnání s jinými, aniž je toto rozdílné zacházení odůvodněno existencí podstatných objektivních rozdílů⁷³.

109. Je zřejmé, že dotčená odchylka vede k rozdílnému právnímu zacházení s držiteli zvířat v závislosti na členském státě, kde působí. Přesto se však nedomnívám, že se jedná o nedovolenou diskriminaci. Toto tvrzení je založeno na dvou důvodech: kritérium, které spouští dotčenou odchylku, nelze zpochybnit z důvodu, že není objektivní nebo důvodné; odchylka ani nestaví některé držitele zvířat do značné soutěžní nevýhody oproti některým jejich soutěžitelům.

110. Pokud jde o první bod, nelze popřít, že kritérium, při jehož splnění lze odchylky využít – celková populace zvířat v zemi – je zcela objektivní. Členské státy mohou splnit toto kritérium bez ohledu na jejich celkovou velikost. Kromě toho se může situace v některých členských státech v průběhu času změnit, jelikož jejich populace zvířat se nutně mění. Členské státy, které v zásadě v daném okamžiku spadají do působnosti dotčené odchylky, tak stejně mohou být povinny zavést elektronickou identifikaci v budoucnu, pokud se změní relevantní okolnosti.

111. Kritérium se nezdá být ani nedůvodné. I když může být politováníhodné, že nařízení č. 21/2004 nevysvětluje, proč se unijní zákonodárce domníval, že zavedení elektronického identifikačního systému „nemusí být nutné“ v členských státech s relativně malou populací ovcí a koz⁷⁴, vysvětlení poskytnutá v průběhu probíhajícího řízení francouzskou a polskou vládou a Radou se mi zdají přesvědčivá.

68 — Například ovce a kozy jsou v průměru přesunovány častěji než hovězí skot a prasata nebo alespoň v kratších obchodních kruzích, než dosáhnou konečného místa určení a oproti hovězímu skotu a prasatům jsou rovněž často prodávány prostřednictvím dražeb ve velkých skupinách. Navíc, jak bylo uvedeno výše, složení skupin ovcí a koz, se kterými se obchoduje, se může často měnit. Tyto okolnosti zjevně ztěžují identifikaci a dohledání jednotlivých kusů zvířat, a vedou tedy k nezbytnosti mít rychlejší a přesnější systém oznamování údajů.

69 — Například Rada zdůrazňuje, že v případě kulhavky a slintavky je riziko nákazy vyšší mezi ovcemi a kozami než mezi prasaty.

70 — Pokud jde o analýzu nákladů a přínosů elektronické identifikace hovězího skotu z nedávné doby, viz „Studie o zavedení elektronické identifikace (EID) jako oficiální metody k identifikaci hovězího skotu v Evropské unii – Konečná zpráva“ Evropské komise, 3. května 2009, s. 22 a násl.

71 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. dubna 1991, *Assurances du crédit v. Rada a Komise* (C-63/89, Recueil, s. I-1799, bod 11), a rozsudek ze dne 13. května 1997, *Německo v. Parlament a Rada* (C-233/94, Recueil, s. I-2405, bod 43).

72 — Viz výše uvedený rozsudek *Arcelor Atlantique*, bod 57.

73 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. září 2002, *Španělsko v. Komise* (C-351/98, Recueil, s. I-8031, bod 57), a rozsudek ze dne 22. května 2003, *Connect Austria* (C-462/99, Recueil, s. I-5197, bod 115).

74 — Viz bod 11 odůvodnění nařízení č. 21/2004.

