



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
NILS WAHL  
prednesené 29. mája 2013<sup>1</sup>

**Vec C-101/12**

**Herbert Schaible  
proti  
Land Baden-Württemberg**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Verwaltungsgericht Stuttgart (Nemecko)]

„Poľnohospodárstvo — Nariadenie (ES) č. 21/2004 — Identifikácia a registrácia oviec a kôz — Článok 16 Charty základných práv Európskej únie — Článok 20 Charty — Proporcionalita — Rovnosť“

1. Boj s epizootickými nákazami je legitímnym cieľom normotvorcu Európskej únie. Nový systém elektronickej individuálnej identifikácie oviec a kôz, zavedený nariadením Rady (ES) č. 21/2004 zo 17. decembra 2003, ktorým sa ustanovuje systém na identifikáciu a registráciu oviec a kôz a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1782/2003 a smernice 92/102/EHS a 64/432/EHS,<sup>2</sup> nie je vhodný na dosiahnutie tohto cieľa, zbytočne zaťažuje, je nákladný aj diskriminačný. Nariadenie porušuje slobodu chovateľov podnikateľ, ktorá je zakotvená v článku 16 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), a zásadu rovnosti zakotvenú v článku 20 Charty, a preto je neplatné.

2. To je v podstate hlavný argument pána Herberta Schaibleho (ďalej len „pán Schaible“), nemeckého chovateľa oviec, ktorý má 450 bahníc, v rámci konania o žalobe na Verwaltungsgericht Stuttgart (Správny súd v Stuttgarte) (Nemecko), ktorú podal proti Land Baden-Württemberg a ktorou sa domáha oslobodenia od celého radu povinností stanovených v nariadení č. 21/2004.

3. V rámci týchto návrhov sa pokúsim objasniť, prečo sa domnievam, že právne argumenty predložené pánom Schaiblem nie sú opodstatnené. V súlade s tým navrhujem, aby Súdny dvor vo svojej odpovedi vnútroštátnemu súdu uviedol, že skúmanie položených prejudiciálnych otázok neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla spochybniť platnosť predmetných ustanovení. Napokon v rozsahu, v akom moja analýza preukazuje, že praktické uplatnenie tohto nariadenia môže potenciálne brániť úplnému dosiahnutiu jeho spoločného cieľa a celkovej spravodlivosti systému, stručne predložím niektoré úvahy z hľadiska *de lege ferenda*.

### I – Právny rámec

4. Odôvodnenia 1, 3 a 11 nariadenia č. 21/2004 stanovujú:

„(1) Podľa článku 3 odsek 1 písmeno c) smernice Rady 90/425/EHS z 26. júna 1990, ktorá sa týka veterinárnych a zootecnických kontrol uplatniteľných na obchod v rámci spoločenstva s niektorými živými zvieratami a výrobkami s cieľom dokončenia vnútorného trhu, zvieratá na

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. EÚ L 5, 2004, s. 8; Mim. vyd. 03/042, s. 56.

obchod v rámci spoločenstva sa musia identifikovať v súlade s požiadavkami pravidiel spoločenstva a musia byť registrované takým spôsobom, aby sa dal určiť pôvodný alebo prechodný chov, stredisko ako organizácia. ...

...

- (3) Pravidlá týkajúce sa identifikácie a registrácie oviec a kôz sú ustanovené predovšetkým v smernici 92/102/EHS. Pokiaľ ide o ovce a kozy, skúsenosti a najmä kríza spôsobená slintačkou a krívačkou ukázali, že vykonávanie smernice 92/102/EHS nie je uspokojivé a treba ho zlepšiť. Preto je potrebné stanoviť prísnejšie a špecifické pravidlá...

...

- (11) V členských štátoch s relatívne malou populáciou oviec a kôz zavedenie elektronického identifikačného systému nemusí byť celkom odôvodnené, a preto bude racionálne umožniť takýmto členským štátom, aby vytvorenie takéhoto systému bolo voliteľné. ...“

5. Podľa článku 1 ods. 1 nariadenia č. 21/2004:

„1. Každý členský štát ustanoví systém na identifikáciu a registráciu oviec a kôz v súlade s ustanoveniami tohto nariadenia.“

6. Podľa článku 3 ods. 1 nariadenia č. 21/2004 musí systém na identifikáciu a registráciu zvierat obsahovať tieto prvky: „a) prostriedky na identifikáciu každého zvieraťa, b) aktualizované registre vedené v každom chove, c) sprievodné doklady, d) ústredný register alebo počítačovú databázu.“

7. Článok 4 nariadenia č. 21/2004 v rozsahu, v akom je to v prejednávacom prípade relevantné, stanovuje:

„1. Všetky zvieratá narodené v chove pred 9. júnom 2005 musia byť identifikované v súlade s odsekom 2 v rámci obdobia, ktoré určí členský štát od narodenia zvieraťa, a v každom prípade predtým, ako zviera opustí chov, na ktorom sa narodilo. ...

2.

- a) Zvieratá sa musia identifikovať pomocou prvého prostriedku identifikácie, ktorý spĺňa požiadavky oddielov A.1 až A.3 prílohy,
- b) pomocou druhého prostriedku identifikácie schváleného príslušným orgánom a vyhovujúceho technickým charakteristikám vymenovaným v oddiele A.4 prílohy.“

8. Článok 5 ods. 1 nariadenia č. 21/2004 stanovuje:

„1. Každý držiteľ zvierat okrem dopravcov bude viesť aktualizovaný register obsahujúci aspoň informácie vymenované v oddiele B prílohy.“

9. Článok 9 ods. 3 nariadenia č. 21/2004 stanovuje:

„3. Od 31. decembra 2009 je elektronická identifikácia podľa návodov uvedených v odseku 1 a v súlade s príslušnými ustanoveniami oddielu A prílohy povinná pre všetky zvieratá.

Členské štáty, v ktorých je celkový počet oviec a kôz 600 000 alebo menej, však môžu urobiť aj voliteľnú elektronickú identifikáciu pre zvieratá, ktoré nie sú zapojené do obchodu v rámci spoločenstva.

Členské štáty, v ktorých je celkový počet kôz 160 000 alebo menej, môžu urobiť takúto voliteľnú elektronickú identifikáciu pre kozy, ktoré nie sú zapojené do obchodu v rámci spoločenstva.“

## II – Skutkové okolnosti, konanie vo veci samej a položené prejudiciálne otázky

10. Predmetom konania vo veci samej je žaloba, ktorou pán Schaible žiada Verwaltungsgericht Stuttgart, aby rozhodol, že sa naňho nevzťahuje povinnosť identifikácie každého zvierťaťa, povinnosť elektronickej identifikácie každého zvierťaťa a povinnosť viesť register v chove v zmysle nariadenia č. 21/2004.

11. Vzhľadom na pochybnosti, pokiaľ ide o platnosť niektorých ustanovení nariadenia č. 21/2004, Verwaltungsgericht Stuttgart rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„Sú povinnosti žalobcu

- a) identifikovať každé zviera podľa článku 3 ods. 1 a článku 4 ods. 2 nariadenia č. 21/2004;
- b) elektronicke identifikovať každé zviera podľa prvého pododseku článku 9 ods. 3 nariadenia č. 21/2004... a
- c) viesť register C podľa článku 5 ods. 1 v spojení s bodom 2 oddielu B prílohy k nariadeniu č. 21/2004

zlučiteľné s nadradeným právom Európskej únie, a teda platné?“ (ďalej len „položené prejudiciálne otázky“)

12. Písomné pripomienky predložili pán Schaible, Land Baden-Württemberg, francúzska, holandská a poľská vláda, Rada a Komisia. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 7. marca 2013, ústne pripomienky predložili pán Schaible, francúzska vláda, Rada a Komisia.

## III – Analýza

### A – Položené prejudiciálne otázky

13. Svojimi prejudiciálnymi otázkami vnútroštátny súd žiada usmernenie, pokiaľ ide o platnosť niektorých ustanovení nariadenia č. 21/2004, ktoré chovateľom oviec a kôz ukladajú tri špecifické povinnosti, konkrétne: i) identifikovať každé zviera (článok 3 ods. 1 a článok 4 ods. 2); ii) elektronicke identifikovať každé zviera (prvý pododsek článku 9 ods. 3); a iii) viesť aktualizovaný register zvierat (článok 5 ods. 1 a bod 2 oddielu B prílohy) (ďalej len „predmetné povinnosti“).

14. Verwaltungsgericht Stuttgart konkrétne vymedzil predmetné povinnosti, čo sa týka ich obsahu ako aj ich právneho základu, avšak toto vymedzenie nebolo dostatočne konkrétne, pokiaľ ide o ustanovenia primárneho práva EÚ, na základe ktorých by bolo možné oslobodenie od týchto povinností.

15. Vnútroštátny súd sa v skutočnosti iba pýta Súdného dvora, či predmetné povinnosti sú „zlučiteľné s nadradeným právom Európskej únie, a teda platné“.

16. Všeobecná a nepresná formulácia prejudiciálnych otázok by konfrontovala Súdny dvor s obzvlášť náročnou úlohou, keby návrh na začatie prejudiciálneho konania, ako aj pripomienky, ktoré predložil pán Schaible a ďalší účastníci konania, neobjasňovali ich základný aspekt.<sup>3</sup>

17. Ako vysvetľuje Verwaltungsgericht Stuttgart, pán Schaible tvrdí, že predmetné povinnosti sú nezlučiteľné s jeho slobodou výkonu povolania, ktorá je zakotvená v článku 15 Charty. Vnútroštátny súd však zdôrazňuje, že ustanovenie Charty, na základe ktorého by sa mali otázky, ktoré vo veci samej vznikli, posudzovať, je skôr článok 16, ktorý sa týka slobody podnikania: slobody, ktorá by za daných okolností bola „konkrétnejšia“. Vnútroštátny súd tiež vyjadruje svoje pochybnosti o zákonnosti predmetných povinností vzhľadom na zásadu rovnosti zaobchádzania.

18. Obzvlášť v pripomienkach, ktoré Súdnemu dvoru predložil pán Schaible, sa uvedené právne argumenty zakladali skôr na článku 16 Charty než na jej článku 15. V ostatných pripomienkach (okrem tých, ktoré predložila poľská vláda) sa dôraz kladie výlučne na slobodu podnikania (francúzska vláda a Rada), prípadne na obe slobody spoločne, vychádzajúc z názoru, že tieto slobody sú vo svojej podstate značne podobné (holandská vláda a Komisia). Všetci ostatní účastníci konania (vrátane poľskej vlády) doplnili konkrétne argumenty týkajúce sa zásady rovnosti zaobchádzania stanovenej v článku 20 Charty.

19. V tejto súvislosti považujem za vhodné najprv objasniť kľúčové právne otázky, ktoré vznikli, a následne navrhnúť Súdnemu dvoru, ako by sa podľa môjho názoru mali tri prejudiciálne otázky položené zo strany Verwaltungsgericht Stuttgart skúmať čo najefektívnejšie.

20. V rámci týchto prejudiciálnych otázok vznikli v podstate dve otázky. Prvá sa týka možného porušenia článkov 15 alebo 16 Charty na základe údajne neprimeraného zásahu do práv chovateľov hospodárskych zvierat a druhá sa týka možného porušenia zásady rovnosti zaobchádzania. Kým prvá otázka sa týka všetkých predmetných povinností, pretože, ako pán Schaible sám viackrát uviedol, sú neoddeliteľne prepojené, druhá otázka sa týka len jednej z predmetných povinností, a síce povinnosti chovateľov hospodárskych zvierat podľa článku 9 ods. 3 nariadenia č. 21/2004 elektronicky identifikovať každé zviera a konkrétne výnimiek, ktoré sú v súvislosti s touto povinnosťou povolené podľa druhého a tretieho pododseku tohto ustanovenia.

