STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 18. listopadu 2010[1]

Obsah

I – Právní rámec ..... I - 5520

A – Právní úprava Unie ..... I - 5520

B – Vnitrostátní právní úprava ..... I - 5523

II – Skutkový stav a původní řízení ..... I - 5524

III – Předběžné otázky ..... I - 5526

IV – Úvodní poznámky ..... I - 5527

V – K pravomoci členského státu přijmout předčasný zákaz zpracovaných živočišných bílkovin ..... I - 5528

A – K otázce, zda mají členské státy zbytkovou pravomoc zakázat používání zpracovaných živočišných bílkovin ..... I - 5528

B – K pravomoci členských států zakázat používání zpracovaných živočišných bílkovin na základě ochranného mechanismu zavedeného článkem 10 směrnice 90/425, který dovoluje přijetí vnitrostátních ochranných opatření ..... I - 5534

1. Dodržení podmínek pro spuštění ochranného mechanismu podle čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425 ..... I - 5535

a) K rozlišování mezi členským státem odeslání a členským státem určení ..... I - 5535

b) K podmínkám pro přijetí ochranných opatření na základě čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425 ..... I - 5536

i) Existence ohrožení ..... I - 5538

1 — Původní jazyk: francouzština.

ii) Existence naléhavosti ..... I - 5539

2. Splnění povinnosti oznámit přijatá opatření ..... I - 5541

VI – K pravomoci členského státu přijmout přechodný zákaz rybí moučky a hydrogenfosforečnanu vápenatého ..... I - 5544

VII – Závěry ..... I - 5546

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu právní úpravy Unie přijaté s cílem minimalizovat riziko šíření bovinní spongiformní encefalopatie [2], a konkrétně podmínek provádění směrnice Rady 90/425/EHS ze dne 26. června 1990 [3], rozhodnutí Komise 94/381/ES ze dne 27. června 1994 [4], jakož i rozhodnutí Rady 2000/766/ES ze dne 4. prosince 2000 [5] a rozhodnutí Komise 2001/9/ES ze dne 29. prosince 2000 [6] členskými státy, a to v krátkém období od 15. do 31. prosince 2000.

2. Otázka, kterou projednávaná věc nastoluje, je sice zdánlivě velmi technické povahy, dotýká se však choulostivého problému ve vždy citlivé oblasti ochrany lidského zdraví. Může členský stát rozhodnout o přesunutí termínu provedení ochranných opatření proti BSE, o němž rozhodlo Evropské společenství, na dřívější datum a změnit rozsah těchto opatření?

I – Právní rámec

A – *Právní úprava Unie*

3. Druhý bod odůvodnění směrnice 90/425 zní:

„vzhledem k tomu, že harmonické fungování společných organizací trhu se zvířaty a produkty živočišného původu si vyžaduje odstranění veterinárních a zootechnických

2 — Dále jen „BSE“.

3 — Směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách v obchodu s některými živými zvířaty a produkty uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu (Úř. věst. L 224, s. 29; Zvl. vyd. 03/10, s. 138).

4 — Rozhodnutí o některých ochranných opatřeních proti bovinní spongiformní encefalopatii a zkrmování bílkovin pocházejících ze savců (Úř. věst. L 172, s. 23) ve znění rozhodnutí 1999/129/ES ze dne 29. ledna 1999 (Úř. věst. L 41, s. 14, dále jen „rozhodnutí 94/381“).

5 — Rozhodnutí o některých ochranných opatřeních ve vztahu k přenosným spongiformním encefalopatiím a o zkrmování živočišných bílkovin (Úř. věst. L 306, s. 32).

6 — Rozhodnutí o kontrolních opatřeních potřebných pro provádění rozhodnutí 2000/766 (Úř. věst. L 2, s. 32).

překážek kladených rozvoji obchodu uvnitř Společenství se zvířaty a s dotyčnými produkty a že z tohoto hlediska volný pohyb zvířat a zemědělských produktů vytváří základní prvek společných organizací trhu a měl by usnadnit racionální rozvoj zemědělské produkce, jakož i optimální využití výrobních faktorů."

Členský stát odeslání okamžitě činí opatření v rámci boje proti nákazám nebo preventivní opatření stanovená v předpisu Společenství a zvláště vymezení ochranných pásem, která jsou zde ustanovena, nebo činí veškerá další opatření, která uzná za vhodn[á].

4. Článek 1 první pododstavec směrnice 90/425 stanoví:

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

„Členské státy zajistí, aby veterinární kontroly, které mají být prováděny u živých zvířat a produktů, na něž se vztahují směrnice uvedené v příloze A, nebo u zvířat a produktů uvedených v článku 21 prvním pododstavci a určených pro obchod nebyly již nadále prováděny na hranicích, a to aniž by byl dotčen článek 7, ale aby byly prováděny v souladu s ustanoveními této směrnice."

Do přijetí opatření, která mají být přijata v souladu s odstavcem 4, může členský stát určení ze závažných důvodů ochrany lidského zdraví a zdraví zvířat učinit ochranná opatření ohledně dotyčných hospodářství, středisek nebo organizací, nebo v případě nákazy, vzhledem k ochrannému pásmu stanovenému předpisy Společenství.

5. Článek 10 odst. 1 směrnice 90/425 stanoví:

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

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

6. Příloha A směrnice 90/425 obsahuje výčet veterinárních a zootechnických právních předpisů, podle kterých lze v souladu s jejím článkem 1 určit živá zvířata a produkty, na které se tato směrnice vztahuje.

7. V příloze B téže směrnice, nazvané „Zvířata a produkty, jež nepodléhají harmonizaci, avšak obchod s nimi bude podléhat kontrolám stanoveným v této směrnici“, jsou zmíněny „zvířecí odřezky zpracované jako přísady do krmiv“.

8. Článek 1 odst. 1 a 2 rozhodnutí Komise 94/381 zní:

„1. Členské státy zakáží do třiceti dnů od oznámení tohoto rozhodnutí používání bílkovin pocházejících ze savčích tkání pro zkrmování přežvýkavci.

2. Členské státy, které jsou schopny používat systém umožňující rozlišení živočišných bílkovin pocházejících z přežvýkavců od bílkovin z nepřežvýkavců, jsou oprávněny Komisí v rámci postupu podle článku 17 směrnice 90/425/EHS povolit krmení přežvýkavců bílkovinami pocházejícími z jiných zvířecích druhů, než jsou přežvýkavci.“ *(neoficiální překlad)*

9. Článek 2 rozhodnutí Rady 2000/766 stanoví:

„1. Členské státy zakáží zkrmování zpracovaných živočišných bílkovin hospodářskými zvířaty drženými, vykrmovanými nebo chovanými za účelem výroby potravin.

2. Zákaz podle odstavce 1 se nevztahuje na používání:

– rybí moučky ke zkrmování jinými zvířaty než přežvýkavci za použití kontrolních opatření, která se stanoví postupem podle článku 17 směrnice Rady 89/662/EHS ze dne 11. prosince 1989 o veterinárních kontrolách v obchodu uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu [Úř. věst. L 395, s. 13; Zvl. vyd. 03/09, s. 214],

[…]

– hydrogenfosforečnanu vápenatého a hydrolyzovaných bílkovin vyrobených za podmínek, které se stanoví postupem podle článku 17 směrnice 89/662/EHS,

[…].“ (neoficiální překlad)

10. Článek 3 odst. 1 téhož rozhodnutí stanoví:

„Kromě výjimek stanovených v čl. 2 odst. 2 členské státy:

a) zakáží uvádění na trh zpracovaných živočišných bílkovin určených ke zkrmování hospodářskými zvířaty drženými, vykrmovanými nebo chovanými za účelem výroby potravin, obchodování s těmito

bílkovinami, jejich dovoz ze třetích zemí a jejich vývoz do třetích zemí;

b) zajistí, aby všechny zpracované živočišné bílkoviny určené ke zkrmování hospodářskými zvířaty drženými, vykrmovanými nebo chovanými za účelem výroby potravin byly staženy z trhu, z distribučních kanálů a ze skladovacích zařízení nacházejících se v hospodářských provozech.“ *(neoficiální překlad)*

11. Článek 1 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2001/9 stanoví:

„1. Členské státy povolí používání rybí moučky ke zkrmování jinými zvířaty než přežvýkavci pouze za podmínek stanovených v příloze I.

