Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 16. března 2016 [1]

Věc C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
proti
Freistaat Sachsen

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Saský vrchní správní soud, Německo)]

„Nařízení Komise č. 543/2008 — Obchodní normy pro drůbeží maso — Platnost čl. 5 odst. 4 písm. b) — Čerstvé hotově balené drůbeží maso — Povinnost uvádět na hotovém balení nebo na nalepeném štítku celkovou cenu a cenu za hmotnostní jednotku v maloobchodním prodeji — Článek 15 odst. 1 a článek 16 Listiny základních práv — Právo vykonávat svobodně zvolené povolání — Svoboda podnikání — Proporcionalita — Článek 40 odst. 2 SFEU — Zákaz diskriminace“

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení Komise (ES) č. 543/2008 [2], který stanoví označovací povinnost pro čerstvé drůbeží maso. Uvedené ustanovení stanoví povinnost uvádět na čerstvém drůbežím mase v maloobchodním prodeji celkovou cenu a cenu za hmotnostní jednotku buď na hotovém balení, nebo na štítku na něj nalepeném (dále jen „označovací povinnost“).

2. Předkládající soud se táže Soudního dvora, zda je označovací povinnost v souladu s čl. 15 odst. 1 a článkem 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Vzhledem k tomu, že je dále označovací povinnost stanovena pouze pro čerstvé drůbeží maso, ale nikoli pro jiné druhy masa, má Soudní dvůr rovněž určit, zda je čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení č. 543/2008 slučitelný se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v čl. 40 odst. 2 SFEU.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Nařízení Komise ze dne 16. června 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o obchodní normy pro drůbeží maso (Úř. věst. L 157, s. 46).

I – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

3. Článek 121 písm. e) bod iv) nařízení č. 1234/2007 [3] stanoví, že pokud jde o uvádění drůbežího masa na trh, je Komise oprávněna přijmout prováděcí pravidla včetně „pravidel týkajících se dalších údajů, jež musí být uvedeny v přiložené obchodní dokumentaci, označování drůbežího masa určeného pro konečného spotřebitele, jeho obchodní úpravy a související reklamy a názvu, pod nímž je výrobek prodáván, ve smyslu čl. 3 odst. 1 bodu 1 směrnice 2000/13/ES“.

4. Nařízení Komise č. 543/2008, které se opírá o čl. 121 písm. e) a článek 4 nařízení č. 1234/2007, stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1234/2007, pokud jde o obchodní normy pro drůbeží maso.

5. Desátý bod odůvodnění nařízení č. 543/2008 uvádí, že: „[s]potřebitelé musí dostávat dostatečné, jednoznačné a objektivní informace o uvedených produktech nabízených k prodeji a musí být zajištěn volný pohyb těchto produktů v rámci Společenství. Proto je nezbytné, aby obchodní normy pro drůbeží maso v co nejvyšší možné míře vycházely ze směrnice Rady 76/211/EHS ze dne 20. ledna 1976 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zhotovení některých výrobků v hotovém balení podle hmotnosti nebo objemu“.

6. Článek 5 odst. 2 nařízení č. 543/2008 stanoví, že „[k]romě náležitostí, které závazně stanoví vnitrostátní právní předpisy přijaté v souladu se směrnicí 2000/13/ES, musí označení, obchodní úprava a reklama drůbežího masa určeného pro konečného spotřebitele splňovat další požadavky stanovené v odstavcích 3 a 4 tohoto článku“.

7. Článek 5 odst. 4 písm. b) nařízení č. 543/2008, které přebírá obsah čl. 5 odst. 3 písm. b) nařízení Rady (EHS) č. 1906/90 [4], stanoví, že „[u] hotově baleného drůbežího masa musí být na tomto balení nebo na nalepeném štítku uvedeny rovněž tyto údaje: [...] u čerstvého drůbežího masa celková cena a cena za hmotnostní jednotku v maloobchodním prodeji“ [5].

8. Směrnice 2000/13/ES o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy neobsahovala žádné ustanovení o označovací povinnosti, pokud jde o cenu.

3 — Nařízení ze dne 22. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (jednotné nařízení o společné organizaci trhů) (Úř. věst. L 299, s. 1). Uvedené nařízení bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty (Úř. věst. L 347, s. 671). Ustanovení čl. 121 písm. e) bodu iv) nařízení č. 1234/2007, tedy ustanovení, o které se opírá nařízení č. 543/2008, však patří mezi ustanovení, která zůstávají podle čl. 230 odst. 1 písm. c) nařízení č. 1308/2013 v platnosti. Podle čl. 230 odst. 2 nařízení č. 1308/2013 se odkazy na nařízení č. 1234/2007 považují za odkazy na nařízení č. 1308/2013 a nařízení (EU) č. 1306/2013 v souladu se srovnávací tabulkou uvedenou v příloze XIV nařízení č. 1308/2013.

