

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

6. prosince 2005 *

Ve spojených věcech C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podané rozhodnutími High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Spojené království) (C-453/03), Consiglio di Stato (Itálie) (C-11/04 a C-12/04) a Rechtbank 's-Gravenhage (Nizozemsko) (C-194/04) ze dne 23. října 2003, 11. listopadu 2003 a 22. dubna 2004, došlými Soudnímu dvoru 27. října 2003, 15. ledna 2004, respektive 26. dubna 2004, v řízeních

The Queen, na žádost:

ABNA Ltd (C-453/03),

Denis Brinicombe,

BOCM Pauls Ltd,

Devenish Nutrition Ltd,

Nutrition Services (International) Ltd

Primary Diets Ltd

* Jednací jazyky: angličtina, italština a nizozemština.

ABNA A DALŠÍ

·
proti

Secretary of State for Health,

Food Standards Agency,

Fratelli Martini & C. SpA (C-11/04),

Cargill Srl

proti

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

Ferrari Mangimi Srl (C-12/04),

Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (Assalzoo)

proti

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

a

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (C-194/04)

proti

Productschap Diervoeder,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (zpravodaj), předsedové senátů, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet a M. Ilešič, soudci,

generální advokát: A. Tizzano,
vedoucí soudní kanceláře: M.-F. Contet, vrchní rada, a K. Sztranc, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 30. listopadu 2004,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za ABNA Ltd D. Andersonem, QC, a E. Whiteford, solicitor,
- za Fratelli Martini & C. SpA F. Capellim, avvocato, a B. Klaus, Rechtsanwältin,
- za Ferrari Mangimi Srl E. Cappellim, P. De Caterini a A. Bandinim, avvocati,
- za Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) H. Fermentem, advocaat,
- za vládu Spojeného království M. Bethellem (C-453/03), jako zmocněncem, ve spolupráci s C. Lewisem (C-453/03), barrister,

- za italskou vládu I. M. Bragugliou a M. Fiorillim (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04), jako zmocněnci, jakož i G. Albenziem (C-194/04), avvocato dello Stato,
- za nizozemskou vládu S. Terstal (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04), H. G. Sevenster (C-453/03 a C-194/04) a J. G. M. van Bakel (C-453/03 a C-194/04), jako zmocněnkyněmi,
- za dánskou vládu J. Moldem (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04), jako zmocněncem,
- za řeckou vládu K. Marinou (C-453/03) a S. Charitaki (C-11/04 a C-12/04), jakož i G. Kanellopoulosem a V. Kontolaimosem (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04), jako zmocněnci,
- za španělskou vládu M. Muñoz Pérezem (C-453/03, C-11/04 a C-12/04) a J. M. Rodríguez Cárcamem (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04), jako zmocněnci,
- za francouzskou vládu G. de Bergues (C-453/03) a R. Loosli-Surrans (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04), jako zmocněnci,
- za Evropský parlament E. Waldherr (C-453/03), jakož i M. Moorem, G. Riccim (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04) a A. Baasem (C-194/04), jako zmocněnci,

- za Radu Evropské unie T. Middletonem a F. Ruggerim Laderchim (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04), jakož i A.-M. Colaert (C-194/04), jako zmocněnci,

- za Komisi Evropských společenství B. Dohertym a P. Jacobem (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04), jakož i C. Cattabriga (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04), jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 7. dubna 2005,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají především 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 (Úř. věst. L 63, s. 23; Zvl. vyd. 03/35, s. 245), a zejména jejího čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4.

- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci přezkumu žalob podaných výrobcí krmných směsí nebo zástupci tohoto výrobního oboru, které směřují ke zrušení nebo odkladu provádění právní úpravy přijaté za účelem provedení napadených ustanovení směrnice 2002/2 do vnitrostátního práva.

Rámec právní úpravy

- 3 Směrnice 2002/2 je založena na čl. 152 odst. 4 písm. b) ES, který stanoví:

„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:

[...]

- b) odchylně od článku 37 opatření ve veterinární a rostlinolékařské oblasti, která mají za svůj přímý cíl ochranu veřejného zdraví“.

- 4 Je namístě uvést následující body odůvodnění směrnice 2002/2:

„(2) Účelem směrnice 79/373/EHS, pokud jde o označování, je zajistit, aby chovatelé byli objektivně a co nejpřesněji informováni o složení a použití krmiv.

- (3) Až doposud směrnice 79/373/EHS upravovala pružnou formu prohlášení omezující se na uvedení krmných surovin, aniž by upřesňovala jejich množství v krmivech pro užitková zvířata, přičemž zachovávala možnost prohlásit skupiny krmných surovin namísto samotných krmných surovin.

- (4) Krize týkající se bovinní spongiformní encefalopatie a nedávná dioxinová krize nicméně jasně prokázaly nepřiměřenost současných právních předpisů a potřebu podrobnějších informací o jakosti a množství týkajících se složení krmných směsí pro užitková zvířata.
- (5) Podrobné informace o množství mohou napomoci k zajištění toho, že případně kontaminované krmné suroviny budou moci být vysledovány až ke specifickým šaržím, což prospěje veřejnému zdraví a umožní předejít zneškodňování produktů, které nepředstavují pro veřejné zdraví závažné riziko.
- (6) Je proto vhodné v tomto stadiu zavést povinné prohlášení všech krmných surovin a jejich množství v krmných směsích pro užitková zvířata.
- (7) Z praktických důvodů je třeba umožnit, aby krmné suroviny obsažené v krmných směsích pro užitková zvířata byly uvedeny na zvláštní etiketě nebo v průvodním dokladu.
- (8) Prohlášení krmných surovin v krmivech představuje v některých případech pro chovatele důležitou informaci. Je proto vhodné, aby osoba odpovědná za označování poskytla na žádost zákazníků podrobný seznam všech použitých krmných surovin a jejich přesná hmotnostní procenta.

[...]

- (10) Na základě studie proveditelnosti Komise předloží nejpozději do 31. prosince 2002 Evropskému parlamentu a Radě zprávu doprovázenou vhodným návrhem na vytvoření přesného seznamu, a to s ohledem na závěry zprávy.

[...]

- (12) Jelikož již v budoucnu nebude možné v případě krmných směsí pro užitková zvířata prohlašovat skupiny krmných surovin namísto samotných krmných surovin, je třeba zrušit směrnici 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 [...]"

- 5 Článek 1 bod 1 písm. b) směrnice 2002/2 mění článek 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). Stanoví:

„1. Čl. 5 odst. 1 se mění takto:

[...]

b) doplňuje se nové písmeno, které zní:

„k) 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.“

- 6 Článek 1 bod 4 směrnice 2002/2 obsahuje určitý počet ustanovení, která nahrazují článek 5c směrnice 79/373. Zní následovně:

„4) Článek 5c se nahrazuje tímto:

[...]

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

2. Uvádění výčtu krmných surovin podléhá těmto pravidlům:

a) krmné směsi určené pro jiná než domácí zvířata:

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

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

[...].“

7 Článek 1 bod 5 směrnice 2002/2 stanoví, že v článku 12 směrnice 79/373 se doplňuje nový pododstavec. Podle něho 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“.

