NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prednesené 18. novembra 2010[1]

Obsah

I — Právny rámec ..... I - 5520

A — Právna úprava Únie ..... I - 5520

B — Vnútroštátna právna úprava ..... I - 5523

II — Skutkový stav a konanie vo veci samej ..... I - 5524

III — Prejudiciálne otázky ..... I - 5526

IV — Úvodné poznámky ..... I - 5527

V — O právomoci členského štátu vydať predčasný zákaz používania spracovaných živočíšnych bielkovín ..... I - 5528

A — O existencii zostatkovej právomoci členských štátov zakázať používanie spracovaných živočíšnych bielkovín ..... I - 5528

B — O právomoci členských štátov zakázať používanie spracovaných živočíšnych bielkovín na základe ochranného mechanizmu zriadeného článkom 10 smernice 90/425, ktorý povoľuje prijatie vnútroštátnych ochranných opatrení ..... I - 5534

1. Dodržanie podmienok uvedenia do prevádzky ochranného mechanizmu podľa článku 10 ods. 1 smernice 90/425 ..... I - 5535

a) O rozlišovaní medzi členským štátom odoslania a členským štátom určenia ..... I - 5535

b) O podmienkach prijímania ochranných opatrení na základe článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425 ..... I - 5536

i) Existencia nebezpečenstva ..... I - 5538

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

ii) Existencia naliehavosti ..... I - 5539

2. Dodržanie oznamovacej povinnosti vo vzťahu k prijatým opatreniam .... I - 5541

VI — O právomoci členského štátu vydať dočasný zákaz používania rybej múčky a fosforečnanu vápenatého ..... I - 5544

VII — Návrh ..... I - 5546

1. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu právnej úpravy Únie prijatej na účely minimalizácie rizika rozšírenia spongiformnej bovinnej encefalopatie [2], presnejšie podmienok vykonania členskými štátmi v krátkom období, od 15. do 31. decembra 2000, smernice Rady 90/425/EHS z 26. júna 1990 [3], rozhodnutia Komisie 94/381/ES z 27. júna 1994 [4], ako aj rozhodnutia Rady 2000/766/ES zo 4. decembra 2000 [5] a rozhodnutia Komisie 2001/9/ES z 29. decembra 2000 [6].

2. Aj keď sa problém nastolený v tejto veci zdá veľmi technický, nastoľuje chúlostivú otázku v stále citlivej oblasti ochrany ľudského zdravia. Je členský štát oprávnený rozhodnúť o skoršom vykonaní a o zmene rozsahu opatrení na ochranu proti BSE prijatých Európskym spoločenstvom?

I — Právny rámec

A — *Právna úprava Únie*

3. Druhé odôvodnenie smernice 90/425 stanovuje:

„keďže harmonické fungovanie spoločnej organizácie trhu so zvieratami a výrobkami živočíšneho pôvodu predpokladá odstránenie zootechnických a veterinárnych

2 — Ďalej len „BSE“.

3 — Smernica 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. ES L 224, s. 29; Mim. vyd. 03/010, s. 138).

4 — Rozhodnutie o niektorých ochranných opatreniach v súvislosti s bovinnou spongiformnou encefalopatiou a s kŕmením bielkovinami pochádzajúcimi z cicavcov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 172, s. 23) zmenené a doplnené rozhodnutím 199/129/ES z 29. januára 1999 (Ú. v. ES L 41, s. 14, ďalej len rozhodnutie „94/381“).

5 — Rozhodnutie o niektorých ochranných opatreniach v súvislosti s prenosnými spongiformnými encefalopatiami a s kŕmením zvierat živočíšnymi bielkovinami [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 306, s. 32).

6 — Rozhodnutie o kontrolných opatreniach na vykonanie rozhodnutia 2000/766 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 2, s. 32).

prekážok rozvoja obchodu s príslušnými zvieratami a výrobkami vnútri spoločenstva; keďže v tomto smere je voľný pohyb zvierat a poľnohospodárskych výrobkov základnou črtou spoločnej organizácie trhu a mal by uľahčiť racionálny rozvoj poľnohospodárskej produkcie a optimálne využitie výrobných faktorov“.

Vyvážajúci členský štát [členský štát odoslania – *neoficiálny preklad*] bezodkladne zavedie do praxe kontrolné alebo preventívne opatrenia upravené podľa predpisov spoločenstva, obzvlášť vymedzenie ochranných pásiem uvedených v týchto predpisoch, alebo prijme akékoľvek iné opatrenia, ktoré považuje za vhodné.

4. Článok 1 prvý odsek smernice 90/425 stanovuje:

Členský štát určenia alebo tranzitu, ktorý počas kontroly, na ktorú sa odvoláva článok 5, zistí prítomnosť jednej nákazy alebo príčiny, na ktoré sa odvoláva prvý pododsek, môže, ak je to nevyhnutné, prijať preventívne opatrenia upravené predpismi spoločenstva vrátane karantény zvierat.

„Členské štáty zabezpečia, aby sa veterinárne kontroly živých zvierat, ktoré sú upravené smernicami uvedenými v prílohe A, alebo tie, na ktoré sa odvoláva prvý odsek článku 21 a ktoré sú určené pre obchod, ďalej nevykonávali bez toho, aby bol dotknutý článok 7, na hraniciach, pretože sa budú vykonávať v súlade s touto smernicou.“

Než budú prijaté opatrenia v súlade s odsekom 4, členský štát určenia môže, pokiaľ sú na to závažné dôvody týkajúce sa zdravia zvierat alebo ľudí, prijať dočasné ochranné opatrenia týkajúce sa fariem, stredísk alebo organizácií v prípade epizoocie vo vzťahu k ochrannému pásmu, upravené predpismi spoločenstva.

5. Článok 10 ods. 1 smernice 90/425 stanovuje:

Opatrenia prijaté členskými štátmi sa bezodkladne oznámia Komisii a ostatným členským štátom.“

„Každý členský štát bezodkladne informuje ostatné členské štáty a Komisiu, ak by na jeho území prepukli okrem nákaz, na ktoré sa odvoláva smernica 82/894/EHS, akékoľvek zoonózy, choroby alebo iné príčiny, ktoré by pravdepodobne predstavovali vážne riziko pre zdravie zvierat alebo zdravie ľudí.

6. Príloha A smernice 90/425 obsahuje zoznam veterinárnej a zootechnickej legislatívy umožňujúci určiť podľa jeho článku 1 živé zvieratá a výrobky spadajúce do jej pôsobnosti.

7. Príloha B tejto istej smernice s názvom „Zvieratá a výrobky, ktoré nie sú predmetom harmonizácie, ale obchod s nimi bude predmetom kontrol upravených touto smernicou“ spomína „odpad (patogény) [živočíšny odpad spracovaný ako prísady do krmív – *neoficiálny preklad*]“.

8. Článok 1 ods. 1 a 2 rozhodnutia 94/381 stanovuje:

„1. Členské štáty do tridsiatich dní od oznámenia tohto rozhodnutia zakážu kŕmenie všetkých druhov prežúvavcov bielkovinami pochádzajúcimi z tkanív cicavcov.

2. Členské štáty, ktoré zavedú systém umožňujúci rozlíšenie medzi bielkovinami pochádzajúcimi z prežúvavcov a bielkovinami pochádzajúcimi z iných druhov zvierat ako prežúvavcov, sú Komisiou oprávnené povoliť kŕmenie prežúvavcov bielkovinami pochádzajúcimi z iných druhov zvierat ako prežúvavcov na základe postupu podľa článku 17 smernice 90/425/EHS.“ [*neoficiálny preklad*]

9. Článok 2 rozhodnutia 2000/766 stanovuje:

„1. Členské štáty zakážu kŕmenie zvierat, ktoré sú držané, kŕmené alebo chované na výrobu potravín, spracovanými bielkovinami živočíšneho pôvodu.

2. Zákaz podľa odseku 1 sa nevzťahuje na používanie:

— rybej múčky na kŕmenie iných zvierat než prežúvavcov pri použití kontrolných opatrení, ktoré sú stanovené podľa postupu uvedeného v článku 17 smernice Rady 89/662/EHS z 11. decembra 1989 o veterinárnych kontrolách uplatniteľných na obchod v rámci Spoločenstva s vyhliadkou uskutočnenia vnútorného trhu [Ú. v. ES L 395, s. 13],

…

— fosforečnanu vápenatého a hydrolyzovaných bielkovín, ak boli vyrobené za podmienok, ktoré sú stanovené podľa postupu uvedeného v článku 17 smernice 89/662/EHS,

…“ [*neoficiálny preklad*]

10. Článok 3 ods. 1 tohto rozhodnutia stanovuje:

„S výnimkou prípadov uvedených v článku 2 ods. 2 členské štáty:

a) zakážu uvádzať na trh spracované živočíšne bielkoviny určené na kŕmenie hospodárskych zvierat, ktoré sú držané,

kŕmené alebo chované na výrobu potravín, obchodovať s nimi, dovážať ich z tretích krajín a vyvážať do tretích krajín;

b) zabezpečia, aby boli všetky spracované živočíšne bielkoviny určené na kŕmenie hospodárskych zvierat, ktoré sú držané, kŕmené alebo chované na výrobu potravín, stiahnuté z trhu, ako aj z distribučných kanálov a zo skladov v poľnohospodárskych podnikoch.“ [*neoficiálny preklad*]

11. Článok 1 ods. 1 a 2 rozhodnutia 2001/9 stanovuje:

„1. Členské štáty povolia používanie rybej múčky na kŕmenie iných zvierat než prežúvavcov výlučne za podmienok stanovených v prílohe I.