4 — Nařízení ze dne 26. června 1990, o některých obchodních normách pro drůbeží maso (Úř. věst. L 173, s. 1), které bylo zrušeno nařízením č. 1234/2007.

5 — Podle čl. 2 písm. c) nařízení č. 543/2008 se „hotově baleným drůbežím masem“ rozumí drůbeží maso v obchodní úpravě podle podmínek stanovených v čl. 1 odst. 3 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 (Úř. věst. L 109, s. 29; Zvl. vyd. 15/05, s. 75). Podle čl. 1 odst. 3 písm. b) směrnice 2000/13 se „balenou potravinou“ rozumí „prodejní jednotka v obchodní úpravě v nezměněném stavu určená konečnému spotřebiteli a zařízením společného stravování, která se skládá z potraviny a obalu, do něhož byla potravina vložena před uvedením do prodeje, a to bez ohledu na to, zda je potravina v obalu uzavřena zcela nebo pouze zčásti, avšak v každém případě takovým způsobem, že bez otevření nebo výměny obalu nelze vyměnit jeho obsah“. Směrnice 2000/13 byla zrušena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (Úř. věst. L 304, s. 18). Článek 2 odst. 2 písm. e) nařízení č. 1169/2011 však přebírá předchozí definici a doplňuje, že za balenou potravinu se „nepovažuje potravina zabalená v místě prodeje na žádost spotřebitele ani potravina zabalená pro účely přímého prodeje“.

9. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 98/6/ES o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli[6], musí být „[p]rodejní cena a jednotková cena [...] označeny u všech výrobků stanovených v článku 1, přičemž na označení jednotkové ceny se vztahuje článek 5. Jednotkovou cenu není třeba uvádět, pokud je shodná s cenou prodejní."

II – **Skutkový stav, řízení a předběžné otázky**

10. Společnost Lidl GmbH & Co. KG (žalobkyně v původním řízení) je maloobchodním podnikem, který na území Německa provozuje diskontní prodejny s potravinami. V některých svých provozovnách v oblasti kolem Lamperswalde nabízí žalobkyně v původním řízení k prodeji mimo jiné hotově balené čerstvé drůbeží maso. Cena čerstvého drůbežího masa není uvedena přímo na štítku nalepeném na vlastním produktu. Namísto toho jsou cenovky upevněny na regálech

11. Tehdejší Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft (Saský zemský zemědělský úřad, nyní: Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie – Saský zemský úřad pro životní prostředí, zemědělství a geologii), který při několika kontrolách tuto praxi označování cen zjistil, dospěl k závěru, že tato praxe je v rozporu s čl. 5 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1906/90 platného v době kontroly, který odpovídá současnému čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení č. 543/2008.

12. Žalobkyně v původním řízení podala v roce 2007 žalobu na určení, že její praxe označování cen u hotově baleného čerstvého drůbežího masa je slučitelná s označovací povinností stanovenou v čl. 5 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1906/90 a poté v čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení č. 543/2008. Žalobkyně v původním řízení uvedla, že čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení č. 543/2008 je podle jejího názoru neplatný, protože je v rozporu s čl. 6 odst. 1 SEU ve spojení s čl. 15 odst. 1 Listiny. Má za to, že tato označovací povinnost představuje nepřiměřený zásah do práva vykonávat povolání. Verwaltungsgericht Dresden (Správní soud v Drážďanech) zamítl žalobu rozsudkem vydaným v roce 2010.

13. Žalobkyně v původním řízení napadla uvedený rozsudek odvoláním k předkládajícímu soudu, Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Saský vrchní správní soud). V předkládacím rozhodnutí předkládající soud zpochybňuje platnost čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení (ES) č. 543/2008 ze dvou důvodů.

14. Zaprvé si předkládající soud není jist, zda je zásah vyplývající z označovací povinnost odůvodněný s ohledem na čl. 15 odst. 1 a článek 16 Listiny. Má za to, že označovací povinností není dotčena vlastní podstata daných svobod a práv, že skutečně odpovídá cíli posílení ochrany spotřebitele, který je obecným zájmem uznávaným Evropskou unií, a že je patrně přiměřená a nezbytná ke splnění daného účelu. Předkládající soud má však pochybnosti o tom, zda byla nalezena přiměřená rovnováha mezi dotčenými zájmy.

15. Zadruhé předkládající soud zpochybňuje platnost označovací povinnosti pro drůbeží maso ve světle zásady zákazu diskriminace zakotvené v čl. 40 odst. 2 SFEU. V předkládacím rozhodnutí se zdůrazňuje, že pro jiné hotově balené masné produkty, jako například hovězí maso, telecí maso, vepřové maso nebo skopové a kozí maso, pro které jsou v nařízení (ES) č. 1308/2013 rovněž stanovena pravidla společné organizace trhu, takovéto označovací povinnosti neexistují. Podle předkládajícího soudu tedy vede označovací povinnost uložená pro čerstvé drůbeží maso k nerovnému zacházení, neboť je zacházeno odlišně se srovnatelnými situacemi. Předkládající soud má zejména pochybnosti o tom, zda je takové nerovné zacházení objektivně odůvodněno na základě obecného zájmu ochrany spotřebitele.