8 Článek 2 směrnice 2002/2 stanoví:

„Směrnice Komise 91/357/EHS se zrušuje ode dne 6. listopadu 2003.“

- 9 Fáze přijímání směrnice 2002/2 relevantní pro projednávané věci lze popsat následovně.
- 10 Dne 7. ledna 2000 Komise Evropských společenství předložila návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady pozměňující směrnici 79/373 [dokument KOM (1999) 744 konečný].
- 11 Důvodová zpráva tohoto návrhu připomíná, že po krizi týkající se bovinní spongiformní encefalopatie (dále jen „BSE“) chtěl Evropský parlament uložit výrobcům krmných směsí povinnost předložit prohlášení týkající se množství různých přísad obsažených ve zmíněných krmivech. V průběhu jednání, která následovala bylo na toto prohlášení odkazováno za použití výrazu „otevřené prohlášení“.
- 12 Tato důvodová zpráva zejména uvádí:

„Komise realizuje výhody spojené s ‚otevřeným prohlášením‘ v ustanoveních týkajících se označování krmných směsí pro užitková zvířata, protože toto prohlášení usnadňuje sledovatelnost krmných surovin.“

Nedávná kontaminace dioxiny olejů a přísadků v Belgii a v Německu zdůrazňuje význam podrobných informací na etiketách krmných směsí. Úroveň kontaminace krmné směsi totiž závisí na množství kontaminovaných krmných surovin v krmivu, a je tedy nesmírně důležité, aby byly poskytnuty vyčerpávající informace o všech krmných surovinách obsažených v krmných směsích, jakož i o jejich množství.“

- 13 Jako odpověď na námitky členských států, které prosazovaly nepovinné prohlášení, a na námitky výrobců krmných směsí, kteří měli zájem na ochraně svého duševního vlastnictví k recepturě krmiv, je v uvedené důvodové zprávě zmíněno toto:

„Komise je naopak toho názoru, že nepovinné otevřené prohlášení je proti právu zemědělců na informace a proti zamýšlené transparentnosti. Mimoto se domnívá, že nepovinné otevřené prohlášení by nevyhnutně způsobilo narušení hospodářské soutěže mezi výrobci krmiv.“

[...] Pokud jde o ochranu duševního vlastnictví k recepturám krmiv, Komise, která se snaží dosáhnout maximální transparentnosti, nemůže tento argument přijmout. Ve skutečnosti se nejedná o porušení obchodního tajemství, vzhledem k tomu, že receptury krmných směsí obecně nebývají patentovány. I kdyby tomu tak bylo, receptury by nemohly zůstat tajné. Zveřejnění přísad by totiž nebylo zásahem do práva duševního vlastnictví.“

- 14 Dne 4. října 2000 vyslovil Parlament v prvním čtení pět pozměňovacích návrhů k tomuto návrhu směrnice (Úř. věst. 2001, C 178, s. 177).

- 15 Dne 19. prosince 2000 Rada Evropské unie přijala společný postoj (ES) č. 6/2001 za účelem přijetí směrnice 2002/2 (Úř. věst. 2001, C 36, s. 35). Z důvodové zprávy Rady vyplývá, že vzhledem k tomu, že se domnívala, že je nereálné požadovat, aby výrobci prohlašovali přesná množství krmných surovin obsažených v krmných směsích, přišla s řešením prohlášení uvádějícího krmné suroviny podle hmotnostních procent v sestupném pořadí v rámci rozpětí. Nicméně výrobce měl na individuální žádost zákazníka poskytnout podrobný a přesný seznam zmíněných množství. Dne 21. prosince 2000 předložila Komise pozměněný návrh směrnice Evropského

parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 79/373, který byl v souladu se zmíněným společným postojem [dokument KOM(2000) 780 konečný, Úř. věst. 2001, C 120 E, s. 178).

- 16 Dne 5. dubna 2001 Parlament ve druhém čtení předložil pozměňovací návrhy k tomuto pozměněnému návrhu směrnice, kterými bylo znovu zavedeno „otevřené prohlášení“ (dokument A5-0079/2001, Úř. věst. 2002, C 21 E, s. 310).
- 17 Výsledkem dohodovacího postupu bylo přijetí kompromisního znění, které bylo převzato do směrnice 2002/2. Podle něho výrobci musí uvádět množství krmných surovin obsažených ve výrobcích, s odchylkou $\pm 15\%$ od prohlášené hodnoty, ale na žádost zákazníka jsou povinni sdělit přesná hmotnostní procenta krmných surovin obsažených v krmivech.
- 18 Dne 24. dubna 2003 předložila Komise zprávu o proveditelnosti přesného seznamu krmných surovin [dokument KOM(2003) 178 konečný]. Z ní vyplývá, že vytvoření takového seznamu by nepřispělo k zajištění bezpečnosti krmných směsí, a proto nepředloží návrh v tomto smyslu. Komise nicméně v této zprávě oznámila své podněty v jiných oblastech, mající za cíl zlepšení bezpečnosti krmiv.

Spory v původních řízeních a předběžné otázky

Ve věci C-453/03

- 19 Žalobkyně v původním řízení, specializované na výrobu krmných směsí, žádají o zrušení právní úpravy přijaté za účelem provedení napadených ustanovení směrnice 2002/2 do vnitrostátního práva. Rozsudkem ze dne 6. října 2003 High

Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court),
z titulu předběžného opatření odložil provádění této právní úpravy.

- 20 V rozsudku ze dne 6. října 2003 High Court rovněž uvedl odůvodnění své předběžné otázky. Otázka, tak jak je formulovaná v rozhodnutí ze dne 23. října 2003, zní následovně:

„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;

b) porušení základního práva na vlastnictví;

c) porušení zásady proporcionality?“

- 21 Návrhem, došlým kanceláři Soudního dvora dne 18. února 2004, žádala společnost Lambey SA o povolení vstoupit do řízení ve věci C-453/03 jako vedlejší účastník v souladu s článkem 40 Statutu Soudního dvora, aby mohla předložit svá vyjádření. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 30. března 2004 byl tento návrh prohlášen za nepřijatelný.

Ve věcech C-11/04 a C-12/04

- 22 Směrnice 2002/2 byla provedena do italského práva nařízením 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 (GURI č. 181 ze dne 6. srpna 2003, dále jen „zákon č. 281/1963“), přičemž toto nařízení bylo použitelné od 6. listopadu 2003.
- 23 Jak vyložil Consiglio di Stato v předkládacích rozhodnutích, v nichž mají svůj původ věci C-11/04 a C-12/04, zmíněné nařízení má za účinek to, že výrobcům krmných směsí je uložena povinnost uvést na etiketě seznam krmných surovin a označit jejich procenta, v sestupném pořadí, ve vztahu k celkové váze. Tyto krmné suroviny musí být v souladu se směrnicí 2002/2 uvedeny pod svým specifickým názvem, který může být nahrazen názvem skupiny, ke které náleží, přičemž se dodrží skupiny sdružující určité krmné suroviny zavedené v souladu s čl. 10 písm. a) směrnice 79/373, který byl proveden směrnicí Komise 91/357/EHS ze dne 13. června 1991, která stanoví skupiny přísad, které mohou být použity pro označení krmných směsí pro jiná než domácí zvířata (Úř. věst. L 193, s. 34).
- 24 Předkládající soud v tomto ohledu připomíná, že směrnice 91/357, přijatá na základě tohoto čl. 10 písm. a), byla zrušena směrnicí 2002/2 ode dne 6. listopadu 2003, aniž by Komise byla s to předložit návrh aktu, který by obsahoval přesný seznam použitelných krmných surovin. Italské orgány odkázaly na prozatímní seznam krmných surovin, uvedený v příloze VII části A zákona č. 281/1963, a pro ty suroviny, které tam nejsou uvedeny, na názvy uvedené v části B, tj. právě na obecné skupiny stanovené směrnicí 91/357.