2. Členské štáty povolia používanie fosforečnanu vápenatého na kŕmenie iných zvierat než prežúvavcov výlučne za podmienok stanovených v prílohe II.“ [*neoficiálny preklad*]

12. Článok 13 ods. 1 smernice Rady 90/667/EHS z 2. novembra 1990 [7] stanovuje:

„Smernica 90/425/EHS sa bude uplatňovať najmä s ohľadom na organizáciu a následné opatrenia vyplývajúce z kontrol vykonávaných členským štátom určenia a ochranné opatrenia, ktoré sa majú uplatňovať.“

B — *Vnútroštátna právna úprava*

13. Článok 2 prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy týkajúcej sa zákazu živočíšnych bielkovín vo všetkých krmivách pre hospodárske zvieratá [8] prijatej 8. decembra 2000 stanovuje:

„1. Odchylne od článku 2 právnej úpravy týkajúcej sa zákazu živočíšnej múčky v krmivách sa zakazuje vyrábať, spracovávať, dodávať, prijímať, odosielať, prepravovať, ponúkať na predaj, kupovať alebo predávať spracované živočíšne bielkoviny určené na kŕmenie hospodárskych zvierat.

2. Zákaz podľa odseku 1 sa nevzťahuje na tieto výrobky:

— rybiu múčku určenú na kŕmenie iných zvierat než prežúvavcov pri použití kontrolných opatrení, ktoré sú stanovené podľa postupu uvedeného v článku 17 smernice 89/662/EHS…,

7 — Smernica stanovujúca veterinárne predpisy na likvidáciu a spracovávanie živočíšneho odpadu, jeho uvádzanie na trh a na ochranu pred patogénmi v krmivách živočíšneho alebo rybieho pôvodu, ktorá mení a dopĺňa smernicu 90/425/EHS [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 363, s. 51).

8 — Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren (*Nederlandse Staatscourant*, 2000, č. 239, ďalej len „prechodná vnútroštátna právna úprava“).

— želatínu z iných zvierat ako prežúvavcov na obaľovanie prídavných látok…,

— fosforečnan vápenatý a hydrolyzované bielkoviny, ak boli vyrobené za podmienok, ktoré sú stanovené v článku 17 smernice 89/662/EHS,

— mlieko a mliečne výrobky.“

14. Článok 3 prechodnej právnej úpravy stanovuje:

„1. Bez toho, aby bol dotknutý článok 2, sa od 1. januára 2001 zakazuje:

a) kŕmiť hospodárske zvieratá spracovanými živočíšnymi bielkovinami;

b) vyvážať spracované živočíšne bielkoviny alebo ich dovážať;

c) používať alebo skladovať spracované živočíšne bielkoviny v podnikoch, v ktorých sa chovajú hospodárske zvieratá, a v podnikoch, ktoré krmivá pre hospodárske zvieratá vyrábajú, obchodujú s nimi, skladujú ich alebo ich odosielajú.

2. Do 1. marca 2001 zákaz podľa odseku 1 písm. c) neplatí pre držiteľa alebo vlastníka spracovaných živočíšnych bielkovín, ktorý bez meškania oznámi Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees [(štátna inšpekcia pre dobytok a mäso)] druh, množstvo a miesto skladovania existujúcich spracovaných živočíšnych bielkovín a akúkoľvek zmenu ich druhu, množstva a miesta uskladnenia.“

15. Podľa článku 4 prechodnej právnej úpravy táto úprava nadobúda účinnosť 15. decembra 2000.

II — Skutkový stav a konanie vo veci samej

16. Dňa 27. júna 1994 prijala Komisia rozhodnutie 94/381, ktorého hlavným cieľom bolo zakázať používanie bielkovín pochádzajúcich z tkanív cicavcov na kŕmenie prežúvavcov. Článok 1 ods. 2 tohto rozhodnutia však oprávňoval členské štáty, ktoré zavedú systém umožňujúci rozlíšiť medzi živočíšnymi bielkovinami pochádzajúcimi z prežúvavcov a bielkovinami pochádzajúcimi z iných druhov zvierat ako prežúvavcov, povoliť kŕmenie prežúvavcov bielkovinami pochádzajúcimi z iných druhov zvierat ako prežúvavcov.

17. Keďže boli zistené prípady BSE pri zvieratách narodených po nadobudnutí účinnosti rozhodnutia 94/381, vedecký riadiaci výbor vydal 27. a 28. novembra 2000 stanovisko, v ktorom po prvýkrát potvrdil „riziko zvýšenej nákazy pri kŕmení hovädzieho dobytka krmivami určenými pre iné zvieratá a obsahujúcimi živočíšne bielkoviny, ktoré môžu byť nakazené pôvodcom BSE“ a odporúčal prijatie nových opatrení.

18. Dňa 4. decembra 2000 Rada Európskej únie v dôsledku toho prijala rozhodnutie 2000/766, ktorým zakázala používanie spracovaných živočíšnych bielkovín na kŕmenie zvierat, ktoré sú držané, kŕmené alebo chované na výrobu potravín. V súlade s článkom 4 malo toto rozhodnutie nadobudnúť účinnosť 1. januára 2001 a malo byť v platnosti šesť mesiacov. Tento zákaz bol doplnený viacerými výnimkami, z ktorých sa jedna výnimka vzťahovala na používanie rybej múčky na kŕmenie iných zvierat ako prežúvavcov a druhá na používanie fosforečnanu vápenatého. Zákaz pokrýval uvádzanie spracovaných živočíšnych bielkovín na trh, obchod s nimi, ich dovoz z tretích krajín a ich vývoz do tretích krajín [9] a bol opatrený povinnosťou stiahnuť ich z trhu, distribučných kanálov a zo skladov v poľnohospodárskych podnikoch. [10]

19. O štyri dni neskôr, 8. decembra 2000, prijal holandský minister poľnohospodárstva, ochrany prírody a rybolovu prechodnú vnútroštátnu právnu úpravu. Článok 2 ods. 1 uvedenej právnej úpravy zakazoval vyrábať, spracovávať, prijímať, dodávať, prepravovať, ponúkať na predaj, kupovať alebo predávať spracované živočíšne bielkoviny určené na kŕmenie hospodárskych zvierat. Jej článok 2 ods. 2 stanovil výnimky z tohto zákazu najmä vo vzťahu k rybej múčke a fosforečnanu vápenatému, ktorých uplatňovanie sa však viazalo na prijatie kontrolných opatrení podľa rozhodnutia 2000/766.

20. Podľa článku 4 stanovila holandská prechodná právna úprava nadobudnutie účinnosti 5. decembra 2000, teda pätnásť dní pred nadobudnutím účinnosti rozhodnutia 2000/766. Táto právna úprava bola oznámená Komisii 10. januára 2001.

21. Z odôvodnenia prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy vyplýva, že jej predčasným uplatňovaním sa malo dosiahnuť ukončenie existujúcich a už ukončených procesov výroby a hospodárstvu tak mali byť ušetrené náklady a námaha, ktoré by vznikli tým, že by

9 — Článok 3 ods. 1 písm. a) rozhodnutia 2000/766.

10 — Článok 3 ods. 1 písm. b) rozhodnutia 2000/766.

prípadné dodané a spracované produkty museli byť od 1. januára 2001 stiahnuté z trhu.

22. Nakoniec 29. decembra 2000 prijala Komisia rozhodnutie 2001/9, ktoré stanovilo podmienky používania rybej múčky a fosforečnanu vápenatého na kŕmenie zvierat.

23. Žalované vo veci samej, ktoré sú výrobcami krmív pre zvieratá, a to Denkavit Nederland BV, Cehave Landbouwbelang Voeders BV, Arie Block BV, alebo distribútori prvotných surovín do krmív pre zvieratá, a to Internationale Handelsmaatschappij „Demeter" BV[11], napadli platnosť prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy na Rechtbank te 's-Gravenhage (Holandsko). Dovolávali sa najmä toho, že prechodnou vnútroštátnou právnou úpravou im bol v období od 15. decembra 2000 do 1. januára 2001 uložený zákaz týkajúci sa krmív, ktorý presahoval rámec opatrení podľa rozhodnutia 94/381. Subsidiárne tvrdili, že prechodná vnútroštátna právna úprava bola protiprávna, pretože im v tomto období uložila zákaz týkajúci sa fosforečnanu vápenatého, rybej múčky a krmív, ktoré neobsahovali iné živočíšne bielkoviny ako fosforečnan vápenatý a/alebo rybiu múčku.