21. Vzhľadom na vyššie uvedené a s riadnym prihliadnutím na zásadu hospodárnosti konania si myslím, že je vhodnejšie zaoberať sa tromi prejudiciálnymi otázkami skôr spoločne, a to tak, že sa preskúmajú dve právne otázky, ktoré v rámci nich vznikli, než každou z nich samostatne podľa poradia. Z tohto dôvodu najprv preskúmam platnosť predmetných povinností z hľadiska proporcionality. Potom preskúmam opodstatnenosť tvrdení týkajúcich sa údajne diskriminačnej povahy povinnosti uvedenej v druhej prejudiciálnej otázke Verwaltungsgericht Stuttgart.

## B – Porušenie zásady proporcionality

### 1. Sloboda podnikania

22. Prvá právna otázka, ktorá vznikla v rámci prejudiciálnych otázok, sa týka proporcionality predmetných povinností.

<sup>3</sup> — Podľa ustálenej judikatúry je v prípade nejasne formulovaných otázok úlohou Súdneho dvora vybrať z celého spisu predloženého vnútroštátnym súdom, a najmä z odôvodnenia rozhodnutia vnútroštátneho súdu, tie prvky práva Únie, ktoré vyžadujú výklad vzhľadom na predmet sporu. Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 8. decembra 1987, Ministère public/Gauchard (20/87, Zb. s. 4879, bod 7), a z 20. marca 1986, Procureur de la République/Tissier (35/85, Zb. s. 1207, bod 9).

23. Ako už bolo uvedené vyššie, v prejednávanej príhode je pre vnútroštátny súd parametrom zákonnosti sloboda podnikania zakotvená v článku 16 Charty, pričom niektorí z účastníkov konania, ktorí predložili Súdnemu dvoru pripomienky, sa odvolávajú aj na článok 15 Charty.

24. Zo znenia týchto ustanovení vyplýva, že kým článok 16 sa zameriava na ochranu slobody podnikania podnikateľov, článok 15 sa týka skôr ochrany práv pracovníkov. Takýto výklad je podporovaný „Vysvetlivkami k Charte základných práv“, v ktorých sa uvádza, že článok 15 ods. 1 Charty tiež vychádza z článku 1 ods. 2 Európskej sociálnej charty a z bodu 4 Charty základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva.<sup>4</sup>

25. Domnievam sa, že to znamená, že tieto dve slobody sa v značnej miere prekrývajú v tom, že sa obe týkajú práva občanov Únie slobodne podnikáť a vykonávať hospodársku činnosť.

26. Myslím si, že judikatúra Súdneho dvora takéto prekrývanie potvrdzuje. Ešte predtým, ako Charta na základe Lisabonskej zmluvy nadobudla v celej Európskej únii právne záväzný charakter, Súdny dvor uznal obe slobody za všeobecné zásady práva Únie, ktorých rešpektovanie sa musí zabezpečiť.<sup>5</sup> Súdny dvor v niektorých svojich rozhodnutiach výslovne uviedol, že právo na slobodný výkon povolania a sloboda podnikania sa môžu „prekrývať“.<sup>6</sup> Okrem toho v niekoľkých ďalších rozsudkoch sa Súdny dvor všeobecnejšie odvolával na „právo na slobodný výkon podnikateľskej činnosti alebo povolania“<sup>7</sup> alebo na „právo na slobodný výkon hospodárskej činnosti“<sup>8</sup>, ktoré sa nepochybne vzťahujú na aspekty spoločné pre obe slobody.

27. Preto sa zdá, že v prejednávanej príhode je zbytočné vymedzovať rozsah pôsobnosti článkov 15 a 16 Charty.

28. Vzhľadom na to, že vnútroštátny súd sa domnieva, pokiaľ ide o vec, ktorú prejednáva, že článok 16 Charty je relevantnejší, a keďže pán Schaible je podnikateľ, budem vo svojich úvahách vychádzať z tohto ustanovenia Charty. Závery, ku ktorým v tejto súvislosti dospejem, sa však budú uplatňovať *mutatis mutandis* na článok 15 Charty,<sup>9</sup> pretože obe ustanovenia sledujú spoločné ciele.

29. Článok 16 Charty stanovuje, že „sloboda podnikania sa uznáva v súlade s právom Únie, vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou“.

4 — Ú. v. EÚ C 303, s. 23. Podľa článku 52 ods. 7 Charty a článku 6 ods. 1 ZEÚ súdy Európskej únie a členských štátov „náležite prihliadajú“ na vysvetlivky vypracované s cieľom poskytnúť usmernenia pri výklade tejto charty.

5 — Pokiaľ ide o slobodnú voľbu povolania a právo na prácu, pozri najmä rozsudky zo 14. mája 1974, Nold KG/Komisia (4/73, Zb. s. 491, bod 14), a z 10. januára 1992, Kühn/Landwirtschaftskammer Weser-Ems (C-177/90, Zb. s. I-35, bod 16). Pokiaľ ide o slobodu podnikania, pozri najmä rozsudok z 9. septembra 2004, Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, Zb. s. I-7789, bod 51).

6 — Pozri rozsudok Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada, už citovaný, bod 51. Zdá sa, že vzájomné prekrývanie sa dvoch slobôd naznačil Súdny dvor v rozsudku z 21. februára 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest/Hauptzollamt Itzehoe a Hauptzollamt Paderborn (C-143/88 a C-92/89, Zb. s. I-415, body 72 až 78). Pozri bod 105 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Stix-Hackl vo veci Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada (rozsudok už citovaný), ako aj bod 64 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Deutsches Weintor (rozsudok zo 6. septembra 2012, C-544/10).

7 — Pozri najmä rozsudky z 13. decembra 1979, Hauer/Land Rheinland-Pfalz (44/79, Zb. s. 3727, bod 31); z 8. októbra 1986, Keller (234/85, Zb. s. 2897, bod 8), a z 11. júla 1989, Schröder/Hauptzollamt Gronau (265/87, Zb. s. 2237, bod 15).

8 — Pozri okrem iného rozsudky zo 6. decembra 2005, ABNA a i. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Zb. s. I-10423, bod 87), a z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i. (C-154/04 a C-155/04, Zb. s. I-6451, bod 126).

9 — Článok 15 Charty, nazvaný „Slobodná voľba povolania a právo na prácu“, stanovuje:

„1. Každý má právo na prácu a vykonávanie slobodne zvoleného alebo prijatého povolania.

2. Každý občan Únie si môže slobodne hľadať zamestnanie, pracovať, usadiť sa a poskytovať služby v ktoromkoľvek členskom štáte.“

30. Primárne právo EÚ teda uznáva značný význam tejto slobody, ale zároveň spresňuje, že výkon tejto slobody nie je absolútnym právom. Charta bola v skutočnosti formulovaná v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej zásady, ako je právo na slobodný výkon podnikateľskej činnosti alebo právo vlastníť majetok, „treba... posudzovať vzhľadom na ich spoločenskú úlohu“<sup>10</sup>.

31. To sa odráža v článku 52 ods. 1 Charty, ktorý stanovuje pravidlá týkajúce sa obmedzenia výkonu práv a slobôd uznaných touto chartou, ako je napríklad sloboda podnikania. Podľa tohto ustanovenia môže byť výkon takýchto práv a slobôd obmedzený, ak je také obmedzenie stanovené zákonom, rešpektuje podstatu týchto práv a slobôd, je dodržaná zásada proporcionality, je nevyhnutné a skutočne zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Európskou úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.<sup>11</sup>

## 2. Zásada proporcionality

32. Podľa ustálenej judikatúry je zásada proporcionality jednou zo všeobecných zásad práva Únie a vyžaduje, aby prostriedky stanovené v ustanoveniach práva Únie „boli primerané na dosiahnutie cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie“<sup>12</sup>.

33. Čo sa týka súdneho preskúmania dodržiavania týchto podmienok, Súdny dvor uznal, že normotvorca EÚ v rámci výkonu zverených právomocí disponuje rozsiahlou diskrečnou právomocou v oblasti, v ktorej si jeho konanie vyžaduje výber tak politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy a pri ktorej musí vykonať komplexné posúdenie a hodnotenie.<sup>13</sup>

34. To obzvlášť platí v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky, v rámci ktorej normotvorca EÚ disponuje rozsiahlou diskrečnou právomocou, ktorá zodpovedá politickým úlohám, ktoré mu ukladajú články 40 ZFEÚ a 43 ZFEÚ.<sup>14</sup> Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora iba zjavná nevhodnosť opatrenia, ktoré bolo vydané v tejto oblasti, vo vzťahu k cieľu, ktorý zamýšľa príslušná inštitúcia sledovať, môže mať vplyv na súlad takeého opatrenia s právom.<sup>15</sup> Kritérium, ktoré treba v tomto kontexte uplatniť, teda „nie je..., či opatrenie prijaté normotvorcom [EÚ] bolo jediné alebo najlepšie možné, ale či bolo zjavne neprimerané“<sup>16</sup>.

35. Je pravda, že výraz „zjavne neprimerané“, ako je použitý v citovanej judikatúre Súdneho dvora, by mohol byť predmetom kritiky, a to z dvoch dôvodov. Po prvé zdá sa, že výraz implikuje, že opatrenia, ktorých právne oblasti nie sú celkom zrejme a možno ich zistiť iba na základe hlbšieho právneho posúdenia, nemôžu byť zrušené Súdnym dvorom. Po druhé zdá sa, že obmedzenie kontroly Súdneho dvora na prvý krok tradičného posúdenia proporcionality (vhodnosť opatrení na dosiahnutie cieľa, ktorý sa nimi sleduje) znemožňuje riadnu analýzu.

36. To by však bol nesprávny výklad judikatúry.

10 — Pozri okrem iného rozsudky z 11. júla 1989, Schröder HS Kraftfutter/Hauptzollamt Gronau (265/87, Zb. s. 2237, bod 15); z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada (C-280/93, Zb. s. I-4973, bod 78), a z 12. júla 2012, Association Kokopelli (C-59/11, bod 77).

11 — Pozri okrem iného rozsudok z 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, Zb. s. I-11063, bod 65).

12 — Pozri rozsudky ABNA a i., už citovaný (bod 68); zo 7. júla 2009, S.P.C.M. a i. (C-558/07, Zb. s. I-5783, bod 41), a z 8. júna 2010, Vodafone a i. (C-58/08, Zb. s. I-4999, bod 51).

13 — Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 12. júla 2001, Jippes a i. (C-189/01, Zb. s. I-5689, body 82 a 83); z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, (C-491/01, Zb. s. I-11453, bod 123), a Alliance for Natural Health a i., už citovaný (bod 52).

14 — Pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, bod 43), a zo 17. marca 2011, AJD Tuna (C-221/09, Zb. s. I-1655, bod 80).

15 — Pozri najmä rozsudky z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada (C-280/93, Zb. s. I-4973, body 89 a 90); z 13. decembra 1994, SMW Winzersekt/Land Rheinland-Pfalz (C-306/93, Zb. s. I-5555, bod 21), a z 2. júla 2009, Bavaria a Bavaria Italia (C-343/07, Zb. s. I-5491, bod 81).

16 — Pozri rozsudky z 28. júla 2011, Agrana Zucker (C-309/10, bod 44), a z 21. júla 2011, Beneo-Orafti (C-150/10, bod 77).