- 25 Žalobci v původních řízeních, specializovaní na výrobu krmných směsí, podali ke Consiglio di Stato odvolání proti rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Žádají o zrušení právní úpravy přijaté za účelem provedení napadených ustanovení směrnice 2002/2 do italského práva. Dvěma různými rozhodnutími předkládající soud z titulu předběžného opatření odložil provádění této právní úpravy.
- 26 Pokud jde o ochranu veřejného zdraví, tento soud poznamenává, že krmiva rostlinného původu představují menší riziko než krmné směsi obsahující živočišnou moučku, jejíž použití způsobilo výskyt BSE. Kromě toho se čl. 152 ES odst. 4 písm. b) týká pouze opatření vztahujících se na nemoci zvířat a zacházení se zvířaty, zatímco otázka označování krmiv rostlinného původu nemá přímo za cíl ochranu veřejného zdraví.
- 27 V předkládacím rozhodnutí, v němž má svůj původ věc C-11/04, Consiglio di Stato soudí, že s ohledem na zpochybnění přiměřenosti napadeného opatření Společenství, se otázka týkající se porušení práva na vlastnictví uvedeného v článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, převzatého do článku 17 Charty základních práv Evropské unie, vyhlášené v Nice dne 7. prosince 2000 (Úř. věst. C 364, s. 1), která se týká duševního vlastnictví ve vztahu k průmyslovému tajemství a know-how podniků, nejvíce byt zjevně neopodstatněná.
- 28 V předkládacím rozhodnutí, v němž má svůj původ věc C-12/04, si Consiglio di Stato klade otázku použitelnosti směrnice 2002/2. Podle tohoto soudu nedostatek vytvoření seznamu použitelných krmných surovin způsobuje neúplnost právní úpravy Společenství a nese s sebou nemožnost uložit povinnost uvádění údajů, pokud jde o označování výrobků určených k výživě zvířat, jakož i neužitečnost povinností pro účely bezpečnosti krmiv.

- 29 V témže předkládacím rozhodnutí Consiglio di Stato uvádí také, že povinnost uvést množství krmných surovin není stanovena v právní úpravě týkající se označování potravin, a sice ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 o sblížování 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). Z toho vyvozuje závěr, že paradoxně krmné směsi podléhají mnohem přísnějšímu režimu, pokud jde o povinnost uvádět informace na etiketách, než je režim použitelný na potraviny určené pro člověka.
- 30 Ve věci C-11/04 se Consiglio di Stato rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru 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 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) Porušuje směrnice 2002/2/ES v rozsahu, v němž nedodržuje zásadu proporcionality, základní právo na vlastnictví, které je přiznáno občanům členských států?“

31. Ve věci C-12/04 se Consiglio di Stato rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) [Otázka totožná s první otázkou položenou ve věci C-11/04]

2) [Otázka totožná s druhou otázkou položenou ve věci C-11/04]

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

- 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?“
- 32 V každé z věcí v původních řízeních Consiglio di Stato upřesňuje, že obdobné otázky položil Soudnímu dvoru High Court dne [23.] října 2003, ale že předkládací rozhodnutí je odůvodněno snahou o to, aby nebyla poškozena práva obhajoby odvolatelů před soudem Společenství.
- 33 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 25. března 2004 byly věci C-11/04 a C-12/04 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i rozsudku.

Ve věci C-194/04

- 34 Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (sdružení nizozemského průmyslu krmných směsí, dále jen „Nevedi“), žalobce v původním řízení, předložilo návrhová žádání směřující k odkladu provádění právní úpravy přijaté za účelem provedení napadených ustanovení směrnice 2002/2 do nizozemského práva.

- 35 Productschap Diervoeder (dále jen „Productschap“), žalovaný v původním řízení, je veřejnoprávní organizací ve smyslu zákona o organizaci podniků (Wet op de Bedrijfsorganisatie). Tento zákon činí tuto organizaci oprávněnou přijímat nařízení týkající se krmiv. Tato nařízení musí být nicméně schválena ministrem pro zemědělství, přírodu a kvalitu potravin a krmiv.
- 36 Článek 1 bod 4 směrnice 2002/2 byl proveden do nizozemského práva s účinkem od 6. listopadu 2003, v čl. 7.3.2 odst. 1 a čl. 7.3.1 odst. 1 bodě 1) nařízení Productschap Diervoeder z roku 2003 o krmivech (Verordening PDV Diervoeders 2003), ve znění vyplývajícím z pozměňovacího nařízení č. PDV-25 ze dne 11. dubna 2003 (PBO blad č. 42 ze dne 27. června 2003).
- 37 Dopisem ze dne 24. listopadu 2003 Productschap požádal ministra pro zemědělství, přírodu a kvalitu potravin a krmiv o schválení nového nařízení, kterým se zrušují pravidla týkající se označování vyplývající z provádění ustanovení směrnice 2002/2. Dne 19. ledna 2004 v odpovědi na tuto žádost tento ministr odmítl schválit návrh, který mu byl předložen z důvodu, že je neslučitelný s právem Společenství. Zmíněný ministr uplatnil, že pouze Soudní dvůr nebo vnitrostátní soud – posledně zmíněný do doby, než rozhodne Soudní dvůr – mají pravomoc v určitých případech odložit provádění opatření provádějících právo Společenství. Taková pravomoc není uznána samotnému vnitrostátnímu orgánu.
- 38 Nevedi požádalo předkládající soud o odklad provádění nařízení provádějícího směrnici 2002/2 do doby, než Soudní dvůr rozhodne o platnosti této směrnice. Odkázalo zejména na předběžnou otázku položenou v tomto ohledu soudem Spojeného království Velké Británie a Severního Irska.

- 39 V předkládacím rozhodnutí soudce příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních Rechtbank 's-Gravenhage vyhověl návrhu na odklad provádění, který mu byl předložen, a poté se rozhodl přerušit řízení, pokud jde o zbývající část návrhových žádání žaloby, a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„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 ukládají povinnost uvést procenta, neplatná pro:

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;

c) porušení zásady proporcionality?

- 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?“

- 40 S ohledem na podobnost položených otázek je namístě spojit tyto jednotlivé věci pro účely vyhlášení jediného rozsudku.

