STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PHILIPPA LÉGERA

přednesené dne 12. května 2005 [1]

1. Projednávanou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Švédské království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5 směrnice Rady 89/662/EHS ze dne 11. prosince 1989 o veterinárních kontrolách v obchodu uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu [2].

2. Komise totiž vytýká tomuto členskému státu, že ponechal v platnosti systém předběžného oznamování dovozů stanoveného pro dovozce některých produktů živočišného původu z jiných členských států.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 395, s. 13; Zvl. vyd. 03/09, s. 214.

I – Právní rámec

A – *Právo Společenství*

3. Směrnice 89/662 je součástí opatření pro postupné vytvoření vnitřního trhu, a to v odvětví produktů živočišného původu [3].

4. Za účelem zajištění volného pohybu zemědělských produktů, který je podle druhého bodu odůvodnění směrnice 89/662 „základním prvkem společných organizací

3 — Tato směrnice se týká produktů živočišného původu, které jsou předmětem úpravy harmonizačních směrnic vyjmenovaných v její příloze A a produktů uvedených v její příloze B (produkty, které nepodléhají harmonizaci Společenství). Především s cílem začlenění nových ustanovení z „hygienického balíčku" roku 2004 byla příloha A nahrazena právním předpisem uvedeným v čl. 6 bodu 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/41/ES ze dne 21. dubna 2004, kterou se zrušují některé směrnice týkající se hygieny potravin a hygienických podmínek pro produkci některých produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě a pro jejich uvádění na trh a kterou se mění směrnice Rady 89/662/EHS a 92/118/EHS, jakož i rozhodnutí Rady 95/408/ES (Úř. věst. L 157, s. 33; Zvl. vyd. 03/44, s. 407).

trhu", je cílem uvedené směrnice odstranění překážek veterinární povahy bránících rozvoji obchodování s produkty živočišného původu uvnitř Společenství.

5. Přesněji je konečným cílem směrnice 89/662 zajistit provádění veterinárních kontrol výše uvedených produktů pouze v místě jejich odeslání [4].

6. Podle pátého bodu odůvodnění této směrnice „s výhledem na dotvoření vnitřního trhu je vhodné až do dosažení tohoto cíle klást důraz na kontroly, jež mají být prováděny v místě odeslání, a [na] organizaci kontrol, které by měly být prováděny v místě určení; [...] toto řešení znamená opuštění možnosti provádět veterinární kontroly na vnitřních hranicích Společenství".

7. V tomto směru článek 1 směrnice 89/662 ukládá členským státům zajistit, „aby veterinární kontroly produktů živočišného původu [...] nebyly nadále – aniž by byl dotčen článek 6 [5] – prováděny na hranicích, ale aby byly prováděny v souladu s touto směrnicí.

8. „Veterinární kontrolou" se podle čl. 2 bodu 1 uvedené směrnice rozumí „jakákoli fyzická kontrola nebo administrativní úkon týkající se produktů uvedených v článku 1, jejichž smyslem je přímo či jinak zabezpečit ochranu zdraví lidí nebo zvířat".

9. Kapitola I směrnice 89/622 se týká „kontrol v místě původu". Podle jejího čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce „členské státy zajistí, aby k obchodování byly určeny pouze produkty uvedené v článku 1, které byly získány, zkontrolovány, označeny a etiketovány v souladu s předpisy a pravidly Společenství pro dané určení a které až k uvedenému konečnému příjemci doprovází osvědčení o zdravotní nezávadnosti, veterinární osvědčení nebo jakýkoli jiný doklad, který ukládají veterinární předpisy Společenství".

10. Navíc, podle čl. 4 odst. 1 směrnice 89/662 „[o]desílající členské státy přijímají nezbytná opatření k zajištění toho, aby dotyčné subjekty dodržovaly veterinární požadavky ve všech stadiích produkce, skladování, uvádění na trh a přepravy produktů uvedených v článku 1". Členské státy zejména zajistí, aby „produkty získané v souladu se směrnicemi uvedenými v příloze A byly z veterinárního hlediska kontrolovány stejným způsobem, ať jsou určeny k obchodování uvnitř Společenství, anebo pro vnitrostátní trh".

4 — Viz čtvrtý bod odůvodnění.

5 — V článku 6 směrnice 89/662 jsou vyjmenována opatření, která musí přijmout členské státy během kontrol prováděných na místech, kudy se mohou na území Společenství dostat produkty ze třetích zemí.

11. Krom toho, podle znění čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice „[o]desílající členské státy přijímají vhodná správní, zákonná či trestněprávní opatření k postihu jakéhokoli porušení veterinárních předpisů ze strany fyzických či právnických osob [...]".

12. Kapitola II směrnice 89/662 je pak věnována „kontrolám při příjezdu na místo určení". Její čl. 5 odst. 1 stanoví:

„Členské státy určení zavedou tato kontrolní opatření:

a) příslušný orgán může na místě určení zboží prověřit nediskriminujícími namátkovými veterinárními kontrolami, zda byly dodrženy požadavky článku 3. Může při této příležitosti odebrat vzorky.