112. Jak uvedl pan Schaible, vytvoření zcela funkčního elektronického identifikačního systému vyžaduje značné investice ze strany držitelů zvířat i vnitrostátních správních orgánů. V členských státech s nízkou populací zvířat, kde jednotliví držitelé zvířat mají obvykle malý počet zvířat, mohou být investice nadměrné. To platí obzvláště v případě jejich posouzení s přihlédnutím k analýze nákladů a přínosů. V případě epidemie v takovém členském státě by náklady na vymýcení choroby (například na základě hromadné porážky nebo očkování) a případně náklady na kompenzaci vyplácenou provozovatelům, kteří byli negativně dotčeni, byly s největší pravděpodobností nižší než investice vyžadované k zavedení systému. V takovém případě může být rozumnější zachovat *status quo* nebo alespoň podpořit vyváženější a postupné zavedení nových pravidel.

113. Rovněž je zřejmé, že jedná-li se z větší části o malá hospodářství s omezeným počtem zvířat, je možné i přes neexistenci elektronického identifikačního systému shromáždit údaje relativně rychle a spolehlivě v reakci na naléhavé žádosti příslušných orgánů. Skutečnost, že šarži každého zvířete je třeba ověřit vizuálně a poté ručně zaznamenat do relevantních dokladů pravděpodobně, nepovede k přílišnému zpoždění. Tak by tomu však nebylo, pokud by tento postup musel být realizován v případě značného počtu hospodářství s vysokou populací zvířat.

114. Za těchto okolností neshledávám nedůvodným, že oprávněným členským státům byla ponechána volba, zda je vhodnější zavést nový systém pro elektronickou identifikaci ovcí a koz nebo využít dotčené odchyly.

115. Tyto úvahy se samozřejmě použijí pouze tehdy, když osvobození některých členských států nevede ke zvýšenému riziku v rámci vnitřního trhu. Nedomnívám se však, že tomu tak je. Dotčená odchylna totiž umožňuje členským státům, aby rozhodly o nepovinné povaze elektronické identifikace pouze u zvířat, „jež nejsou určena pro obchod uvnitř Společenství“. Veškerá zvířata, která překročí vnitrostátní hranice, a mohou se tedy dostat do styku se zvířaty v jiných členských státech, tudíž nutně podléhají elektronické identifikaci bez ohledu na to, zda se jejich členský stát původu rozhodl využít dotčené odchyly.

116. Zvýšené riziko nákazy je tedy obvykle omezeno hranicemi členských států, které se rozhodly využít dotčené odchyly. Tyto členské státy souhlasí s tím, že ponesou (tak jako držitelé zvířat na jejich území) významnější hospodářské důsledky v případě epidemie.

117. Kritérium, při jehož splnění lze odchyly využít, rovněž zajišťuje – a tím se dostávám k druhému aspektu uvedenému v bodě 112 výše – že hospodářská soutěž mezi držiteli zvířat v různých členských státech není významně narušena. Všichni držitelé zvířat, kteří hodlají prodat své ovce a kozy mimo území svého domovského státu, totiž musí splnit stejná pravidla. To znamená, že nedochází k žádnému narušení hospodářské soutěže mezi držiteli působícími v obchodě uvnitř Společenství. Navíc držitel v členském státě, který využil dotčené odchyly, nemůže získat moc prostřednictvím potenciální nákladové výhody v jiném členském státě.

118. Jediný případ, který bych mohl ve skutečnosti považovat za soutěžní nevýhodu, je v případě držitelů zvířat v členských státech bez odchyly, kteří vyvázejí živá zvířata do členských států, které využívají dotčené odchyly. Je pravda, že v takovém případě by místní držitelé zvířat mohli mít nákladovou výhodu před svými soutěžiteli ve státě vývozu. V odpověď na tuto otázku položenou Radě a Komisi na jednání ani jeden z orgánů tuto skutečnost nezpochybnil. Vzhledem k tomu, že se v hospodářstvích v členských státech, které využily dotčené odchyly, obvykle nacházejí menší stáda, a ke skutečnosti, že vývozci jsou obvykle větší velikosti, a dosahují tak úspor z rozsahu, jsou jakákoli narušení na místních trzích pravděpodobně zanedbatelná. V každém případě se mi toto omezené rozdílné zacházení zdá odůvodněné z výše uvedených objektivních důvodů.