37. Pokiaľ ide o prvý možný dôvod na kritiku, domnievam sa, že zámerom použitia výrazu „zjavne neprimerané“ je iba zdôrazniť, že keď je normotvorca povinný zohľadniť celý rad (potenciálne navzájom si odporujúcich) záujmov, musí mu byť nevyhnutne priznaná určitá diskrečná právomoc. Politické rozhodnutia nevyhnutne zahŕňajú posudzovanie a zosúladovanie rôznych cieľov verejnej politiky, ktoré nemožno všetky sledovať súčasne a v rovnakom rozsahu. Iba normotvorca EÚ má mandát na takéto konanie, ako aj na prijímanie rozhodnutí, ktoré síce môžu ovplyvniť sociálne a ekonomické oblasti spoločnosti nerovnomerne, ale v danej chvíli sa považujú za rozhodnutia v najlepšom záujme spoločnosti ako celku. To je dôvod, prečo Súdny dvor výslovne uviedol, že význam cieľov sledovaných normotvorcom môže odôvodniť obmedzenia, ktoré majú negatívny dosah, a to i značne negatívny na niektorých podnikateľov.<sup>17</sup>

38. Tento obmedzený štandard preskúmania však neznamena, že Súdny dvor nemôže podrobiť sporné opatrenia prísnej kontrole s cieľom overiť ich proporcionalitu. Súdny dvor môže v skutočnosti okrem iného rozhodnúť, či sa normotvorca EÚ rozhodol na základe objektívnych kritérií<sup>18</sup> a či zohľadnil všetky relevantné skutočnosti a technické i vedecké údaje, ktoré mal k dispozícii v čase prijímania sporného opatrenia,<sup>19</sup> a či tieto skutočnosti a údaje odôvodňujú jeho rozhodnutie.<sup>20</sup> Súdny dvor musí tiež zabezpečiť, aby relevantná inštitúcia EÚ riadne zohľadnila všetky dotknuté záujmy, ktoré presahujú rámec hlavného sledovaného cieľa,<sup>21</sup> a v tomto kontexte musí zabezpečiť, aby sa venovala náležitá pozornosť záujmom jednotlivcov, ktorí boli negatívne ovplyvnení.<sup>22</sup>

39. Naopak, pri kontrole výkonu legislatívnej právomoci v oblastiach, v ktorých sa vyžadujú politické rozhodnutia, Súdny dvor nesmie posúdenie normotvorcu Únie nahradiť vlastným posúdením.<sup>23</sup> Konštitučnou úlohou Súdneho dvora nie je vykonať komplexné posúdenie v oblastiach, v rámci ktorých hlavnú úlohu zohrávajú politické, hospodárske a sociálne úvahy všeobecnej povahy – pri tomto type hodnotenia je súdne konanie v každom prípade zjavne nevhodné.<sup>24</sup> Rovnako nie je úlohou Súdneho dvora vykonať *ex post* hodnotenie účinnosti a vhodnosti opatrení prijatých normotvorcom EÚ. V tejto súvislosti Súdny dvor konzistentne rozhodol, že zákonnosť opatrenia EÚ nemôže závisieť od retrospektívneho posúdenia jeho účinnosti. V prípade, že je normotvorca EÚ povinný posúdiť budúce účinky pravidiel, ktoré sa majú prijať, a tieto účinky nemožno presne predvídať, ním vykonané posúdenie možno kritizovať iba vtedy, ak je zjavne nesprávne vzhľadom na informácie dostupné v čase prijímania predmetných pravidiel.<sup>25</sup>

40. Pokiaľ ide o druhý možný dôvod na kritiku uvedený v bode 38 týchto návrhov, rád by som upriamil pozornosť Súdneho dvora na nedávne návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Association Kokopelli, v ktorej poukazovala na to, že výraz „zjavne neprimerané“ v nijakom prípade neimplikuje, že by sa kontrola Súdneho dvora obmedzovala na hodnotenie vhodnosti opatrenia vzhľadom na jeho ciele. Súhlasím s tým, že právomoc Súdneho dvora preskúmať zákonnosť sa vzťahuje na všetky fázy posudzovania proporcionality, aby sa zaistilo, že predmetné opatrenie je jednak vhodné a jednak potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa a *stricto sensu* primerané v tom zmysle, že zabezpečuje spravodlivú rovnováhu medzi záujmami dotknutých osôb.<sup>26</sup>

17 — Pozri rozsudky z 13. novembra 1990, Fedesa a i. (C-331/88, Zb. s. I-4023, bod 17); zo 17. júla 1997, Affish/Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (C-183/95, Zb. s. I-4315, bod 42), a Association Kokopelli, už citovaný (bod 40).

18 — Pozri rozsudok Vodafone a i., už citovaný (bod 53).

19 — Pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 14. júla 1998, Safety Hi-Tech/S. & T. (C-284/95, Zb. s. I-4301, bod 51), a zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, Zb. s. I-9895, bod 58).

20 — Pozri analogicky rozsudok z 18. júla 2007, Industrias Químicas del Vallés/Komisija (C-326/05 P, Zb. s. I-6557, bod 77).

21 — Pozri rozsudky Association Kokopelli, už citovaný (bod 40), a Jippes a i., už citovaný (bod 85).

22 — Pozri rozsudok Affish/Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, už citovaný (bod 43).

23 — Pozri v tomto zmysle bod 72 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott v už citovanej veci S.P.C.M. a i.

24 — Pozri v tejto súvislosti DE BÚRCA, G.: The Principle of Proportionality and its Application in EC Law. In: *Yearbook of European Law*. 1993, s. 112.

25 — Pozri okrem iného rozsudky Jippes a i., už citovaný (bod 84), a z 5. októbra 1994, Crispoltoni a i./Fattoria Autonoma Tabacchi a i. (C-133/93, C-300/93 a C-362/93, Zb. s. I-4863, bod 43).

26 — Pozri bod 61 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott v už citovanej veci Association Kokopelli.

41. Podobne v rozsudkoch, ktoré sa týkali opatrení prijatých v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky, Súdny dvor znova zopakoval svoju judikatúru v tom zmysle, že zásada proporcionality vyžaduje, aby „keď existuje výber medzi viacerými primeranými opatreniami, treba zvoliť také opatrenie, ktoré je najmenej obmedzujúce, a spôsobené nevýhody nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom“<sup>27</sup>.

### 3. Posúdenie

42. Argumenty, ktoré sa zakladajú na neplatnosti predmetných povinností, treba preskúmať práve vzhľadom na vyššie uvedené zásady.

43. Kvôli lepšiemu pochopeniu týchto argumentov bude užitočné najprv načrtnúť stručný prehľad hlavných aspektov predchádzajúceho systému identifikácie a registrácie zvierat, ako aj nového systému zavedeného nariadením č. 21/2004.

44. Spočiatku upravovala pravidlá identifikácie a registrácie hospodárskych zvierat vrátane oviec a kôz smernica Rady 92/102/EHS<sup>28</sup>. Podstatou predchádzajúceho systému bola možnosť identifikácie zvierat na hospodárstvo (ďalej len „hromadná identifikácia“). Podľa článku 4 ods. 1 písm. b) tejto smernice musel každý chovateľ hospodárskych zvierat viesť register o počte oviec a kôz prítomných na jeho hospodárstve, a to každý rok. V registri museli byť tiež zaznamenané, okrem iného, niektoré údaje týkajúce sa presunu oviec a kôz pri každom zaradení do chovu alebo ich vyradení. Článok 5 ods. 3 smernice vyžadoval, aby chovatelia svoje zvieratá označili, a to pomocou ušnej značky alebo tetovania, aby bolo možné bezprostredne zistiť chov, z ktorého pochádzajú.

45. Systém zavedený nariadením č. 21/2004 sa naopak zameriava na individuálnu identifikáciu každého zvierata, a to pomocou dvoch identifikátorov. Okrem niektorých výnimiek sú týmito dvoma identifikátormi (tradičná) ušná značka a elektronické zariadenie v podobe elektronickej ušnej značky, bachorového bolusu, injektovateľného transpondéra alebo elektronickej značky na sponke, ktoré možno prečítať prostredníctvom špeciálnych elektronických čítačiek. Identifikácia každého zvierata musí byť tiež zaznamenaná v takzvanom registri v chove. Okrem toho, keď zviera opúšťa chov, jeho presun musí byť zaznamenaný v takzvanom sprievodnom doklade, ktorý zviera sprevádza. Navyše každý členský štát je povinný zriadiť ústredný register alebo počítačovú databázu o všetkých chovoch nachádzajúcich sa na jeho území a v pravidelných intervaloch robiť inventúru zvierat držaných v týchto chovoch.

46. V tejto súvislosti mi dovoľte, aby som sa pokúsil ilustrovať, prečo argumenty predložené pánom Schaiblem, pokiaľ ide o predmetné povinnosti, nie sú presvedčivé.

#### a) Vhodnosť predmetných povinností

47. Ako prvé preskúmam, či sú predmetné povinnosti vhodné na dosiahnutie cieľov, ktoré sleduje nariadenie č. 21/2004.

48. Podľa odôvodnenia 1 tohto nariadenia bolo nariadenie č. 21/2004 prijaté s cieľom dokončiť vnútorný trh, pokiaľ ide o trh s určitými živými zvieratami a so živočíšnymi výrobkami. Potreba koordinovaného a efektívneho systému identifikácie a registrácie zvierat vznikla vtedy, keď sa normotvorca Únie rozhodol prostredníctvom smernice 90/425/EHS zrušiť zootechnické a veterinárne

27 — Pozri nedávny rozsudok Agrana Zucker, už citovaný (bod 42 a tam citovanú judikatúru).

28 — Smernica Rady 92/102/EHS z 27. novembra 1992 o identifikácii a registrácii zvierat (Ú. v. ES L 355, s. 32; Mim. vyd. 03/013, s. 232).



kontroly na vnútroštátnych hraniciach s cieľom zabezpečiť voľný pohyb zvierat v rámci v tom čase Európskeho hospodárskeho spoločenstva.<sup>29</sup> V dôsledku toho článok 3 ods. 1 písm. c) smernice 90/425 stanovoval, že živé zvieratá možno uvádzať na trh napríklad iba vtedy, keď boli identifikované a registrované takým spôsobom, aby bolo možné vysledovať ich pôvodný alebo tranzitný chov.

49. Regulačný systém identifikácie a registrácie zvierat je teda sprievodným znakom jednotného trhu so zvieratami a živočíšnymi výrobkami. Tento systém má zvlášť veľký význam pri kontrole šírenia infekčných chorôb medzi zvieratami, ktoré sú predmetom cezhraničného obchodu. Nariadenie č. 21/2004 bolo v skutočnosti prijaté v dôsledku krízy spôsobenej slintačkou a krívačkou v roku 2001, ako sa výslovne uvádza v odôvodnení 3 tohto nariadenia.

50. Pán Schaible nepopiera, že spoločný cieľ nariadenia č. 21/2004 – boj proti šíreniu epizootických nákaz – je legitímny. Nepochybuje ani skutočnosť, že v tejto súvislosti je nevyhnutný efektívny systém sledovania zvierat. Myslí si však, že predmetné povinnosti nie sú vhodné na dosiahnutie cieľa, ktorým je boj proti šíreniu epizootických nákaz. Predovšetkým tvrdí, že systém je neefektívny, lebo určité percento transpondérov, ktoré sa v priebehu času stratili alebo poškodili, nie je zanedbateľné. V tejto súvislosti sa pán Schaible odvoláva na výskumy, ktoré v Nemecku uskutočnilo Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Bavorské štátne výskumné centrum pre poľnohospodárstvo), ktoré dospelo k záveru, že približne 5 % transpondérov bolo stratených alebo nefungovalo správne, a to len krátko po tom, čo boli aplikované na zvieratá.

51. S týmto záverom nemôžem súhlasiť.

52. V prvom rade si myslím, že predmetné povinnosti sú obzvlášť vhodné v boji proti šíreniu epizootických nákaz a účinne prispievajú k dokončeniu vnútorného trhu v tomto sektore hospodárstva.