24. Takisto zamýšľajú domáhať sa náhrady škody, ktorú im spôsobilo nadobudnutie účinnosti prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy tým, že im bola predčasne znížená hodnota ich zásob živočíšnych bielkovín, ktoré by mohli byť za normálnych okolností používané od 15. decembra do 31. decembra 2000.

25. Rechtbank te's-Gravenhage týmto návrhom žalovaných vo veci samej vyhovel. Na základe zistenia, že článok 4 rozhodnutia 2000/766 stanovil jeho nadobudnutie účinnosti 1. januára 2001, vyvodil záver, že opatrenia zákazu nemali nadobudnúť účinnosť ani skôr, ani neskôr ako 1. januára 2001.

III — Prejudiciálne otázky

26. V rámci odvolania podaného Holandským kráľovstvom proti tomuto rozsudku Rechtbank te's-Gravenhage podal Gerechtshof 's-Gravenhage (Holandsko) na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania o nasledujúcej prejudiciálnej otázke:

„Má sa právo Spoločenstva, najmä smernica 90/425/EHS, rozhodnutie 94/381/ES a rozhodnutie 2000/766/ES vykladať v tom zmysle,

11 — Ďalej len spoločne „žalované vo veci samej".

že taký vnútroštátny zákaz, ako je zákaz uvedený v článku 2 prechodnej právnej úpravy, ktorá z dôvodu ochrany proti BSE zakazuje výrobu a obchod so spracovanými živočíšnymi bielkovinami určenými na kŕmenie hospodárskych zvierat, je nezlučiteľný s týmito predpismi, ak takýto vnútroštátny zákaz

— nadobudol účinnosť už 15. decembra 2000 (teda skôr než rozhodnutie 2000/766/ES) a

— prechodne sa (až do prijatia rozhodnutia [2001/9/ES] [12] z 29. decembra 2000) vzťahoval taktiež na rybiu múčku a fosforečnan vápenatý?“

27. Súdny dvor vyzval žalované vo veci samej, vlády členských štátov, ktoré podali pripomienky, Holandské kráľovstvo, Spolkovú republiku Nemecko a Švédske kráľovstvo, ako aj Komisiu, aby na pojednávaní, ktoré sa konalo 7. septembra 2010, odpovedali na niekoľko otázok.

12 — Prejudiciálna otázka vo svojej druhej zarážke uvádza rozhodnutie 2000/766, ale je zrejmé, že ide o omyl v písaní a že je potrebné ho chápať ako rozhodnutie 2001/9.

IV — Úvodné poznámky

28. Žalované vo veci samej sa domnievajú, že prejudiciálna otázka si vyžaduje kladnú odpoveď. Právna úprava Únie sa podľa žalovaných má vykladať v tom zmysle, že bráni holandskej vnútroštátnej právnej úprave, v ktorej ide o predčasný zákaz živočíšnych bielkovín alebo dočasný zákaz rybej múčky a fosforečnanu vápenatého.

29. Členské štáty, ktoré podali pripomienky, sa naopak domnievajú, že na obe časti prejudiciálnej otázky je potrebné odpovedať záporne. Komisia s týmto stanoviskom súhlasí, vnútroštátnemu súdu však zveruje úlohu overiť, či je prechodná vnútroštátna právna úprava nevyhnutná a primeraná.

30. Z dôvodov, ktoré objasním v nasledujúcich úvahách, sa domnievam, že je vhodné preskúmať prejudiciálnu otázku takým spôsobom, že v rámci prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy budeme rozlišovať medzi predčasným zákazom spracovaných živočíšnych bielkovín a dočasným zákazom rybej múčky a fosforečnanu vápenatého.

V — O právomoci členského štátu vydať predčasný zákaz používania spracovaných živočíšnych bielkovín

31. Členské štáty, ktoré podali pripomienky, ako aj Komisia sa spoločne domnievajú, že právo Únie nebráni prijatiu prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy, a predkladajú dve rôzne domnienky. Podľa prvej domnienky právna úprava Únie nebola vyčerpávajúca, a preto nebola dotknutá právomoc členských štátov prijať také opatrenia, ako je vnútroštátna právna úprava. [13] Podľa druhej domnienky bolo možné prechodnú vnútroštátnu právnu úpravu považovať za ochranné opatrenia podľa článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425. [14] Žalované vo veci samej na jednej strane uvádzajú, že smernicou 90/425 a rozhodnutím 94/381 sa dosiahla úplná harmonizácia, ktorá zbavila členské štáty akejkoľvek právomoci prijať také opatrenia, ako je prechodná vnútroštátna právna úprava. Na druhej strane zastávajú názor, že materiálne a formálne podmienky, na ktoré sa viazalo prijatie ochranných opatrení v zmysle článku 10 ods. 1 smernice 90/425, neboli splnené.

32. Na úvod je potrebné uviesť, že prijatie prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy nemôže spadať simultánne pod oba prípady. Otázky, ktoré predložil vnútroštátny súd, ma nabádajú k tomu, aby som sa postupne venoval obom otázkam, ktoré sa od seba veľmi odlišujú. Prvá otázka sa týka toho, či v prípade, ak nie je právo Únie v danej oblasti harmonizované, majú členské štáty právomoc prijať také opatrenia, ako je prechodná holandská právna úprava, na základe ustanovení Zmluvy ES, a presnejšie v čase skutkového stavu vo veci samej podľa článku 30 ES. [15] Len v prípade zápornej odpovede, teda za predpokladu, že prechodná vnútroštátna právna úprava bola prijatá v harmonizovanej oblasti, vzniká druhá otázka, a to, či táto právna úprava spadá pod predpoklady podľa článku 10 ods. 1 smernice 90/425.

A — *O existencii zostatkovej právomoci členských štátov zakázať používanie spracovaných živočíšnych bielkovín*

33. Ako som už uviedol, žalované vo veci samej sa domnievajú, že právna úprava prijatá Európskou úniou v oblasti kŕmenia zvierat

13 — Toto stanovisko zastáva najmä švédska vláda, holandská vláda ho zastáva len subsidiárne. Ako uvidíme neskôr, Komisia takisto kladie túto otázku, ale detailnejším spôsobom.

14 — Toto stanovisko zastáva Komisia, ako aj vlády členských štátov, ktoré podali pripomienky.

15 — Pozri v tejto súvislosti dvanáste odôvodnenie smernice 90/425, ktoré spresňuje, že „z pohľadu súčasného stavu harmonizácie a do obdobia, než sa prijmú predpisy spoločenstva, zvieratá a výrobky, ktoré nie sú predmetom harmonizovaných predpisov, by mali spĺňať požiadavky štátu určenia za predpokladu, že sú v súlade s článkom 36 zmluvy (teraz článok 30 ES)“.

je vyčerpávajúca a že členské štáty po prijatí rozhodnutia 94/381 už nemôžu prijať iné opatrenia než opatrenia stanovené uvedenou smernicou. Keďže toto rozhodnutie povoľovalo používanie spracovaných živočíšnych bielkovín na kŕmenie iných zvierat ako prežúvavcov, členské štáty neboli oprávnené zakázať ich.

34. Holandská a švédska vláda naopak uvádzajú, že daná oblasť nebola predmetom úplnej harmonizácie. Keďže rozhodnutie 94/381 sa vzťahovalo len na používanie bielkovín pochádzajúcich z tkanív cicavcov na kŕmenie prežúvavcov, členské štáty mali právomoc prijať opatrenia týkajúce sa iného predmetu.

35. Komisia sa takisto domnieva, ale odlišným spôsobom, že vzhľadom na to, že rozhodnutím 94/381 bolo zakázané len používanie bielkovín pochádzajúcich z tkanív cicavcov na kŕmenie prežúvavcov, nie je možné predpokladať, že ním bola dosiahnutá úplná harmonizácia opatrení na boj proti BSE na úrovni Spoločenstva. Toto stanovisko je však prijímané v rámci úvah, ktoré sa snažia preukázať, že prechodná vnútroštátna právna úprava predstavuje ochranné opatrenie v zmysle článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425.

36. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor už mal príležitosť rozhodnúť, že smernicou 90/425 bola dosiahnutá úplná harmonizácia opatrení na ochranu proti šíreniu chorôb, ktoré by mohli predstavovať vážne nebezpečenstvo pre zvieratá alebo zdravie ľudí, presným vymedzením povinností a príslušných úloh členských štátov a Komisie v tejto oblasti. [16]

37. Súdny dvor v už citovanom rozsudku Komisia/Portugalsko uviedol, že jedine Komisia mala podľa článku 10 smernice 90/425 právomoc prijať potrebné opatrenia na boj proti akýmkoľvek vážnym nebezpečenstvám pre zvieratá alebo zdravie ľudí. Uvedená smernica ponechávala členským štátom len možnosť prijať preventívne opatrenia stanovené právnou úpravou Únie, ak by počas kontroly zistili chorobu, alebo zo závažných dôvodov ochrany zdravia prijať ochranné opatrenia prísne obmedzené len do času, kým Komisia prijme opatrenia. Na základe uvedeného Súdny dvor vyvodil, že takto nastavený ochranný mechanizmus neumožňoval členskému štátu dočasne vydať všeobecný zákaz dovozu zvierat z iného členského štátu.