K návrhům na znovuotevření ústní části řízení

- 41 Dopisem ze dne 9. května 2005 Fratelli Martini & C. Spa (dále jen „Fratelli Martini“) a Cargill Srl, žalobkyně v původním řízení ve věci C-11/04 požádaly Soudní dvůr, aby nařídil znovuotevření ústní části řízení podle článku 61 jednacího řádu. Svůj návrh odůvodnily zjištěním vědeckých omylů v příkladu, který během jednání uvedl zmocněnec dánské vlády a na kterém generální advokát založil své uvažování. K svému návrhu připojily technický posudek.
- 42 V tomto ohledu je namístě připomenout, že Soudní dvůr může, z úřední povinnosti nebo na návrh generálního advokáta nebo účastníků řízení, nařídít znovuotevření ústní části řízení v souladu s článkem 61 svého jednacího řádu, pokud má za to, že je věc nedostatečně objasněna nebo že musí být rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení projednán (viz rozsudky ze dne 19. února 2002, Wouters a další, C-309/99, Recueil, s. I-1577, bod 42, jakož i ze dne 14. prosince 2004, Arnold André, C-434/02, Sb. rozh. s. I-11825, bod 27, a Swedish Match, C-210/03, Sb. rozh. s. I-11893, bod 25).
- 43 V projednávaném případě má Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta nicméně za to, že má k dispozici všechny údaje nezbytné k odpovědi na položené otázky. V důsledku toho je třeba návrh na znovuotevření ústní části řízení zamítnout.

K přípustnosti předběžných otázek ve věci C-194/04

- 44 Parlament, Rada a Komise uplatňují, že předběžné otázky jsou nepřipustné v tom, že předkládající soud dostatečně nepopsal skutkový a právní kontext ani důvody, které ho vedly k položení zmíněných otázek. Uvedený soud zejména nepodal žádné vysvětlení ohledně dovolávaného porušení základních práv a zásady proporcionality ani ohledně druhé položené otázky.
- 45 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že potřeba dospět k takovému výkladu práva Společenství, jenž by byl pro vnitrostátní soud užitečný, vyžaduje, aby tento soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož jsou začleněny otázky, jež pokládá, nebo aby alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na nichž se tyto otázky zakládají (viz zejména usnesení ze dne 8. října 2002, Viacom, C-190/02, Recueil, s. I-8287, bod 15 a uvedené odkazy; rozsudky ze dne 17. února 2005, Viacom Outdoor, C-134/03, Sb. rozh. s. I-1167, bod 22, a ze dne 12. dubna 2005, Keller, C-145/03, Sb. rozh. s. I-2529, bod 29).
- 46 Soudní dvůr zdůraznil rovněž význam toho, že vnitrostátní soud uvedl přesné důvody, které ho vedly k tomu, aby si kladl otázky ohledně výkladu práva Společenství, a usoudil, že je nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžné otázky. Soudní dvůr tak rozhodl, že je nezbytné, aby vnitrostátní soud podal alespoň určité minimální vysvětlení k důvodům výběru ustanovení práva Společenství, o jejichž výklad žádá, a k souvislosti, kterou spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými na spor (viz zejména výše uvedené usnesení Viacom, bod 16, a rozsudek ze dne 21. ledna 2003, Bacardi-Martini a Cellier des Dauphins, C-318/00, Recueil, s. I-905, bod 43).

- 47 Důvodem těchto požadavků je zejména to, že informace poskytnuté v předkládacích rozhodnutích nemají umožnit pouze Soudnímu dvoru, aby podal užitečné odpovědi, ale rovněž vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným možnost předložit vyjádření v souladu s článkem 23 Statutu Soudního dvora (usnesení ze dne 2. března 1999, *Colonia Versicherung a další*, C-422/98, Recueil, s. I-1279, bod 5; výše uvedené usnesení *Viacom*, bod 14, a výše uvedený rozsudek *Keller*, bod 30).
- 48 Ve věci v původním řízení předkládající soud rozhodující o předběžném opatření vylíčil skutkový a právní rámec, do něhož jsou začleněny otázky, jež pokládá. Stručně, ale dostatečně popsal důvody, které ho vedly k položení zmíněných otázek.
- 49 Mimoto je třeba zdůraznit, že tento soud odkázal na předběžné otázky položené soudem Spojeného království ohledně stejného předmětu. Parlament, Rada a Komise nemohly neidentifikovat věc C-453/03, v níž každý z těchto orgánů Společenství předložil vyjádření v době, kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí, v němž má svůj původ věc C-194/04. Zmíněné orgány nejsou v důsledku toho oprávněny tvrdit, že neměly možnost předložit vyjádření s úplnou znalostí věci.
- 50 Konečně, pokud jde o druhou otázku, nelze ji považovat za hypotetickou z důvodu, že žalobce v původním řízení v každém případě navrhoval vnitrostátnímu soudu odklad použití aktu Společenství. Z vyjádření předložených tímto žalobcem totiž vyplývá, že zpochybňuje odmítnutí příslušného ministra zrušit vnitrostátní právní úpravu provádějící směrnici 2002/2, jakož i nutnost navrhnout soudu odklad použití této právní úpravy, přičemž dále zmiňuje náklady s tím spojené a újmu takto způsobenou procesnímu subjektu. Nejeví se tudíž, že by otázka zjevně postrádala relevanci v kontextu sporu v původním řízení.

- 51 Otázky položené ve věci C-194/04 musí být tudíž prohlášeny za přípustné.

K předběžným otázkám

K právnímu základu

- 52 Podstatou otázky pod písmenem a) ve věci C-453/03, první otázky v každé z věcí C-11/04 a C-12/04, jakož i první otázky pod písmenem a) ve věci C-194/04 položených předkládajícími soudy je žádost, aby se Soudní dvůr vyslovil k platnosti ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2 z důvodu, že čl. 152 ES odst. 4 písm. b) nepředstavuje náležitý právní základ pro přijetí těchto ustanovení, zejména s ohledem na skutečnost, že se týkají označování krmiv rostlinného původu.
- 53 Jak upřesnila Rada ve svých vyjádřeních a jak bylo uvedeno při jednání, kdyby napadené opatření nemělo přímo za cíl ochranu veřejného zdraví, mohl by se na něj vztahovat článek 37 ES, který také uděluje pravomoc zákonodárci Společenství. Kontrola právního základu směrnice 2002/2 zůstává nicméně relevantní za účelem ověření, zda postup přijetí této směrnice nebyl stižen vadou [viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, s. I-11453, bod 111].
- 54 Podle ustálené judikatury musí být v rámci systému pravomocí Evropského společenství volba právního základu aktu založena na objektivních faktorech, které mohou být předmětem soudní kontroly. Mezi takové faktory patří zejména cíl

a obsah aktu [viz zvláště 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 výše uvedený rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, bod 93]