53. Povinnosť individuálnej identifikácie oviec a kôz bola zvolená za spoľahlivú metódu tak pre chovateľov hospodárskych zvierat, ako aj pre veterinárne a správne orgány, na základe ktorej možno vysledovať pôvodný chov, prípadne umiestnenie každého zvierata. Možnosť systematicky vysledovať všetky presuny zvierata do iného chovu, ako aj chov, kde sa mohlo dostať do kontaktu s inými zvieratami, považujem za dôležitú. Nepochybujem o tom, že takéto údaje umožňujú príslušným orgánom prijať potrebné opatrenia na prevenciu alebo zastavenie šírenia nákazlivých chorôb.

54. Okrem toho sa domnievam, že je rozumné požadovať elektronické prostriedky identifikácie, pretože to pravdepodobne zaisťuje väčšiu spoľahlivosť a rýchlosť pri vykazovaní dát, čím sa boj proti nákazlivým chorobám stáva účinnejším. To platí najmä v prípade zvierat, ako sú kozy a ovce, ktoré v priebehu svojho života zvyčajne absolvujú viacero presunov a často sa presúvajú do väčších skupín, niekedy na trhoch s hospodárskymi zvieratami alebo v zhromažďovacích strediskách, kde sa môže zloženie jednotlivých stád ľahko zmeniť.<sup>30</sup> Za týchto okolností by bolo veľmi ťažké vysledovať presuny každého zvierata bez akéhokoľvek prostriedku individuálnej identifikácie a evidencie.

55. Napokon, pokiaľ ide o povinnosť viesť register v každom chove, súhlasím s francúzskou vládou v tom, že systém individuálnej elektronickej identifikácie zvierat automaticky vytvára potrebu takýchto registrov. Samozrejme, údaje zaznamenané identifikátormi musia byť zapísané v dokumente, ktorý možno rýchlo aktualizovať a na požiadanie ľahko sprístupniť príslušným orgánom. Preto na účely zabezpečenia, aby sa potrebné opatrenia mohli prijímať bez zbytočného odkladu, je nevyhnutné, aby

29 — Smernica Rady 90/425/EHS z 26. júna 1990 týkajúca sa veterinárnych a zootechnických kontrol uplatňovaných v obchode vnútri spoločenstva s určitými živými zvieratami a výrobkami s ohľadom na vytvorenie vnútorného trhu (Ú. v. EŠ L 224, s. 29; Mim. vyd. 03/010, s. 138). Pozri najmä prvé až piate odôvodnenie tejto smernice.

30 — Správa Komisie Rade o implementácii elektronickej identifikácie oviec a kôz [KOM(2007) 711 v konečnom znení] (ďalej len „správa Komisie z roku 2007“), s. 6 a 10.

boli niektoré údaje (napríklad údaje o plemene, dátum vyliahnutia a úhynu a presuny) týkajúce sa zvierat držaných každým chovateľom poskytnuté príslušným orgánom v štandardizovanej forme a rýchlo.<sup>31</sup> Napríklad iba na základe zaznamenaných údajov o dvoch alebo viacerých chovoch sú orgány schopné zistiť, či, a ak áno, kedy presne sa cesty konkrétnych zvierat skrížili.

56. V ďalšej časti týchto návrhov sa budem zaoberať tvrdeniami pána Schaibleho týkajúcimi sa technických nedostatkov systému identifikácie. Niet divu, že radikálna zmena systému, ako je tá, ktorá bola zrealizovaná nariadením č. 21/2004, sa vo svojich počiatkoch neobišla bez chýb. Keď sa začína nový projekt takéhoto druhu a najmä tam, kde sa v značnej miere spolieha na využívanie nových technológií, je podľa môjho názoru určité percento chýb a porúch nevyhnutné. Tieto poruchy však samy osebe nie sú známkou toho, že systém je úplne nevhodný, pokiaľ zjavne nemaria sledovaný cieľ.

57. K tomu však v prejednávanom prípade nedošlo.

58. Komisia totiž vypracovala niekoľko štúdií o realizovateľnosti a spoľahlivosti systémov založených na elektronickej identifikácii zvierat. Prvý projekt (ďalej len „projekt EPUZF“), na ktorom sa v rokoch 1993 až 1994 podieľali tri tímy v rôznych členských štátoch a ktorého predmetom bolo celkovo 5 000 oviec a 2 000 kôz, podporoval záver, že systém bol dostatočne vyvinutý na ďalšie testovanie vo veľkom meradle a v prírodných podmienkach.<sup>32</sup> Na druhom projekte (ďalej len „projekt AIR 2304“), zrealizovanom v rokoch 1995 a 1998, sa podieľalo 10 výskumných tímov v 6 rôznych členských štátoch. Cieľom bolo zistiť, či by sa percento celkových strát elektronických identifikátorov v priebehu dlhšieho časového obdobia (4 roky) zvýšilo. Konečné závery tohto výskumu ukázali, že elektronické identifikačné systémy (elektronické ušné značky, injektovateľné transpondéry a bachorové bolusy) mali väčšiu trvanlivosť a ľahšiu čitateľnosť hodnôt než bežné systémy identifikácie hospodárskych zvierat (ušné značky, tetovanie atď.).<sup>33</sup>

59. Ďalší projekt, projekt IDEA (Identification électronique des animaux), sa týkal úplnej implementácie systému vrátane elektronických identifikátorov v rámci širokého spektra podmienok (napríklad rôzne druhy zvierat, rôzne chovné metódy, rôzne metódy presunov alebo porážok, ako aj rôzne podmienky okolitého prostredia). Celkovo bolo testovaných viac ako 500 000 oviec a takmer 30 000 kôz medzi marcom 1998 a decembrom 2001.<sup>34</sup> Tento výskum mal obzvlášť presne posúdiť výkon (čitateľnosť, správne fungovanie, stratovosť, mieru využitia atď.) elektronických identifikátorov vzhľadom na celý rad parametrov (typ zariadenia, druh zvierata, vek zvierata atď.). Medzi závermi uvedenými v záverečnej správe z 30. apríla 2002 sa uvádza: projekt „dosiahol veľmi pozitívne výsledky v oblasti realizovateľnosti použitia elektronickej identifikácie“; „identifikácia položiek prostredníctvom technológie transpondéra [bola] dostatočne vyvinutá, komerčne dostupná a bežne používaná v mnohých priemyselných oblastiach“ a „priemysel [bol]... v postavení vyrobiť v krátkom časovom horizonte veľký počet elektronických identifikátorov a tomu zodpovedajúcich čítačiek za účelom identifikácie dobytká“<sup>35</sup>.

31 — V tejto súvislosti článok 5 ods. 3 nariadenia č. 21/2004 stanovuje: „Register musí byť vo formáte schválenom príslušným orgánom, vedený v manuálnej alebo počítačovej forme a musí byť dostupný vždy v chove pre príslušný orgán na jeho požiadanie, a to počas minimálneho obdobia, ktoré určí príslušný orgán, ale ktoré nesmie byť kratšie ako tri roky.“

32 — Výskumný projekt CCAM: pozri „Project concernant l'identification électronique des animaux (IDEA)“, záverečná správa z 30. apríla 2002 (ďalej len „záverečná správa o projekte IDEA“), s. 6.

33 — Tamže, s. 7.

34 — Tamže, s. 9 a nasl.

35 — Tamže, s. 114.

60. Napokon v rámci postupného vykonávania nariadenia č. 21/2004 Komisia v roku 2007 vyhodnotila informácie, ktoré jej poskytli tie členské štáty, ktoré zaviedli elektronickú identifikáciu buď dobrovoľne, alebo ako skúšobné projekty ešte predtým, ako sa stal systém povinný pre celú Európsku úniu. Podľa Komisie údaje, ktoré jej boli poskytnuté, všeobecne potvrdzujú, že „elektronická identifikácia oviec a kôz funguje v rámci širokého spektra výrobných podmienok“<sup>36</sup>.

61. Z tohto dôvodu som presvedčený, že keď sa normotvorca Únie rozhodol prijať nariadenie č. 21/2004, bol v takom postavení, že pri jeho prijímaní vychádzal z rozsiahleho a detailného súboru technických a vedeckých údajov podporujúcich myšlienku, že systém založený na individuálnej a elektronickej identifikácii zvierat bol jednak realizovateľný a jednak vhodný na dosiahnutie cieľa, ktorým je boj s epizootickými nákazami. Okrem toho, čo je pre prejednávaný prípad obzvlášť relevantné, tieto údaje naznačovali, že aj napriek niektorým praktickým problémom sa takýto systém ukázal oveľa spoľahlivejší a efektívnejší ako v tom čase platný systém podľa smernice 92/102. V každom prípade tradičné ušné značky sú stále povinné, a teda v prípade zlyhania transpondérov môže byť identifikácia zvierat uskutočnená prostredníctvom vizuálnej kontroly, ako to bolo podľa predchádzajúceho systému.

62. V dokumentoch predložených pánom Schaiblem ani v štúdiách, ktoré vypracovalo Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, sa neuvádza nič, čo by tieto závery vyvracalo.

63. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že predmetné povinnosti sú skutočne vhodné na dosiahnutie cieľov, ktoré sleduje nariadenie č. 21/2004. Čo je dôležitejšie, zdá sa, že sú obzvlášť vhodné na boj proti nákazlivým chorobám oviec a kôz.

#### b) Nevyhnutnosť predmetných povinností

64. Ako druhý krok treba preskúmať, či predmetné povinnosti presahujú rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaných cieľov.

65. Jedna z hlavných výčítok pána Schaibleho, pokiaľ ide o predmetné povinnosti, sa týka *raison d'être* nariadenia č. 21/2004: podľa pána Schaibleho sa predchádzajúci systém identifikácie oviec a kôz ukázal postačujúci pri kontrole šírenia nákazlivých chorôb. K vypuknutiu slintačky a krívačky v roku 2001, ktoré viedli k prijatiu nariadenia č. 21/2004, došlo podľa pána Schaibleho len preto, lebo pravidlá platné v tom čase neboli riadne vykonané, a nie z dôvodu chybného systému. Z tohto dôvodu nebolo nutné, aby normotvorca Únie pristúpil k úplnej zmene systému, pretože správne vykonanie a uplatňovanie menej prísnych pravidiel stanovených v smernici 92/102 by postačovalo na zabezpečenie dosiahnutia stanovených cieľov.

66. Argumenty pána Schaibleho, pokiaľ ide o primeranosť predchádzajúceho systému, nepovažujem za presvedčivé.

67. Ako už bolo uvedené v bode 49 týchto návrhov, nový systém bol vytvorený preto, lebo skúsenosti a najmä kríza v roku 2001 spôsobená slintačkou a krívačkou ukázali, že pravidlá identifikácie a registrácie oviec a kôz stanovené v smernici 92/102 neboli vykonané uspokojivo a bolo potrebné ich zlepšiť. Okrem toho, že normotvorca Únie uznal, že predchádzajúce pravidlá neboli vykonané riadne, tiež naznačil, že ich treba revidovať.

36 — Pozri správu Komisie z roku 2007, s. 5 a 12. Predmetnými členskými štátmi boli Cyprus, Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Holandsko, Portugalsko, Španielsko a Spojené kráľovstvo.