38. V záujme vybudovania vnútorného trhu bolo teda cieľom smernice 90/425 zabezpečiť voľný pohyb živých zvierat a výrobkov, na

16 — Rozsudok z 26. mája 1993, Komisia/Portugalsko, C-52/92, Zb. s. I-2961, body 9 a 19.

ktoré sa vzťahujú smernice vymenované v jej prílohe A, úplnou a vyčerpávajúcou úpravou veterinárnych a zootechnických kontrol vykonávaných pri obchode v Spoločenstve, ako to vyplýva z vyššie uvedenej judikatúry. Ochranný mechanizmus zavedený článkom 10 smernice 90/425 teda odňal členským štátom ich právomoc vydať samostatné zákazy vo vzťahu k zvieratám a výrobkom spadajúcim do jej pôsobnosti.

39. Otázka, ktorá vzniká v prejednávanej veci, je teda skôr otázkou, či výrobky uvedené v prechodnej vnútroštátnej právnej úprave spadajú do pôsobnosti smernice 90/425, než otázkou úplnosti harmonizácie dosiahnutej smernicou 90/425. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že ak Súdny dvor vo svojom už citovanom rozsudku Komisia/Portugalsko uviedol, že harmonizácia vykonaná v tejto oblasti je úplná, konštatoval to preto, aby v prejednávanej veci vylúčil uplatniteľnosť článku 30 ES. Inými slovami, predmetná harmonizácia sa považovala za úplnú v tom zmysle, a podľa mňa jedine v tom zmysle, že členské štáty už nemohli odôvodniť prijatie zákazov alebo reštriktívnych opatrení mimo ochranného mechanizmu zavedeného smernicou 90/425 pre všetky zvieratá alebo výrobky, na ktoré sa táto smernica vzťahuje.

40. Treba mať stále na pamäti, že predmetom smernice 90/425 je, ako vyplýva z jej odôvodnenia č. 2, odstránenie veterinárnych a zootechnických prekážok rozvoja obchodu s príslušnými zvieratami a výrobkami živočíšneho pôvodu v Spoločenstve, aby sa zaručilo harmonické fungovanie spoločnej organizácie trhu. Inými slovami, liberalizácia obchodu so zvieratami a výrobkami predstavuje zásadu a zákaz tohto obchodu, najmä z dôvodov ochrany verejného zdravia, predstavuje výnimku, a nie naopak.

41. V dôsledku toho je potrebné určiť, či živočíšne bielkoviny uvedené v prechodnej vnútroštátnej právnej úprave spadajú do pôsobnosti smernice 90/425. V prípade, ak by do tejto pôsobnosti nespadali, potom treba uznať, že členské štáty boli oprávnené prijať také opatrenie, ako je uvedená právna úprava, s výhradou, že sa musí považovať za odôvodnenú podľa článku 30 ES. Ak by do pôsobnosti tejto smernice spadali, potom by bolo vhodné určiť, či členské štáty mohli prijať také opatrenie, ako je prechodná vnútroštátna právna úprava.

42. Táto otázka je dôležitá, keďže rozhodnutia 94/381 a 2000/766 boli prijaté práve na základe článku 10 ods. 4 smernice 90/425, pričom prvé z nich bolo prijaté Komisiou a druhé Radou. Možno teda dospieť k záveru,

že vo vzťahu k obom inštitúciám živočíšne bielkoviny, či už pochádzajú z cicavcov alebo nie, patria do pôsobnosti smernice 90/425. Práve toto jasne vyplýva z pripomienok Komisie, ktorá sa domnieva, že prechodná vnútroštátna právna úprava je ochranným opatrením, ktoré môžu členské štáty prijať podľa článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425. Ako to však presne je?

43. V skutočnosti stanovenie pôsobnosti smernice 90/425 je omnoho ťažšie, než by sa na prvý pohľad zdalo. V tejto súvislosti treba trvať na tom, že smernica 90/425 sa vzťahuje len na zvieratá a výrobky, ktoré boli predmetom harmonizovaných pravidiel,[17] ktoré sú vymenované v jej prílohe A. Príloha B smernice 90/425 však okrem zvierat a výrobkov, ktoré nie sú predmetom harmonizácie, ale obchod s nimi bude predmetom kontrol upravených touto smernicou, zahŕňa „odpad (patogény) [živočíšny odpad spracovaný ako prísady do krmív – *neoficiálny preklad*]“. Inými slovami, aj keby sa mal vyvodiť záver, že výrobky uvedené v prechodnej vnútroštátnej právnej úprave nepatria do vecnej pôsobnosti smernice 90/425, je potrebné položiť si aj otázku, či by sa mohli považovať za živočíšny odpad spracovaný ako prísady do krmív, a tak patriť do funkčnej pôsobnosti tejto smernice. No prvou otázkou, ktorú si v tejto súvislosti treba položiť, je otázka, aké boli presne výrobky uvedené v prechodnej vnútroštátnej právnej úprave.

44. Rozhodnutie 94/381 zakazuje jedine používanie bielkovín pochádzajúcich z tkanív cicavcov na kŕmenie prežúvavcov. Rozhodnutie 2000/766 zakazuje používanie všetkých spracovaných živočíšnych bielkovín na kŕmenie všetkých hospodárskych zvierat určených na výrobu potravín. Potom treba predpokladať, že prechodná vnútroštátna právna úprava rozšírila zákaz podľa rozhodnutia 94/381 na používanie na jednej strane bielkovín pochádzajúcich z tkanív cicavcov na kŕmenie iných zvierat ako prežúvavcov a na druhej strane bielkovín pochádzajúcich z tkanív iných zvierat ako cicavcov na kŕmenie prežúvavcov alebo iných zvierat ako prežúvavcov.

45. Ani Komisia, ani členské štáty, ktoré podali pripomienky, ani žalované vo veci samej sa presne a podrobne k tomuto bodu nevyjadrili. Nakoniec teda možno predpokladať, že spracované živočíšne bielkoviny uvedené

17 — Pozri dvanáste odôvodnenie smernice 90/425.

v rozhodnutiach 94/381 a 2000/766 boli začlenené do vecnej pôsobnosti smernice 90/425 oboma samotnými rozhodnutiami [18] bez toho, aby to spôsobilo právne následky. Obe tieto rozhodnutia sa totiž stali konečnými a v každom prípade ich platnosť nebola nikdy nikým spochybnená.

46. V skutočnosti zastávam názor, že situácia v prejednávanej veci určite spadá do pôsobnosti smernice 90/425 napriek tomu, že sa to dá veľmi ťažko jednoznačne a presne preukázať vzhľadom na to, že právna úprava, ktorá by sa mohla uplatňovať na spracované živočíšne bielkoviny, je zložitá, že o týchto bielkovinách sa uvažuje ako o živočíšnom odpade alebo ako o zložkách krmív, alebo že sa uvažuje o zákaze, ktorý sa na ne vzťahoval v prejednávanej veci.

47. Predovšetkým článok 13 smernice 90/677, ktorý mení a dopĺňa prílohu A smernice 90/425, stanovil, že dotknuté výrobky musia podliehať pravidlám veterinárnych kontrol a prípadne ochranným opatreniam zavedeným smernicou 90/425. Podľa jej článku 1 cieľom smernice 90/667 je stanoviť na jednej strane hygienické a zdravotné predpisy, ktoré upravujú odstraňovanie a/alebo spracúvanie živočíšneho odpadu na účely zničenia patogénnych látok, ktoré môžu obsahovať, ako aj výrobu krmív živočíšneho pôvodu metódami, ktoré zabránia výskytu prípadných patogénnych látok v týchto krmivách, a na druhej strane, pravidlá uvádzania živočíšneho odpadu určeného na iné použitie ako na ľudskú spotrebu na trh. Článok 2 ods. 1 tejto smernice vymedzuje živočíšny odpad ako „telá alebo časti tiel uhynutých zvierat alebo rýb, alebo výrobky živočíšneho pôvodu, ktoré nie sú určené na priamu ľudskú konzumáciu, s výnimkou zvieracích fekálií a kuchynský odpadu“ [*neoficiálny preklad*].

48. Ďalej článok 7 ods. 2 smernice Rady 92/118/EHS zo 17. decembra 1992 [19] takisto stanovil, že článok 10 smernice 90/425 sa použije na výrobky, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, teda na výrobky živočíšneho pôvodu, na ktoré sa v súvislosti s veterinárnymi a zdravotnými požiadavkami na obchodovanie s nimi a na ich dovoz do Spoločenstva nevzťahujú osobitné právne predpisy Spoločenstva uvedené v prílohe A kapitole I k smerni-

18 — Odôvodnenie č. 1 rozhodnutia 2000/766, ktoré uvádza, že „pravidlá Spoločenstva v oblasti kontroly niektorých spracovaných živočíšnych bielkovín používaných na kŕmenie prežúvavcov nadobudli účinnosť v júli 1994“ [*neoficiálny preklad*], by mohlo byť chápané v tomto zmysle.