2. Členské státy povolí používání hydrogenfosforečnanu vápenatého ke zkrmování jinými zvířaty než přežvýkavci pouze za podmínek stanovených v příloze II.“ *(neoficiální překlad)*

12. Článek 13 odst. 1 směrnice Rady 90/667/EHS ze dne 27. listopadu 1990 [7], zní:

„1. Směrnice 90/425/EHS se použije zejména na zajišťování a sledování kontrol prováděných členským státem určení a na uplatňovaná ochranná opatření.“ *(neoficiální překlad)*

B – *Vnitrostátní právní úprava*

13. Článek 2 „přechodného nařízení o zákazu živočišných bílkovin ve veškerém krmivu pro hospodářská zvířata“ [8], přijatého dne 8. prosince 2000, stanoví:

„1. Odchylně od článku 2 nařízení o zákazu živočišné moučky v krmivu se zakazuje vyrábět, zpracovávat, dodávat, přejímat, předávat, přepravovat, nabízet k prodeji, kupovat nebo zcizovat zpracované živočišné bílkoviny určené ke zkrmování hospodářskými zvířaty.

2. První odstavec se nevztahuje na následující produkty:

– rybí moučka ke zkrmování jinými zvířaty než přežvýkavci za použití kontrolních opatření, která se stanoví postupem podle článku 17 směrnice 89/662/EHS […]

7 — Směrnice o veterinárních pravidlech pro zneškodňování a zpracování živočišného odpadu, jeho uvádění na trh a pro ochranu před patogenními původci v krmivech živočišného původu, též z ryb, a o změně směrnice 90/425/EHS (Úř. věst. L 363, s. 51).

8 — Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren (*Nederlandse Staatscourant* 2000, č. 239, dále jen „vnitrostátní přechodné nařízení“).

– želatina nepřežvýkavců k obalení doplňkových látek […],

– hydrogenfosforečnan vápenatý a hydrolyzované bílkoviny vyrobené za podmínek stanovených postupem podle článku 17 směrnice 89/662/EHS,

– mléko a mléčné výrobky.“

14. Článek 3 přechodného nařízení stanoví:

„1. Aniž jsou dotčena ustanovení článku 2, s účinností od 1. ledna 2001 se zakazuje

a) používání zpracovaných živočišných bílkovin v krmivu pro hospodářská zvířata;

b) dovoz nebo vývoz zpracovaných živočišných bílkovin;

c) přechovávání nebo skladování zpracovaných živočišných bílkovin v hospodářských provozech s hospodářskými zvířaty a v podnicích, které vyrábějí, uvádějí na trh, skladují nebo překládají krmivo pro hospodářská zvířata.

2. Až do 1. března 2001 se zákaz uvedený v odst. 1 písm. c) nevztahuje na držitele nebo vlastníka zpracovaných živočišných bílkovin, který v souladu s požadavky ministra ohlásí Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (státnímu úřadu pro kontrolu dobytka a masa) druh, množství a umístění zpracovaných živočišných bílkovin, které se u něj nacházejí, a výše uvedenému úřadu neprodleně oznámí jakoukoli změnu jejich druhu, množství a umístění.“

15. Podle svého článku 4 vstoupilo přechodné nařízení v platnost dne 15. prosince 2000.

II – Skutkový stav a původní řízení

16. Dne 27. června 1994 přijala Komise rozhodnutí 94/381, jehož hlavním účelem bylo zakázat používání bílkovin ze savčích tkání v krmivu přežvýkavců. Článek 1 odst. 2 tohoto rozhodnutí však dovoloval členským státům, které jsou schopny používat systém umožňující rozlišení živočišných bílkovin pocházejících z přežvýkavců od bílkovin z nepřežvýkavců, aby povolily krmení přežvýkavců bílkovinami pocházejícími z jiných zvířecích druhů, než jsou přežvýkavci.

17. Vědecký řídící výbor, který zjistil případy BSE u zvířat narozených po vstupu rozhodnutí 94/381 v platnost, vydal ve dnech 27. a 28. listopadu 2000 stanovisko, ve kterém bylo vůbec poprvé zmíněno „nebezpečí křížové kontaminace krmiva určeného pro skot krmivem pro jiná zvířata obsahujícím živočišné bílkoviny, jež mohou být kontaminovány původcem BSE“, a ve kterém bylo doporučeno přijetí dalších opatření.

18. V návaznosti na to vydala Rada Evropské unie dne 4. prosince 2000 rozhodnutí 2000/766, kterým se zakazovalo používání zpracovaných živočišných bílkovin v krmivu pro hospodářská zvířata držená, vykrmovaná nebo chovaná za účelem výroby potravin. V souladu se svým článkem 4 mělo toto rozhodnutí vstoupit v platnost dne 1. ledna 2001 a mělo platit po dobu šesti měsíců. K tomuto zákazu bylo stanoveno několik výjimek, z nichž jedna se týkala používání rybí moučky v krmivu pro jiná zvířata než přežvýkavce a jiná zase používání hydrogenfosforečnanu vápenatého. Zákaz se vztahoval na uvádění zpracovaných živočišných bílkovin na trh, obchodování s nimi, jejich dovoz ze třetích zemí a jejich vývoz do třetích zemí [9] a byla s ním spojena povinnost stáhnout je z trhu, z distribučních kanálů a ze skladovacích zařízení nacházejících se v hospodářských provozech [10].

19. O čtyři dny později, tj. 8. prosince 2000, nizozemský ministr zemědělství, přírody a rybolovu přijal vnitrostátní přechodné nařízení. Článek 2 odst. 1 uvedeného nařízení zakazoval vyrábět, zpracovávat, dodávat, přejímat, předávat, přepravovat, nabízet k prodeji, kupovat nebo zcizovat zpracované živočišné bílkoviny určené ke zkrmování hospodářskými zvířaty. Jeho čl. 2 odst. 2 upravoval výjimky z tohoto zákazu zejména pro rybí moučku a hydrogenfosforečnan vápenatý, avšak s tím, že uplatnění těchto výjimek bylo podmíněno přijetím kontrolních opatření podle rozhodnutí 2000/766.

20. V souladu se svým článkem 4 vstupovalo nizozemské přechodné nařízení v platnost dne 15. prosince 2000, tj. patnáct dnů před vstupem v platnost rozhodnutí 2000/766. Toto přechodné nařízení bylo Komisi oznámeno dne 10. ledna 2001.

21. Z důvodové zprávy k vnitrostátnímu přechodnému nařízení vyplývá, že smyslem jeho předčasného uplatnění bylo utlumit stávající a plánované výrobní procesy, aby se podnikům ušetřily náklady a úsilí spojené s nutností zpětně odebrat s účinností od 1. ledna 2001

9 — Článek 3 odst. 1 písm. a) rozhodnutí 2000/766.

10 — Článek 3 odst. 1 písm. b) rozhodnutí 2000/766.

produkty, které by byly případně dány do prodeje a zpracovány.

22. Komise konečně dne 29. prosince 2000 přijala rozhodnutí 2001/9, které stanovilo podmínky používání zejména rybí moučky a hydrogenfosforečnanu vápenatého v krmivu.

23. Žalované společnosti ve věci v původním řízení, které jsou výrobci krmiva, a sice Denkavit Nederland BV, Cehave Landbouwbelang Voeders BV, Arie Block BV, nebo distributory surovin pro výrobu krmiva, a sice Internationale Handelsmaatschappij „Demeter" BV [11], napadly platnost vnitrostátního přechodného nařízení před Rechtbank te 's-Gravenhage (Nizozemsko). Tvrdily, že jim vnitrostátní přechodné nařízení na období od 15. prosince 2000 do 1. ledna 2001 stanovilo zákazy ohledně krmiv, které překračovaly rámec opatření stanovených v rozhodnutí 94/381. Podpůrně pak uvedly, že vnitrostátní přechodné nařízení je protiprávní v části, v níž na totéž období stanovilo zákazy týkající se hydrogenfosforečnanu vápenatého, rybí moučky a krmiv neobsahujících jiné živočišné bílkoviny než hydrogenfosforečnan vápenatý nebo rybí moučku.

24. Dále se domáhají náhrady škody, která jim vznikla vstupem vnitrostátního přechodného nařízení v platnost, neboť předčasně došlo ke snížení hodnoty jejich zásob živočišných bílkovin, jejichž používání mělo být za normálních okolností v době od 15. prosince do 31. prosince 2000 možné.