- 55 Směrnice 2002/2 je založena na čl. 152 odst. 4 písm. b) ES, který umožňuje přijetí opatření ve veterinární a rostlinolékařské oblasti, jež mají za svůj přímý cíl ochranu veřejného zdraví.
- 56 Ve třetím a čtvrtém bodu odůvodnění této směrnice je vylíčena právní situace v oblasti uvádění složek krmiv tak, jak existovala až do přijetí zmíněné směrnice a potřeba podrobnějších informací, jež byla prokázána krizí týkající se BSE a dioxinovou krizí. Podle pátého bodu odůvodnění téže směrnice podrobné informace o množství mohou napomoci k zajištění toho, že případně kontaminované krmné suroviny budou moci být vysledovány až ke specifickým šaržím, což prospěje veřejnému zdraví.
- 57 Z přezkumu těchto bodů odůvodnění vyplývá, že cílem, který sledoval zákonodárce Společenství při přijímání ustanovení týkajících se uvádění složek krmiv, bylo zajištění ochrany veřejného zdraví.
- 58 V rozporu s tím, co uvádí Consiglio di Stato v předkládacích rozhodnutích, v nichž mají svůj původ věci C-11/04 a C-12/04, mohou krmiva rostlinného původu představovat rizika pro zdraví srovnatelná s riziky, která vykazují krmiva živočišného původu. Fratelli Martini a orgány, které předložily svá vyjádření v těchto věcech, správně uvádějí problémy spojené s aflatoxinem B1, což je genotoxický karcinogenní toxin generovaný určitými houbami přítomnými v obilninách nebo ovoci se

skořápkou, s dioxinovou krizí z roku 1999, která zasáhla výrobu krmných směsí v Belgii, s případy kontaminace obilnin herbicidními výrobky nebo s přítomností hormonu používaného k výrobě antikoncepčních prostředků pro člověka v odpadové vodě, která byla použita na výrobu krmiv.

- 59 Jak vyličil během jednání zmocněnec dánské vlády, jeví se, že uvedení procent složek výrobku umožňuje v případě kontaminace zaměřit cíleně vyhledávání a rychle stáhnout podezřelá krmiva z trhu. Podle této vlády uvedení vysokého procenta biologické kukuřice obsažené v krmivu podávaném jedním chovatelem jeho skotu umožnilo dánským orgánům v roce 2004 identifikovat tuto složku jako pravděpodobný zdroj vysokého obsahu aflatoxinu B1 přítomného v mléce produkováném tímto chovatelem a určeném k lidské spotřebě. To umožnilo okamžité stažení kontaminovaného produktu, aniž by bylo nutné čekat na výsledek laboratorních analýz.
- 60 Je tudíž třeba konstatovat, že ustanovení směrnice 2002/2 napadená ve věcech v původních řízeních mohou přímo přispět k dosažení cíle ochrany veřejného zdraví.
- 61 Z výše uvedeného vyplývá, že výhrady, podle nichž jsou zmíněná ustanovení neplatná z důvodu nesprávného právního základu, jsou neopodstatněné.

K porušení zásady rovného zacházení

- 62 Čtvrtou otázkou Consiglio di Stato ve věci C-12/04 je, zda směrnice 2002/2/ES musí být považována za protiprávní pro porušení zásady rovného zacházení a zásady

zákazu diskriminace z důvodu, že výrobci krmiv podléhají režimu, který ukládá uvádět množství krmných surovin obsažených v krmných směsích, zatímco výrobci potravin určených k lidské spotřebě tomuto režimu nepodléhají.

- 63 Podle ustálené judikatury zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (výše uvedené rozsudky Arnold André, bod 68; Swedish Match, bod 70, 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 115).
- 64 Cílem sledovaným směrnicí 2002/2 je ochrana veřejného zdraví. Takový cíl může odůvodnit případné rozdílné zacházení, s ohledem zejména na povinnost vyplývající z čl. 152 odst. 1 ES, a to zajistit při vymezení a provádění všech politik a činností Společenství vysoký stupeň ochrany lidského zdraví.
- 65 Kromě toho, jak Rada správně zdůraznila, i kdyby bylo možno prokázat, že stejně omezující opatření by mohla být odůvodněna i v odvětvích, v nichž taková opatření ještě nebyla přijata, jako je odvětví potravin určených k lidské spotřebě, nepředstavovalo by to dostatečný důvod k tomu, aby mohla být opatření, přijatá v odvětví, na které se vztahují dotčená opatření Společenství, považována za nedovolená z důvodu svého diskriminačního charakteru. V opačném případě by to mělo za následek srovnání stupně ochrany veřejného zdraví do úrovně stávající nejméně ochranné právní úpravy.
- 66 Z toho vyplývá, že přezkum položené otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2 s ohledem na zásadu rovného zacházení a zásadu zákazu diskriminace.

K porušení zásady proporcionality

- 67 Podstatou otázky pod písmenem c) ve věci C-453/03, druhé otázky v každé z věcí C-11/04 a C-12/04, jakož i první otázky pod písmenem c) ve věci C-194/04 položených předkládajícími soudy je, zda ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2 porušují zásadu proporcionality. V této souvislosti se Consiglio di Stato rovněž Soudního dvora táže na případné porušení zásady obezřetnosti v tom, že zmíněná ustanovení byla přijata, aniž by byla provedena analýza rizik založená na vědeckých studiích.
- 68 Z ustálené judikatury vyplývá, že zásada proporcionality, která je součástí obecných zásad práva Společenství, vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením Společenství byly způsobilé k uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (výše uvedené rozsudky Arnold André, bod 45, a Swedish Match, bod 47).
- 69 Co se týče soudní kontroly podmínek uvedených v předchozím bodě, je namístě připomenout, že zákonodárci Společenství je třeba přiznat v oblasti, jako je ta, jež je předmětem projednávaného případu, širokou posuzovací pravomoc, jež s sebou z jeho strany nese volby politické, ekonomické a sociální povahy a v jejímž rámci má zákonodárce provést komplexní posouzení. V důsledku toho může být legalita takového opatření dotčena pouze zjevně nepřiměřeným charakterem opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který hodlají příslušné orgány sledovat (v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Arnold André, bod 46; Swedish Match, bod 48, a Alliance for Natural Health a další, bod 52).

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

- 70 Žalobci v původních řízeních, podporovaní španělskou vládou a vládou Spojeného království, uplatňují především, že sdělení přesného složení dotčených krmiv představuje závažný zásah do jejich práv a hospodářských zájmů a není nezbytné k ochraně zdraví vzhledem k již existující právní úpravě v odvětví krmiv.
- 71 V tomto ohledu se dovolávají jiných ustanovení směrnice 79/373, ve znění směrnice 2002/2, zejména čl. 5 odst. 5 písm. d), který ukládá povinnost uvést referenční číslo šarže, a článku 12, který výrobcům ukládá povinnost zpřístupnit příslušným vnitrostátním orgánům jakékoliv dokumenty týkající se složení krmiv. Podle žalobců v původních řízeních tyto dvě povinnosti, jejichž nezbytnost nezpochybňují, umožňují zajistit sledovatelnost těchto krmiv za současného zachování hospodářských zájmů výrobců, jelikož zmíněné orgány mají povinnost mlčenlivosti a mohou použít získané informace pouze za účelem ochrany veřejného zdraví.
- 72 Pokud jde o složení krmiv, zmínění žalobci uvádějí směrnici Rady 70/524/EHS ze dne 23. listopadu 1970 o doplňkových látkách v krmivech (Úř. věst. L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/01, s. 90) a směrnicí Rady 1999/29/ES ze dne 22. dubna 1999 o nežádoucích látkách a produktech ve výživě zvířat (Úř. věst. L 115, s. 32; Zvl. vyd. 03/25, s. 209). Ke dni jednání byla tato posledně zmíněná směrnice pozměněna a přepracována směrnicí Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. května 2002 o nežádoucích látkách v krmivech (Úř. věst. L 140, s. 10).
- 73 Žalobci v původních řízeních konečně uvádějí 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 (Úř. věst. L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06,

s. 463) přijaté ve stejný den jako směrnice 2002/2, které podle nich představuje novou rámcovou právní úpravu v oblasti bezpečnosti potravin. Článek 18 tohoto nařízení ukládá sledovatelnost zejména jakékoliv látky, která může být přimíšená do krmiva a článek 20 tohoto nařízení stanoví postupy stažení krmív, která mohou být považována za nesplňující požadavky na bezpečnost krmív, z trhu.