Pokud příslušný orgán tranzitního členského státu nebo členského státu určení kromě toho disponuje informacemi, jež mohou vést k podezření na porušení předpisů, mohou být provedeny rovněž kontroly v průběhu přepravy zboží na jeho území, včetně kontrol toho, zda vyhovují dopravní prostředky".

13. Konečně čl. 5 odst. 3 směrnice 89/662 stanoví, že „[h]ospodářské subjekty, které mají produkty jim dodané z jiného členského státu nebo které zabezpečují úplné rozdělení šarží těchto produktů [...] musí na žádost příslušného orgánu hlásit, že dorazily produkty z jiného členského státu, v rozsahu nutném k provedení kontrol podle odstavce 1".

14. Dále je nutno poznamenat, že v rámci přistoupení Švédského království k Evropské unii byly stanoveny dodatečné záruky, pokud se jde o kontrolu salmonely při dodávkách některých zvířat a některých produktů živočišného původu, které jsou tomuto členskému státu určeny [6].

B — *Vnitrostátní právo*

15. Článek 8 vyhlášky SLV FS 1998:39 švédského potravinářského orgánu ze dne

6 — Tyto dodatečné záruky obdržela rovněž Finská republika. Viz akt o podmínkách přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království a o úpravě smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 1994, C 241, s. 21, a Úř. věst. 1995, L 1, s. 1): příloha I – Seznam uvedený v článku 29 aktu o přistoupení – V. Zemědělství – E. Veterinární a zootechnické právní předpisy (Úř. věst. 1994, C 241, s. 132); viz zejména kapitolu 3 s názvem „Veřejné zdraví".

15. prosince 1998 o veterinárních kontrolách potravinářských produktů živočišného původu v obchodu uvnitř Společenství (dále jen „švédská vyhláška") stanoví, že dovozce nebo jeho zástupce (dále jen „dovozce") je povinen nejpozději 24 hodin před předpokládaným dovozem oznámit určité produkty příslušnému kontrolnímu orgánu v místě, ve kterém se nachází první příjemce zboží.

16. Dotyčné produkty jsou vyjmenovány v příloze 3 uvedené vyhlášky. Je nepochybné, že všechny produkty, kterých se týká švédská právní úprava, spadají do rozsahu působnosti směrnice 89/662 [7].

17. „První příjemce" zboží ve smyslu článku 8 švédské vyhlášky je definován v článku 2 téže vyhlášky jako „ten, který jako první ve Švédsku produkty obdrží a zpracovává je na místě, kde jsou potravinářské produkty převzaty". Uvedený článek 2 rovněž stanoví, že „[p]rvním příjemcem může být zpracovatelský průmysl, velkoobchod či maloobchod, balírna, velkosklad, mrazící či chladící zařízení nebo jakékoli jiné místo, kde je zboží uskladněno. Pokud je šarže zboží během přepravy rozdělena, je každý příjemce jedné z částí šarže považován za jejího prvního příjemce" [8].

II – Postup před zahájením soudního řízení

18. Vzhledem k tomu, že Komise po obdržení stížnosti týkající se této švédské právní úpravy usoudila, že povinnost předběžného oznamování stanovená v článku 8 švédské vyhlášky je v rozporu s článkem 5 směrnice 89/662, zaslala dne 9. července 1999 Švédskému království výzvu dopisem.

19. Švédské království na ni odpovědělo dopisem ze dne 8. září 1999, kde zejména uvedlo, že povinnost předběžného oznamování byla přijata výlučně s cílem usnadnit provádění namátkových kontrol šarží výrobků, které má příslušný orgán státu určení provádět v souladu s ustanoveními směrnice 89/662.

7 — Buďto přímo, nebo, jde-li o mleté maso a masné polotovary, odkazem učiněným článkem 10 směrnice Rady 94/65/ES ze dne 14. prosince 1994, kterou se stanoví požadavky na výrobu a uvádění na trh mletého masa a masných polotovarů (Úř. věst. L 368, s. 10; Zvl. vyd. 03/17, s. 93). Tato směrnice byla zrušena směrnicí 2004/41.

8 — Viz žalobní odpověď, s. 3.

20. Po seznámení se s vyjádřeními švédské vlády Komise nedošla k názoru, že by měla své stanovisko změnit. Rozhodla se tudíž zaslat Švédskému království dne 21. prosince 2001 odůvodněné stanovisko a vyzvat jej, aby ve lhůtě dvou měsíců přijalo opatření nezbytná pro dosažení souladu s článkem 5 směrnice 89/662.

21. Švédská vláda odpověděla na toto odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 26. února 2002. Připomněla v něm zejména, že články 3 a 4 směrnice 89/662 ukládají odesílajícímu členskému státu zajistit, aby k obchodování byly určeny pouze produkty, které jsou v souladu s předpisy a pravidly Společenství a upřesnila, že ke společným pravidlům, která mají být dodržována uvedeným státem, patří záruky týkající se salmonely, které byly poskytnuty Švédskému království při jeho přistoupení k Evropské unii.