19 — Smernica, ktorou sa stanovujú veterinárne a zdravotné požiadavky na obchodovanie s výrobkami, na ktoré sa nevzťahujú takéto požiadavky ustanovené v osobitných právnych predpisoch uvedených v prílohe A (I) k smernici 89/662/EHS a pokiaľ ide o patogény, k smernici 90/425/EHS, a na ich dovoz do spoločenstva (Ú. v. ES L 62, 1993, s. 49; Mim. vyd. 03/014, s. 51).

ci 89/662/EHS, a v súvislosti patogénmi, na ktoré sa nevzťahuje smernica 90/425/EHS. Článok 2 ods. 1 písm. e) smernice 92/118 poskytuje na úrovni Spoločenstva okrem iného prvú definíciu spracovanej živočíšnej bielkoviny určenej na kŕmenie zvierat a definuje ju ako „živočíšnu bielkovinu, ktorá bola spracovávaná tak, aby bola pripravená na priame použitie ako krmivo alebo zložka krmiva pre zvieratá“, a do ktorej patrí okrem iného „rybia múčka“.

49. Napokon je potrebné poukázať na to, že spomedzi rôznych aktov, ktoré upravujú krmivá [20], a ktoré svedčia o tom, že v tejto oblasti je pokročilá harmonizácia, určite prináša časť odpovede na otázku, ktorou sa zaoberám, rozhodnutie Komisie 91/516/EHS z 9. septembra 1991. [21] Toto rozhodnutie totiž stanovuje zoznam zložiek, ktorých používanie je v kŕmnych zmesiach určených pre zvieratá zakázané. Živočíšne bielkoviny pochádzajúce z cicavcov sa nenachádzali na zozname zložiek, ktorých používanie je v kŕmnych zmesiach určených pre zvieratá zakázané pred zmenou a doplnením tohto rozhodnutia rozhodnutím Komisie 97/582/ES z 28. júla 1997 [22]. Práve toto posledné menované rozhodnutie po prvýkrát potvrdzuje nevyhnutnosť zahrnúť do tohto zoznamu „Bielkoviny získané z tkanív cicavcov ako zložka kŕmnych zmesí pre prežúvavce“. Šieste odôvodnenie tohto rozhodnutia v tejto súvislosti uvádza, že toto zahrnutie do zoznamu je nevyhnutné „z praktických dôvodov a kvôli právnej konzistentnosti“ zákazu, ktorý obsahuje rozhodnutie 94/381.

50. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že až do okamihu prijatia rozhodnutia 2000/766 4. decembra 2000 nebolo podľa môjho názoru možné, aby členský štát zakázal pri výkone svojich zostatkových právomocí používanie bielkovín pochádzajúcich z tkanív cicavcov na kŕmenie iných zvierat ako prežúvavcov, ani používanie bielkovín pochádzajúcich z tkanív iných zvierat ako cicavcov na kŕmenie prežúvavcov alebo iných zvierat ako prežúvavcov, mimo mechanizmu zavedeného článkom 10 smernice 90/425.

20 — Bez nároku na úplnosť možno citovať napríklad smernicu Rady 79/737/EHS z 2. apríla 1979 o obchodovaní s kŕmnymi zmesami (Ú. v. ES L 86, s. 30; Mim. vyd. 03/004, s. 50) a smernicu Rady 96/25/ES z 29. apríla 1996 o obehu kŕmnych surovín, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 70/524/EHS, 74/63/EHS, 82/471/EHS a 93/74/EHS a ktorou sa zrušuje smernica 77/101/EHS (Ú. v. ES L 125, s. 35; Mim. vyd. 03/019, s. 96).

21 — Rozhodnutie, ktorým sa stanovuje zoznam zložiek, ktorých používanie v kŕmnych zmesiach je zakázané [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 281, s. 23).

22 — Rozhodnutie, ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie 91/516 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 237, s. 39).

B — *O právomoci členských štátov zakázať používanie spracovaných živočíšnych bielkovín na základe ochranného mechanizmu zriadeného článkom 10 smernice 90/425, ktorý povoľuje prijatie vnútroštátnych ochranných opatrení*

51. Možno sa napriek tomu domnievať, že prechodná vnútroštátna právna úprava spadá pod predpoklady článku 10 ods. 1 smernice 90/425?

52. Holandská, nemecká a švédska vláda tvrdia, že prechodná vnútroštátna právna úprava predstavuje ochranné opatrenie v zmysle článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425 a že v tejto súvislosti spĺňa nevyhnutné podmienky. Po prvé BSE predstavuje vážne nebezpečenstvo pre zdravie ľudí alebo zvierat, takže existujú vážne dôvody na ochranu verejného zdravia alebo zdravia zvierat. Po druhé Komisia v deň nadobudnutia účinnosti prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy ešte neprijala opatrenia, takže táto úprava bola prijatá skôr, než boli prijaté opatrenia. Po tretie prechodná vnútroštátna právna úprava je ochranným opatrením. Po štvrté bola oznámená Komisii, pričom omeškanie, ku ktorému pri tomto oznámení došlo, nemá vplyv na jeho platnosť.

53. Komisia sa domnieva, že rozhodnutie 2000/766 nie je možné vykladať v tom zmysle, že zakazuje členským štátom prijať pred 1. januárom 2000 na základe článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425 ochranné opatrenia proti BSE týkajúce sa výroby a obchodovania so spracovanými živočíšnymi bielkovinami určenými na kŕmenie hospodárskych zvierat. Okolnosť, že Holandské kráľovstvo jej len s omeškaním oznámilo opatrenia prijaté v prechodnej vnútroštátnej právnej úprave, čím porušilo ustanovenia článku 10 ods. 1 piateho pododseku smernice 90/425, nemá vplyv na právomoc uvedeného členského štátu na prijatie takýchto opatrení. Okrem iného sa domnieva, že je úlohou vnútroštátneho súdu určiť, či je predmetná právna úprava odôvodnená a primeraná.

54. Pri prijímaní ochranných opatrení musia členské štáty v súlade s judikatúrou Súdneho dvora dodržiavať ciele sledované platnou právnou úpravou Únie, ako aj všeobecné zásady práva Únie, ako sú zásada proporcionality a oznamovacia povinnosť stanovená v článku 10 ods. 1 smernice 90/425. [23]

23 — Rozsudok z 10. marca 2005 Tempelman a van Schaijk, C-96/03 a C-97/03, Zb. s. I-1895, bod 52.

55. V prvom rade je teda potrebné preskúmať, či prechodná vnútroštátna právna úprava spĺňala podmienky stanovené v článku 10 ods. 1 smernice 90/425 vykladané vo svetle cieľov sledovaných touto smernicou.

56. Ak predpokladáme, že odpoveď na túto prvú otázku je kladná, potom je po druhé potrebné preskúmať, či bola v súlade so všeobecnými zásadami Únie, a konkrétne so zásadou proporcionality. Nakoniec po tretie je potrebné položiť si otázku o rozsahu oznamovacej povinnosti uvedenej v článku 10 ods. 1 smernice 90/425, ako aj o následkoch jej prípadného porušenia členským štátom.

57. Ide o postup pozostávajúci z troch krokov, ktorý Súdny dvor prijal vo svojom rozsudku Lennox [24], avšak v inom poradí.

1. Dodržanie podmienok uvedenia do prevádzky ochranného mechanizmu podľa článku 10 ods. 1 smernice 90/425

58. Najprv je potrebné spresniť, že diskusie sa v podstate týkajú otázky, či sa na prechodnú právnu úpravu vzťahuje článok 10 ods. 1 štvrtý pododsek smernice 90/425. Jedine holandská vláda sa v týchto pripomienkach zaoberala otázkou, či právna úprava mohla tiež alternatívne alebo súčasne spadať pod článok 10 ods. 1 druhý pododsek smernice 90/425.

59. V prejednávanej veci sa domnievam, že prechodná vnútroštátna právna úprava nemohla byť prijatá v rozpore s podmienkami stanovenými v článku 10 ods. 1 štvrtom pododseku smernice 90/425, ale že nie je zbytočné v skratke preskúmať takto preukázané rozlišovanie medzi členským štátom odoslania a členským štátom určenia.

a) O rozlišovaní medzi členským štátom odoslania a členským štátom určenia

60. Oba tieto pododseky, ktoré stanovujú rozlišovanie medzi členským štátom odoslania, teda štátom, z ktorého sa zvieratá alebo výrobky odosielajú, a členským štátom určenia, teda štátom, do ktorého sa zvieratá a výrobky odosielajú, stanovujú možnosť členského štátu prijať vnútroštátne opatrenia jednej alebo druhej povahy, ale za podmienok a v súlade so spôsobmi, ktoré nie sú rovnaké, pretože je za normálnych okolností dôležité ohraničiť situácie spadajúce do ich pôsobnosti.

24 — Rozsudok z 3. júla 2003, C-220/01, Zb. s. I-7091, body 71 až 82.