74 Italská, nizozemská, dánská, řecká a francouzská vláda, Parlament, Rada, jakož i Komise se naproti tomu domnívají, že požadavek uvádět procenta přísad obsažených v krmivu neporušuje zásadu proporcionality s ohledem na sledovaný cíl veřejného zdraví.

75 Parlament se rovněž dovolává cíle transparentnosti. Poukazuje na ztrátu věrohodnosti příslušných orgánů, která vyplynula z krize týkající se BSE, jež může být zmírněna pouze politikou transparentnosti. Tuto skutečnost je třeba zohlednit při posouzení přiměřenosti opatření, které má za cíl pouze ponechat chovatelům možnost rozhodnout o krmivech pro jejich zvířata. Zejména z tohoto důvodu není dostatečné, že výrobci sdělují přesné složení krmív příslušným hygienickým orgánům.

Odpověď Soudního dvora

76 Jak bylo uvedeno v bodech 59 a 60 tohoto rozsudku, povinnost uvádět procenta složek krmiva představuje opatření, které může přispět k dosažení cíle ochrany zdraví zvířat a lidí. Umožňuje totiž určit složky krmiva podezřelé z kontaminace, aniž by bylo nutno čekat na laboratorní analýzy a umožňuje stáhnout toto krmivo rychle ze spotřeby.

- 77 Nejeví se, že by toto opatření bylo zbytečné vzhledem k požadavku uvedení čísla šarže výrobku, stanovenému v čl. 1 bodě 3 směrnice 2002/2. Tento posledně zmíněný údaj totiž umožňuje zavést sledovatelnost šarže krmných směsí, ale nikoli přímo sledovatelnost jejich složek. Mimoto šetření za účelem sledovatelnosti si může vyžádat určitou dobu, zatímco situace obnášející riziko potravinové krize si žádá rychlou reakci.
- 78 To platí také ve vztahu k jiným právním úpravám uvedeným žalobci v původních řízeních. Tyto právní úpravy se totiž týkají obsahu výrobků (směrnice 70/524 a 1999/29) nebo postupů týkajících se bezpečnosti potravin (nařízení č. 178/2002), ale žádná z nich neobsahuje ustanovení ukládající uvést na výrobku jeho složky. Tyto právní úpravy tedy neumožňují dotčeným orgánům ani uživatelům výrobku disponovat dostatečnými údaji k tomu, aby okamžitě přijali přiměřená preventivní opatření v případě potravinové krize.
- 79 Jednotliví žalobci v původních řízeních uplatňují, že uvedení přesných procent složek výrobku nezajišťuje, že krmná směs je zdravotně nezávadná ani že složky nejsou kontaminované. Je třeba nicméně uvést, že cílem sledovaným povinností uvádět složky není zajištění neexistence kontaminace, ale umožnění rychlého zjištění krmiv obsahujících tyto kontaminované složky v případě, že složky budou kontaminované.
- 80 Nicméně, jak správně uvedl generální advokát v bodech 115 až 119 svého stanoviska, povinnost výrobce sdělit zákazníkům na jejich žádost přesné množství složení krmiv se nejeví pro dosažení tohoto cíle jako nezbytná.

- 81 Kromě uvedení údajů nacházejících se uvnitř rozpětí, tj. s odchylkou $\pm 15\%$ od prohlášené hodnoty, které musí být podle čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2 uvedeny na etiketě výrobku, je totiž výrobce v souladu s čl. 1 bodem 1 písm. b) téže směrnice povinen sdělit písemně zákazníkovi na jeho žádost přesná hmotnostní procenta krmných surovin obsažených v tomto krmivu.
- 82 Jak zdůraznili žalobci v původních řízeních, povinnost uvést přesně zákazníkům složky krmiva závažně zasahuje do hospodářských zájmů výrobců, jelikož je nutí, aby prozradili receptury svých výrobků s rizikem, že tyto výrobky budou použity jako vzory, a to případně samotnými zákazníky, a zmíněným výrobcům jejich investice v oblasti výzkumu a inovace nepřinesou zisky.
- 83 Taková povinnost přitom nemůže být odůvodněna sledovaným cílem ochrany zdraví a zjevně jde nad to, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle. Je namístě zejména poukázat na to, že tato povinnost je nezávislá na jakémkoliv problému kontaminace krmiv a musí být splněna na pouhou žádost zákazníka. Mimoto z poskytnutých vysvětlení a příkladů předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že uvedení procent v rámci rozpětí na etiketě by mělo obvykle umožnit zjištění krmiva podezřelého z kontaminace za účelem vyhodnocení jeho nebezpečnosti v závislosti na uvedené hmotnosti a případného rozhodnutí o jeho prozatímním stažení do doby, než budou známy výsledky laboratorních analýz, nebo za účelem provedení sledovatelnosti výrobku dotčenými veřejnými orgány.
- 84 Konečně nezávisle na postupech kontroly zavedených v rámci nařízení č. 178/2002, přijatého ve stejný den jako směrnice 2002/2, je namístě připomenout, že čl. 1 bod 5 této směrnice 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.

- 85 S ohledem na tyto skutečnosti je namístě určit, že čl. 1 bod 1 písm. b) směrnice 2002/2, který ukládá výrobcům krmných směsí povinnost poskytnout na žádost zákazníka přesné složení krmiva, je neplatný s ohledem na zásadu proporcionality. Přezkum položené otázky naproti tomu neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 1 bodu 4 zmíněné směrnice s ohledem na zmíněnou zásadu.
- 86 Podstatou otázky pod písmenem b) ve věci C-453/04, třetí otázky ve věci C-11/04 a první otázky pod písmenem b) ve věci C-194/04 položených předkládajícími soudy je rovněž žádost, aby se Soudní dvůr vyslovil k platnosti ustanovení čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2 z důvodu, že tato ustanovení porušují základní práva, zejména právo na vlastnictví a právo na svobodný výkon povolání.
- 87 V tomto ohledu je třeba připomenout, že, jak vyplývá z ustálené judikatury, právo na vlastnictví, stejně jako právo svobodně vykonávat hospodářskou činnost, je součástí obecných zásad práva Společenství. Tyto zásady se nicméně nejeví jako absolutní výsady, ale je k nim třeba přihlížet ve vztahu k jejich úloze ve společnosti. V důsledku toho je možné omezit právo na vlastnictví, jakož i právo svobodně vykonávat hospodářskou činnost za předpokladu, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Společenstvím a nepředstavují vzhledem k sledovanému cíli nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž je dotčena samotná podstata takto zaručených práv (naposledy výše uvedený rozsudek *Alliance for Natural Health* a další, bod 126).
- 88 Nicméně vzhledem k odpovědi podané na otázku týkající se zásady proporcionality již není namístě přezkoumávat, zda napadené ustanovení zasahuje

do práva na vlastnictví výrobců krmných směsí nebo do práva na svobodný výkon povolání.