22. V tomto ohledu švédská vláda uplatnila, že cílem článku 8 zpochybňované švédské vyhlášky je umožnit příslušnému orgánu kontrolovat šarže pomocí odběru vzorků nebo kontrolovat šarže ze zařízení, která obvykle nedodržují záruky týkající se salmonely. Aby bylo možno takový přezkum provést, musí kontrolní orgán předem vědět, že dovozce hodlá dovézt do Švédska produkty, kterých se týká uvedená vyhláška.

23. Uvedená odpověď nepřesvědčila Komisi, která na základě článku 226 ES podala projednávanou žalobu návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 12. března 2003.

III – Žaloba

24. Ve své žalobě Komise původně navrhovala, aby Soudní dvůr určil, „že Švédské království tím, že ponechalo v platnosti systém předběžného oznamování a *kontrol zdravotní nezávadnosti* vztahujících se na dovozce některých potravinářských produktů živočišného původu z jiných členských států, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 5 směrnice Rady 89/662/EHS ze dne 11. prosince 1989 o veterinárních kontrolách v obchodu uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu“ [9].

25. Ve své replice však Komise uvedla, že si přeje v projednávaném případě svá návrhová

9 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

žádání upravit a vzít zpět svůj žalobní důvod týkající se kontrol zdravotní nezávadnosti vztahujících se na dovozce dotyčných produktů [10].

26. V rámci projednávané žaloby tudíž Komise Švédskému království vytýká pouze to, že ponechalo v platnosti „systém povinného předběžného oznamování stanoveného pro dovozce některých potravinářských produktů živočišného původu z jiných členských států“ [11], a to v rozporu s článkem 5 směrnice 89/662.

27. Krom toho uvádím, že na podporu návrhových žádání žalovaného byl usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 23. července 2003 připuštěn vstup Finské republiky jako vedlejšího účastníka řízení.

IV – Posouzení

28. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že kontroly zdravotní nezávadnosti, ať již systematické či nikoliv, prováděné na hranicích členského státu při dovozu zvířat nebo produktů živočišného původu z jiných členských států představují opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu ve smyslu článku 28 ES.

29. Soudní dvůr totiž shledal, že „zejména z důvodu lhůt spojených s kontrolními operacemi a dodatečnými náklady na dopravu, které z nich mohou pro dovozce vyplynout, mohou tyto kontroly činit dovozy obtížnějšími nebo nákladnějšími“ [12].

30. Je mi ovšem známo, že zákaz opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu je platný pouze tehdy, je-li odůvodněn právem Společenství, a zejména článkem 30 ES.

31. Je třeba nicméně zdůraznit, že rovněž podle ustálené judikatury „stanoví-li [...] směrnice Společenství harmonizaci opatření nezbytných k zabezpečení ochrany zdraví zvířat a osob a upravujících postupy Společenství pro kontrolu jejich dodržování, nelze

10 — Viz bod 9.

11 — Tamtéž.

12 — Viz zejména rozsudek ze dne 15. prosince 1976, Simmenthal (35/76, Recueil, s. 1871, bod 14). Viz rovněž, v témže smyslu, rozsudek ze dne 22. června 1994, Deutsches Milch-Kontor (C-426/92, Recueil, s. I-2757, bod 20).

již článek [30 ES] použít a *provádění vhodných kontrol i přijímání ochranných opatření musí probíhat v rámci vymezeném harmonizační směrnicí*"[13].

32. Soudní dvůr již měl příležitost použít tuto zásadu v rámci věci, kdy byla zpochybněna německá právní úprava, podle níž veškeré dovozy čerstvého drůbežího masa do Německa podléhaly postupu zahrnujícímu zejména povinnost dovozce s dostatečným předstihem oznámit zboží příslušnému vnitrostátnímu vstupnímu úřadu[14].

33. V tomto případě byl Soudní dvůr nucen posoudit slučitelnost systému kontroly vycházejícího z této vnitrostátní právní úpravy s harmonizovaným systémem kontrol vyplývajícím ze směrnice Rady 71/118/EHS ze dne 15. února 1971 o hygienických otázkách obchodu s čerstvým drůbežím masem[15] a směrnice Rady 83/643/EHS ze dne 1. prosince 1983 o usnadnění fyzických kontrol a administrativních formalit při přepravě zboží mezi členskými státy[16]. *(neoficiální překlad)*

34. Soudní dvůr rozhodl, že „*[v]zhledem k harmonizovanému systému kontrol zdravotní nezávadnosti* zavedenému právní úpravou Společenství a založenému [...] na úplné kontrole zboží v odesílajícím státě, která nahrazuje kontrolu ve státě určení, *nemohou úvahy související s nezbytností ochrany zdraví lidí odůvodnit specifická dodatečná omezení* uložená přepravcům při přechodu hranice"[17].