6 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 1998 (Úř. věst. L 80, s. 27; Zvl. vyd. 15/04, s. 32).

16. Za těchto okolností přerušil Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Saský vrchní správní soud) řízení a předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení (ES) č. 543/2008 slučitelný s čl. 6 odst. 1 prvním pododstavcem SEU ve spojení s čl. 15 odst. 1 a článkem 16 Listiny?

2) Je čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení (ES) č. 543/2008 slučitelný s čl. 40 odst. 2 druhým pododstavcem SFEU?“

17. Písemná vyjádření předložily Lidl GmbH & Co. KG, Freistaat Sachsen (Svobodný stát Sasko, žalovaný v původním řízení) a Komise, všichni zúčastnění se ústně vyjádřili na jednání konaném dne 13. ledna 2016.

III – **Posouzení předběžných otázek**

A – *K první otázce: slučitelnost označovací povinnosti s čl. 15 odst. 1 a článkem 16 Listiny*

18. Při hledání odpovědi na první předběžnou otázku nejprve určím relevantní ustanovení Listiny, na jejichž základě je třeba platnost čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení č. 543/2008 posoudit (část první). Dále provedu posouzení slučitelnosti označovací povinnosti s takto určeným konkrétním ustanovením Listiny (část druhá) a přezkoumám, zda je toto omezení stanoveno zákonem, respektuje podstatu tohoto práva [písmeno a)] a odpovídá zásadě proporcionality [písmeno b)].

1. Použitelné ustanovení: článek 15 odst. 1 nebo článek 16 Listiny?

19. Předkládající soud má za to, že platnost označovací povinnosti je třeba zkoumat ve světle čl. 15 odst. 1 i článku 16 Listiny. Uvádí, že žalobkyně je dotčena označovací povinností v souvislosti se svým právem vykonávat povolání a svým právem vykonávat hospodářskou činnost. Obdobně má žalobkyně rovněž za to, že označovací povinnost představuje omezení svobod a práv zaručených článkem 15 odst. 1 a článkem 16 Listiny. Také Svobodný stát Sasko zmiňuje ve svém vyjádření obě uvedená ustanovení. Naproti tomu má Komise za to, že relevantní v projednávané věci je pouze článek 16.

20. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že práva a svobody zakotvené v čl. 15 odst. 1 a v článku 16 Listiny vzájemně úzce souvisí. To jasně vyplývá z judikatury předcházející vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Soudní dvůr používal tehdy jiné formulace k vyjádření svobodné volby a výkonu živnosti či profesní činnosti, svobodného výkonu povolání, práva vykonávat živnost či podnikat či svobodného výkonu hospodářské činnosti jako obecných právních zásad [7]. Soudní dvůr potvrdil, že se uvedené pojmy překrývají, a uvedl, že svoboda podnikání „splývá s právem vykonávat povolání“ [8].

21. Uvedené překrývání zůstává zřejmé i v judikatuře po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Článek 15 odst. 1 a článek 16 Listiny jsou často uplatňovány a vykládány společně ve spojení s článkem 17 Listiny (právo na vlastnictví) [9]. Je možné říct, že všechna tato ustanovení chrání hospodářské zájmy jednotlivců.

7 — Mimo jiné viz rozsudky Nold (4/73, EU:C:1974:51, bod 14); Hauer (44/79, EU:C:1979:290, bod 32); Eridania (230/78, EU:C:1979:216, bod 21); Biovilac v. EHS (59/83, EU:C:1984:380, bod 21); Keller (234/85, EU:C:1986:377, bod 8); Finsider (spojené věci 63/84 a 147/84, EU:C:1985:358, bod 24); Rau Lebensmittelwerke a další (spojené věci 133/85 až 136/85, EU:C:1987:244, bod 19); Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, bod 15); Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest (spojené věci C-143/88 a C-92/89, EU:C:1991:65, bod 76); Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, bod 16); Německo v. Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 81) a Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, bod 22).

8 — Rozsudek Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada (spojené věci C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, bod 51).

9 — Například viz rozsudky Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, bod 44 a násl.); Interseroh Scrap a Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, bod 43), a Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 57 a násl.).

22. Skutečnost, že nynější Listina obsahuje dvě samostatná ustanovení, však naznačuje, že mezi „právem pracovat a vykonávat svobodně zvolené nebo přijaté povolání“ – čl. 15 odst. 1 – a „svobodou podnikání“ – článek 16 – by měl být určitý rozdíl.

23. Rozlišení mezi oběma ustanoveními má dopady na systémové úrovni. Jak uvádí Komise a Svobodný stát Sasko, článek 16 Listiny připouští širší prostor pro uvážení, pokud jde o úpravu možných zásahů do svobody podnikání. To je patrné ze znění tohoto ustanovení, které na rozdíl od jiných svobod v rámci hlavy II Listiny odkazuje na právo *Unie a vnitrostátní* zákony a zvyklosti. Soudní dvůr dále uvedl, že „svoboda podnikání [může být] předmětem široké škály zásahů ze strany veřejné moci, jimiž lze ve veřejném zájmu stanovit hranice pro výkon hospodářské činnosti“ [10].