25. Rechtbank te 's-Gravenhage hlavním návrhům žalovaných ve věci v původním řízení vyhověl. Konstatoval, že článek 4 rozhodnutí 2000/766 stanovil vstup v platnost tohoto rozhodnutí na 1. ledna 2001, z čehož dovodil, že zákazy neměly vstoupit v platnost ani před 1. lednem 2001, ani po tomto datu.

III – Předběžné otázky

26. V řízení o odvolání, které proti tomuto rozsudku Rechtbank te 's-Gravenhage podal Staat der Nederlanden, položil Gerechtshof 's-Gravenhage (Nizozemsko) Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být právo Společenství, a konkrétně směrnice 90/425/EHS, rozhodnutí 94/381/ES a rozhodnutí 2000/766/ES, vykládáno v tom

11 — Dále jen společně „žalované ve věci v původním řízení".

smyslu, že takový vnitrostátní zákaz, jako je zákaz stanovený v článku 2 přechodného nařízení, který z důvodu ochrany proti BSE zakazuje výrobu zpracovaných živočišných bílkovin za účelem zkrmování hospodářskými zvířaty a uvádění těchto bílkovin na trh, je s těmito předpisy neslučitelný, pokud takový vnitrostátní zákaz

– vstoupil v platnost dne 15. prosince 2000 (tedy dříve než rozhodnutí 2000/766/ES) a

– přechodně (až do přijetí rozhodnutí [2001/9/ES] [12] ze dne 29. prosince 2000) platil rovněž pro rybí moučku a hydrogenfosforečnan vápenatý?“

27. Soudní dvůr vyzval žalované ve věci v původním řízení, vlády členských států, které předložily vyjádření, Nizozemské království, Spolkovou republiku Německo a Švédské království, jakož i Komisi, aby na jednání, které se konalo dne 7. září 2010, odpověděly na několik otázek.

12 — Ve druhé odrážce předběžné otázky bylo uvedeno rozhodnutí 2000/766, je však zjevné, že se jedná o chybu v psaní a že se má správně jednat o rozhodnutí 2001/9.

IV – Úvodní poznámky

28. Žalované ve věci v původním řízení se domnívají, že na předběžnou otázku je třeba odpovědět kladně. Právní úprava Unie musí být podle nich vykládána v tom smyslu, že brání nizozemské vnitrostátní právní úpravě, ať již se jedná o předčasný zákaz živočišných bílkovin nebo o přechodný zákaz rybí moučky a hydrogenfosforečnanu vápenatého.

29. Členské státy, které předložily vyjádření, se naopak domnívají, že na obě části předběžné otázky je třeba odpovědět záporně. Komise tento názor sdílí, avšak s tím, že by ponechala na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda bylo vnitrostátní přechodné nařízení nezbytné a přiměřené.

30. Z důvodů, které postupně vyplynou z následujících úvah, se domnívám, že je vhodné předběžnou otázku zkoumat tak, že se v rámci vnitrostátního přechodného nařízení rozliší, tak jako to ostatně formálně učinil i předkládající soud, předčasný zákaz zpracovaných živočišných bílkovin a přechodný zákaz rybí moučky a hydrogenfosforečnanu vápenatého.

V – K pravomoci členského státu přijmout předčasný zákaz zpracovaných živočišných bílkovin

31. Členské státy, které předložily vyjádření, jakož i Komise se shodují na tom, že právo Unie nebránilo přijetí vnitrostátního přechodného nařízení, a argumentují přitom dvěma způsoby. Podle první argumentace právní úprava Unie nebyla vyčerpávající, a pravomoc členských států přijmout taková opatření, jako je vnitrostátní přechodné nařízení, tedy ponechávala nedotčenu [13]. Podle druhé argumentace bylo možné vnitrostátní přechodné nařízení považovat za součást ochranných opatření podle čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425 [14]. Žalované ve věci v původním řízení tvrdí, že směrnice 90/425 a rozhodnutí 94/381 představují plnou harmonizaci, která členským státům odnímá veškerou pravomoc k přijímání takových opatření, jako je vnitrostátní přechodné nařízení. Dále se domnívají, že nebyly splněny hmotněprávní a formální podmínky, jimž podléhá přijetí ochranných opatření ve smyslu čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425.

32. Je třeba předeslat, že přijetí vnitrostátního přechodného nařízení nemůže spadat současně pod oba tyto případy. Otázky položené předkládajícím soudem mě tedy přivádějí k tomu, že se budu postupně zabývat dvěma otázkami, které jsou svou povahou naprosto odlišné. První otázkou je, zda v případě, že právo Unie danou oblast neharmonizovalo, měly členské státy pravomoc přijmout taková opatření, jako je nizozemské přechodné nařízení, na základě ustanovení Smlouvy o ES, a to konkrétně – v době rozhodné z hlediska skutečností ve věci v původním řízení – na základě článku 30 ES [15]. Druhá otázka, tj. zda bylo možné považovat vnitrostátní přechodné nařízení za součást opatření podle čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425, vyvstává pouze v případě záporné odpovědi na první otázku, tzn. v případě, že vnitrostátní přechodné nařízení bylo přijato v rámci harmonizované oblasti.

A – *K otázce, zda mají členské státy zbytkovou pravomoc zakázat používání zpracovaných živočišných bílkovin*

33. Jak jsem již uvedl, žalované ve věci v původním řízení se domnívají, že právní úprava přijatá Evropskou unií v oblasti krmiva byla

13 — Toto stanovisko hájí hlavně švédská vláda a nizozemská vláda je hájí jen podpůrně. Jak bude uvedeno níže, totéž se domnívá také Komise, svůj názor však dále rozvádí.

14 — Tento názor zastává jak Komise, tak vlády členských států, které předložily vyjádření.

15 — Viz v tomto ohledu dvanáctý bod odůvodnění směrnice 90/425, ve kterém se upřesňuje, že „je za současného stavu harmonizace a do přijetí předpisů Společenství nezbytné u zvířat a produktů, na které se nevztahují harmonizované předpisy, splňovat požadavky státu určení, a to pokud jsou v souladu s článkem 36 Smlouvy [později článek 30 ES]“.

vyčerpávající a že členské státy již nemohly po přijetí rozhodnutí 94/381 přijímat jiná opatření, než která byla v tomto rozhodnutí upravena. Jelikož toto rozhodnutí povolovalo zpracované živočišné bílkoviny v krmivu pro nepřežvýkavce, nebyly členské státy oprávněny je zakázat.

34. Nizozemská a švédská vláda naopak tvrdí, že daná oblast nebyla harmonizována vyčerpávajícím způsobem. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí 94/381 se týkalo jen používání bílkovin ze savčích tkání v krmivu pro přežvýkavce, měly členské státy pravomoc přijmout opatření s jiným předmětem.

35. Také Komise se domnívá – svůj názor však dále rozvádí – že jelikož rozhodnutí 94/381 zakazovalo jen používání bílkovin ze savčích tkání v krmivu pro přežvýkavce, nebylo možné se domnívat, že by na úrovni Společenství úplným způsobem harmonizovalo opatření v rámci boje proti BSE. Tento názor však zastává v rámci argumentů, jimiž má být prokázáno, že vnitrostátní přechodné nařízení je ochranným opatřením ve smyslu čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425.

36. K tomu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již určil, že směrnice 90/425 plně harmonizuje opatření na ochranu před šířením chorob, které mohou znamenat vážné ohrožení zvířat nebo lidského zdraví, neboť přesně definuje povinnosti a úkoly členských států a Komise v této oblasti [16].

37. Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Portugalsko uvedl, že v souladu s článkem 10 směrnice 90/425 má pouze Komise pravomoc přijmout nezbytná opatření k řešení vážného ohrožení zvířat a lidského zdraví. Uvedená směrnice ponechala členským státům pouze možnost učinit preventivní opatření stanovená předpisy Unie, jestliže při kontrole zjistí chorobu, nebo učinit ze závažných důvodů ochrany zdraví striktně omezená ochranná opatření, dokud Komise nepřijme opatření. Soudní dvůr z toho vyvodil, že takto upravený ochranný mechanismus členskému státu neumožňuje zejména přechodně stanovit všeobecný zákaz dovozu zvířat z jiného členského státu.