35. Soudní dvůr z toho tedy vyvodil, že je namístě určit, že „Spolková republika Německo tím, že systematicky ukládala dovozcům čerstvého drůbežího masa předběžnou oznamovací povinnost zboží s cílem zajistit systematické veterinární zásahy, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají

13 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska. Viz rozsudek ze dne 5. října 1977, Tedeschi, 5/77, Recueil, s. 1555, bod 35. Viz rovněž, v témže smyslu, rozsudky ze dne 5. dubna 1979, Ratti, 148/78, Recueil, s. 1629, bod 4, a ze dne 8. listopadu 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, Recueil, s. 3369, bod 14. Obecně podle Soudního dvora nelze článek 30 ES použít, pokud směrnice Společenství upravují harmonizaci opatření nezbytných k realizaci specifického cíle, který by sledovalo použití uvedeného článku; viz zejména rozsudky ze dne 23. května 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Recueil, s. I-2553, bod 18, a ze dne 12. listopadu 1998, Komise v. Německo, C-102/96, Recueil, s. I-6871, bod 21.

14 — Rozsudek ze dne 28. listopadu 1989, Komise v. Německo, C-186/88, Recueil, s. 3997.

15 — Úř. věst. L 55, s. 23; Zvl. vyd. 03/01, s. 209. Tato směrnice je jednou ze směrnic, jejichž cílem je harmonizace hygienických podmínek pro produkci některých produktů živočišného původu a jejich uvádění na trh.

16 — Úř. věst. L 359, s. 8.

17 — Bod 16 (zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska).

z článku 30 Smlouvy o EHS a ze směrnic 71/118 [...] a 83/643 [...]“ [18].

36. Tento rozsudek potvrzuje, pokud jde o vnitrostátní právní úpravu srovnatelnou v tomto ohledu se švédskou vyhláškou, která je předmětem projednávané věci, zásadu, podle níž nelze dovozcům produktů živočišného původu ukládat taková „specifická dodatečná omezení“ jako systematickou povinnost předběžného oznamování dovozů některých produktů živočišného původu, která překračuje rámec harmonizovaného systému Společenství kontrol zdravotní nezávadnosti nebo veterinárních kontrol vztahujících se na obchodování s dotčenými produkty uvnitř Společenství.

37. Domnívám se, že úvahy, které Soudní dvůr v této věci přijal, mohou být do značné míry vodítkem pro to, jak je třeba posuzovat švédský systém předběžného oznamování dovozů některých produktů živočišného původu z jiných členských států do Švédska, a to v rozsahu, v němž směrnice 89/662 ještě více harmonizuje pravidla týkající se veterinárních kontrol v obchodu uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu.

38. Mám totiž za to, že směrnice 89/662 harmonizovala vyčerpávajícím způsobem veterinární kontroly, které mohou být provedeny v členském státě určení u produktů živočišného původu, které jsou předmětem úpravy směrnice.

39. Na podporu této úvahy zdůrazňuji, že pátý bod odůvodnění uvedené směrnice svědčí o vůli zákonodárce Společenství „organiz[ovat] kontrol[y], které by měly být prováděny v místě určení“. Navíc ustanovení obsažená v její kapitole II, která je věnována „kontrolám při příjezdu na místo určení“, zahrnují přesný a úplný popis povinností, které mají členské státy určení, jakož i přesné vymezení prostoru pro uvážení, který jim je ponechán při zavádění těchto ustanovení. Připomínám ostatně, že Soudní dvůr při popisu podstatných rysů směrnice 89/662 mohl uvést, že „kontroly, které mohou být provedeny v zemích určení, byly stanoveny podrobným způsobem“ [19].

40. Při zavádění systému povinného předběžného oznamování stanoveného pro dovozce produktů živočišného původu, které jsou předmětem úpravy směrnice 89/662, mělo tudíž Švédské království jednat v rámci harmonizovaného systému Společenství veterinárních kontrol v obchodu uvnitř Společenství, který z této směrnice vzešel.

18 — Poznamenávám, že pokud se výrok tohoto rozsudku týká „přepravců“ čerstvého drůbežího masa, musí být tento druhový výraz podle mého názoru chápán tak, že zahrnuje nutně dovozce těchto produktů, a to z toho prostého důvodu, že vnitrostátní právní úprava zpochybňovaná v této věci Komisí obsahovala povinnost „dodavatelů“ oznamovat zboží u příslušného vnitrostátního vstupního úřadu (viz prezentace vnitrostátní právní úpravy v rozsudcích ze dne 20. září 1988, Moormann, 190/87, Recueil, s. 4689, bod 3, a ve výše uvedeném rozsudku ze dne 28. listopadu 1989, Komise v. Německo, bod 2).

19 — Výše uvedený rozsudek ze dne 12. listopadu 1998, Komise v. Německo (bod 5).

41. V tomto ohledu je nepochybné, že zpochybňovaná švédská vyhláška zakládá povinnost předběžného oznamování dovozů některých produktů živočišného původu z jiných členských států, která je systematické povahy a je stanovena výlučně pro dovozce.

42. Připomínám rovněž, že harmonizovaný systém veterinárních kontrol vycházející ze směrnice 89/662 zahrnuje ustanovení stanovující povinnosti hlásit, že dorazily produkty živočišného původu z jiných členských států. Je tudíž třeba určit, zda jsou *pravidla* pro povinné předběžné oznamování dovozů používaná švédským systémem slučitelná s pravidly stanovenými dotčeným ustanovením, tedy čl. 5 odst. 3 písm. c) uvedené směrnice.