119. Nakonec se budu zabývat argumentem předloženým polskou vládou, který se týká působnosti čl. 9 odst. 3 nařízení č. 21/2004. Stačí uvést, že dotčená odchylka je klíčová k zajištění toho, aby celkové riziko pro veřejné zdraví v Evropské unii nebylo nepatříčně zvýšeno a aby nebyla významně narušena hospodářská soutěž na vnitřním trhu. V důsledku toho je výtka polské vlády v tomto bodě zjevně neopodstatněná.

120. Závěrem se domnívám, že se dotčená odchylka použije v situacích, které se objektivně odlišují od situací, které spadají pod obecné pravidlo. V důsledku toho by měly být argumenty vycházející z porušení zásady rovného zacházení zamítnuty.

D – Závěrečné poznámky *de lege ferenda*

121. I když z mé právní analýzy nevyplývaly důvody, které by podporovaly zjištění, že jsou dotčené povinnosti protiprávní, tato analýza nicméně prokázala, že praktické uplatnění dotčené odchylky může představovat překážku pro úplné dosažení ústředního cíle sledovaného nařízením, jakož i zajištění celkové spravedlivosti systému.

122. Pokud jde o dosažení ústředního cíle sledovaného nařízením, musím znovu zdůraznit, že nařízením č. 21/2004 bylo přijato s cílem tlumit choroby zvířat účinnějším způsobem tak, aby bylo usnadněno dotvoření vnitřního trhu v tomto odvětví hospodářství. Přesto je v důsledku dotčené odchylky bráněno volnému pohybu některých zvířat uvnitř Evropské unie a rovněž účinnost nového systému pro identifikaci a evidenci zvířat je omezená v členských státech, které uplatňují dotčenou odchylku. Navíc nelze vyloučit určité vedlejší účinky pro zbytek Evropské unie.

123. Jak správně zdůrazňuje pan Schaible, v členských státech s nízkou populací zvířat není riziko, že se choroba zvířat bude nekontrolovatelně šířit, nutně nižší než v členských státech s vysokou populací zvířat. Vzhledem k tomu, že choroby jsou přenášeny především na základě styku mezi zvířaty, zdá se mi, že možnosti vážné a rychlé nákazy závisí na řadě faktorů, jako je počet transakcí a přesunů; zda jsou zvířata prodávána v malých či velkých skupinách a zda jsou skupiny zvířat měněny nebo zůstávají v podstatě beze změny. Důležitější však je, že vzhledem k různým zeměpisným podmínkám unijních členských států záleží spíše na hustotě zvířat v rámci jedné země než na celkovém počtu zvířat v této zemi.

124. Ačkoli je důvodem pro podmínění dotčené odchylky zapojením do obchodu uvnitř Společenství zajistit, aby zvýšené riziko vyplývající z přesunů zvířat, která nejsou elektronicky identifikována, zůstalo omezeno na jejich domácí trhy, nelze vyloučit, že to za výjimečných okolností nemusí stačit pro zavedení neprůchodného systému. Skutečnost, že jsou u zvířat identifikovaných elektronicky k dispozici různé druhy údajů v porovnání se zvířaty, která jsou identifikována tradičními ušními značkami, totiž může v případě epidemie opozdit nebo narušit proces dohledání a propojování ze strany orgánů za účelem zjištění všech rizikových přeshraničních přesunů zvířat.

125. Určitá míra rizika bude navíc vždy přetrvávat, jestliže – z důvodu podvodu nebo pouhého omylu – budou některá zvířata obchodována přeshraničně, i přesto, že nejsou elektronicky identifikována. Ovce a kozy jsou konec konců často prodávány ve velkých stádech a nemusí být vždy snadné zaručit, že všechna zvířata ve stádu splňují příslušné požadavky.