24. Tento relativně široký prostor států pro uvážení při regulaci hospodářské činnosti se rovněž odráží v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Při výkladu článku 1 prvního protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ESLP uznal, že státy mají široký prostor pro uvážení, pokud jde o „kontrolu užívání majetku v souladu s obecným zájmem [...]“ [11].

25. Není tedy pochyb o tom, že pokud jde o přípustná omezení, umožňuje článek 16 Listiny vyšší míru státních zásahů než čl. 15 odst. 1. Ačkoli mezi oběma dotčenými svobodami existují jasné rozdíly, pokud jde o přípustná omezení, z těchto rozdílů nevyplývá, jaké je *původní* vymezení rozsahu daného práva jako takového. Oba články chrání oblast individuální autonomie ve vzájemně úzce spojených oblastech profesní činnosti a podnikání. Oba jsou zároveň nerozdílně spojeny s výkonem hospodářské činnosti. Neexistují tedy žádná jasně stanovená kritéria, jež by bylo možno v abstraktní rovině použít k rozlišení mezi oblastmi působnosti obou článků, například v závislosti na tom, zda se v případě dotčené osoby jedná o právnickou či fyzickou osobu, nebo na základě nezávislé či závislé povahy dotčených hospodářských činností [12].

26. I při neexistenci jakýchkoli přesných kritérií vymezujících rozsah působnosti čl. 15 odst. 1 a článku 16 Listiny lze v tomto smyslu určit alespoň přibližná vodítka. Článek 15 odst. 1 se, na straně jedné, zaměřuje na prvek volby a osobní autonomie, které jsou úzce spojeny s osobnostními právy a jejich vývojem. Slovo „pracovat“ zdůrazňuje, že dotčené ustanovení má větší význam, i když nikoli výlučný, pro fyzické osoby a pracovní vztahy [13]. Na straně druhé má svoboda podnikání podle článku 16 užší vztah k podnikatelské činnosti, se silnými vazbami na právo na vlastnictví [14]. Věcný rozsah působnosti článku 16 Listiny, jak je progresivně vymezován judikaturou Soudního dvora, se tak více zaměřuje na hospodářský aspekt podnikatelské činnosti. Vztahuje se na výkon hospodářské či obchodní činnosti, včetně smluvní svobody, volné soutěže, svobodné volby hospodářského partnera a možnost určit si cenu za plnění [15]. Kromě toho zahrnuje svoboda podnikání i právo volně nakládat hospodářskými, technickými a finančními zdroji, jež má daný subjekt k dispozici [16].

10 — Rozsudky Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 46), a Rada v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, bod 123).

11 — Viz rozsudky ze dne 23. září 1982, Sporrong a Lönnroth, Series A no. 52, bod 61; ze dne 24. října 1986, AGOSI v. Spojené království, Series A no. 108, s. 18, bod 52; ze dne 25. října 1989, Allan Jacobsson v. Švédsko (č. 1), stížnost č. 10842/84 A163, bod 55, a ze dne 20. srpna 2007, J. A. Pye (Oxford) LTD a J. A. Pye (Oxford) Land LTD v. Spojené království, stížnost č. 44302/02 2007-III, bod 55. Viz rovněž rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci Pinnacle Meat Processors Company a další v. Spojené království, stížnost č. 33298/96, 21. října 1998.

12 — Jak totiž uvádí generální advokát Wahl v stanovisku ve věci Gullotta a Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, bod 69), právo zakotvené v článku 15 Listiny přísluší i podnikům.

13 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Wahla ve věci Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, bod 24).

14 — Například viz rozsudek Hauer (C-44/79, EU:C:1979:290, bod 32). Jak však uvádí generální advokát Cruz Villalón v stanovisku ve věci Alemo-Herron a další (C-426/11, EU:C:2013:82, bod 51), i přes tuto úzkou vazbu chrání základní právo na vlastnictví jiné právní situace než svoboda podnikání.

15 — Například viz rozsudky Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 42 a násl.); Alemo-Herron a další (C-426/11, EU:C:2013:521, bod 32 a násl.), a Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 25).

16 — Rozsudek UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, body 49 a 50).

27. Shrneme-li výše uvedené, čl. 15 odst. 1 Listiny se spíše použije v situaci, která se týká fyzických osob a takových otázek, jako je přístup k práci a volba povolání. Naproti tomu článek 16 je relevantnější u právnických osob a způsobu výkonu a regulace již zahájeného podnikání nebo již zvoleného povolání [17].