43. Za tímto účelem je nejprve třeba přistoupit k výkladu směrnice 89/662 a přezkoumat její znění i cíle.

44. *Pokud se týče znění směrnice 89/662,* soustředím pozornost na znění jejího čl. 5 odst. 3 písm. c), jelikož zpochybňovaný švédský systém zjevně směřuje k provádění tohoto konkrétního ustanovení dané směrnice.

45. Připomínám, že podle čl. 5 odst. 3 písm. c) uvedené směrnice hospodářské subjekty, které mají produkty jim dodané z jiného členského státu nebo které zabezpečují úplné rozdělení šarží těchto produktů, „musí *na žádost příslušného orgánu* hlásit, že dorazily produkty z jiného členského státu, v *rozsahu nutném k provedení kontrol podle odstavce 1*“ [20].

46. Především podotýkám, že ze znění tohoto ustanovení výslovně vyplývá, že povinnost hlásit, že dorazily produkty z jiného členského státu, existuje „na žádost příslušného orgánu“ [21]. Tato část věty rovnou přivádí k domněnce, že zákonodárce Společenství nekoncipoval tuto povinnost jakožto systematickou.

47. Na základě četby tohoto ustanovení tak spíše usuzuji, že hospodářským subjektům, které mají produkty jim dodané z jiného členského státu nebo které zabezpečují úplné

20 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

21 — Příslušný orgán je podle čl. 2 bodu 4 směrnice 89/662 definován jako „ústřední orgán členského státu příslušný k provádění veterinárních kontrol nebo jakýkoliv orgán, jemuž tuto pravomoc svěřil“.

rozdělení šarží těchto produktů, lze povinnost hlásit, že dorazily produkty z jiného členského státu, uložit *pouze jednorázově*, tedy na žádost příslušného orgánu.

48. Dále poznamenávám, že tato ohlašovací povinnost, která může být stanovena pro výše uvedené hospodářské subjekty, musí být zavedena „v rozsahu nutném k provedení kontrol podle odstavce 1".

49. V tomto ohledu připomínám, že „kontroly podle odstavce 1" spočívají hlavně v nediskriminujících namátkových veterinárních kontrolách prováděných příslušným orgánem na místech určení zboží.

50. Zdá se mi, že použití kritéria nutnosti, které se vztahuje na ohlašovací povinnost, také potvrzuje, že zákonodárce Společenství nezamýšlel stanovit těmto hospodářským subjektům povinnost systematicky oznamovat dovozy produktů živočišného původu z jiných členských států.

51. Příslušný orgán členského státu určení zkrátka může uložit příjemcům dotčených produktů, aby mu oznamovali, že tyto produkty doraziły, pouze pokud se to jeví jako *nutné* z hlediska následného provedení nediskriminujících namátkových veterinárních kontrol [22].

52. V tomto stadiu analýzy se tudíž zdá, že znění čl. 5 odst. 3 písm. c) směrnice 89/662 umožňuje pouze jednorázové zavedení povinnosti hlásit, že dorazily produkty z jiného členského státu.

53. Krom toho je třeba odmítnout jeden z hlavních argumentů uvedených Švédským královstvím, tj. nezbytnost povinnosti předběžného oznamování dovozů, aby příslušný orgán mohl následně provést účinné namátkové kontroly podle směrnice 89/662.

54. Pokud totiž připustím, že taková povinnost je prospěšná pro plánování a organizaci namátkových fyzických kontrol v tom, že představuje zdroj informací pro příslušný

22 — Je zajímavé poznamenat, že nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat (Úř. věst. L 165, s. 1; Zvl. vyd. 03/45, s. 200), přebírá rovněž tuto koncepci a připojuje k ní kritérium „striktní nutnosti" oznámení, že zboží dorazilo. Jeho čl. 3 odst. 6 zní takto: „Příslušný orgán členského státu určení může nediskriminačními kontrolami kontrolovat soulad krmiv a potravin s právními předpisy týkajícími se krmiv a potravin. V rozsahu nezbytně nutném pro organizaci úředních kontrol mohou členské státy požádat provozovatele, kterým bylo zasláno zboží z jiného členského státu, aby příchod tohoto zboží oznámili" (zvýrazněno autorem stanoviska).

orgán státu určení, nemohu naopak obhajovat myšlenku, podle níž by zavedení povinnosti systematického předběžného oznamování bylo nezbytné pro provádění namátkových kontrol stanovených směrnicí 89/662.

55. Jednak jsou podle mého názoru pojmy použité zákonodárcem Společenství v čl. 5 odst. 3 písm. c) uvedené směrnice v rozporu s úvahami Švédského království neboť, jak bylo uvedeno, brání tomu, aby taková oznamovací povinnost byla systematické povahy. Kromě toho se domnívám, že účinnost namátkových kontrol je dostatečně zaručena tím, že příslušný orgán členského státu určení provede vhodnou analýzu rizik [23].