126. Pokud jde o celkovou spravedlivost identifikačního systému, musím ve skutečnosti připustit, že elektronický identifikační systém stanovený nařízením č. 21/2004 nepředstavuje ideální řešení. Jak jsem již uvedl, mohou někteří držitelé zvířat prostřednictvím dotčené odchylky na svých domácích trzích těžit z nákladové výhody ve srovnání se soutěžiteli z jiných členských států. Navíc si lze představit, že by dotčená odchylka mohla mít nepřímo další hospodářské dopady na držitele zvířat, kteří jsou povinni používat elektronickou identifikaci. I když totiž tito držitelé zvířat nevyvázejí živá zvířata do členských států, které používají dotčenou odchylku, je možné, že dále ve výrobním řetězci

budou produkty z jejich zvířat (jako je maso, vlna nebo mléko) v určitém okamžiku konkurovat produktům vyrobeným ve státech, kde se uplatňuje dotčená odchylka. Dá se předpokládat, že vyšší náklady, které nesou držitelé zvířat ve větších členských státech, se mohou v určitém rozsahu odrazit v ceně konečných produktů umístěných na trh, a učinit tak tyto produkty poněkud méně konkurenceschopnými.

127. Rozdíl, který vzniká v důsledku dotčené odchylky, může být sice odůvodněn ve stávající situaci, ale v budoucnu už tomu tak být nemusí. Jak totiž uvedlo mnoho účastníků probíhajícího řízení, technologie vyžadované nařízením č. 21/2004 se díky rychlému technickému vývoji a úsporám z rozsahu stávají úspornějšími. Důvod pro dotčenou odchylku se tedy může stát čím dál tím méně zjevný.

128. Zde je důležité poznamenat, že nařízení č. 21/2004 ve skutečnosti obsahuje ustanovení, které umožňuje Komisi změnit demografické prahy pro dotčenou odchylku⁷⁵. Nicméně s přihlédnutím k předchozím úvahám se přikláním k názoru, že unijní zákonodárce bude muset případně zvážit možnost úplného odstranění dotčené odchylky. To by podle mého názoru dále posunulo boj proti chorobám zvířat, zlepšilo volný pohyb ovcí a koz v Evropské unii a zajistilo rovné podmínky pro všechny držitele zvířat v Evropské unii bez ohledu na okolnosti.

IV – Závěry

129. Závěrem navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázku položenou Verwaltungsgericht Stuttgart (Německo) v řízení o předběžné otázce odpověděl takto:

„Z posouzení otázky položené v řízení o předběžné otázce nevyplývá nic, co by se dotýkalo platnosti

- povinnosti držitelů zvířat podle čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 nařízení Rady č. 21/2004 ze dne 17. prosince 2003 o stanovení systému identifikace a evidence ovcí a koz a o změně nařízení (ES) č. 1782/2003 a směrnic 92/102/EHS a 64/432/EHS identifikovat jednotlivé kusy zvířat,
- povinnosti držitelů zvířat podle čl. 9 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 21/2004 identifikovat zvířata elektronicky nebo
- povinnosti držitelů zvířat podle čl. 5 odst. 1 nařízení č. 21/2004, ve spojení s oddílem B bodem 2 přílohy k tomuto nařízení, vést evidenci hospodářství C.“

75 — Článek 10 odst. 2 písm. b) nařízení č. 21/2004. Při jednání Rada v odpovědi na mou otázku vysvětlila, že na základě informací, které měla k dispozici při přijímání daného nařízení, se prahy uvedené v čl. 10 odst. 2 písm. b) zdály být nevhodnější pro odlišení členských států s převážně intenzivním průmyslem chovu zvířat od členských států, kde je chov zvířat extenzivní. Musím přiznat, že jsem poněkud zmaten značným rozdílem mezi prahem stanoveným pro ovce (600 000) a prahem stanoveným pro kozy (160 000).