28. Přibližná vodítka pro vymezení příslušných parametrů čl. 15 odst. 1 a článku 16 však nevylučují další existenci vzájemného překrývání či možného společného posouzení článků 15 a 16 Listiny ve vhodném případě. Společné posouzení může být vhodné v případech, kdy určitá pravidla omezují přístup k povolání ve formě požadavků na získání oprávnění či povolení nebo kdy jsou podnikům uloženy vysoce zatěžující povinnosti.

29. Společnost Lidl GmbH & Co. KG v projednávané věci tvrdí, že požadavky související s označováním jejího zboží zasahují do způsobu, kterým hodlá vykonávat svou obchodní činnost. Označovací povinnost nijak neomezuje právo žalobkyně zvolit si nebo vykonávat svobodně zvolené povolání. Souvisí pouze se způsobem, kterým může podnik vykonávat (již zvolenou) oblast podnikání.

30. Na základě výše popsaných obecných vodítek mám tedy za to, že projednávanou věc je třeba posuzovat podle článku 16 Listiny.

2. Slučitelnost označovací povinnosti s článkem 16 Listiny

31. Jak správně uvádějí Komise a Svobodný stát Sasko, svoboda podnikání není absolutní. Je třeba ji posuzovat ve vztahu k její úloze ve společnosti [18]. Článek 52 odst. 1 Listiny připouští omezení výkonu práv a svobod uznávaných Listinou, jsou-li taková omezení stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených základních práv či svobod a, při dodržení zásady proporcionality, jsou „nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého“ [19].

32. Nyní se budu zabývat otázkou, zda označovací povinnost odpovídá výše uvedeným požadavkům.

a) Přípustná omezení svobody podnikán

33. Jak žalobkyně připouští ve svém písemném vyjádření, není pochyb o tom, že označovací povinnost *je stanovena zákonem*.

34. Soudní dvůr již dále rozhodl, že ačkoli z unijních pravidel označování vyplývají některá omezení obchodní činnosti dotčených hospodářských subjektů v jasně vymezené oblasti, „nijak se nedotýkají vlastní podstaty svobodného výkonu takové činnosti“ [20]. Situace v projednávané věci se nijak neliší. Souhlasím proto s Komisí a Svobodným státem Sasko, že označovací povinností není dotčena *podstata* svobody podnikání.

b) Proporcionalita

35. Nyní je třeba určit, zda je označovací povinnost v souladu se zásadou proporcionality.

17 — Viz přístup Soudního dvora v rozsudcích Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:771); McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43); Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28); Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661) nebo Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823).

18 — Například viz rozsudky Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 45), a Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, bod 54).

19 — Například viz rozsudek Volker und Markus Schecke a Eifert (spojené věci C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 65).

20 — Rozsudek Keller (234/85, EU:C:1986:377, bod 9). Viz rovněž rozsudky Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, body 57 a 58), a Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, bod 71).

i) Obecné úvahy

36. Soudní dvůr rozhodl, že „rozsah posuzovací pravomoci unijního zákonodárce může být omezený v závislosti na řadě skutečností, mezi něž patří mimo jiné dotyčná oblast, povaha dotčeného práva zaručeného Listinou, povaha a závažnost zásahu a jeho účel“ [21].

37. To znamená, že se v jednotlivých věcech může lišit striktnost soudního přezkumu ze strany Soudního dvora, a zejména hloubka přezkumu proporcionality. Určení správného přístupu v projednávané věci závisí zejména na dvou faktorech: na hmotněprávní oblasti dotčeného unijního práva a na povaze předmětných práv.

38. Pokud jde o dotčenou oblast, Soudní dvůr ustáleně uznává, že v oblasti zemědělství přísluší unijnímu normotvůrci široká posuzovací pravomoc, která odpovídá politické odpovědnosti, již mu přiznávají články 40 SFEU až 43 SFEU [22]. Přezkum ze strany Soudního dvora se proto omezuje na ověření toho, zda zákonodárce *zjevně* nepřekročil meze této široké posuzovací pravomoci [23].

39. Existenci široké posuzovací pravomoci Komise v projednávané věci potvrzuje i povaha dotčeného práva. Jak uvedl Soudní dvůr, svoboda podnikání „může být předmětem široké škály zásahů ze strany veřejné moci, jimiž lze ve veřejném zájmu stanovit hranice pro výkon hospodářské činnosti“ [24].

40. Proporcionalita obvykle spočívá v posouzení vztahu mezi stanoveným cílem či cíli a zvoleným prostředkem či prostředky. K tomu, aby odpovídaly zásadě proporcionality, musí být přijatá opatření *přiměřená k* dosažení sledovaných legitimních cílů, nesmí překračovat meze toho, co je *nezbytné* k jejich dosažení (nabízí-li se volba mezi více opatřeními, je třeba zvolit to opatření, které je nejméně omezující), a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (*vnitřní vyváženost nebo proporcionalita stricto sensu*) [25] .