38. Směrnice 90/425 tedy měla za cíl zaručit se zřetelem k dokončení zavedení vnitřního trhu volný pohyb živých zvířat a produktů,

16 — Rozsudek ze dne 26. května 1993, Komise v. Portugalsko (C-52/92, Recueil 1993, s. I-2961, body 9 a 19).

na které se vztahují směrnice vyjmenované v její příloze A, a přitom úplným a vyčerpávajícím způsobem, jak vyplývá z výše uvedené judikatury, upravila veterinární a zootechnické kontroly platné v obchodu uvnitř Společenství. Ochranný mechanismus, stanovený v článku 10 směrnice 90/425, proto členským státům odňal jejich pravomoc přijmout samostatně zákazy pro zvířata a produkty, na něž se vztahuje.

39. Otázkou, která v projednávané věci vyvstává, tedy není, zda harmonizace provedená směrnicí 90/425 byla úplná, jako spíše to, zda produkty uvedené ve vnitrostátním přechodném nařízení spadaly do její působnosti. V tomto ohledu je nutné zdůraznit, uvedl-li Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Portugalsko, že harmonizace provedená v dané oblasti je úplná, učinil tak proto, aby se v dané věci vyloučila použitelnost článku 30 ES. Jinými slovy, předmětná harmonizace byla považována za úplnou v tom smyslu, a podle mého názoru výlučně v tom smyslu, že členské státy již nemohly odůvodnit přijetí zákazů nebo omezujících opatření mimo rámec ochranného mechanismu zavedeného směrnicí 90/425, a to pro veškerá zvířata či produkty, na něž se tatáž směrnice vztahuje.

40. Je naprosto nezbytné pamatovat na to, že cílem směrnice 90/425, jak vyplývá z druhého bodu jejího odůvodnění, bylo zajistit odstranění veterinárních a zootechnických překážek kladených rozvoji obchodu uvnitř Společenství se zvířaty a dotyčnými produkty živočišného původu, aby se tak zaručilo harmonické fungování společných organizací trhu. Jinými slovy, liberalizace obchodu se zvířaty a produkty byla zásadou a zákaz tohoto obchodu, zejména z důvodů veřejného zdraví, byl výjimkou, a nikoli naopak.

41. Proto je třeba určit, zda živočišné bílkoviny uvedené ve vnitrostátním přechodném nařízení spadaly do působnosti směrnice 90/425. Jestliže do její působnosti nespadaly, pak je nutno připustit, že členské státy byly oprávněny přijmout takové opatření, jako je uvedené nařízení, ovšem za podmínky, že je bude možné považovat za odůvodněné z hlediska článku 30 ES. Pokud do působnosti této směrnice spadaly, pak by bylo třeba určit, zda členské státy mohly přijmout takové opatření, jako je vnitrostátní přechodné nařízení.

42. Tato otázka je významná, neboť rozhodnutí 94/381 a 2000/766, z nichž první bylo přijato Komisí a druhé Radou, byla přijata právě na základě čl. 10 odst. 4 směrnice

90/425. Lze tedy učinit závěr, že živočišné bílkoviny, ať již pocházejí ze savců, či nikoli, spadaly z pohledu obou těchto orgánů do působnosti směrnice 90/425. To také jasně vyplývá z vyjádření Komise, která se domnívá, že vnitrostátní přechodné nařízení je součástí ochranných opatření, jež mohou členské státy přijmout podle čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425. Jak je tomu však ve skutečnosti?

43. Určení rozsahu působnosti směrnice 90/425 je ve skutečnosti mnohem obtížnější, než se na první pohled zdá. V tomto ohledu je nutné trvat na tom, že směrnice 90/425 se vztahovala pouze na zvířata a produkty, na které se vztahují harmonizované předpisy [17] vyjmenované v její příloze A. Příloha B směrnice 90/425 však mezi zvířata a produkty, jež nepodléhaly harmonizaci, avšak obchod s nimi podléhal kontrolám stanoveným v téže směrnici, zařadila „zvířecí odřezky zpracované jako přísady do krmiv". Jinými slovy, i kdyby se dospělo k závěru, že u produktů uvedených ve vnitrostátním přechodném nařízení nebylo možné se domnívat, že spadají do věcného rozsahu působnosti směrnice 90/425, bylo by ještě třeba si položit otázku, zda bylo přesto možné je považovat za zvířecí odřezky zpracované jako přísady do krmiv, a zda tak mohly spadat do funkčního rozsahu působnosti téže směrnice. Otázkou, kterou je třeba si v tomto ohledu položit jako první, však je, na jaké produkty se vnitrostátní přechodné nařízení přesně vztahovalo.

44. Rozhodnutí 94/381 zakázalo jen používání bílkovin ze savčích tkání ke zkrmování přežvýkavci. Rozhodnutí 2000/766 dále zakázalo používání veškerých zpracovaných živočišných bílkovin v krmivu pro veškerá hospodářská zvířata určená k výrobě potravin. Je tedy třeba mít za to, že vnitrostátní přechodné nařízení rozšířilo zákaz obsažený v rozhodnutí 94/381 na používání bílkovin ze savčích tkání ke zkrmování nepřežvýkavci a dále na používání bílkovin z tkání jiných zvířat než savců ke zkrmování přežvýkavci či nepřežvýkavci.

45. Ani Komise, ani členské státy, které předložily vyjádření, ani žalované ve věci v původním řízení se k tomu přesně a podrobně nevyjádřily. Nakonec by tedy bylo možné se domnívat, že zpracované živočišné bílkoviny, uvedené v rozhodnutích 94/381 a 2000/766,

17 — Viz dvanáctý bod odůvodnění směrnice 90/425.

byly zahrnuty do věcného rozsahu působnosti směrnice 90/425 těmito samotnými rozhodnutími [18], aniž to má z právního hlediska jakýkoli dopad. Obě tato rozhodnutí jsou totiž konečná a v každém případě jejich platnost nebyla nikdy a nikým zpochybněna.

46. Jsem toho názoru, že se směrnice 90/425 na předmětnou situaci skutečně vztahuje, ačkoli je zvlášť obtížné to jasně a přesně stanovit vzhledem ke složitosti právní úpravy, která se může na zpracované živočišné bílkoviny použít, a to bez ohledu na to, zda budou uvedené bílkoviny posuzovány jako zvířecí odřezky nebo jako složka krmiva, nebo zda bude posuzován zákaz, který se na ně v projednávané věci vztahoval.

47. Předně článek 13 směrnice 90/667, kterým se mění příloha A směrnice 90/425, stanovil, že na dotyčné produkty je třeba vztáhnout pravidla o veterinárních kontrolách a případně ochranná opatření stanovená směrnicí 90/425. V souladu s článkem 1 směrnice 90/667 bylo jejím cílem stanovit zaprvé zdravotní a hygienická pravidla, jimiž se řídí odstraňování nebo zpracování živočišného odpadu za účelem ničení patogenních původců, jež mohou obsahovat, jakož i výroba krmiva živočišného původu dle metod zabraňujících výskytu případných patogenních původců v tomto krmivu, a zadruhé pravidla uvádění živočišného odpadu, určeného k jinému použití než pro lidskou spotřebu, na trh. Článek 2 bod 1 této směrnice definoval živočišný odpad jako „mrtvá těla nebo části těl zvířat nebo ryb nebo produkty živočišného původu, které nejsou určeny přímo pro lidskou spotřebu, s výjimkou zvířecích výkalů a kuchyňského odpadu“.

48. Dále čl. 7 odst. 2 směrnice Rady 92/118/EHS ze dne 17. prosince 1992 [19] stanovil, že se článek 10 směrnice 90/425 použije také na produkty, na které se prvně uvedená směrnice vztahuje, tj. na produkty živočišného původu, na něž se v hygienických předpisech pro obchod ve Společenství a dovoz do Společenství nevztahují zvláštní předpisy

18 — Právě v tomto smyslu lze chápat první bod odůvodnění rozhodnutí 2000/766, ve kterém se uvádí, že „[p]ravidla Společenství v oblasti kontroly některých zpracovaných živočišných bílkovin používaných v krmivu pro přežvýkavce vstoupila v platnost v červenci 1994“.