68. Slintačka a krívačka je závažné a vysoko nákazlivé vírusové ochorenie, ktoré, hoci sa na človeka neprenáša priamo, môže postihnúť niekoľko druhov zvierat vrátane oviec a kôz.<sup>37</sup> Hospodársky a sociálny dopad epidémie z roku 2001 v Spojenom kráľovstve nie je potrebné zdôrazňovať. V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že v uvedenom členskom štáte táto choroba postihla viac ako 2 000 chovov, pričom vzniknutá škoda bola odhadnutá na niekoľko miliárd eur.<sup>38</sup> Bolo nevyhnutné prijať viacero núdzových opatrení, a to tak na vnútroštátnej, ako aj na európskej úrovni, ktoré viedli najmä k masovému porážaniu infikovaných stád (a dokonca aj zvierat, pri ktorých bolo iba podozrenie na infekciu),<sup>39</sup> a celý rad obmedzení exportu v rámci Európskej únie, ako aj celosvetový zákaz exportu dobytky, mäsa a živočíšnych výrobkov zo Spojeného kráľovstva.<sup>40</sup> Napriek týmto opatreniam sa vírus rozšíril aj do iných členských štátov (Francúzska, Írska a Holandska), hoci celkovo bolo hlásených len niekoľko málo prípadov.

69. Za týchto okolností, na rozdiel od pána Schaibleho, považujem za rozumné, že sa normotvorca Únie v tom čase rozhodol skôr úplne prehodnotiť systém identifikácie a registrácie zvierat, než aby sa jednoducho pokúsil revidovať rámec, ktorého obmedzenia sa prejavili. Myslím si, že je nielen legitímne, ale dokonca aj prezieravé, že po katastrofe takého rozsahu sa Európska únia zaviazala zrealizovať projekt rozsiahly čo do rozsahu, to do povahy.

70. Mimochodom, rozsiahly projekt identifikácie a registrácie zvierat (projekt IDEA, už citovaný vyššie), ktorý bol koordinovaný Spoločným výskumným centrom EÚ (ďalej len „SVC“), už v roku 2001 prebiehal.<sup>41</sup> Preto keď bola 30. apríla 2002 dokončená záverečná správa o tomto projekte, bolo úplne prirodzené, že normotvorca Únie venoval veľkú mieru pozornosti výsledkom tohto výskumu a návrhom, ktoré boli v rámci neho predložené.

71. Jedným zo zistení v záverečnej správe o projekte IDEA bolo, že početný výskyt chorôb hospodárskych zvierat v rámci Európskej únie svedčí o tom, že systémy identifikácie hospodárskych zvierat používané v tom čase neboli „natolko efektívne a spoľahlivé, aby umožnili správne vysledovanie a veterinárne monitorovanie druhov hospodárskych zvierat“. Identifikácia zvierat sa v skutočnosti vykonávala ručne, a to prostredníctvom kontroly existujúcich ušných značiek voľným okom, ktorej výkon sa považoval za „podliehajúci chybám a podvodom“. Bližšia kontrola každého zvieraťa a jeho presunov sa preto považovala za „zásadne dôležitú pri... zdravotnej kontrole a monitorovaní ochorenia“. Na tento účel sa za nevyhnutný považoval „účinný a spoľahlivý manažment hospodárskych zvierat EÚ“, aby bolo možné vysledovať miesto, kde sa každé jedno zviera v danom okamihu nachádza. Aby sa monitorovanie každého jedného zvieraťa stalo účinnejším, v záverečnej správe projektu IDEA sa odporúčala „jedna identifikácia každého zvieraťa počas celej doby jeho života prostredníctvom elektronického identifikátora“<sup>42</sup>.

72. V dôsledku krízy v roku 2001 záverečná správa o projekte IDEA nebola zďaleka jediným znaleckým posudkom, v ktorom sa navrhovala hĺbková revízia regulačného rámca na identifikáciu zvierat. Napríklad v záverečnej správe z Medzinárodnej konferencie o kontrole a prevencii slintačky a krívačky, ktorá sa konala v Bruseli v decembri 2001, sa odporúčalo, že „všetky presuny [zvierat] by mali byť registrované a výsledovateľné“, aby sa zabránilo šíreniu vírusu slintačky a krívačky medzi

37 — Pozri „Foot & Mouth disease – General Disease Information Sheets“, ktorú zverejnila Svetová organizácia pre zdravie zvierat (ďalej len „OIE“), s. 1.

38 — Pozri napríklad štúdiu, ktorú v roku 2002 vypracovali THOMPSON, D. a i.: Economic costs of the foot and mouth disease outbreak in the United Kingdom in 2001. In: *RevSciTech*. 21(3). December 2002, s. 675 – 687.

39 — Department for Environment, Food and Rural Affairs of the UK Government (Ministerstvo životného prostredia, potravin a vidieka Spojeného kráľovstva) odhaduje, že iba v roku 2001 boli, na rozdiel od hovädzieho dobytky a ošípaných, v Spojenom kráľovstve porazené viac než tri milióny oviec a vyše 2 500 kôz. Pozri internetovú stránku <http://www.defra.gov.uk/>.

40 — Pozri najmä rozhodnutia Komisie 2001/145/ES (Ú. v. ES L 53, s. 25), 2001/172/ES (Ú. v. ES L 62, s. 22), 2001/208/ES (Ú. v. ES L 73, s. 38), 2001/223/ES (Ú. v. ES L 82, s. 29), 2001/234/ES (Ú. v. ES L 84, s. 62), 2001/263/ES (Ú. v. ES L 93, s. 59) a 2001/327/ES (Ú. v. ES L 115, s. 12), ktoré sa týkali určitých ochranných opatrení proti slintačke a krívačke v príslušných členských štátoch.

41 — Pozri odôvodnenie 7 nariadenia č. 21/2009.

42 — Pozri záverečnú správu o projekte IDEA, s. 4.

jednotlivými chovmi.<sup>43</sup> V rovnakom duchu správa Anderson, ktorú dala vypracovať UK House of Commons Spojeného kráľovstva v dôsledku krízy v roku 2001, odporúčala rozvoj „komplexného systému sledovania hospodárskych zvierat prostredníctvom elektronických značiek na pokrytie hovädzieho dobytku, oviec a ošípaných“<sup>44</sup>.

73. Nariadením č. 21/2004 normotvorca Únie zároveň reagoval na žiadosti prichádzajúce z inštitucionálneho rámca EÚ. Kým napríklad v osobitnej správe Dvora audítorov sa uvádza, že predchádzajúci systém identifikácie a registrácie zvierat nebol dostatočne implementovaný, zároveň sa v nej zdôrazňujú inherentné obmedzenia tohto systému. V správe sa okrem iného uvádza: „Skutočnosť, že nariadenia Spoločenstva nevyžadovali individuálnu identifikáciu oviec a že tu existovali aj nedostatky v systéme identifikácie dávok, bránila sledovaniu zvierat podozrivých z nákazy, čo spôsobilo oneskorenie ich porážky. ...“<sup>45</sup>

74. Existujú teda rôzne indície, ktoré naznačujú, že problém s predchádzajúcim systémom identifikácie a registrácie zvierat spočíval skôr v samotnom systéme než v spôsobe jeho implementácie.

75. Vzhľadom na podmienky, v rámci ktorých sa ovce a kozy často uvádzajú na trh,<sup>46</sup> ako aj spôsob, akým sa prenášajú epizootologické nákazy,<sup>47</sup> nepovažujem za nerozumné, že normotvorca Únie vzápätí rozhodol, že zvieratá by malo byť možné vysledovať individuálne. Ďalej je logické, že treba, aby príslušné orgány mali vhodný prístup k údajom, ktoré sú vďaka elektronickým identifikátorom a registrom v chove dostupné a relevantné na prijatie opatrení potrebných na prevenciu alebo zastavenie šírenia nákazlivých chorôb.

76. Alternatívne identifikačné a registračné opatrenia uvedené pánom Schaiblem, v podstate tie, ktoré sú uvedené v smernici 92/102, sú, pokiaľ ide o slobodu podnikania chovateľov hospodárskych zvierat, pravdepodobne menej invazívne než predmetné povinnosti. Ako však uvedené projekty jasne ukazujú, majú obmedzenejší dosah a v dôsledku toho sú oveľa menej účinné.

77. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že predmetné povinnosti nezachádzajú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje nariadenie č. 21/2004.

### c) Proporcionalita *stricto sensu*

78. Ako posledný krok je potrebné vykonať posúdenie proporcionality *stricto sensu* predmetných povinností. Na tento účel preskúmam, či sa normotvorca dopustil nesprávneho posúdenia rôznych záujmov, ktoré môžu byť dotknuté týmito povinnosťami.

79. V tomto smere je kritika pána Schaibleho v podstate dvojaká. Na jednej strane pán Schaible tvrdí, že predmetné povinnosti sú nezlučiteľné s hlavnými zásadami týkajúcimi sa dobrých životných podmienok zvierat, pretože aplikácia transpondérov má za následok vysoký počet zranených zvierat. Na druhej strane tvrdí, že tieto povinnosti sú pre chovateľov príliš zatažujúce a nákladné, a to nielen

43 — Pozri prílohu II – Správ z pracovných zasadnutí.

44 — „Foot and Mouth Disease 2001: Lessons to be Learned Inquiry Report“, správa z 22. júla 2002, s. 165.

45 — Dvor audítorov, osobitná správa č. 8/2004 týkajúca sa riadenia a dohľadu Komisie nad opatreniami na boj proti slintačke a krívačke a súvisiacich výdavkov spolu s odpoveďami Komisie (Ú. v. EÚ C 54, s. 1). Pozri tiež správu Európskeho parlamentu – „Uznesenie o opatreniach na kontrolu slintačky a krívačky v Európskej únii v roku 2001 a ďalšie opatrenia na prevenciu chorôb zvierat a ich kontrolu v Európskej únii“ (A5-0405/2002 final), bod 116.

46 — Ako už bolo spomenuté vyššie, tieto podmienky predstavujú časté presuny vo veľkých stádach, ako aj časté presuny do väčších skupín, niekedy na trhoch s hospodárskymi zvieratami alebo v zhrmažďovacích strediskách.

47 — Napríklad k prenosu slintačky a krívačky zvyčajne dochádza priamym kontaktom medzi infikovanými a z nákazy podozrivými zvieratami. Pozri OIE, „Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals“, kapitola 2.1.5, dostupná na URL: [http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Health\\_standards/tahm/2.01.05\\_FMD.pdf](http://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Health_standards/tahm/2.01.05_FMD.pdf).

z dôvodu ďalšieho materiálu, ktorý musia nakúpiť (transpondéry, skenery atď.), ale aj z dôvodu značnej prácnosti, ktorú si použitie tohto materiálu vyžaduje (aplikácia transpondéra, kopírovanie kódov do registra v chove, údržba skenerov, častejšie využívanie odborných pracovníkov, ako sú špecialisti v oblasti informačných technológií, veterinári atď.).

80. Podľa môjho názoru sú tieto tvrdenia nepodložené.

81. Na rozdiel od toho, čo tvrdí pán Schaible, vplyv elektronickej identifikácie na pohodlný život oviec a kôz bol v rámci projektových výskumov, ktoré sa uskutočnili ešte pred prijatím nariadenia č. 21/2004, riadne zohľadnený. Projekt IDEA napríklad skúmal hlavné príčiny „zranení a úhynu po aplikácii elektronickeho identifikátora“ a poskytol normotvorcovi užitočné informácie o spôsobe, akým môžu rôzne typy zariadení ovplyvňovať zdravie zvierat.<sup>48</sup> Okrem toho úvahy o dobrých životných podmienok zvierat boli zohľadňované aj vo fáze realizácie.<sup>49</sup>

82. Hoci je pravda, že elektronicke ušné značky môžu niekedy spôsobiť zranenie na ušiach zvierat, to isté možno povedať o tradičných ušných značkách, ako sú tie, ktoré stanovovala smernica 92/102. Je pravda, že sa zdá, že údaje získané prostredníctvom elektronicke ušných značiek nasvedčujú tomu, že tento problém vzniká v ich prípade trochu častejšie, pretože sú ťažšie. Napriek tomu sa nezdá, že rozdiel medzi týmito dvoma typmi zariadení, na ktorý sa odvoláva pán Schaible, je natoľko významný, aby spochybnil celkové hodnotenie systému, pokiaľ ide o dobré životné podmienky zvierat.<sup>50</sup> Napokon výhody tohto systému z hľadiska zvýšenia bezpečnosti pre celú spoločnosť sú značné. Okrem toho možno očakávať, že s budúcim technickým vývojom a so znižovaním veľkosti a hmotnosti transpondérov, ako aj s väčšími skúsenosťami pracovníkov v poľnohospodárstve, pokiaľ ide o aplikáciu a používanie týchto prístrojov, sa bude situácia nevyhnutne zlepšovať.