56. Krom toho je důležité zdůraznit, že v čl. 5 odst. 3 směrnice 89/662 zákonodárce Společenství stanovil opatření, která mají přispívat k zajištění účinnosti namátkových veterinárních kontrol. Patří sem tedy například povinnost hospodářských subjektů, které mají produkty jim dodané z jiného členského státu nebo které zabezpečují úplné rozdělení šarží takových produktů, vést evidenci, v níž jsou zaznamenávány tyto dodávky. Stejně tak tomu je, co se týče jim stanovené povinnosti uchovávat „po dobu minimálně šesti měsíců, kterou přesněji určí příslušný orgán, osvědčení o zdravotní nezávadnosti či doklady uvedené v článku 3 tak, aby je mohly na požádání předložit příslušnému orgánu“ [24].

57. Švédská vláda vykládá čl. 5 odst. 3 písm. c) směrnice 89/662 značně odlišně, neboť se domnívá, že zákonodárce Společenství se nevyslovil k otázce okamžiku a četnosti oznamování, a ponechal tak jejich určení na členských státech.

58. Takový výklad čl. 5 odst. 3 písm. c) směrnice 89/662 plně nesdílím. Je zajisté pravda, že okamžik provádění těchto oznámení ani jejich četnost v ní nejsou přesně stanoveny. Zdá se mi však jasné, že – jak jsem to prokázal – znění tohoto článku vylučuje systematickou oznamovací povinnost, čímž dochází ke striktnímu ohraničení prostoru pro uvážení členských států, pokud jde o četnost těchto oznamování.

59. Naopak v otázce okamžiku, kdy má k tomuto oznámení dojít, musím přiznat, že znění čl. 5 odst. 3 písm. c) směrnice 89/662 je málo výslovné. Ze samotného jeho znění totiž nelze určit, zda ohlašování, že

23 — Tato myšlenka je uvedena v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 882/2004, které zejména stanoví, že úřední kontroly potravin musí být prováděny „na základě rizika“. Toto riziko může být vyhodnoceno například na základě takových kritérií, jako je existence dřívějších případů spojených s určitými zvířaty nebo určitými provozovateli potravinářského odvětví.

24 — Viz čl. 5 odst. 3 písm. b) a d) směrnice 89/662.

produkty z jiného členského státu dorazily, má být provedeno *před nebo poté,* kdy se uvedené produkty dostanou na území členského státu určení.

60. V tomto ohledu je třeba pro srovnání uvést, že čl. 5 odst. 2 písm. a) směrnice Rady 90/425/EHS ze dne 26. června 1990 o veterinárních a zootechnických kontrolách v obchodu s některými živými zvířaty a produkty uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu [25] zavádí povinnost „oznámit *předem* přísun zvířat nebo produktů z jiného členského státu a především druh zásilky a předpokládané datum příjezdu“ [26].

61. S ohledem na nepřesné znění čl. 5 odst. 3 písm. c) směrnice 89/662, pokud jde o okamžik, kdy musí dojít k oznámení příjezdu produktů z jiných členských států, se domnívám, že tento článek musí být vykládán v tom smyslu, že nevylučuje zavedení povinnosti ohlašovat dovozy *před jejich příjezdem,* ale že naopak brání tomu, aby taková povinnost byla ukládána *systematicky* dovozcům některých produktů živočišného původu z jiných členských států.

62. *Pokud se jedná o cíle směrnice 89/662,* krom toho, že podle mého názoru potvrzují výklad, k němuž jsem právě došel a který se opírá o znění čl. 5 odst. 3 písm. c) této směrnice, svědčí podle mě o tom, že směrnici je třeba vykládat v tom smyslu, že brání tomu, aby taková ohlašovací povinnost byla výhradně stanovena pro dovozce.

63. V tomto ohledu připomínám, že pro zajištění volného pohybu zemědělských produktů, který tvoří podle druhého bodu odůvodnění směrnice 89/662 „základní prvek společných organizací trhu“, je cílem uvedené směrnice odstranění překážek veterinární povahy, bránících rozvoji obchodování s produkty živočišného původu uvnitř Společenství.

64. Přesněji je konečným cílem směrnice 89/662 zajistit provádění veterinárních kontrol těchto produktů pouze v místě jejich odeslání [27].

65. Podle pátého bodu odůvodnění této směrnice „s výhledem na dotvoření vnitřního trhu je vhodné až do dosažení tohoto cíle

25 — Úř. věst. L 224, s. 29; Zvl. vyd. 03/10, s. 138.

26 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

27 — Viz čtvrtý bod odůvodnění.

klást důraz na kontroly, jež mají být prováděny v místě odeslání, a na organizaci kontrol, které by měly být prováděny v místě určení; [...] toto řešení znamená opuštění možnosti provádět veterinární kontroly na vnitřních hranicích Společenství".

66. Proto ukládá článek 1 směrnice 89/662 členským státům zajistit, „aby veterinární kontroly produktů živočišného původu [...] nebyly nadále – aniž by byl dotčen článek 6 – prováděny na hranicích, ale aby byly prováděny v souladu s touto směrnicí".