19 — Směrnice o veterinárních a hygienických předpisech pro obchod s produkty živočišného původu ve Společenství a jejich dovoz do Společenství, jestliže se na ně nevztahují zvláštní předpisy Společenství uvedené v kapitole I přílohy A směrnice 89/662/EHS, a v případě patogenních původců směrnice 90/425/EHS (Úř. věst. 1993, L 62, s. 49).

Společenství uvedené v kapitole 1 přílohy A směrnice 89/662, a v případě patogenních původců směrnice 90/425/EHS. Článek 2 odst. 1 písm. e) směrnice 92/118 ostatně vůbec poprvé definoval na úrovni Společenství zpracovanou živočišnou bílkovinu určenou k výživě zvířat, a to v daném případě jako „živočišnou bílkovinu zpracovanou tak, aby byla připravena k přímému užití jako krmivo nebo jako složka krmiva“, a zahrnující mimo jiné „rybí moučku“.

49. Nakonec je třeba uvést, že z velkého množství předpisů upravujících krmivo [20], které svědčí o pokročilé harmonizaci v dané oblasti, může rozhodnutí Komise 91/516/EHS ze dne 9. září 1991 [21] s jistotou přispět k zodpovězení řešené otázky. Toto rozhodnutí totiž stanovilo seznam komponentů, jejichž používání v krmných směsích bylo zakázáno. Předtím, než byl tento seznam změněn rozhodnutím Komise 97/582/ES ze dne 28. července 1997 [22], však živočišné bílkoviny pocházející ze savců nebyly uvedeny na seznamu komponentů, jejichž používání bylo v krmných směsích zakázáno. Právě posledně uvedené rozhodnutí se vůbec poprvé zmiňuje o nutnosti přidat na tento seznam „Proteiny získané ze savčí tkáně jako komponenty krmných směsí pro přežvýkavce“. V šestém bodě odůvodnění tohoto rozhodnutí se v tomto ohledu uvádí, že zařazení těchto produktů na seznam bylo nutné z „praktických důvodů a v zájmu právní jednotnosti“, a to konkrétně kvůli zákazu obsaženému v rozhodnutí 94/381.

50. Z výše uvedených úvah vyplývá, že až do přijetí rozhodnutí 2000/766, tj. do 4. prosince 2000, nemohl členský stát podle mého názoru v rámci svých zbytkových pravomocí zakázat ani používání bílkovin pocházejících ze savčích tkání ke zkrmování nepřežvýkavci, ani používání bílkovin pocházejících z tkání jiných zvířat než savců ke zkrmování přežvýkavci či nepřežvýkavci, a to přinejmenším mimo rámec ochranného mechanizmu zavedeného článkem 10 směrnice 90/425.

20 — Jako příklad lze citovat směrnici Rady 79/373/EHS ze dne 2. dubna 1979 o uvádění krmných směsí na trh (Úř. věst. L 86, s. 30) a směrnici Rady 96/25/ES ze dne 29. dubna 1996 o oběhu krmných surovin, kterou se mění směrnice 70/524/EHS, 74/63/EHS, 82/471/EHS a 93/74/EHS a zrušuje směrnice 77/101/EHS (Úř. věst. L 125, p. 35).

21 — Rozhodnutí, kterým se stanoví seznam komponentů, jejichž použití v krmných směsích je zakázáno (Úř. věst. L 281, s. 23).

22 — Rozhodnutí, kterým se mění rozhodnutí 91/516 (Úř. věst. L 237, s. 39).

B – *K pravomoci členských států zakázat používání zpracovaných živočišných bílkovin na základě ochranného mechanismu zavedeného článkem 10 směrnice 90/425, který dovoluje přijetí vnitrostátních ochranných opatření*

51. Lze se však domnívat, že vnitrostátní přechodné nařízení spadalo do působnosti čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425?

52. Nizozemská, německá a švédská vláda tvrdí, že vnitrostátní přechodné nařízení bylo ochranným opatřením ve smyslu čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425 a že pro to splňovalo nezbytné podmínky. Zaprvé, BSE představovala vážné nebezpečí pro zdraví člověka nebo zvířat, takže existovaly závažné důvody ochrany lidského zdraví a zdraví zvířat. Zadruhé, ke dni vstupu vnitrostátního přechodného nařízení v platnost ještě Komise nepřijala opatření, takže toto nařízení bylo vydáno před přijetím těchto opatření. Zatřetí je vnitrostátní přechodné nařízení ochranným opatřením. Začtvrté, toto nařízení bylo Komisi oznámeno, a prodlení s tímto oznámením přitom na jeho platnost nemá žádný vliv.

53. Komise má za to, že rozhodnutí 2000/766 nelze vykládat v tom smyslu, že členským státům zakazovalo přijímat do 1. ledna 2000 na základě čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425 opatření na ochranu před BSE týkající se výroby zpracovaných živočišných bílkovin určených ke zkrmování hospodářskými zvířaty a uvádění těchto bílkovin na trh. Skutečnost, že jí Nizozemské království oznámilo opatření stanovená ve vnitrostátním přechodném nařízení opožděně, a to v rozporu s ustanoveními čl. 10 odst. 1 pátého pododstavce směrnice 90/425, nemá vliv na pravomoc uvedeného členského státu tato opatření přijmout. Komise se dále domnívá, že je na předkládajícím soudu, aby určil, zda bylo předmětné nařízení odůvodněné a přiměřené.

54. V souladu s judikaturou Soudního dvora musejí členské státy při přijímání ochranných opatření dodržovat cíle sledované platnou právní úpravou Unie i obecné zásady práva Unie, jako je zásada proporcionality, a oznamovací povinnost stanovenou v čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425 [23].

23 — Rozsudek ze dne 10. března 2005, Tempelman a van Schaijk (C-96/03 a C-97/03, Sb. rozh. s. I-1895, bod 52).

55. Je tedy třeba na prvním místě zkoumat, zda vnitrostátní přechodné nařízení splňovalo podmínky stanovené v čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425, vykládané ve světle cílů, které uvedená směrnice sleduje.

56. Kdyby odpověď na tuto první otázku byla kladná, je třeba na druhém místě zkoumat, zda bylo toto nařízení v souladu s obecnými zásadami práva Unie, a zvláště se zásadou proporcionality. Na třetím místě bude třeba se nakonec zabývat rozsahem oznamovací povinnosti stanovené v čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425 i důsledky jejího případného nesplnění členským státem.

57. Ostatně právě tento třístupňový postup použil Soudní dvůr ve svém rozsudku Lennox, byť v jiném pořadí [24].

1. Dodržení podmínek pro spuštění ochranného mechanismu podle čl. 10 odst. 1 směrnice 90/425

58. Nejprve je nutné upřesnit, že sporné je hlavně to, zda se na přechodné nařízení vztahuje čl. 10 odst. 1 čtvrtý pododstavec směrnice 90/425. Nizozemská vláda si jako jediná ve svém vyjádření položila otázku, zda se na její nařízení může také alternativně nebo kumulativně vztahovat čl. 10 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 90/425.

59. Domnívám se, že v projednávané věci nemohlo být vnitrostátní přechodné nařízení vydáno v rozporu s podmínkami stanovenými v čl. 10 odst. 1 čtvrtém pododstavci směrnice 90/425, ale že není zcela zbytečné v krátkosti přezkoumat takto zavedené rozlišování mezi členským státem odeslání a členským státem určení.

a) K rozlišování mezi členským státem odeslání a členským státem určení

60. Oba tyto pododstavce, které rozlišují mezi členským státem odeslání, tzn. členským státem, z něhož jsou zvířata nebo produkty odeslány, a členským státem určení, tzn. členským státem, do něhož jsou zvířata nebo produkty odeslány, upravují možnost členského státu přijmout vnitrostátní opatření bez ohledu na to, v jakém z těchto dvou postavení vystupuje, avšak za podmínek a způsoby, které nejsou stejné, takže je samozřejmě zapotřebí vymezit situace, na které se každé z těchto ustanovení vztahuje.

24 — Rozsudek ze dne 3. července 2003 (C-220/01, Recueil, s. I-7091, body 71 až 82).