83. Napokon nový systém – tým, že umožňuje presnejšiu identifikáciu tých zvierat, ktoré sa počas epidémie dostali do kontaktu – napomáha potlačenie šírenia nákazy, a preto bude možné vyhnúť sa výslednému utrpeniu infikovaných zvierat. Z tohto uhla pohľadu sa zdá, že predmetné povinnosti pozitívne prispievajú k ochrane dobrých životných podmienok zvierat.

84. Okrem toho argumenty pána Schaibleho týkajúce sa nadmerných nákladov a prácnosti predmetných povinností, ktoré chovateľom vzniknú, nie sú obzvlášť presvedčivé.

85. Rada aj Komisia vo svojich pripomienkach zdôraznili, že tieto aspekty boli predmetom podrobných štúdií a dlhých rokovaní s členskými štátmi a ďalšími zainteresovanými stranami. Napríklad SVC zverejnilo v roku 2009 správu s názvom „Ekonomická analýza elektronickej identifikácie malých prežúvavcov v členských štátoch“. V rámci výskumu sa analyzovali všetky náklady vynaložené na rôzne elektronicke zariadenia dostupné na trhu, a to tak na nákup zariadení, ako aj na ich každodenné používanie (napríklad značkovanie a načítavanie značiek alebo školenie pracovníkov). Predmetom skúmania bolo viacero možných spôsobov plnenia povinnosti elektronickej identifikácie každého zvierata. Pri každom spôsobe plnenia povinností sa porovnávala úspora nákladov a výhody, pričom cieľom bolo nájst prijateľné kompromisy.<sup>51</sup>

86. Tie isté aspekty boli tiež predmetom prieskumu, ktorý uskutočnil v roku 2010 Stály výbor potravinárskeho reťazca a zdravia zvierat<sup>52</sup> a pre ktorý členské štáty poskytli údaje o nákladoch.

48 — Pozri záverečnú správu o projekte IDEA, bod 4.1.2.2.

49 — Pozri správu Komisie z roku 2007, s. 6 a 8.

50 — Podľa pripomienok, ktoré predložil pán Schaible, niektoré výskumy uskutočnené v Nemecku ukazujú, že v prípade elektronicke ušných značiek sa 72,8 % rán zahojí do štyroch týždňov od aplikácie, pričom v prípade tradičných ušných značiek by to bolo až 91,7 %.

51 — SVC, „Economic Analysis of Electronic Identification of Small Ruminants in Member States“ (ďalej len „správa SVC“).

52 — Podľa článku 13 ods. 1 nariadenia č. 21/2004 Komisie pri implementácii tohto nástroja „bude pomáhať Stály výbor potravinového reťazca a zdravia zvierat založený na základe nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady“.

87. Domnievam sa teda, že normotvorca Únie rovnako dôkladne posúdil všetky relevantné údaje o týchto aspektoch vrátane hodnotenia rozličných dostupných spôsobov plnenia povinností, a preto prijal konečné rozhodnutie s plným vedomím rôznych dotknutých záujmov. Podľa môjho názoru normotvorcovi Únie nemožno vytýkať, že rozhodol, že v tomto kontexte musí mať ochrana verejného zdravia prednosť pred ekonomickými záujmami.<sup>53</sup>

88. V tejto súvislosti je okrem toho môj záver podporovaný tromi ďalšími úvahami.

89. Po prvé okrem sledovania hlavného cieľa boja s epizootickými nákazami normotvorca Únie tiež zohľadnil skutočnosť, že predmetné povinnosti môžu prinášať spoločnosti celý rad ďalších hospodárskych a nehospodárskych výhod, napríklad čo sa týka manažmentu chovu, chovu zvierat, úradných kontrol a bezpečnosti potravín.<sup>54</sup> Ako už bolo uvedené v správe SVC z roku 2009, nový systém identifikácie a registrácie zvierat „nemožno vnímať iba z hľadiska nákladov, pretože jeho viacúčelové použitie má aj výhody, a to nielen na úrovni chovu, ale aj pri oficiálnych kontrolách a v rámci výrobného reťazca, napríklad pre trhy s hospodárskymi zvieratami, bitúnky a prípadne aj pre spotrebiteľov. ... Keď sa plne implementuje, mohol by [tiež] znížiť... výdavky vynaložené na opatrenia na eradikáciu chorôb“<sup>55</sup>.

90. Po druhé normotvorca Únie zároveň prijal viacero opatrení s cieľom zmierniť zaťaženie chovateľov predmetnými povinnosťami.

91. Nariadenie č. 21/2004 najprv stanovilo, že nový systém sa má implementovať postupne a progresívne. Z tohto dôvodu sa na niekoľko opatrení, ktoré toto nariadenie zaviedlo, vzťahovalo prechodné obdobie, a tak mali chovatelia hospodárskych zvierat (ako aj orgány členských štátov) dostatok času prispôbiť sa novým požiadavkám a zároveň si vopred naplánovať potrebné investície. Predovšetkým konečný dátum na povinné prebratie všeobecnej elektronickej identifikácie na úrovni EÚ, ktorý bol pôvodne stanovený na 1. januára 2008, bol neskôr odložený na 31. decembra 2009.<sup>56</sup> Podobne povinnosť chovateľov hospodárskych zvierat viesť register v chove<sup>57</sup> a povinnosť vystavovať sprievodné doklady<sup>58</sup> sa začala plne uplatňovať až po 9. júli 2005.

92. Okrem toho tam, kde sa vplyv nových opatrení javí neproporcionálny, alebo tam, kde sa riziká považujú za nevýznamné, nariadenie č. 21/2004 umožňuje výnimky. Tieto výnimky sa týkajú najmä všetkých predmetných povinností: povinnosti identifikovať každé zviera,<sup>59</sup> povinnosti používať elektronické identifikátory<sup>60</sup> a povinnosti viesť register v chove.<sup>61</sup>

93. Po tretie normotvorca Únie ďalej zmiernil dodatočné náklady chovateľov hospodárskych zvierat tak, že členským štátom a regiónom umožnil poskytnúť im v prípadne potreby finančnú podporu z fondov EÚ. V dôsledku toho bolo nariadenie Rady (ES) č. 1257/1999 zo 17. mája 1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), ktorým sa menia a rušia niektoré nariadenia,<sup>62</sup> zmenené a doplnené krátko predtým, ako boli prijaté nové

53 — Pozri v tejto súvislosti rozsudky z 19. apríla 2012, *Artegodan/Komisia a Nemecko* (C-221/10 P, bod 99), a *Affish/Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, už citovaný (bod 43).

54 — Pozri správu Komisie z roku 2007, s. 11.

55 — Pozri správu SVC z roku 2009, s. 42.

56 — Pozri článok 9 ods. 3 nariadenia č. 21/2004 v jeho pôvodnom znení a v znení po tom, ako bol zmenený a doplnený nariadením Rady (ES) č. 1560/2007 zo 17. decembra 2007, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 21/2004, pokiaľ ide o termín zavedenia elektronickej identifikácie pre ovce a kozy (Ú. v. EÚ L 340, s. 25).

57 — Pozri článok 5 ods. 1 nariadenia č. 21/2004 a bod 1 oddielu B prílohy k tomuto nariadeniu.

58 — Pozri článok 6 ods. 1 nariadenia č. 21/2004 a body 2 a 3 oddielu C a prílohy k tomuto nariadeniu.

59 — Pozri druhý pododsek článku 4 ods. 1 nariadenia č. 21/2004 a bod 8 oddielu A prílohy k tomuto nariadeniu.

60 — Pozri článok 4 ods. 3 a druhý a tretí pododsek článku 9 ods. 3 nariadenia č. 21/2004 a bod 8 oddielu A prílohy k tomuto nariadeniu.

61 — Pozri článok 5 ods. 4 nariadenia č. 21/2004.

62 — Ú. v. ES L 160, s. 80; *Mim. vyd.* 03/025, s. 391.

pravidlá identifikácie zvierat.<sup>63</sup> Najmä nový prijatý článok 21b ods. 1 uvedeného nariadenia stanovuje, že „poľnohospodári, ktorí musia uplatňovať náročné normy vychádzajúce z právnych predpisov spoločenstva a novozavedené normy vo vnútroštátnych právnych predpisoch, môžu dostať dočasnú podporu určenú na čiastočné pokrytie vzniknutých nákladov a ušlého zisku“. Toto ustanovenie sa okrem iného uplatňuje na chovateľov hospodárskych zvierat dotknutých predmetnými povinnosťami. Dôležité je, že v rámci článku 31 nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 z 20. septembra 2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV)<sup>64</sup>, ktorým sa zrušilo nariadenie č. 1257/99 a ktoré je teraz v platnosti, sa zachovala podstata tohto pravidla. Okrem toho článok 20 písm. a) nariadenia č. 1698/2005 umožňuje celý rad opatrení určených na podporu konkurencieschopnosti poľnohospodárskeho sektora vrátane opatrení na „podporu znalostí a skvalitnenie ľudského potenciálu prostredníctvom... odborného vzdelávania a informačných aktivít vrátane šírenia vedeckých poznatkov a inovačných postupov“.

94. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že normotvorca Únie riadne zohľadnil všetky záujmy dotknuté predmetnými povinnosťami vrátane záujmov týkajúcich sa dobrých životných podmienok zvierat a finančných záujmov týkajúcich sa jednotlivcov, napríklad chovateľov hospodárskych zvierat, ktorí musia znášať dodatočné náklady s cieľom dodržať nové pravidlá. Z tohto dôvodu si nemyslím, že sa normotvorca Únie pri vzájomnom hodnotení týchto záujmov a pri nastoľovaní spravodlivej rovnováhy medzi nimi dopustil pochybenia.

#### 4. Záver o údajnom porušení zásady proporcionality

95. Pokiaľ ide o záver týkajúci sa proporcionality, zastávam názor, že predmetné povinnosti neporušujú zásadu proporcionality. Obe sú vhodné pre stanovené ciele a nepresahujú rámec toho, čo je nevyhnutné na ich dosiahnutie. Navyše nič nenasvedčuje tomu, že by sa normotvorca Únie dopustil nesprávneho posúdenia, ba dokonca zjavne nesprávneho posúdenia výhod a nevýhod predmetných povinností vzhľadom na všetky dotknuté záujmy.

96. Z týchto dôvodov sa domnievam, že predmetné povinnosti sú odôvodnené a v dôsledku toho neporušujú slobodu podnikania chovateľov hospodárskych zvierat.

#### C – Porušenie zásady rovnosti

97. Ďalšou kľúčovou právnou otázkou v prejednávanom prípade je, či sú predmetné povinnosti v súlade so zásadou rovnosti.

98. Na začiatku je vhodné pripomenúť, že zásada rovnosti, všeobecná zásada práva Únie, ktorá je v súčasnosti výslovne zakotvená v článku 20 Charty, vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rôzne a aby sa s rôznymi situáciami nezaobchádzalo rovnako, ibaže by takéto zaobchádzanie bolo objektívne odôvodnené.<sup>65</sup> V tejto súvislosti Súdny dvor uviedol, že rozdiel v zaobchádzaní je odôvodnený, ak je založený na objektívnom a primeranom kritériu.<sup>66</sup>

63 — Prostredníctvom nariadenia Rady (ES) č. 1783/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1257/1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF) (Ú. v. EÚ L 270, s. 70; Mim vyd. 03/040, s. 338).