K nedostatku přijetí přesného seznamu

- ⁸⁹ Třetí otázkou ve věci C-12/04 Consiglio di Stato je, zda směrnice 2002/2 musí být vykládána v tom smyslu, že použití této směrnice, a proto i její účinnost, podléhá přijetí přesného seznamu krmných surovin označených jejich specifickými názvy stanovenému v desátém bodu odůvodnění této směrnice.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

- ⁹⁰ Ferrari Mangimi Srl a španělská vláda tvrdí, že tomu tak musí být. Připomínají, že dřívější právní úprava ukládala povinnost uvést krmné suroviny podle prozatímního seznamu a v případě, že by tento seznam nebyl použitelný, alternativní povinnost prohlásit obecné skupiny krmných surovin tak, jak byly uvedeny v příloze směrnice 91/357. Směrnice 2002/2 zrušila tuto právní úpravu a stanovila, že Komise vytvoří přesný seznam krmných surovin. Po provedení studie tento orgán došel nicméně k závěru, že vymezení takového seznamu není vůbec rozhodující pro zajištění bezpečnosti krmiv a nepředložil žádný návrh za účelem vytvoření takového seznamu. Ve zprávě Komise je zdůrazněno, že je nemožné zahrnout do jednoho přesného seznamu tisíce různých výrobků, které jsou vyrobeny na různých místech různými technologiemi a které mohou vykazovat různý stupeň bezpečnosti a různé nutriční a technické vlastnosti. V této zprávě je mimoto připomenuto, že riziko pro bezpečnost spočívá nikoliv v samotných krmných surovinách, ale spíše v jejich případné náhodné nebo podvodné kontaminaci.

- 91 Španělská vláda zdůrazňuje požadavek právní jistoty, který vyžaduje, aby právní úprava Společenství umožnila dotčeným osobám znát přesně rozsah povinností, které jim ukládá.
- 92 Řecká vláda konstatuje, že vzhledem k tomu, že zaregistrování všech látek, které mohou být použity, do jednoho seznamu nebylo harmonizováno právními předpisy Společenství, právní úprava této otázky spadá do vnitrostátních právních řádů. Tento faktický stav nepředstavuje překážku v účinném použití směrnice 2002/2 v členských státech.
- 93 Parlament, Rada a Komise se domnívají, že neexistuje žádný vztah mezi přijetím přesného seznamu upraveného v desátém bodě odůvodnění směrnice 2002/2, který představuje pouze vyjádření snahy bez samostatné normativní hodnoty a zavazuje Komisi pouze politicky, a provedením ustanovení týkajících se označování. V důsledku toho jsou členské státy povinny použít tuto směrnici nezávisle na přijetí takového seznamu a omezit se na požadování toho, aby byly použity běžné názvy krmných surovin.

Odpověď Soudního dvora

- 94 Je třeba připomenout, že desátý bod odůvodnění směrnice 2002/2 stanovil, že na základě studie proveditelnosti Komise předloží nejpozději do 31. prosince 2002 Parlamentu a Radě zprávu doprovázenou vhodným návrhem na vytvoření přesného seznamu krmných surovin obsažených v krmných směsích pro užitková zvířata, a to s ohledem na závěry uvedené zprávy.

- 95 Ze znění tohoto bodu odůvodnění vyplývá, že představuje pouze vyjádření snahy zákonodárce Společenství o vytvoření návrhu přesného seznamu krmných surovin. Stanoví totiž pouze předložení studie proveditelnosti, vypracování zprávy a předložení vhodného návrhu zohledňujícího závěry zmíněné zprávy.
- 96 Kromě toho obsah tohoto bodu odůvodnění není uveden v normativním textu směrnice a přezkum této směrnice nenaznačuje žádným způsobem, že by její provedení mělo podléhat přijetí takového přesného seznamu. Konkrétněji se nejeví, že je nemožné dodržet povinnost označování při neexistenci takového seznamu.
- 97 Pokud se totiž jedná o zrušení směrnice 91/357, nejeví se, že učinilo nemožným provedení směrnice 2002/2, vzhledem k tomu, že výrobci mohou při neexistenci právní úpravy Společenství nebo i vnitrostátní právní úpravy v tomto ohledu používat běžné specifické názvy krmných surovin.
- 98 Z těchto skutečností vyplývá, že směrnice 2002/2 musí být vykládána v tom smyslu, že její použití nepodléhá přijetí přesného seznamu krmných surovin označených jejich specifickými názvy, uvedeného v desátém bodu odůvodnění zmíněné směrnice.

K pravomocem příslušných vnitrostátních orgánů odložit použití aktu Společenství

- 99 Druhou otázkou Rechtbank 's-Gravenhage je, zda – pokud jsou splněny podmínky, za kterých může vnitrostátní soud členského státu odložit použití aktu orgánů Společenství, 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.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

- 100 Nevedi, žalobce v původním řízení ve věci C-194/04, tvrdí, že předkládající soud předložil Soudnímu dvoru druhou otázku z důvodu, že Productschap jako organizace příslušná k vydání právní úpravy použitelné ve věci krmiva pro dobytek v Nizozemsku hodlala odložit z úřední moci, tj. bez soudního zásahu, použití pravidel otevřeného prohlášení do doby, než Soudní dvůr rozhodne ve věci C-453/03. Vzhledem k odmítnutí dotčeného ministra odložit provádění použitelné právní úpravy muselo Nevedi zahájit soudní řízení a žádat soudce příslušného pro rozhodování o předběžných opatřeních, aby odložil provádění této právní úpravy.

- 101 Připomíná, že pokud jsou splněny podmínky, kterým na základě judikatury Soudního dvora podléhá možnost dovolávat se ustanovení směrnice před

vnitrostátním soudem, jakýkoliv orgán, včetně správního orgánu, je rovněž povinen sám o sobě použít zmíněná ustanovení (viz rozsudek ze dne 22. června 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88, *Recueil*, s.1839, body 31 a 32). Pokud je tento správní orgán, stejně jako soudní orgán, povinen použít ustanovení směrnice, musí být rovněž oprávněn z důvodu hospodárnosti řízení odložit použití napadeného aktu Společenství za stejných podmínek jako zmíněný soudní orgán.

- ¹⁰² Italská, nizozemská a řecká vláda, jakož i Komise připomínají judikaturu Soudního dvora v oblasti předběžných opatření, záruky nestrannosti a nezávislosti, které poskytuje vnitrostátní soud, nezbytnost jednotného použití práva Společenství a cíle řízení o předběžné otázce.