61. Nizozemská vláda v tom ohledu tvrdí, že toto rozlišení není v projednávané věci relevantní, protože smyslem vnitrostátního přechodného nařízení nebylo regulovat obchod uvnitř Společenství, nýbrž obecněji výrobu krmiva a jeho uvádění na trh. Vnitrostátní přechodné nařízení tedy podle ní bylo Nizozemskem přijato jako členským státem odeslání a současně jako členským státem určení. Vzhledem k tomu, že členské státy mají v rámci druhého pododstavce uvedeného čl. 10 odst. 1 větší rozhodovací prostor než v rámci čtvrtého pododstavce téhož čl. 10 odst. 1, podle nizozemské vlády každopádně platí, že důvody, na jejichž základě mohou členské státy zasáhnout jako členské státy určení, a *fortiori* umožňují, aby zasáhly i jako členské státy odeslání.

b) K podmínkám pro přijetí ochranných opatření na základě čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425

62. Musím rovnou zdůraznit, že s analýzou nizozemské vlády se nemohu zcela ztotožnit. Vnitrostátní opatření by mohlo být z hlediska čl. 10 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 90/425 přípustné a z hlediska čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce 4 uvedené směrnice nepřípustné. Rozlišení tedy může být pro členský stát rozhodující.

63. V projednávané věci má však rozlišení s ohledem na působnost vnitrostátního přechodného nařízení skutečně menší význam. Zákaz obsažený v tomto nařízení se totiž dotýkal jak vývozu, tak dovozu krmiva, a mohl tedy být považován jak za opatření přijaté členským státem odeslání, tak za opatření přijaté členským státem určení. Z tohoto pohledu lze ostatně zdůraznit, že splnění podmínek pro přijetí ochranných opatření členským státem určení stanovených v čl. 10 odst. 1 čtvrté pododstavci směrnice 90/425 má zcela zvláštní význam pro vývozce usazené v ostatních členských státech.

64. Přijetí opatření členským státem na základě čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425 podléhá několika podmínkám. Předně je takový zásah v souladu s čl. 10 odst. 1 prvním pododstavcem směrnice 90/425 možný pouze v případě „výskytu každé zoonózy, choroby nebo příčiny, které by mohly znamenat vážné ohrožení zvířat nebo lidského zdraví“. Dále čl. 10 odst. 1 čtvrtý pododstavec směrnice 90/425 dovoluje jedině „členským státům určení“ přijmout pouze „ochranná opatření“, která se mohou týkat jen „dotyčných hospodářství, středisek nebo

organizací nebo v případě nákazy ochranného pásma stanoveného předpisy Společenství“ a jsou odůvodněna „závažnými důvody ochrany lidského zdraví a zdraví zvířat“. Konečně se má za to, že tato opatření lze přijmout jen „do přijetí opatření, která mají být přijata“ v souladu s čl. 10 odst. 4 uvedené směrnice.

65. Tyto jednotlivé podmínky nepochybně nelze považovat za významem rovnocenné a lze je zajisté sloučit podle jejich vzájemné logické návaznosti. Pro zjednodušení lze říci, že opatření, která mohou přijmout členské státy určení, musejí vycházet ze dvou zjištění, a sice ohledně existence ohrožení a existence naléhavosti v případě, že by orgány Unie nezasáhly, a musejí být přiměřená.

66. Zásah členských států určení na základě čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425 musí být předně založen na zjištění existence ohrožení, tj. rizika pro lidské zdraví nebo pro zdraví zvířat. Zásah musí mít dále ochrannou povahu, tzn. musí na obavy z naléhavosti reagovat nápravou situace, která dočasně není na úrovni Společenství řešena, ale řešení si žádá. Zásah musí být konečně přiměřený, tzn. musí zůstat v mezích toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, tj. naléhavě řešit zjištěné ohrožení.

67. Právě to je zcela jistě smyslem podmínky, podle níž se ochranná opatření mohou týkat pouze „dotyčných hospodářství, středisek nebo organizací“ nebo v případě nákazy „ochranného pásma stanoveného předpisy Společenství“, což nelze spojovat ani se zjištěním ohrožení, ani se zjištěním naléhavosti.

68. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že otázka, zda rozsah působnosti vnitrostátního přechodného nařízení, které obsahovalo obecný zákaz týkající se všech okruhů výroby krmiva a jeho uvádění na trh nepřekračoval rámec dovolený článkem 10 odst. 1 čtvrtým pododstavcem směrnice 90/425, nebyla nastolena ani Komisí, ani členskými státy, které předložily vyjádření, ani žalovanými ve věci v původním řízení. Soudní dvůr se sám k této otázce nikdy nevyjadřoval.

69. Lze však mít za to, že ačkoli tento aspekt dosud nebyl projednáván, nemá tato skutečnost žádný dopad, neboť se připouští, že posouzení, zda je tato podmínka splněna, je zahrnuto v posouzení proporcionality.

i) Existence ohrožení

70. Nutnost existence ohrožení je předně vyjádřena v podmínce ohledně „výskytu každé zoonózy, choroby nebo příčiny, které by mohly znamenat vážné ohrožení zvířat nebo lidského zdraví“, která je stanovena v čl. 10 odst. 1 prvním pododstavci směrnice 90/425 a která se použije při přijímání ochranných opatření na úrovni Společenství, a pakliže tato opatření přijata nejsou, při přijímání vnitrostátních ochranných opatření. Tato nutnost je také vyjádřena v podmínce stanovené v čl. 10 odst. 1 čtvrtém pododstavci směrnice 90/425, který zásah členských států podmiňuje existencí „závažných důvodů ochrany lidského zdraví a zdraví zvířat“.

71. Tato dvojí podmínka musí být v projednávané věci z týchž důvodů považována za splněnou.

72. Jak uvedla Komise, Soudní dvůr určil [25], že tato podmínka může být splněna, „jestliže se vnímání ohrožení určitou chorobou významným způsobem v důsledku nových informací změní“.

73. V daném případě, jak vyplývá z prvních tří bodů odůvodnění rozhodnutí 2000/766, byly případy BSE zjištěny u zvířat narozených v roce 1995, tj. poté, co bylo dne 27. června 1994 přijato rozhodnutí 94/381, které obsahovalo první pravidla Společenství v oblasti kontroly zpracovaných savčích bílkovin používaných ke zkrmování přežvýkavci. Lze se domnívat, že stanovisko vydané v této souvislosti vědeckým řídícím výborem ve dnech 27. a 28. listopadu 2000, ve kterém je vůbec poprvé zmíněno „nebezpečí křížové kontaminace krmiva určeného pro skot krmivem pro jiná zvířata obsahujícím živočišné bílkoviny, jež mohou být kontaminovány původcem BSE“, významným způsobem změnilo vnímání ohrožení, jaké představovala BSE.

74. Samotné přijetí rozhodnutí 2000/766, na které vnitrostátní přechodné nařízení výslovně odkazovalo a jehož provedení bylo jeho cílem, tedy spočívalo hlavně na závěru o nutnosti přechodně z opatrnosti zakázat používání veškerých živočišných bílkovin v krmivu pro veškerá zvířata [26]. Stanovisko vědeckého řídícího výboru, které odůvodňovalo přijetí rozhodnutí 2000/766, tedy mohlo také odůvodňovat přijetí vnitrostátního přechodného

25 — Rozsudky ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další (C-157/96, Recueil, s. I-2211, body 28 až 32); Spojené království v. Komise (C-180/96, Recueil, s. I-2265, body 51 až 53), jakož i Lennox, uvedený výše (bod 72).

26 — Šestý bod odůvodnění rozhodnutí 2000/766.

nařízení, jak to ve svých vyjádřeních uvedly jak nizozemská, německá a švédská vláda, tak i Komise.

ii) Existence naléhavosti

75. Nutnost existence naléhavosti je vyjádřena podmínkou, podle níž musí být zásah členského státu určení „ochranné“ povahy, a dále se musí uskutečnit „do přijetí opatření, která mají být přijata“.

76. Lze mít za to, že vnitrostátní přechodné nařízení bylo ochranné povahy a že jeho cílem byla skutečně ochrana?

77. Účelem článku 2 vnitrostátního přechodného nařízení bylo zaručit předčasné provedení ochranných opatření, o nichž rozhodla Rada a která byla převzata do článku 3 uvedeného nařízení. Zcela jistě se lze domnívat, že tato forma uspíšení byla projevem obavy z naléhavosti situace.