61. Holandská vláda v tejto súvislosti uvádza, že toto rozlišovanie nie je v prejednávanej veci relevantné, keďže prechodná vnútroštátna právna úprava nemala právne upraviť obchod v rámci Spoločenstva, ale všeobecnejšie, výrobu a uvádzanie krmív na trh. Prechodná vnútroštátna právna úprava bola teda prijatá Holandským kráľovstvom v jeho postavení ako členského štátu odoslania a zároveň členského štátu určenia. V každom prípade, keďže členské štáty disponujú väčším manévrovacím priestorom na základe druhého pododseku tohto článku 10 ods. 1 ako na základe štvrtého pododseku tohto článku 10 ods. 1, dôvody ich zásahu ako členského štátu určenia tým skôr odôvodňujú ich zásah ako členského štátu odoslania.

b) O podmienkach prijímania ochranných opatrení na základe článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425

62. Hneď na začiatku musím zdôrazniť, že vôbec nemôžem súhlasiť s analýzou holandskej vlády. Vnútroštátne opatrenie môže byť prípustné z hľadiska článku 10 ods. 1 druhého pododseku smernice 90/425 a nemusí byť prípustné z hľadiska článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku uvedenej smernice. Rozlíšenie sa teda môže ukázať ako rozhodujúce pre členský štát.

64. Prijímanie ochranných opatrení na základe článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425 členským štátom sa viaže na niekoľko podmienok. Po prvé v súlade s článkom 10 ods. 1 prvým pododsekom smernice 90/425 je takýto zásah možný len vtedy, ak „by na jeho území prepukli okrem nákaz… akékoľvek zoonózy, choroby alebo iné príčiny, ktoré by pravdepodobne predstavovali vážne riziko pre zdravie zvierat alebo zdravie ľudí“. Ďalej článok 10 ods. 1 štvrtý pododsek smernice 90/425 povoľuje, aby jedine „členské štáty určenia“ prijímali „ochranné opatrenia“,

63. V prejednávanej veci je však rozlíšenie v skutočnosti menej významné vzhľadom na rozsah prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy. Zákaz, ktorý obsahovala, sa totiž dotýkal vývozu, ako aj dovozu krmív, čiže mohol sa považovať jednak za opatrenie prijaté členským štátom odoslania a jednak za opatrenie prijaté členským štátom určenia. Z tohto hľadiska je možné okrem iného zdôrazniť, že dodržanie podmienok prijímania ochranných opatrení členským štátom určenia stanovených v článku 10 ods. 1 štvrtom pododseku smernice 90/425 má osobitný význam pre vývozcov usadených v iných členských štátoch.

ktoré sa môžu týkať len „fariem, stredísk alebo organizácií v prípade epizoocie vo vzťahu k ochrannému pásmu, upravené predpismi spoločenstva“ a „pokiaľ sú na to závažné dôvody týkajúce sa zdravia zvierat alebo ľudí“. Nakoniec tieto opatrenia sa môžu prijímať len dovtedy, „než budú prijaté opatrenia“ v súlade s článkom 10 ods. 4 tejto smernice.

65. Tieto rôzne podmienky nepochybne nemôžu mať rovnaký význam a istotne môžu byť zoskupené podľa logických vzťahov, ktoré medzi sebou navzájom nadväzujú. Zjednodušene možno povedať, že opatrenia, ktoré môžu byť prijaté členskými štátmi určenia, musia spočívať na dvojitom zistení, a to na existencii nebezpečenstva a existencii naliehavosti pri súčasnej absencii zásahu príslušných orgánov Únie, a musia byť primerané.

66. Zásah členských štátov určenia na základe článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425 musí byť predovšetkým založený na zistení existencie rizika, nebezpečenstva pre zdravie ľudí alebo zvierat. Ďalej musí vykazovať ochrannú povahu, teda musí spĺňať požiadavky naliehavosti tým, že napraví dočasne neupravenú situáciu na úrovni Spoločenstva, ktorá by však mala byť upravená. Nakoniec musí byť primeraný, teda zostávať v medziach toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, ktorým je čeliť v naliehavosti zistenému nebezpečenstvu.

67. Taký je určite zmysel podmienky, podľa ktorej ochranné opatrenia sa môžu týkať len „fariem, stredísk alebo organizácií“ alebo v prípade epizoocie „vo vzťahu k ochrannému pásmu, upravené predpismi spoločenstva“, ktorá sa nemôže viazať na zistenie nebezpečenstva, ani na zistenie naliehavosti.

68. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že otázka, či pôsobnosť prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá obsahuje všeobecný zákaz zasahujúci všetky výrobné a distribučné okruhy krmív, nepresahuje medze článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425, nebola riešená Komisiou, ani členskými štátmi, ktoré podali pripomienky, dokonca ani žalovanými vo veci samej. Ani sám Súdny dvor nikdy k tejto otázke nezaujal stanovisko.

69. Možno sa však domnievať, že neexistencia diskusie k tejto téme nemá žiadne dôsledky, ak uznáme, že preskúmanie dodržiavania tejto podmienky je pokryté preskúmavaním proporcionality.

i) Existencia nebezpečenstva

70. Nutnosť existencie nebezpečenstva sa predovšetkým prejavuje v podmienke stanovenej v článku 10 ods. 1 prvom pododseku smernice 90/425, podľa ktorej „ak by na jeho území prepukli okrem nákaz… akékoľvek zoonózy, choroby alebo iné príčiny, ktoré by pravdepodobne predstavovali vážne riziko pre zdravie zvierat alebo zdravie ľudí“, ktorá sa rovnako uplatňuje na prijatie ochranných opatrení Spoločenstva, ako aj v prípade ich neprijatia, na prijatie vnútroštátnych ochranných opatrení. Prejavuje sa aj v podmienke stanovenej v článku 10 ods. 1 štvrtom pododseku smernice 90/425, ktorá podmieňuje zásah členských štátov existenciou „závažných dôvodov týkajúcich sa zdravia zvierat alebo ľudí“.

71. Z tých istých dôvodov je túto dvojitú podmienku potrebné považovať v prejednávanej veci za splnenú.

72. Tak ako poznamenala Komisia, Súdny dvor rozhodol, [25] že táto podmienka môže byť splnená v prípade, „ak nové informácie značne zmenia vnímanie nebezpečenstva, ktoré choroba predstavuje“.

73. V tomto prípade, ako vyplýva z prvých troch odôvodnení rozhodnutia 2000/766, boli zistené prípady BSE pri zvieratách narodených v roku 1995, po prijatí rozhodnutia 94/381 27. júna 1994, ktoré obsahovalo prvé pravidlá Spoločenstva v oblasti kontroly spracovaných bielkovín cicavcov používaných na kŕmenie prežúvavcov. Stanovisko, ktoré v tejto súvislosti vydal vedecký riadiaci výbor 27. a 28. novembra 2000, v ktorom po prvýkrát potvrdil „riziko zvýšenej nákazy pri kŕmení hovädzieho dobytka krmivami určenými pre iné zvieratá a obsahujúcimi živočíšne bielkoviny, ktoré môžu byť nakazené pôvodcom BSE“, možno považovať za skutočnosť, ktorá značne zmenila vnímanie nebezpečenstva predstavovaného BSE.

74. Samotné prijatie rozhodnutia 2000/766, na ktoré sa výslovne vzťahovala prechodná vnútroštátna právna úprava, ktorej cieľom bolo jeho vykonanie, spočíva najmä na zistení nutnosti v rámci obozretnosti dočasne zakázať používanie všetkých živočíšnych bielkovín pri kŕmení všetkých zvierat. [26] Stanovisko vedeckého riadiaceho výboru, ktoré odôvodnilo prijatie rozhodnutia 2000/766, by

25 — Rozsudky z 5. mája 1998, National Farmers' Union a i., C-157/96, Zb. s. I-2211, body 28 až 32; Spojené kráľovstvo/Komisia, C-180/96, Zb. s. I-2265, body 51 až 53, ako aj Lennox, už citovaný, bod 72.

26 — Odôvodnenie č. 6 rozhodnutia 2000/766.

teda mohlo odôvodniť aj prijatie prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy tak, ako to vo svojich pripomienkach tvrdili holandská, nemecká a švédska vláda a Komisia.

ii) Existencia naliehavosti

75. Nutnosť existencie naliehavosti sa prejavuje v podmienke, že zásah členských štátov určenia sa na jednej strane vyznačuje „ochrannou povahou“ a na druhej strane dochádza k nemu skôr, „než budú prijaté opatrenia“.

76. Možno teda predpokladať, že prechodná vnútroštátna právna úprava, ktorá sa vyznačuje ochrannou povahou, skutočne spĺňa ochranný účel?

77. Samotným cieľom článku 2 prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy bolo zaručiť predčasné vykonanie ochranných opatrení, o ktorých rozhodla Rada, a ktoré boli predpísané v článku 3 tejto právnej úpravy. Určite je možné predpokladať, že táto forma náhlivosti bola dôsledkom obáv vyplývajúcich z naliehavosti situácie.