41. Uvedená analýza proporcionality sestávající ze tří částí je do značné míry vnitřně flexibilní. Může být prováděna s různou mírou striktnosti, a může se tak lišit míra respektu vůči rozhodování normotvůrce. Současně však musí analýza proporcionality zahrnovat všechny tři části. Mám za to, že samotná skutečnost, že určitý akt byl přijat v oblasti, ve které přísluší Komisi široká posuzovací pravomoc, jak je tomu v oblasti zemědělství, neznamená, že by se Soudní dvůr měl při přezkumu proporcionality omezit jen na přiměřenost daného aktu. Nezbytná je spíše větší míra respektu vůči rozhodování normotvůrce v *rámci* celé analýzy. Daná analýza se pak omezuje na zjištění *zjevných vad* [26]. Její součástí však musí být řádné přezkoumání ve všech třech částech.

21 — Rozsudek Digital Rights Ireland (spojené věci C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 47).

22 — Například viz rozsudky Fédesa a další (C-331/88, EU:C:1990:391, bod 14); Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303, bod 22), nebo Španělsko v. Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, body 96 a násl.)

23 — Mimo jiné viz rozsudky Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 48), a AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 80).

24 — Mimo jiné viz rozsudek Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 28).

25 — Mimo jiné viz rozsudky Jippes a další (C-189/01, EU:C:2001:420, bod 81); Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, bod 42); Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 29) nebo Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, bod 58).

26 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Tizzana ve věci ABNA a další (C-453/03, EU:C:2005:202, bod 57).

42. Zcela v souladu s argumentací již jasně přednesenou jinými generálními advokáty [27], se pojem „zjevně nepřiměřený“ vztahuje na všechny tři části analýzy proporcionality. Jak nedávno uvedla generální advokátka Kokott [28], v takových případech je soudní přezkum omezen na určení, zda není dotčený akt *zjevně* nevhodný k dosažení sledovaných cílů, zda nejde *zjevně* nad rámec toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné, nebo zda s sebou nenese nepříznivé důsledky, které jsou *zjevně* nepřiměřené v porovnání s jeho cíli.

43. Existují navíc dva širší ústavněprávní argumenty, které podporují nutnost podrobnějšího přezkumu aktů unijních orgánů, tedy plného přezkumu proporcionality sestávajícího ze všech tří částí. Zaprvé Lisabonskou smlouvou byla Listina základních práv povýšena na úroveň závazného primárního práva. Přezkum unijních aktů z hlediska základních práv tak byl přesunut do popředí.

44. Zadruhé při neexistenci vnějšího přezkumu [29] přísluší pravomoc k přezkumu slučitelnosti aktů unijních orgánů se základními právy výlučně Soudnímu dvoru. Při výkonu této pravomoci vyžaduje vysoká úroveň ochrany stanovená Listinou nutnost provedení úplného a efektivního vnitřního přezkumu unijního práva a aktů unijních orgánů.

45. Ve světle výše uvedeného se nyní budu zabývat otázkou, zda označovací povinnost odpovídá výše uvedené třídílné zásadě proporcionality.

ii) Proporcionalita v projednávané věci

46. Komise a Svobodný stát Sasko tvrdí, že označovací povinnost je vhodná a přiměřená s ohledem na legitimní cíl ochrany spotřebitele.

47. Ochrana spotřebitelů je skutečně cílem obecného zájmu uznávaným Evropskou unií, zejména v čl. 114 odst. 3 SFEU, článku 169 SFEU a článku 38 Listiny. Stejně jako u řady jiných cílů a hodnot však nejde o cíl absolutní. Soudní dvůr opakovaně uznal nutnost nastolit správnou rovnováhu mezi ochranou spotřebitelů a jinými hodnotami, včetně svobody podnikání [30].

48. Komise odkazuje ve svém písemném vyjádření na desátý bod odůvodnění nařízení č. 543/2008. V uvedeném bodě odůvodnění je zmíněna nutnost zajistit, aby obchodní normy pro drůbeží maso „v co nejvyšší možné míře“ vycházely ze směrnice Rady 76/211 [31], a to s cílem poskytnout spotřebitelům „dostatečné, jednoznačné a objektivní informace o uvedených produktech nabízených k prodeji [...]“. Souhlasím tedy s tím, že tento i další body odůvodnění, ačkoli přímo nesouvisejí s označovací povinností dotčenou v projednávané věci, dokládají, že nařízení č. 543/2008 výslovně uznává cíl zajistit lepší informovanost spotřebitelů [32].

49. Žalobkyně v původním řízení však tvrdí, že označovací povinnost v praxi nijak nepodporuje dosažení cíle ochrany spotřebitele. Znesnadňuje rychlé úpravy cen, a omezuje tak krátkodobé možnosti cenové konkurence, což v konečném důsledku nemusí být v nejlepším zájmu spotřebitelů.

27 — Mimo jiné viz stanoviska generální advokátky Kokott ve věci S. P. C. M. a další (C-558/07, EU:C:2009:142, bod 74 a násl.), a ve věci Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:28, bod 61), a stanovisko generálního advokáta Wahla ve věci Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, bod 40).