78. Na tomto místě je třeba podotknout, že argument žalovaných ve věci v původním řízení, že vnitrostátní přechodné nařízení nesledovalo cíl ochrany lidského zdraví nebo zdraví zvířat, nýbrž ryze organizační cíl spočívající v utlumení stávajících výrobních procesů, podle mě nemůže vést ke zpochybnění tohoto posouzení. Nejedná se tu o určení, zda skutečné nebo deklarované cíle sledované členským státem odpovídaly požadavkům právní úpravy Unie týkajícím se existence ohrožení, nýbrž o prokázání toho, že zásah členského státu byl naléhavě nutný. Ověření, které je v tomto ohledu třeba učinit, je tedy poměrně jednoduché. Toto ověření spočívá pouze v tom, že se určí, zda existovala opatření Společenství.

79. Naproti tomu lze jen stěží tvrdit, že přechodné nařízení bylo přijato „do přijetí opatření, která mají být přijata“, neboť opatření Společenství byla „přijata“ o čtyři dny dříve.

80. Soudní dvůr při řešení podobné otázky týkající se obdobných ustanovení směrnice 89/662 [27] ve svém rozsudku Eurostock [28] určil, že „přijme-li Komise rozhodnutí, které se neuplatní okamžitě, nelze mít na základě samotné této skutečnosti za to, že se tím členskému státu zakazuje, aby sám přijal

27 — Článek 9 odst. 1 čtvrtý pododstavec směrnice 89/662 je stejného znění jako čl. 10 odst. 1 čtvrtý pododstavec směrnice 90/425. V tomto ohledu je nutno zdůraznit, že obě směrnice obsahují podobná ustanovení s tím, že směrnice 90/425 doplňuje mechanizmus zavedený směrnicí 89/662 pro živá zvířata a produkty vyloučené z jejího rozsahu působnosti (viz v tomto ohledu třináctý bod odůvodnění směrnice 89/662).

28 — Rozsudek ze dne 5. prosince 2000 (C-477/98, Recueil, s. I-10695).

ochranná opatření podle čl. 9 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 89/662“. Jak nicméně zdůraznily žalované ve věci v původním řízení, skutkový stav ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Eurostock, se v jednom zásadním ohledu lišil od skutkového stavu v projednávané věci.

81. Ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Eurostock, byl totiž vstup opatření Společenství v platnost několikrát odložen po dobu takřka tří let od jeho přijetí. Vnitrostátní opatření bylo navíc přijato až po odkladu vstupu opatření Společenství v platnost. Naproti tomu, v projednávané věci mělo opatření Společenství přijaté krátce po zjištění ohrožení vstoupit v platnost po uplynutí doby kratší než jeden měsíc, což se skutečně stalo.

82. Generální advokát Mischo ve svém stanovisku ve věci Komise v. Francie [29] každopádně ke stejným ustanovením směrnice 89/662 zaujal opačný postoj. Generální advokát Mischo si položil otázku, zda členský stát může přijmout vnitrostátní ochranné opatření na základě čl. 9 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 89/662 s cílem posílit ochranné opatření Společenství přijaté na základě téhož ustanovení, a dospěl k názoru, že tato možnost je nepřijatelná. Uvádí totiž, že „[n]ení-li členský stát s ochranným opatřením Společenství spokojený, musí své námitky předložit soudu, který o nich rozhodne. Nepřísluší mu jednat jednostranně“. Tato odpověď je sice jednoznačná, avšak situace, o niž jde v projednávané věci, není naprosto stejná jako situace, o kterou šlo ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Komise v. Francie. Vnitrostátní přechodné nařízení nemělo za cíl posílit ochranné opatření Společenství, ale jen – alespoň v případě předčasného zákazu – urychlit jeho uskutečnění.

83. Domnívám se, že za okolností věci v původním řízení nelze mít za to, že přijetí vnitrostátního přechodného nařízení splňovalo podmínky stanovené platnou právní úpravou Společenství, pokud jde o zjištění ohrožení. Jasněji řečeno, připadá mi, že vnitrostátní přechodné nařízení nebylo vydáno „do přijetí opatření, která mají být přijata“, ale až poté, co tato opatření byla „přijata“, a tudíž v rozporu s ustanoveními čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425, a že je na soudu,

29 — Body 162 až 164 uvedeného stanoviska (rozsudek ze dne 13. prosince 2001, C-1/00, Recueil, s. I-9989).

jemuž byl spor v původním řízení předložen, aby z toho vyvodil důsledky.

2. Splnění povinnosti oznámit přijatá opatření

84. V tomto ohledu je nutné zdůraznit, že rozhodnutí 2000/766, přijaté dne 4. prosince 2000 po stanovisku vydaném vědeckým řídícím výborem z 27. a 28. listopadu 2000, vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2001. Zásah Společenství proto svědčí o jisté rychlosti. Pro srovnání lze zdůraznit, že článek 1 rozhodnutí 94/381 stanovil členským státům lhůtu 30 dnů od svého oznámení, ve které měly zakázat používání bílkovin pocházejících ze savčích tkání ke zkrmování přežvýkavci. Vnitrostátní přechodné nařízení bylo přijato dne 8. prosince 2000, kdy již naléhavost situace byla orgány Unie zohledněna, ale vstoupilo v platnost až 15. prosince 2000; nizozemská vláda, která k tomu byla na jednání dotazována, přitom k důvodům tohoto odkladu neposkytla žádné údaje.

85. S ohledem na předchozí úvahy není nezbytné zkoumat podmínku týkající se dodržení zásady proporcionality. K podání užitečné odpovědi na otázku položenou předkládajícím soudem mi naproti tomu připadá důležité učinit jistá upřesnění ohledně oznamovací povinnosti podle čl. 10 odst. 1 pátého pododstavce směrnice 90/425.

86. V souladu s čl. 10 odst. 1 pátým pododstavcem směrnice 90/425 musejí být opatření přijatá členskými státy jak v postavení členského státu odeslání, tak v postavení členského státu určení neprodleně oznámena Komisi a ostatním členským státům. V projednávané věci bylo vnitrostátní přechodné nařízení přijato dne 8. prosince 2000, ale Komisi bylo oznámeno až 10. ledna 2001. Lze mít důvodně za to, že takové prodlení v trvání 33 dnů je v souladu se směrnicí 90/425? Jaká by v případě záporné odpovědi mohla být sankce za porušení takové lhůty? Co je dále třeba vyvodit z toho, že ostatním členským státům nebylo nic oznámeno?

87. Komise se stejně jako nizozemská a německá vláda v podstatě domnívá, že ačkoli lze toto oznámení stěží považovat za učiněné „neprodleně“ ve smyslu směrnice 90/425, toto prodlení přesto nemá vliv na pravomoc členského státu přijmout takové opatření, jako je vnitrostátní přechodné nařízení, a tudíž ani na jeho platnost.

88. Ve svém výše uvedeném rozsudku Lennox považoval Soudní dvůr za přiměřenou lhůtu šestnácti dnů. Mimoto členskému státu, který byl hlavním státem dotčeným

předmětným ochranným opatřením přijatým jiným členským státem, položil otázku, zda mu bylo uvedené opatření oznámeno [30]. Nikdy však nerozhodoval o případné sankci za nepřiměřenou lhůtu ani za neoznámení opatření ostatním členským státům na základě tohoto ustanovení. Je však pravda, že Soudní dvůr určil, že nedodržení takovéhoto požadavku, v daném případě požadavku podle čl. 8 odst. 1 písm. a) třetího pododstavce směrnice 90/425, nemůže zpochybňovat pravomoc členských států k přijetí opatření podle těchto ustanovení [31].

89. Zcela zjevně je na příslušných soudech daného členského státu, a nikoli na Soudním dvoru, aby rozhodly o platnosti vnitrostátního přechodného nařízení. Soudní dvůr by nanejvýš mohl v rámci řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti konstatovat, že chování členského státu, který přijme ochranná opatření, aniž je oznámí Komisi nebo ostatním členským státům, je neslučitelné se směrnicí. Z tohoto pohledu lze nesplnění oznamovací povinnosti členským státem podle čl. 10 odst. 1 pátého pododstavce směrnice 90/425 přirovnat k nesplnění povinnosti oznámit opatření k provedení směrnice, či dokonce k nesplnění povinnosti loajální spolupráce zakotvené v článku 10 ES.

90. Znamená však toto rozdělní pravomocí mezi Soudní dvůr a vnitrostátní soudy, že případné porušení této povinnosti není spojeno s žádnou sankcí nebo že Soudní dvůr v tomto ohledu nemůže rozhodnout?