Odpověď Soudního dvora

- ¹⁰³ Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. února 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 a C-92/89, *Recueil*, s. I-415, bod 18, dále jen „rozsudek *Zuckerfabrik*“), řízení o předběžné otázce k posouzení platnosti představuje stejně tak jako žaloba na neplatnost způsob přezkumu legality aktů orgánů Společenství. V rámci žaloby na neplatnost přitom článek 242 ES dává žalobci možnost žádat o odklad provádění napadeného aktu a Soudnímu dvoru pravomoc tento odklad poskytnout. Soudržnost systému předběžné soudní ochrany tedy vyžaduje, aby vnitrostátní soud mohl také nařídit odklad provádění vnitrostátního správního aktu založeného na nařízení Společenství, jehož legalita je zpochybňována (viz rovněž rozsudky ze dne 9. listopadu 1995, *Atlanta*

Fruchthandelsgesellschaft a další (I), C-465/93, Recueil, s. I-3761, bod 22; ze dne 26. listopadu 1996, T. Port, C-68/95, Recueil, s. I-6065, bod 49; k nepřislušnosti Soudního dvora k nařízení předběžných opatření v rámci řízení o předběžné otázce viz zejména usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 24. října 2001, Dory, C-186/01 R, Recueil, s. I-7823, bod 13).

- 104 Soudní dvůr nicméně rozhodl, že jednotné použití práva Společenství, které je základním požadavkem právního řádu Společenství, předpokládá, že odklad provádění správních aktů založených na nařízení Společenství, na něž se vztahují vnitrostátní procesní pravidla, zejména pokud jde o podání návrhu a jeho projednání, musí ve všech členských státech podléhat alespoň podmínkám jeho poskytnutí, které jsou jednotné a jež Soudní dvůr definoval jako podmínky stejné jako v případě řízení o předběžných opatřeních před Soudním dvorem (výše uvedený rozsudek Zuckerfabrik, body 26 a 27).
- 105 Soudní dvůr zejména uvedl, že k ověření, zda jsou splněny podmínky týkající se naléhavosti a nebezpečí vážné a nenapravitelné újmy, musí soudce příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních přezkoumat okolnosti vlastní každému případu a posoudit skutečnosti, které umožňují prokázat, zda bezprostřední provedení aktu, ohledně kterého byl podán návrh na předběžné opatření, by mohlo způsobit navrhovateli nenapravitelné škody, které by nemohly být nahrazeny, pokud by měl být akt Společenství prohlášen za neplatný (výše uvedené rozsudky Zuckerfabrik, bod 29; a rozsudek Atlanta Fruchthandelsgesellschaft a další (I), bod 41).
- 106 Jako soud, který je povinen použít v rámci své pravomoci ustanovení práva Společenství, a tudíž zajistit plný účinek práva Společenství, musí vnitrostátní soud, kterému je předložen návrh na předběžné opatření, zohlednit zásah, který předběžné

opatření může způsobit ve vztahu k právnímu režimu zavedenému aktem Společenství v celém Společenství. Tomuto soudu přísluší vzít v úvahu jednak kumulativní účinek způsobený v případě, že by několik soudů také vydalo předběžná opatření z obdobných důvodů, a jednak zvláštnost situace navrhovatele, která ho odlišuje od jiných dotčených hospodářských subjektů (výše uvedený rozsudek Atlanta Fruchthandelsgesellschaft a další (I), bod 44).

- 107 Pokud zejména poskytnutí předběžných opatření může způsobit finanční riziko pro Společenství, musí vnitrostátní soud kromě toho moci uložit navrhovateli poskytnutí dostatečné záruky, jako je složení jistoty nebo složení částky do soudní úschovy (výše uvedené rozsudky Zuckerfabrik, bod 32; Atlanta Fruchthandelsgesellschaft a další (I), bod 45).
- 108 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že vnitrostátní správní orgány, jako jsou orgány dotčené ve věci C-194/04, nemohou přijímat předběžná opatření při dodržení podmínek poskytnutí vymezených Soudním dvorem.
- 109 V této souvislosti je třeba zejména poukázat na to, že samotné postavení těchto orgánů obecně nemůže zajistit stejný stupeň nezávislosti a nestrannosti na jejich straně jako postavení přiznané vnitrostátním soudům. Rovněž není jisté, že takové orgány mohou zajistit kontradiktornost vlastní soudnímu jednání, která umožňuje vyslechnout argumenty předložené jednotlivými účastníky řízení před vážením proti sobě stojících zájmů při přijímání rozhodnutí.

- 110 Co se týče argumentu, podle něhož mohou úvahy související s rychlostí a náklady odůvodnit nezbytnost přiznat tuto pravomoc vnitrostátním správním orgánům, je třeba zdůraznit, že vnitrostátní soudy příslušné pro rozhodování o předběžných opatřeních mohou obecně vydat rozhodnutí ve velmi krátké lhůtě. V každém případě argument související s rychlostí nebo náklady nemůže být rozhodující ve vztahu k zárukám, které nabízejí systémy soudní ochrany zavedené právními řády členských států.
- 111 Je tudíž namístě na položenou otázku odpovědět tak, že i když soud členského státu měl za to, že jsou splněny podmínky, za kterých může odložit použití aktu Společenství, zvláště pokud otázka platnosti tohoto aktu byla již předložena Soudnímu dvoru, příslušné vnitrostátní správní orgány jiných členských států nemohou odložit použití tohoto aktu až do doby, než Soudní dvůr rozhodne o jeho platnosti. Pouze vnitrostátnímu soudu totiž přísluší ověřit při zohlednění okolností vlastního případu, který je mu předložen, zda podmínky poskytnutí předběžných opatření jsou splněny.

K nákladům řízení

- 112 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Přezkum otázky položené pod písmenem a) ve věci C-453/03, první otázky v každé z věcí C-11/04 a C-12/04, jakož i první otázky pod písmenem a) ve věci C-194/04 neodhalil žádnou skutečnost umožňující dojít k závěru, že čl. 1 bod 1 písm. b) a čl. 1 bod 4 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, nebyl platně přijat na základě čl. 152 ES odst. 4 písm. b) .

- 2) Přezkum čtvrté otázky ve věci C-12/04 neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 1 bodu 1 písm. b) a čl. 1 bodu 4 směrnice 2002/2 s ohledem na zásadu rovného zacházení a zásadu zákazu diskriminace.

- 3) Článek 1 bod 1 písm. b) směrnice 2002/2, který ukládá výrobcům krmných směsí povinnost poskytnout na žádost zákazníka přesné složení krmiva, je neplatný s ohledem na zásadu proporcionality. Přezkum otázky položené pod písmenem c) ve věci C-453/03, druhé otázky v každé z věcí C-11/04 a C-12/04, jakož i první otázky pod písmenem c) ve věci C-194/04 naproti tomu neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 1 bodu 4 zmíněné směrnice s ohledem na zmíněnou zásadu.

- 4) Směrnice 2002/2 musí být vykládána v tom smyslu, že její použití nepodléhá přijetí přesného seznamu krmných surovin označených jejich specifickými názvy uvedeného v desátém bodu odůvodnění zmíněné směrnice.

- 5) I když soud členského státu měl za to, že jsou splněny podmínky, za kterých může odložit použití aktu Společenství, zvláště pokud otázka platnosti tohoto aktu byla již předložena Soudnímu dvoru, příslušné vnitrostátní správní orgány jiných členských států nemohou odložit použití tohoto aktu až do doby, než Soudní dvůr rozhodne o jeho platnosti. Pouze vnitrostátnímu soudu totiž přísluší ověřit při zohlednění okolností vlastních případu, který je mu předložen, zda podmínky poskytnutí předběžných opatření jsou splněny.

Podpisy.