78. Na tomto mieste je potrebné pripomenúť, že tvrdenie žalovaných vo veci samej, podľa ktorého prechodná vnútroštátna právna úprava nesledovala cieľ ochrany zdravia ľudí a zvierat, ale čisto organizačný ciel spočívajúci v ukončení existujúcich výrobných procesov, podľa mňa neumožňuje spochybnenie tohto posúdenia. Nejde tu o rozhodnutie, či skutočné alebo oznámené ciele sledované členským štátom spĺňali požiadavky právnej úpravy Únie vychádzajúcej z existencie nebezpečenstva, ale jednoducho o rozhodnutie o existencii naliehavej nutnosti, aby členský štát zasiahol. Test, ktorý treba v tomto prípade vykonať, je relatívne jednoduchý. Spočíva len v určení, či existovali opatrenia Spoločenstva.

79. Naproti tomu len ťažko možno tvrdiť, že prechodná právna úprava bola prijatá skôr, „než budú prijaté opatrenia“, keďže opatrenia Spoločenstva boli „prijaté“ presne štyri dni predtým.

80. Je pravda, že Súdny dvor musel vyriešiť podobnú otázku týkajúcu sa rovnocenných ustanovení smernice 89/662 [27] vo svojom rozsudku Eurostock [28], v ktorom rozhodol, že „zo samotného prijatia rozhodnutia Komisie, ktoré sa nebude bezprostredne uplatňovať, nemôže pre členský štát vyplývať zákaz, aby

27 — Článok 9 ods. 1 štvrtý pododsek smernice 89/662 je formulovaný rovnako ako článok 10 ods. 1 štvrtý pododsek smernice 90/425. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že obe uvedené smernice obsahujú podobné ustanovenia, pričom smernica 90/425 dopĺňa úpravu zavedenú smernicou 89/662 s ohľadom na živé zvieratá a výrobky vyňaté z jej pôsobnosti (pozri v tejto súvislosti trináste odôvodnenie smernice 89/662).

28 — Rozsudok z 5.decembra 2000, C-477/98, Zb. s. I-10695.

sám prijal ochranné opatrenia podľa článku 9 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 89/662". Ako však zdôraznili žalované vo veci samej, skutkový stav vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok Eurostock, sa v podstatnom bode odlišuje od skutkového stavu v prejednávanej veci.

81. Vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok Eurostock, bolo totiž nadobudnutie účinnosti opatrenia Spoločenstva viackrát odložené po dobu takmer troch rokov po jeho prijatí. Okrem toho bolo vnútroštátne opatrenie prijaté až po odklade nadobudnutia účinnosti opatrenia Spoločenstva. Naproti tomu v prejednávanej veci muselo opatrenie Spoločenstva prijaté skoro po zistení nebezpečenstva nadobudnúť účinnosť menej ako s mesačným oneskorením, čo sa v skutočnosti aj udialo.

82. V každom prípade generálny advokát Mischo vo svojich návrhoch vo veci Komisia/Francúzsko [29] vo vzťahu k rovnakým ustanoveniam smernice 89/662 zaujal opačné stanovisko. Pri otázke, či členský štát môže prijať vnútroštátne ochranné opatrenie na základe článku 9 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 89/662 s cieľom posilniť ochranné opatrenie Spoločenstva prijaté na základe rovnakého ustanovenia, generálny advokát predpokladá, že táto možnosť neprichádza do úvahy. Pripomína totiž, že „v prípade, ak je členský štát nespokojný s ochranným opatrením Spoločenstva, musí ho napadnúť na súde, ktorý o ňom rozhodne. Nie je oprávnený jednostranne konať". Aj keď je táto odpoveď jednoznačná, situácia v prejednávanej veci vôbec nie je rovnaká ako situácia vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok Komisia/Francúzsko. Cieľom prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy nebolo posilniť ochranné opatrenie Spoločenstva, ale len, aspoň pokiaľ ide o predčasný zákaz, vykonať ho v predstihu, resp. urýchliť jeho vykonanie.

83. Osobne sa domnievam, že za okolností veci samej sa nemožno domnievať, že prijatie prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy spĺňalo podmienky stanovené v právnej úprave Únie, ktoré sa uplatňujú na zistenie naliehavosti. Jasnejšie povedané, zdá sa mi, že k prijatiu prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy nedošlo skôr, „než budú prijaté opatrenia", ale dlho po tom, čo boli tieto opatrenia „prijaté", a teda v rozpore s ustanoveniami článku 10 ods. 1 štvrtého pododseku smernice 90/425,

29 — Body 162 až 164 uvedených návrhov (rozsudok z 13. decembra 2001, C-1/00, Zb. s. I-9989).

a že je úlohou súdu, ktorý rozhoduje spor vo veci samej, aby z tohto vyvodil dôsledky.

84. V tejto súvislosti je potrebné upriamiť pozornosť na skutočnosť, že rozhodnutie 2000/766, prijaté 4. decembra 2000 po vydaní stanoviska riadiaceho vedeckého výboru 27. a 28. novembra 2000, nadobudlo účinnosť 1. januára 2001. Zásah Spoločenstva teda svedčí o určitej promptnosti. Pre porovnanie možno zdôrazniť, že článkom 1 rozhodnutia 94/381 bola členským štátom stanovená lehota 30 dní od jeho oznámenia na to, aby zakázali používanie bielkovín pochádzajúcich z tkanív cicavcov na kŕmenie prežúvavcov. Samotná prechodná vnútroštátna právna úprava bola prijatá 8. decembra 2000, aj keď naliehavosť situácie už bola inštitúciami Únie zohľadnená, avšak nadobudla účinnosť až 15. decembra 2000 bez toho, aby holandská vláda na základe otázky k tomuto bodu na pojednávaní poskytla akékoľvek údaje o dôvodoch tohto časového sklzu.

85. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy nie je nevyhnutné preskúmať podmienku dodržiavania zásady proporcionality. Naproti tomu, aby som mohol poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď na jeho otázku, považujem sa dôležité doplniť niekoľko spresnení, pokiaľ ide o oznamovaciu povinnosť stanovenú v článku 10 ods. 1 piatom pododseku smernice 90/425.

2. Dodržanie oznamovacej povinnosti vo vzťahu k prijatým opatreniam

86. V súlade s článkom 10 ods. 1 piatym pododsekom smernice 90/425 musia byť opatrenia prijaté členskými štátmi, tak členskými štátmi odoslania, ako aj členskými štátmi určenia, oznámené bez zbytočného odkladu Komisii a ostatným členským štátom. V prejednávanej veci bola prechodná vnútroštátna právna úprava prijatá 8. decembra 2000, ale Komisii bola oznámená až 10. januára 2001. Možno takúto lehotu 33 dní rozumne považovať za lehotu v súlade so smernicou 90/425? Ak nie, akú sankciu možno uložiť za porušenie tejto lehoty? Čo možno okrem toho vyvodiť z neexistencie akejkoľvek informácie týkajúcej sa oznámenia iným členským štátom?

87. Komisia sa rovnako ako holandská a nemecká vláda v podstate domnieva, že aj keď len veľmi ťažko možno uvažovať o tom, že k tomuto oznámeniu došlo „bezodkladne“ v zmysle smernice 90/425, toto omeškanie sa nedotýka právomoci členského štátu prijať také opatrenie, akou je prechodná vnútroštátna právna úprava, ani jeho platnosti.

88. Vo svojom už citovanom rozsudku Lennox Súdny dvor považoval za primeranú lehotu šestnásť dní. Členskému štátu položil otázku, ktorá sa dotýkala najmä predmetného

ochranného opatrenia prijatého iným členským štátom, a to či mu bolo uvedené opatrenie oznámené. [30] Naproti tomu však Súdny dvor nikdy nerozhodol o prípadnej sankcii, ani o neprimeranej lehote, ani o nesplnení povinnosti oznámenia iným členským štátom podľa tohto ustanovenia. Je však zrejmé, že Súdny dvor rozhodol, že nedodržanie takejto požiadavky, v tomto prípade požiadavky podľa článku 8 ods. 1 písm. a) tretieho pododseku smernice 90/425, nemôže spochybniť právomoc členských štátov prijať opatrenia uvedené v týchto ustanoveniach. [31]

89. Je zrejmé, že o platnosti prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy by nemal rozhodnúť Súdny dvor, ale príslušné súdy dotknutého členského štátu. Súdny dvor by nanajvýš mohol v rámci žaloby o nesplnenie povinnosti skonštatovať, že konanie členského štátu spočívajúce v prijatí ochranných opatrení bez ich oznámenia Komisii a iným členským štátom je nezlučiteľné so smernicou. Z tohto hľadiska by sa nesplnenie oznamovacej povinnosti upravenej v článku 10 ods. 1 piatom pododseku smernice 90/425 členským štátom mohlo prirovnať k nesplneniu povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice, dokonca k porušeniu povinnosti lojálnej spolupráce podľa článku 10 ES.

90. Vyplýva však z tohto rozdelenia právomocí medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, že prípadné porušenie tejto povinnosti nebude sankcionované, alebo aj to, že Súdny dvor nemôže o ňom rozhodnúť?