91. Pravděpodobně je třeba rozlišit mezi neoznámením a opožděným oznámením a dále mezi oznámením Komisi a oznámením ostatním členským státům. K posouzení významu této povinnosti a k určení důsledků jejího nesplnění je dále třeba ji zasadit do kontextu.

92. Jak podotkla nizozemská vláda, předmětem této oznamovací povinnosti nemůže být získání nějakého předchozího souhlasu Komise nebo ostatních členských států; opak je pravdou. Jejím cílem je poskytnout informace nezbytné pro pozdější zásah Společenství, který není o nic méně nezbytný, neboť jen jeho prostřednictvím lze účinně dosáhnout nezbytného souladu mezi ochranou lidského zdraví a zdraví zvířat na celém území Společenství a volným pohybem dotyčných zvířat a produktů. Rozhodnutí 2000/766 ostatně tuto realitu odráží, když ve svém odůvodnění

30 — Výše uvedený rozsudek Lennox, bod 73.

31 — Rozsudek ze dne 8. ledna 2002, van den Bor (C-428/99, Recueil, s. I-127, body 45 až 47).

zmiňuje existenci ochranných opatření přijatých členskými státy [32]. Z tohoto pohledu je oznámení relevantních informací Komisi prvním krokem v procesu, díky němuž lze přejít z naléhavé situace, která je řešena členským státem pomocí ochranných opatření, do zvládnutelné situace řešené kolektivně na úrovni Společenství. Toto oznámení je tedy těsně spjato se zjištěním naléhavosti, jež je podmínkou pro přijetí ochranných opatření členským státem.

93. Oznámení relevantních informací ostatním členským státům není o nic méně důležité, protože jeho smyslem je právě upozornit je na ohrožení nebo riziko, jež stálo na počátku naléhavé situace. Toto oznámení je tedy těsně spjato se zjištěním ohrožení, které je také podmínkou pro přijetí ochranných opatření členským státem.

94. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že oznámení Nizozemského království ze dne 10. ledna 2001 bylo učiněno v době, kdy již byla ustanovení rozhodnutí 2000/766 ve spojení s ustanoveními rozhodnutí 2001/9 plně použitelná a přechodné nařízení již použitelné nebylo. Toto oznámení o přijetí přechodného nařízení, které bylo zvlášť důležité, neboť měnilo věcný i časový rozsah působnosti krátce předtím přijatých opatření Společenství, tedy bylo nejen opožděné, ale také a hlavně zcela zbytečné.

95. Soudní dvůr sice za těchto okolností nemůže v rámci řízení o předběžné otázce sankcionovat porušení této konkrétní oznamovací povinnosti členských států při výkonu jejich pravomoci přijímat ochranná opatření, avšak může zdůraznit její význam, například připomenutím, že je zejména na vnitrostátních soudech, aby sankcionovaly neplnění povinností Společenství ze strany členských států.

96. Závěrem – aniž je třeba zkoumat, zda bylo vnitrostátní přechodné nařízení zcela slučitelné se zásadou proporcionality – se domnívám, že Nizozemské království nebylo oprávněno přijmout takové opatření, jako je opatření ve věci v původním řízení, jehož předmětem byl předčasný zákaz zpracovaných živočišných bílkovin v krmivu pro hospodářská zvířata.

32 — Viz čtvrtý bod odůvodnění rozhodnutí 2000/766.

VI – K pravomoci členského státu přijmout přechodný zákaz rybí moučky a hydrogenfosforečnanu vápenatého

97. Předkládající soud v rámci druhé části své otázky žádá Soudní dvůr, aby rozhodl, zda právo Unie musí být vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní přechodné nařízení rozšiřovalo zákaz, který jím byl stanoven, i na rybí moučku a hydrogenfosforečnan vápenatý, s tím, že rozhodnutí 2000/766 ve svém čl. 2 odst. 2 stanovilo výjimky ze zákazu používání rybí moučky ke zkrmování jinými hospodářskými zvířaty než přežvýkavci, zejména pak hydrogenfosforečnanu vápenatého, a dále že používání obou těchto produktů bylo podmíněno přijetím opatření, která měla být přijata postupem podle článku 17 směrnice 89/662, k čemuž nakonec došlo přijetím rozhodnutí 2001/9.

98. Členské státy, které předložily vyjádření, jakož i Komise, řešily předběžnou otázku, která byla Soudnímu dvoru položena, aniž v rámci vnitrostátního přechodného nařízení rozlišily mezi předčasným zákazem zpracovaných živočišných bílkovin a přechodným zákazem rybí moučky a hydrogenfosforečnanu vápenatého. Mají obecně za to, že obě opatření byla součástí ochranných opatření podle čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce směrnice 90/425.

99. Je zajisté možné zkoumat slučitelnost vnitrostátního přechodného nařízení jako celku s právem Unie bez rozlišení obou těchto aspektů. Mezi oběma aspekty však existuje velmi jasný rozdíl. Předčasný zákaz zpracovaných živočišných bílkovin odpovídal, až na datum svého vstupu v platnost, ustanovením rozhodnutí 2000/766. Přechodný zákaz rybí moučky a hydrogenfosforečnanu vápenatého byl naproti v rozporu s ustanoveními téhož rozhodnutí

100. Nizozemská vláda v tomto ohledu uvádí, že neměla možnost dopředu předvídat velmi přísné podmínky používání rybí moučky a hydrogenfosforečnanu vápenatého, které byly nakonec stanoveny rozhodnutím 2001/9, a že vzhledem k zjištěným rizikům pro veřejné zdraví vyznívalo poměření proti sobě stojících zájmů ve prospěch zákazu jejich používání až do přijetí prováděcích opatření.

101. Tato argumentace mi nepřipadá přesvědčivá.

102. Článek 2 rozhodnutí 2000/766 totiž z rozsahu působnosti zákazu zcela jednoznačně vylučoval používání rybí moučky

ke zkrmování nepřežvýkavci i používání hydrogenfosforečnanu vápenatého obecně. Tato výjimka se svým způsobem stala skutečně účinnou až s uskutečněním prováděcích opatření, která ji měla doprovázet, tedy až přijetím rozhodnutí Komise 2001/9 dne 29. prosince 2000, tj. po vstupu vnitrostátního přechodného nařízení v platnost.

103. Jediné datum, které však mělo v daném případě skutečný význam, bylo datum uplatnění zákazu, na němž nutně záviselo datum uplatnění výjimek z něj. V daném případě se ukazuje, že data vstupu v platnost obou rozhodnutí 2000/766 a 2001/9 byla totožná a data uplatnění zákazu a výjimek z něj se shodovala.

104. Uplatnění výjimek z předčasného zákazu stanoveného vnitrostátním přechodným nařízením, které bylo platné od 15. prosince 2000, však záviselo na přijetí prováděcích opatření podle rozhodnutí 2000/766. Výjimky týkající se používání rybí moučky ke zkrmování nepřežvýkavci a používání hydrogenfosforečnanu vápenatého se tedy v době od 15. prosince 2000 do 1. ledna 2001 neuplatnily.

105. Jinými slovy, vnitrostátní přechodné nařízení obsahovalo zákaz používání rybí moučky ke zkrmování přežvýkavci a používání hydrogenfosforečnanu vápenatého, zatímco právní úprava Unie je nezakazovala a jasně stanovila, že je nezakáže.

106. Ukazuje se tedy, že nejenže přechodný zákaz používání rybí moučky ke zkrmování nepřežvýkavci a používání hydrogenfosforečnanu vápenatého vyvolává tytéž výhrady, jaké již byly vysloveny výše ohledně předčasného zákazu zpracovaných živočišných bílkovin, ale že byl také v rozsahu, v němž se dostává do přímého rozporu s normou Společenství, přijat v rozporu se zásadou proporcionality a s povinností loajality náležející členským státům podle článku 10 ES.

VII – Závěry

107. Na závěr žádám Soudní dvůr, aby na předběžnou otázku položenou Gerechtshof 's-Gravenhage odpověděl následovně:

„Právo Unie, a konkrétně směrnice Rady 90/425/EHS, jakož i rozhodnutí Komise 94/381/ES a rozhodnutí Rady 2000/766/ES, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, jako je právní úprava ve věci v původním řízení, a to v rozsahu, v němž uvedená právní úprava porušuje časovou a věcnou působnost zákazu stanoveného rozhodnutím 2000/766/ES."