28 — Stanoviska generální advokátky Kokott ve věci Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, EU:C:2015:848, bod 89); Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854, bod 58), a Philip Morris Brands a další (C-547/14, EU:C:2015:853, bod 150). V tomto smyslu viz rovněž stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci Chabo (C-213/09, EU:C:2010:372, bod 80 a násl.)

29 — V tomto ohledu viz posudek 2/13 (EU:C:2014:2454).

30 — Například viz rozsudky McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, bod 63), a Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, bod 74).

31 — Směrnice ze dne 20. ledna 1976 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zhotovení některých výrobků v hotovém balení podle hmotnosti nebo objemu (Úř. věst. L 46, s. 1; Zvl. vyd. 13/03, s. 91).

32 — Viz zejména body 6, 11 a 12 odůvodnění.

50. Argumentace žalobkyně v původním řízení sice může být relevantní pro posouzení souladu označovací povinnosti se zásadou zákazu diskriminace, je však patrně nepochybné, že poskytování informací o cenách prostřednictvím označování výrobků podporuje cíl ochrany spotřebitele. Označovací povinnost vyžaduje uvedení ceny za hmotnostní jednotku a celkové ceny na hotovém balení nebo na nalepeném štítku. Zvyšuje tak informovanost spotřebitelů, kterým poskytuje přesné a jasné uvedení ceny, a umožňuje jim tak činit informovaná rozhodnutí. Z tohoto hlediska označovací povinnost jistě není zjevně nepřiměřená k dosažení legitimního cíle spočívajícího v lepší informovanosti spotřebitelů.

51. Pokud jde o nezbytnost, z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že označování se obecně považuje za jednu z nejméně zatěžujících forem regulačního zásahu [33].

52. Žalobkyně v původním řízení však tvrdí, že praxe spočívající v upevňování cenovek na regály představuje méně zatěžující variantu regulace, která je zároveň vhodná k dosažení cíle ochrany spotřebitele. Žalobkyně má za to, že cíl spočívající v dostatečné informovanosti spotřebitele již zajišťuje obecná povinnost vyplývající z čl. 3 odst. 1 směrnice 98/6, která vyžaduje uvedení prodejní ceny a jednotkové ceny (bez určení místa).

53. Mám za to, že i kdyby bylo možné považovat postup používaný žalobkyní v původním řízení za vhodný způsob poskytování informací o ceně, není tento postup *stejně* účinný jako označovací povinnost. Lze si představit celou škálu situací, kdy uvedení ceny za hmotnostní jednotku a celkové ceny na štítku přímo připojeném k hotovému balení představuje efektivnější způsob informování spotřebitele.

54. Zaprvé označovací povinnost zajišťuje trvalou dostupnost informace o ceně během celého procesu koupě. Umožňuje porovnání cen i po odebrání dané položky z regálu. Chrání rovněž spotřebitele v případě nesprávného umístění zboží.

55. Zadruhé uvedení celkové ceny a ceny za hmotnostní jednotku je relevantnější v případě, kdy se jedná o hotové balení o nestandardní hmotnosti. V tomto ohledu označovací povinnost jednoznačně přispívá k dosažení cíle ochrany spotřebitele. Zaručuje přesnost cenové informace a zajišťuje spotřebiteli možnost informovaného rozhodnutí.

56. Pokud jde o balení o nestandardní hmotnosti, uvedení celkové ceny a ceny za hmotnostní jednotku na hotovém balení je patrně nezbytné již ke splnění ustanovení směrnice 98/6.

57. Nicméně, jak je uvedeno výše, Komisi v této oblasti přísluší široká posuzovací pravomoc. Maje tuto skutečnost na paměti, mám za to, že Komise nepřekročila zjevně meze toho, co bylo nezbytné k dosažení cíle spočívajícího ve zvýšení ochrany spotřebitele.

58. Konečně je třeba určit, zda označovací povinnost nezpůsobuje dotčeným hospodářským subjektům zjevně nepřiměřené nevýhody.

59. Žalobkyně v původním řízení poukazuje na finanční a organizační zátěž vyplývající z označovací povinnosti a tvrdí, že nebylo dosaženo správné rovnováhy mezi protichůdnými zájmy.

60. Z vysvětlení poskytnutých Soudnímu dvoru v rámci ústního vyjádření Svobodného státu Sasko je však zřejmé, že označovací povinnost v praxi nezpůsobuje žádnou další podstatnou zátěž pro výrobce z hlediska času či nákladů. Rozsah a podrobnost informací uvedených na štítku lze pružně upravovat v počítači již v okamžiku výroby štítků, aniž tím vzniknou jakékoli další podstatné náklady.

33 — Například v oblasti volného pohybu zboží viz rozsudek Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, bod 17).