67. S ohledem na tyto skutečnosti se domnívám, že okolnost, kdy v rámci systému zavedeného švédskými orgány je systematická povinnost předběžně oznamovat některé produkty živočišného původu z jiných členských států stanovena dovozcům, je v rozporu jak s *cílem odstranění kontrol na hranicích*, tak i s cílem spočívajícím v *omezení kontrol, které mohou být provedeny ve státě určení.*

68. Stejně jako Komise si totiž myslím, že systematická povinnost předběžného oznamování uvedená ve švédské právní úpravě je formou kontroly na hranicích, neboť je uložena dovozci[28]. Přispívá ve skutečnosti k zachování překážek ke vstupu na švédské území pro produkty živočišného původu dovážené z jiných členských států, a tím tak přispívá k zachování vnitřní hranice.

69. Pojem „hospodářské subjekty, které mají produkty jim dodané z jiného členského státu nebo které zabezpečují úplné rozdělení šarží těchto produktů", který je uveden v čl. 5 odst. 3 směrnice 89/662, by mohl být zajisté doslovně vykládán tak, že zahrnuje dovozce produktů živočišného původu z jiných členských států.

70. Takový výklad však podle mého názoru neodpovídá vůli zákonodárce Společenství odstranit kontroly na vnitřních hranicích Společenství.

71. Poznamenávám ostatně, že za účelem dosažení tohoto cíle nezbytného pro dotvoření vnitřního trhu zvolil zákonodárce Společenství velice širokou definici pojmu „veterinární kontrola". Připomínám, že tento

28 — Podle Komise je třeba „slovo ‚hranice' zde chápat spíše v jeho právním než fyzickém významu" (viz body 20 a 21 žaloby).

pojem se podle čl. 2 bodu 1 směrnice 89/662 vztahuje na „jakoukoli fyzickou kontrolu nebo *administrativní úkon* týkající se produktů uvedených v článku 1, *jejichž smyslem je přímo či jinak zabezpečit ochranu zdraví lidí* nebo zvířat“ [29].

72. Vzhledem k těmto skutečnostem pokládám za relevantní domněnku, že směrnice 89/662 zakazuje, aby administrativní úkon tohoto typu byl systematicky plněn dovozcem, neboť takové opatření přispívá k zachování vnitřních hranic, což je výsledek, který je v přímém protikladu k cíli spočívajícímu v odstranění veterinárních kontrol na vnitřních hranicích sledovanému zákonodárcem Společenství ve směrnici 89/662.

73. Krom toho se stejně jako Komise domnívám, že takové opatření je protichůdné cíli spočívajícímu v omezení kontrol, které mohou být prováděny ve státě určení. V tomto ohledu je třeba zdůraznit skutečnost, že jak bylo uvedeno výše, byly v rámci směrnice 89/662 kontroly, které mohou být prováděny ve státě určení, stanoveny vyčerpávajícím způsobem, neboli, jinak řečeno, „podrobným způsobem“ [30]. Zavede-li tudíž členský stát určení administrativní úkon, jehož prováděcí pravidla přesahují rámec vymezený směrnicí 89/662, jedná se o porušení uvedené směrnice.

74. Na závěr těchto úvah tudíž usuzuji, že směrnice 89/662, a zejména její čl. 5 odst. 3 písm. c), musí být vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát určení zavedl systematickou povinnost předběžného oznamování dovozů stanovenou pro dovozce některých produktů živočišného původu z jiných členských států.

75. Proto jelikož systém zavedený švédskou vyhláškou obsahuje takovou systematickou povinnost, která je uložena dovozcům, musí být podle mého názoru považován za neslučitelný se směrnicí 89/662.

76. Předtím, než učiním závěry, uvedu několik poznámek týkajících se argumentace uplatňované v průběhu postupu před zahájením soudního řízení Švédským královstvím spočívající v podstatě v tvrzení, že jeho vnitrostátní systém oznamování dovozů je nezbytný pro ověření, zda ostatní členské státy dodržují normy Společenství na ochranu proti salmonele.

29 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

30 — Výše uvedený rozsudek ze dne 12. listopadu 1998, Komise v. Německo.

77. V tomto ohledu je namístě připomenout, že v rámci přistoupení Švédského království k Evropské unii byly, pokud se týká salmonely, stanoveny dodatečné záruky pro dodávky některých zvířat a některých produktů živočišného původu určených pro tento členský stát [31].

78. Například pro čerstvé drůbeží maso byly tyto záruky zavedeny rozhodnutím Rady 95/411/ES ze dne 22. června 1995, kterým se stanoví pravidla pro mikrobiologické vyšetření na salmonelu u vzorků odebraných z čerstvého drůbežího masa určeného pro Švédsko a Finsko [32]. Článek 2 tohoto rozhodnutí pak stanoví, že „[U] čerstvého drůbežího masa určeného pro Finsko a Švédsko musí být provedeno mikrobiologické vyšetření na salmonelu prostřednictvím vzorků odebraných podle přílohy v zařízení původu tohoto masa". Toto pravidlo se nepoužije v případě, kdy se jedná o zařízení, na něž se vztahuje program na kontrolu salmonely, který byl uznán za rovnocenný programu prováděnému ve Finské republice a Švédském království [33].