64 — Ú. v. EÚ L 277, s. 1.

65 — Pozri okrem iného rozsudky z 11. júla 2006, Franz Egenberger (C-313/04, Zb. s. I-6331, bod 33), a Arcelor Atlantique et Lorraine a i., už citovaný (bod 23).

66 — Pozri rozsudok Arcelor Atlantique et Lorraine a i., už citovaný (bod 47).



99. Ako už bolo spomenuté vyššie, vzhľadom na to, že pán Schaible žiada Súdny dvor, aby preskúmal diskrečnú právomoc prináležiacu normotvorcovi Únie v oblasti, v ktorej sa vyžadujú politické a ekonomické rozhodnutia, právomoc Súdneho dvora preskúmať zákonnosť je nevyhnutne obmedzená. Súdny dvor spresnil, že v takom prípade Súdny dvor nesmie posúdenie vykonané normotvorcom Únie nahradiť vlastným posúdením a v dôsledku toho sa musí obmedziť na skúmanie toho, či sa normotvorca Únie pri posudzovaní dopustil zjavne nesprávneho posúdenia a zneužitia právomoci, alebo dokonca či normotvorca Únie zjavne prekročil hranice svojej diskrečnej právomoci v legislatívnej oblasti.<sup>67</sup>

100. Argumenty pána Schaibleho týkajúce sa zásady rovnosti zaobchádzania preskúmam vzhľadom na tieto zásady. Pán Schaible v podstate predložil dva rôzne argumenty. Po prvé pán Schaible zdôrazňuje, že povinnosť elektronickej identifikácie každého zvieräťa sa nevzťahuje na chovateľov hovädzieho dobytku a ošípaných, a to aj napriek skutočnosti, že tieto zvieratá sú tiež vystavované veľkému počtu nákazlivých chorôb. Po druhé pán Schaible kritizuje výnimku stanovenú v článku 9 ods. 3 nariadenia č. 21/2004 (ďalej len „predmetná výnimka“), ktorá umožňuje voliteľnosť systému elektronickej identifikácie v členských štátoch s malou populáciou oviec a kôz. Tvrdí, že to potenciálne stavia chovateľov hospodárskych zvierat nachádzajúcich sa na území až 14 členských štátov do konkurenčnej výhody voči tým chovateľom, ktorí sa nachádzajú na území iných členských štátov s väčšou populáciou oviec a kôz.

101. Z iných dôvodov poľská vláda tvrdí, že článok 9 ods. 3 nariadenia č. 21/2004 je neplatný. Podľa nej neexistuje nijaké odôvodnenie obmedzenia dostupnosti predmetnej výnimky výhradne na zvieratá, ktoré „nie sú zapojené do obchodu v rámci spoločenstva“.

102. So žiadnym z týchto argumentov nemôžem súhlasiť.

103. Pokiaľ ide o prvý argument predložený pánom Schaiblem, nemyslím si, že z porovnania s pravidlami uplatňujúcimi sa na hovädzí dobytok a ošípané možno vyvodíť nejaký zmysluplný záver.

104. Podľa môjho názoru možno len ťažko spochybníť, že chov, presuny a predaj týchto rôznych druhov zvierat sa uskutočňujú za podmienok, ktoré nie sú porovnateľné vo všetkých aspektoch: existuje niekoľko zvláštností, pokiaľ ide o každý z týchto druhov zvierat.<sup>68</sup> Okrem toho tieto zvieratá sú zvyčajne náchylné na rôzne druhy ochorení a rizikové profily stanovené pre jednotlivé druhy zvierat sa môžu líšiť.<sup>69</sup>

105. Tieto rozdiely odôvodňujú iný regulačný rámec pre každý druh zvieräťa.<sup>70</sup> Skutočnosť, že normotvorca Únie založil svoje rozhodnutie na objektívnom a primeranom kritériu, teda nemožno spochybníť.

67 — Pozri v tejto súvislosti rozsudky zo 17. júla 1997, SAM Schiffahrt a Stapf/Bundesrepublik Deutschland (C-248/95 a C-249/95, Zb. s. I-4475, bod 24); z 12. marca 2002, Omega Air a i. (C-27/00 a C-122/00, Zb. s. I-2569, bod 64), a Luxembursko/Parlament a Rada (C-176/09, Zb. s. I-3727, bod 35).

68 — Napríklad ovce a kozy ešte predtým, než sa dostavia na cieľové miesto určenia, priemerne absolvujú viac presunov než hovädzí dobytok a ošípané alebo prinajmenšom kratší obchodný reťazec a tiež, na rozdiel od hovädzieho dobytku a ošípaných, sa často uvádzajú na trh prostredníctvom aukcií veľmi veľkých stád. Okrem toho, ako už bolo uvedené vyššie, zloženie stád oviec a kôz sa pri uvádzaní na trh neraz môže zmeniť. Tieto okolnosti, samozrejme, sťažujú identifikáciu a vysledovanie každého zvieräťa, a preto treba mať k dispozícii rýchlejší a presnejší systém vykazovania údajov.

69 — Rada napríklad poukazuje na to, že v prípade slintačky a kriváčky je riziko nákazy vyššie pri ovciach a kozách než pri ošípaných.

70 — Pokiaľ ide o nedávnu analýzu nákladov/výnosov elektronickej identifikácie hovädzieho dobytku, pozri „Study on the introduction of electronic identification (EID) as official method to identify bovine animals within the European Union – Final Report“ Európskej komisie z 3. mája 2009, s. 22 a nasl.

106. V každom prípade, ako Rada správne zdôraznila, Súdny dvor konzistentne rozhodol, že keď má normotvorca Únie reštrukturalizovať alebo vytvoriť zložitý systém, môže si zvoliť, že bude postupovať po etapách<sup>71</sup> a najmä vzhľadom na získané skúsenosti.<sup>72</sup>

107. Táto judikatúra sa mi zdá v prejednávacom prípade obzvlášť relevantná. To však neznamená, že sa od normotvorcu Únie nevyžaduje určitá miera dôslednosti a jednotnosti, keď v rámci istého časového obdobia prijíma opatrenia určené na reguláciu situácií, ktoré majú určité spoločné znaky, čo by mohol byť prípad identifikácie rôznych hospodárskych zvierat.

108. Napokon tiež nie som presvedčený o tom, že chovatelia hospodárskych zvierat nachádzajúci sa na území členských štátov s väčšou populáciou oviec a kôz sú nejakým spôsobom diskriminovaní. Vzhľadom na argumenty predložené pánom Schaiblem je potrebné určiť, či predmetná výnimka znevýhodňuje určité poľnohospodárske subjekty vo vzťahu k ostatným bez toho, aby bol rozdiel v zaobchádzaní odôvodnený existenciou podstatných a objektívnych rozdielov.<sup>73</sup>

109. Je zrejmé, že predmetná výnimka spôsobuje rozdielne právne zaobchádzanie s chovateľmi hospodárskych zvierat v závislosti od členského štátu, v ktorom sa nachádzajú. Napriek tomu si nemyslím, že to predstavuje neprípustnú diskrimináciu. Toto tvrdenie vychádza z dvoch dôvodov: kritérium, po ktorého splnení sa uplatní predmetná výnimka, nemožno kritizovať preto, že je neobjektívne a neprimerané; predmetná výnimka nestavia niektorých chovateľov hospodárskych zvierat do značnej konkurenčnej nevýhody voči niektorým z ich konkurentov.

110. Pokiaľ ide o prvý dôvod, nemožno spochybníť, že kritérium, po ktorého splnení možno predmetnú výnimku uplatniť – na celkovú populáciu hospodárskych zvierat v krajine – je úplne objektívne. Členské štáty môžu alebo nemusia spĺňať toto kritérium bez ohľadu na ich absolútnu veľkosť. Okrem toho v priebehu času sa môže situácia niektorých členských štátov zmeniť, pretože ich populácie hospodárskych zvierat nevyhnutne podliehajú zmenám. Preto členským štátom, na ktoré sa v zásade vzťahuje predmetná výnimka, môže v budúcnosti kedykoľvek, ak dôjde k zmene relevantných okolností, stále vznikáť povinnosť zaviesť elektronickú identifikáciu.

111. Kritérium sa nejaví ani ako neprimerané. Aj keď niekto môže byť sklamaný, že nariadenie č. 21/2004 nevysvetľuje, prečo normotvorca Únie stanovil, že zavedenie systému elektronickej identifikácie „nemusí byť celkom odôvodnené“ v členských štátoch s relatívne malou populáciou oviec a kôz,<sup>74</sup> vysvetlenie, ktoré v rámci tohto konania poskytli francúzska a poľská vláda a Rada, sa mi zdá presvedčivé.

112. Ako uviedol pán Schaible, vytvorenie plne funkčného systému elektronickej identifikácie si vyžaduje značné investície tak na strane chovateľov hospodárskych zvierat, ako aj na strane vnútroštátnych správnych orgánov. V členských štátoch, v ktorých je populácia zvierat malá a jednotliví chovatelia udržiavajú prevažne nízky počet zvierat, môže byť takáto investícia prehnaná. To platí najmä vzhľadom na analýzu nákladov a výnosov. V prípade vypuknutia nákazy v takom členskom štáte by boli náklady vynaložené na eradikáciu nákazy (napríklad prostredníctvom masovej porážky a očkovania) a tam, kde je to možné, náklady vynaložené na kompenzáciu poskytnutú negatívne ovplyvneným subjektom podľa všetkého nižšie ako investície potrebné na zriadenie systému. V takom prípade by mohlo byť rozumnejšie zachovať *status quo*, alebo aspoň schváliť vyváženejšie a progresívnejšie zavádzanie nových pravidiel.

71 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. apríla 1991, *Assurances du Crédit/Rada a Komisia* (C-63/89, Zb. s. I-1799, bod 11), a z 13. mája 1997, *Nemecko/Parlament a Rada* (C-233/94, Zb. s. I-2405, bod 43).

72 — Pozri rozsudok *Arcelor Atlantique et Lorraine a i.*, už citovaný (bod 57).

73 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. septembra 2002, *Španielsko/Komisia* (C-351/98, Zb. s. I-8031, bod 57), a z 22. mája 2003, *Connect Austria* (C-462/99, Zb. s. I-5197, bod 115).

74 — Pozri odôvodnenie 11 nariadenia č. 21/2004.

113. Je tiež zrejmé, že keď sú podniky väčšinou malé, s obmedzeným počtom hospodárskych zvierat, je možné, a to aj napriek neexistencii systému elektronickej identifikácie, v odpovediach na naliehavé žiadosti príslušných orgánov zhromaždiť údaje relatívne rýchlo a spoľahlivo. Skutočnosť, že kód každého zvieraťa treba skontrolovať vizuálne a následne manuálne zaznačiť v príslušných dokumentoch, pravdepodobne nemá za následok zbytočné oneskorenie. Nebolo by to však tak v prípade, keby tieto úkony mal vykonávať značný počet podnikov s veľkými populáciami zvierat.

114. Za týchto okolností nepovažujem za nerozumné, že oprávneným členským štátom bola ponechaná slobodná možnosť voľby, pokiaľ ide o to, či je vhodnejšie zaviesť nový systém elektronickej identifikácie oviec a kôz, alebo využiť predmetnú výnimku.