91. Pravdepodobne je potrebné rozlišovať na jednej strane medzi neexistenciou akéhokoľvek oznámenia a omeškaním oznámenia a na druhej strane oznámením Komisii a oznámením iným členským štátom. Na účely posúdenia významu tejto povinnosti a určenia následkov jej prípadného porušenia je okrem toho potrebné vidieť ju v jej súvislostiach.

92. Ako pripomenula holandská vláda, cieľom tejto oznamovacej povinnosti nemôže byť získanie predbežného povolenia od Komisie alebo od iných členských štátov. Práve naopak, jej cieľom naďalej zostáva poskytnúť informácie, ktoré sú potrebné na následný zásah Spoločenstva, ktorý je rovnako nevyhnutný v rozsahu, v akom je to jediný zásah, ktorým sa môže účinne dosiahnuť zosúladenie medzi ochranou verejného zdravia alebo zdravia zvierat na celom území Spoločenstva a voľným pohybom daných zvierat

30 — Rozsudok Lennox, už citovaný, bod 73.

31 — Rozsudok z 8. januára 2002, van den Bor, C-428/99, Zb. s. I-127, body 45 až 47.

a výrobkov. Rozhodnutie 2000/766 odráža túto skutočnosť, keď sa vo svojich odôvodneniach zmieňuje o existencii ochranných opatrení prijatých členskými štátmi.[32] Z tohto hľadiska je oznámenie príslušných informácií Komisii prvou etapu procesu umožňujúceho prechod od naliehavej situácie riadenej ochranným spôsobom členským štátom k zvládnutej situácii riadenej kolektívne na úrovni Spoločenstva. Toto oznámenie tak predstavuje protipól zistenia naliehavosti, ktoré podmieňuje prijatie ochranných opatrení členským štátom.

93. Oznámenie príslušných informácií iným členským štátom nie je menej dôležité, keďže jeho účelom je práve upozorniť ich na nebezpečenstvo alebo hrozbu, ktoré spôsobili naliehavú situáciu. Toto oznámenie tak predstavuje protipól zistenia naliehavosti, ktorý taktiež podmieňuje prijatie ochranných opatrení členským štátom.

94. Je potrebné trvať na skutočnosti, že oznámenie bolo Holandským kráľovstvom uskutočnené 10. januára 2001 napriek tomu, že na jednej strane ustanovenia rozhodnutia 2000/766 spolu s ustanoveniami rozhodnutia 2001/9 už boli plne uplatniteľné a na druhej strane prechodná vnútroštátna právna úprava už nebola uplatňovaná. Toto oznámenie o prijatí prechodnej právnej úpravy, ktoré bolo zvlášť dôležité, keďže sa ním menila vecná a časová pôsobnosť opatrení Spoločenstva, ktoré boli prijaté, nebolo teda len oneskorené, ale navyše úplne zbytočné.

95. Aj keď za týchto okolností nie je možné, aby Súdny dvor v rámci prejudiciálneho konania trestal porušenie tejto osobitnej informačnej povinnosti zaväzujúcej členské štáty pri výkone ich právomoci prijať ochranné opatrenia, je však prípustné, aby trval na jej význame napríklad tým, že vnútroštátnym súdom bude pripomínať ich povinnosť ukladať sankcie za porušenie oznamovacích povinností vyplývajúcich pre členské štáty z práva Spoločenstva.

96. Na záver bez toho, aby bolo potrebné skúmať, či bola prechodná vnútroštátna právna úprava úplne zlučiteľná so zásadou proporcionality, zastávam názor, že Holandské kráľovstvo nebolo oprávnené prijať také opatrenie, o aké ide vo veci samej, týkajúce sa predčasného zákazu používania spracovaných živočíšnych bielkovín na kŕmenie hospodárskych zvierat.

32 — Pozri odôvodnenie č. 4 rozhodnutia 2000/766.

VI — O právomoci členského štátu vydať dočasný zákaz používania rybej múčky a fosforečnanu vápenatého

97. Druhou časťou svojej prejudiciálnej otázky vnútroštátny súd žiada Súdny dvor, aby rozhodol o otázke, či sa má právo Únie vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby prechodná vnútroštátna právna úprava rozšírila zákaz používania rybej múčky a fosforečnanu vápenatého vzhľadom na to, že na jednej strane rozhodnutie 2000/766 vo svojom článku 2 ods. 2 stanovuje výnimky zo zákazu používania rybej múčky na kŕmenie iných zvierat ako prežúvavcov a najmä fosforečnanu vápenatého a na druhej strane, že používanie týchto dvoch výrobkov sa viazalo na prijatie opatrení, ktoré sa majú prijímať v súlade s postupom podľa článku 17 smernice 89/662, ku ktorým nakoniec došlo prijatím rozhodnutia 2001/9.

98. Členské štáty, ktoré podali pripomienky, ako aj Komisia pristupovali k prejudiciálnej otázke predloženej Súdnemu dvoru bez toho, aby v rámci prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy rozlišovali medzi predčasným zákazom používania spracovaných živočíšnych bielkovín a dočasným zákazom používania rybej múčky a fosforečnanu vápenatého. Vo všeobecnosti sa domnievajú, že obe opatrenia spadajú pod ochranné opatrenia uvedené v článku 10 ods. 1 štvrtom pododseku smernice 90/425.

99. Určite je totiž možné skúmať zlučiteľnosť prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie v celom jej rozsahu bez rozlišovania oboch aspektov. Medzi týmito dvoma aspektmi je však veľmi výrazný rozdiel. Predčasný zákaz používania spracovaných živočíšnych bielkovín, okrem dátumu nadobudnutia jeho účinnosti, zodpovedá ustanoveniam rozhodnutia 2000/766. Naproti tomu dočasný zákaz používania rybej múčky a fosforečnanu vápenatého je v rozpore s ustanoveniami tohto rozhodnutia.

100. Holandská vláda v tejto súvislosti uvádza, že nemohla predvídať veľmi prísne podmienky používania rybej múčky a fosforečnanu vápenatého zavedené s konečnou platnosťou rozhodnutím 2001/9 a že vzhľadom na preukázané riziká pre verejné zdravie zváženie rôznych záujmov svedčilo v prospech zákazu ich používania ešte pred prijatím vykonávacích opatrení.

101. Táto argumentácia sa mi nezdá presvedčivá.

102. Článkom 2 rozhodnutia 2000/766 bolo totiž z pôsobnosti zákazu úplne jednoznačne vyňaté používanie rybej múčky na kŕmenie

iných zvierat ako prežúvavcov, ako aj používanie fosforečnanu vápenatého vo všeobecnosti. Táto výnimka sa však stala skutočne účinnou až po prijatí vykonávacích opatrení, ktoré ju mali sprevádzať, čiže po prijatí rozhodnutia 2001/9, ku ktorému došlo 29. decembra 2000, teda po nadobudnutí účinnosti prechodnej vnútroštátnej právnej úpravy.

103. Jediný dátum, ktorý bol však v tomto prípade naozaj dôležitý, bol dátum uplatňovania zákazu, ktorý nutne podmieňoval uplatňovanie jeho výnimiek. Ukazuje sa, že v tomto prípade boli dátumy nadobudnutia účinnosti oboch rozhodnutí 2000/766 a 2001/9 rovnaké, a že dátumy uplatňovania zákazu a jeho výnimiek sa zhodovali.

104. Uplatňovanie výnimiek z predčasného zákazu vydaného prechodnou vnútroštátnou právnou úpravou uplatňovanou od 15. decembra 2000 sa viazalo na prijatie vykonávacích opatrení stanovených rozhodnutím 2000/766. Výnimky týkajúce sa používania rybej múčky na kŕmenie iných zvierat ako prežúvavcov, ako aj používania fosforečnanu vápenatého sa teda od 15. decembra 2000 do 1. januára 2001 neuplatňovali.

105. Inými slovami, prechodná vnútroštátna právna úprava obsahovala zákaz používania rybej múčky na kŕmenie iných zvierat ako prežúvavcov, ako aj používania fosforečnanu vápenatého napriek tomu, že právna úprava Únie ho nezakazovala a jednoznačne stanovila, že ho nezakazuje.

106. Zdá sa, že dočasný zákaz používania rybej múčky na kŕmenie iných zvierat ako prežúvavcov, ako aj zákaz používania fosforečnanu vápenatého nielenže vzbudzuje rovnaké výhrady, ako predtým vzbudil predčasný zákaz spracovaných živočíšnych bielkovín, ale okrem toho v rozsahu, v akom je v priamom rozpore s predpisom Spoločenstva, bola jeho prijatím porušená zásada proporcionality a povinnosť lojálnej spolupráce prislúchajúca členským štátom podľa článku 10 ES.

VII — Návrh

107. Na záver navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú predložil Gerechtshof 's-Gravenhage, takto:

Právo Únie, konkrétne smernica Rady 90/425/EHS, ako aj rozhodnutie Komisie 94/381/ES a rozhodnutie Rady 2000/766/ES, sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia takej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, v rozsahu, v akom takáto právna úprava mení časové a vecné uplatňovanie zákazu stanoveného rozhodnutím 2000/766/ES.