79. Z písemností spisu vyplývá, že švédský systém systematického oznamování dovozů některých produktů živočišného původu vycházející ze švédské vyhlášky byl zřejmě zaveden z důvodu pochybností, které mělo Švédské království, pokud jde o dodržování záruk na ochranu proti salmonele v některých odesílajících členských státech.

80. V tomto ohledu bych rád připomněl, že jak uvádí šestý bod odůvodnění směrnice 89/662, cíl spočívající v odstranění veterinárních kontrol na vnitřních hranicích Společenství „vyžaduje posílení důvěry ve veterinární kontroly prováděné odesílajícím státem".

81. Pokud produkt živočišného původu, který pochází z jiného členského státu, doprovází osvědčení o zdravotní nezávadnosti, veterinární osvědčení nebo jakýkoliv jiný doklad, který ukládají veterinární předpisy Společenství, musí být tedy považován za produkt, který je v souladu s normami platnými na úrovni Společenství.

31 — Viz poznámka pod čarou 6.

32 — Úř. věst. L 243, s. 29. Obdobné záruky byly stanoveny rozhodnutím Rady 95/409/ES ze dne 22. června 1995, kterým se stanoví pravidla pro mikrobiologické testování odběrem vzorků čerstvého hovězího, telecího a vepřového masa určeného pro Finsko a Švédsko (Úř. věst. L 243, s. 21; Zvl. vyd. 03/18, s. 235.

33 — Viz článek 3 rozhodnutí 95/411. Tatáž pravidla se použijí, pokud jde o čerstvé hovězí, telecí a vepřové maso podle článků 2 a 3 rozhodnutí 95/409.

82. Pokud při kontrole prováděné v místě určení zásilky nebo při dopravě vyjde najevo, že takový produkt může poškodit cíl ochrany zdraví lidí, stanoví články 7, 8 a 9 směrnice 89/662 postup, který musí provést členský stát určení. Soudní dvůr tak mohl například rozhodnout, že „pokud Spolková republika Německo zjistila v rámci povolených kontrol a za použití svých vlastních metod, že dovážené maso vykazuje výrazný pohlavní pach, který je činí nevhodným pro lidskou spotřebu – okolnosti popsané v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 89/662 – měl tento stát zahájit postup stanovený v článku 8 téže směrnice a okamžitě kontaktovat příslušný orgán odesílajícího členského státu, v projednávaném případě Dánského království". Německé orgány nemohly tudíž jednostranně prohlásit, že metoda nazývaná „modifikovaná enzymatická imunoanalýza profesora Clause" umožňující zjistit takový pach, je povinná ve všech případech, a odmítnout tak uznat zdravotní nezávadnost dováženého masa kontrolovaného podle dánské metody skatolu, aniž by provedla specifický postup zavedený článkem 8 směrnice 89/662 [34].

83. Kromě toho článek 9 uvedené směrnice zavádí „ochranná opatření s cílem nahradit případně různorodá prozatímní ochranná opatření přijatá členskými státy v naléhavých případech z důvodu vážného nebezpečí" [35].

84. Na základě těchto skutečností mohu tvrdit, že v případě pochybností, zda odesílající členský stát dodržuje normy Společenství na ochranu proti salmonele, je členský stát určení povinen použít ochranné postupy a opatření stanovené směrnicí 89/662. Nemůže jednostranně přidat dodatečná vnitrostátní opatření, která jdou nad rámec ustanovení uvedené směrnice definující harmonizovaný systém veterinárních kontrol vztahujících se na obchod s některými produkty živočišného původu uvnitř Společenství.

85. Tato analýza je v souladu se základní zásadou právního řádu Společenství, podle níž členské státy musí jednat v rámci postupů a soudních žalob stanovených Smlouvou o ES, pokud se domnívají, že jiný členský stát nedodržuje povinnosti, které pro něj vyplývají z práva Společenství [36].

34 — Výše uvedený rozsudek ze dne 12. listopadu 1998, Komise v. Německo, body 37 a 41.

35 — Rozsudek ze dne 5. prosince 2000, Eurostock, C-477/98, Recueil, s. I-10695, bod 59.

36 — Viz zejména rozsudky ze dne 13. listopadu 1964, Komise v. Lucembursko a Belgie, 90/63 a 91/63, Recueil, s. 1217, a ze dne 25. září 1979, Komise v. Francie, 232/78, Recueil, s. 2729, bod 9.

V – Závěry

86. Vzhledem ke všem těmto úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1) určil, že Švédské království tím, že pro dovozce některých produktů živočišného původu z jiných členských států ponechalo v platnosti povinnost systematického předběžného oznamování dovozů uvedených produktů, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice Rady 89/662/EHS ze dne 11. prosince 1989 o veterinárních kontrolách v obchodu uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu, a zejména z jejího čl. 5 odst. 3 písm. c);

2) uložil Švédskému království náhradu nákladů řízení."