115. Samozrejme, toto odôvodnenie sa uplatňuje iba v rozsahu, v akom oslobodenie niektorých členských štátov nevedie k vyššiemu riziku v rámci vnútorného trhu. To sa však podľa môjho názoru netýka prejednávaneho prípadu. Predmetná výnimka v skutočnosti umožňuje členským štátom voľbu elektronickej identifikácie, iba pokiaľ ide o hospodárske zvieratá, ktoré „nie sú zapojené do obchodu v rámci spoločenstva“. Preto každé zviera, ktoré prekračuje vnútroštátne hranice a ktoré sa tak môže dostať do kontaktu so zvieratami chovanými v iných členských štátoch, nevyhnutne vyžaduje elektronickej identifikáciu bez ohľadu na to, či sa jeho členský štát pôvodu rozhodol, alebo nerozhodol využiť predmetnú výnimku.

116. Týmto spôsobom sa každé zvýšenie rizika nákazy obvykle obmedzuje na územie v rámci hraníc členských štátov, ktoré sa rozhodli využiť predmetnú výnimku. Tieto členské štáty (a chovatelia hospodárskych zvierat nachádzajúci sa na ich území) súhlasia s tým, že v prípade vypuknutia nákazy môžu niesť vážnejšie hospodárske dôsledky.

117. Kritérium, po ktorého splnení možno uplatniť predmetnú výnimku, tiež zaisťuje – a tu sa dostávam k druhému aspektu uvedenému v bode 112 týchto návrhov –, že hospodárska súťaž medzi chovateľmi hospodárskych zvierat nachádzajúcimi sa na území rôznych členských štátov nie je podstatne narušená. V skutočnosti všetci chovatelia hospodárskych zvierat, ktorí chcú predávať svoje ovce a kozy mimo územia svojho domovského štátu, budú musieť rešpektovať tie isté pravidlá. To znamená, že medzi chovateľmi zapojenými do obchodu v rámci Spoločenstva nebude dochádzať k narúšaniu hospodárskej súťaže. Okrem toho chovateľ nachádzajúci sa na území členského štátu, ktorý využil predmetnú výnimku, nemôže získať vplyv prostredníctvom svojej potenciálnej výhody spočívajúcej v nákladoch v žiadnom inom členskom štáte.

118. Jediný scenár, kde by som skutočne mohol vidieť konkurenčnú nevýhodu, je situácia chovateľov hospodárskych zvierat nachádzajúcich sa na území členských štátov, ktoré neuplatnili predmetnú výnimku, a exportujúcich dobytok do členských štátov, ktoré uplatnili predmetnú výnimku. Je pravda, že v takomto prípade by miestni chovatelia zvierat mali pred svojimi konkurentmi nachádzajúcimi sa vo vyvážajúcom štáte výhodu spočívajúcu v nákladoch. Keď bola táto otázka položená na pojednávaní, ani Rada, ani Komisia túto skutočnosť nespochybnili. To znamená, že vzhľadom na to, že v chovoch nachádzajúcich sa na území členských štátov, ktoré uplatňujú predmetnú výnimku, sa zvyčajne vyskytujú menšie stáda, ako aj na skutočnosť, že vývozcovia majú tendenciu chovať väčšie stáda a ťažiť tak z úspor z veľkochovu, je akékoľvek narúšanie v rámci miestnych trhov zaiste bezvýznamné. V každom prípade táto obmedzená rozdielnosť v zaobchádzaní sa mi zdá odôvodnená na základe objektívnych dôvodov uvedených vyššie.

119. Napokon sa vraciam k argumentu, ktorý predložila poľská vláda, pokiaľ ide o rozsah článku 9 ods. 3 nariadenia č. 21/2004. Stačí, keď poviem, že predmetná výnimka je kľúčová jednak s cieľom zabezpečiť, aby sa celkové riziko verejného zdravia v Európskej únii neprimerane nezvyšovalo, jednak aby sa hospodárska súťaž v rámci vnútorného trhu vážne nenarúšala. V dôsledku toho je kritika poľskej vlády v tejto súvislosti zjavne neopodstatnená.

120. Na záver sa domnievam, že predmetná výnimka sa uplatňuje v situáciách, ktoré sa objektívne líšia od tých, na ktoré sa vzťahuje všeobecné pravidlo. V dôsledku toho treba tvrdenia týkajúce sa porušenia zásady rovnosti zaobchádzania zamietnuť.

*D – Záverečné poznámky de lege ferenda*

121. Hoci moja právna analýza neodhalila nijaké dôvody podporujúce zistenie, že predmetné povinnosti sú protizákonné, preukázala, že praktické uplatnenie predmetnej výnimky môže brániť plnému dosiahnutiu spoločného cieľa sledovaného nariadením, ako aj zabezpečeniu celkovej spravodlivosti systému.

122. Pokiaľ ide o dosiahnutie spoločného cieľa sledovaného nariadením, musím znovu zdôrazniť, že nariadenie č. 21/2004 bolo prijaté na účely efektívnejšieho boja s epizootickými nákazami s cieľom uľahčiť dokončenie vnútorného trhu v tomto sektore hospodárstva. Napriek tomu, v dôsledku predmetnej výnimky, sa voľný pohyb niektorých hospodárskych zvierat v rámci Európskej únie obmedzil a podobne účinnosť nového systému identifikácie a registrácie zvierat sa v rámci území členských štátov, ktoré uplatnili predmetnú výnimku, obmedzila. Okrem toho nemožno vylúčiť niektoré vedľajšie účinky pre zvyšok Európskej únie.

123. Ako pán Schaible správne zdôrazňuje, v členských štátoch s malou populáciou hospodárskych zvierat riziko, že sa epizootické nákazy môžu šíriť nekontrolovateľne, nie je nevyhnutne nižšie než v členských štátoch s veľkou populáciou hospodárskych zvierat. Keďže choroby sa väčšinou prenášajú kontaktom zvierat, myslím si, že šance na vážnu a rýchlu nákazu závisia od mnohých faktorov, ako je počet transakcií a presunov; skutočnosť, či sa zvieratá predávajú v malých, alebo vo veľkých stádach, a skutočnosť, či sú stáda zvierat zmiešané, alebo zostávajú v podstate bez zmeny. Dôležitejšie je, vzhľadom na rôzne geografické usporiadanie členských štátov EÚ, že ak vôbec na niečom záleží, tak je to skôr hustota zvierat v rámci jednej krajiny než absolútny počet zvierat v tejto krajine.

124. Napriek tomu, že dôvodom, že predmetná výnimka závisí od toho, či ide o obchod v rámci Spoločenstva, je zabezpečiť, aby sa zvýšené riziko vyplývajúce z voľného pohybu zvierat, ktoré nie sú elektronicky identifikované, obmedzilo na vnútroštátne trhy týchto zvierat, nemožno vylúčiť, že za výnimočných okolností to nemusí postačovať na vytvorenie nepriepustného systému. Skutočnosť, že v porovnaní so zvieratami identifikovanými prostredníctvom tradičných ušných značiek sú v prípade elektronicky identifikovaných zvierat k dispozícii rôzne druhy údajov, by pri vypuknutí nákazy mohla oddialiť alebo sťažiť sledovanie a tomu zodpovedajúce úsilie, ktoré orgány vynaložili s cieľom zistiť všetky rizikové cezhraničné pohyby zvierat.

125. Okrem toho istá miera rizika tu vždy bude, pokiaľ sa – či už v dôsledku podvodu, alebo iba chyby – niektoré zvieratá môžu stať predmetom cezhraničného obchodu, hoci nie sú elektronicky identifikované. Koniec koncov ovce a kozy sa často predávajú vo veľkých stádach a nemusí byť vždy jednoduché zabezpečiť, aby boli všetky zvieratá v stáde elektronicky identifikované.

126. Pokiaľ ide o celkovú spravodlivosť systému identifikácie, musím priznať, že systém elektronickej identifikácie stanovený v nariadení č. 21/2004 nepredstavuje ideálne riešenie. Ako som už uviedol, v dôsledku predmetnej výnimky môžu niektorí chovatelia hospodárskych zvierat v porovnaní s konkurentmi pochádzajúcimi z iných členských štátov požívať v rámci ich domovských trhov výhodu spočívajúcu v nákladoch. Okrem toho je možné, že predmetná výnimka by mohla chovateľom hospodárskych zvierat, ktorí musia používať elektronickej identifikáciu, nepriamo priniesť dodatočné ekonomické dôsledky. Hoci títo chovatelia hospodárskych zvierat neexportujú dobytok do členských štátov, ktoré uplatňujú predmetnú výnimku, je možné, že v ďalších stupňoch výrobného reťazca výroby získané z ich zvierat (napríklad mäso, vlna alebo mlieko) môžu na určitom stupni výrobného

refazca konkurovať výrobkom vyrobeným v členských štátoch, v ktorých sa predmetná výnimka uplatňuje. Je dôvodné predpokladať, že vyššie náklady, ktoré znášajú chovatelia hospodárskych zvierat nachádzajúci sa vo väčších členských štátoch, môžu do istej miery ovplyvňovať cenu konečných výrobkov uvádzaných na trh, čím sa tieto výrobky stávajú o čosi menej konkurencieschopné.

127. Rozdielnosť, ktorá vznikla v dôsledku predmetnej výnimky, možno v prejednávacom prípade riadne odôvodniť, ale v budúcnosti to už nemusí byť pravda. Ako uviedli viacerí účastníci konania vo veci samej, technológia, ktorú vyžaduje nariadenie č. 21/2004, je v skutočnosti čoraz úspornejšia, a to vďaka rýchlemu technickému vývoju a úsporám z rozsahu. Z tohto dôvodu sa môže *rozdielnosť*, ktorá sa s predmetnou výnimkou spája, stávať čoraz menej zreteľnou.

128. V tejto súvislosti je dôležité pripomenúť, že nariadenie č. 21/2004 v skutočnosti obsahuje ustanovenie, ktoré umožňuje Komisii zmeniť demografické limity predmetnej výnimky.<sup>75</sup> Vzhľadom na vyššie uvedené sa prikláňam k názoru, že normotvorca Únie bude časom prinútený premýšľať o možnosti úplného vypustenia predmetnej výnimky. To by bol podľa môjho názoru ďalší pokrok v boji proti epizootickým nákazám, v zlepšovaní voľného pohybu oviec a kôz v rámci Európskej únie a v zabezpečovaní rovnakých podmienok pre všetkých chovateľov hospodárskych zvierat v rámci Únie, a to bez ohľadu na okolnosti.

#### IV – Návrh

129. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré mu položil Verwaltungsgericht Stuttgart (Nemecko), odpovedal takto:

Skúmanie položených prejudiciálnych otázok neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla spochybniť platnosť povinností chovateľov hospodárskych zvierat:

- identifikovať každé zviera podľa článku 3 ods. 1 a článku 4 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 21/2004 zo 17. decembra 2003, ktorým sa ustanovuje systém na identifikáciu a registráciu oviec a kôz a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1782/2003 a smernice 92/102/EHS a 64/432/EHS,
- elektronicky identifikovať každé zviera podľa prvého pododseku článku 9 ods. 3 nariadenia č. 21/2004 alebo
- viesť register v chove C podľa článku 5 ods. 1 nariadenia (ES) č. 21/2004 v spojení s bodom 2 oddielu B prílohy k nariadeniu č. 21/2004.

<sup>75</sup> — Pozri článok 10 ods. 2 nariadenia (ES) č. 21/2004. Na pojednávaní v rámci odpovede na moju otázku Rada vysvetlila, že na základe informácií, ktoré mala k dispozícii pri prijímaní tohto nariadenia, sa limity stanovené v článku 10 ods. 2 písm. b) zdali najvhodnejšie na rozlišovanie medzi členskými štátmi s prevažne intenzívnym chovom zvierat a členskými štátmi s rozsiahlym chovom zvierat. Musím priznať, že výrazný rozdiel medzi hranicou stanovenou pre ovce (600 000) a hranicou stanovenou pre kozy (160 000) ma trochu prekvapil.