61. S případnou změnou označení v maloobchodní prodejně v případě následné úpravy cen či slevových akcí jsou navíc spojeny jen nízké dodatečné náklady. Zaprvé, jak uvedly Komise a Svobodný stát Sasko na jednání, takové úpravy jsou prováděny jen pro relativně malý objem zboží. Zadruhé změna označení v případě úpravy cen si dozajista vyžádá nějaké dodatečné práce na straně maloobchodníků. Jak ovšem upozornil Svobodný stát Sasko na jednání, ke splnění požadavků vyplývajících z označovací povinnost bude postačovat přelepení původního štítku novým. Nemohou tak vznikat nepřiměřené náklady, pokud jde o cíl informování spotřebitele o změně ceny.

62. Z těchto důvodů mám za to, že označovací povinnost nezpůsobuje zjevně nepřiměřenou zátěž, pokud jde o zájmy žalobkyně, a není nepřiměřená k dosažení cíle ochrany spotřebitele. Nezpůsobuje tak nepřípustné omezení svobody podnikání podle článku 16 Listiny.

63. Ve světle výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první otázku takto: při posouzení předložené otázky nebyl zjištěn žádný faktor, který by s ohledem na článek 16 Listiny ovlivňoval platnost čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení Komise (ES) č. 543/2008.

B – *K druhé otázce: slučitelnost označovací povinnosti s čl. 40 odst. 2 SFEU*

64. Jak ustáleně uvádí Soudní dvůr, čl. 40 odst. 2 SFEU stanoví obecnou zásadu zákazu diskriminace v odvětví zemědělství [34]. Vztahuje se na hospodářské subjekty, které podléhají společné organizaci trhu [35]. Uvedené ustanovení je zvláštním výrazem obecné zásady zákazu diskriminace, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno [36].

65. Nejprve je třeba zdůraznit, že odpovědí na první předběžnou otázku není dotčena analýza slučitelnosti označovací povinnosti se zásadou zákazu diskriminace. Posouzení slučitelnosti označovací povinnosti se svobodou podnikání, jak je zakotvena v článku 16 Listiny, je „*vertikálním*“ druhem přezkumu: označovací povinnost je zkoumána ve vztahu ke stanovenému cíli ochrany spotřebitele, avšak pouze s ohledem na dotčený produkt, tedy čerstvé drůbeží maso. Takový přezkum je do značné míry prováděn izolovaně od jiných produktů a odvětví. Naproti tomu zásada zákazu diskriminace podle čl. 40 odst. 2 SFEU vyžaduje jiný druh přezkumu, který je svou povahou „*horizontální*“: představuje označovací povinnost, která je použitelná pouze a výlučně na čerstvé drůbeží maso, rozdílné zacházení se srovnatelnými situacemi? Pokud ano, může být takové zacházení objektivně odůvodněno?

1. Srovnatelnost

66. Prvotní otázkou je zde srovnatelnost: u kterých výrobců, spotřebitelů a jejich prostřednictvím produktů lze mít za to, že jsou pro účely čl. 40 odst. 2 SFEU ve stejné situaci? Názory se různí.

67. Na jedné straně předkládající soud a žalobkyně v původním řízení zastávají široký názor na otázku srovnatelnosti. Naznačují, že čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení č. 543/2008 vede k rozdílnému zacházení, pokud jde o jiné druhy masa, jež nejsou dotčeny stejnou povinností, jako je vepřové, hovězí, jehněčí či kozí maso. Naznačují, že všechny tyto druhy čerstvého masa jsou pro účely označování srovnatelné.

34 — Mimo jiné viz rozsudek Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, bod 41 a citovaná judikatura).

35 — V tomto smyslu viz rozsudek Německo v. Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 68).

36 — Mimo jiné viz rozsudky Ruckdeschel a další (spojené věci 117/76 a 16/77, EU:C:1977:160, bod 10); Moulins et huileries de Pont-à-Mousson a Providence agricole de la Champagne (spojené věci 124/76 a 20/77, EU:C:1977:161, bod 22); Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, bod 51), nebo Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, bod 33 a citovaná judikatura).

68. Na druhé straně zastává Komise užší náhled na otázku srovnatelnosti a tvrdí, že čerstvé drůbeží maso není ve stejné situaci jako jiné masné produkty. Hlavní argument, který Komise předkládá na podporu uvedeného názoru, je historický: vychází z podrobného rozboru vývoje různých regulačních rámců pro různá odvětví masa. Komise tvrdí, že unijní normotvůrce méně zasahuje v odvětví drůbežího masa než v jiných odvětvích masa. Mezi několik málo opatření přijatých Evropskou unií na podporu odvětví drůbežího masa patří takové obchodní normy, jako je označovací povinnost. Komise tvrdí, že uvedená povinnost tím, že chrání spotřebitele, podporuje prodej, a sleduje tak cíl spočívající ve zvýšení tržeb zemědělců.

69. V argumentaci Komise spatřuji celou řadu problémů. Především je otázka srovnatelnosti svou povahou otázkou *objektivního* posouzení. V rámci uvedeného posouzení se zkoumá, zda s ohledem na danou kvalitu (která *tertium comparationis* může spočívat v hodnotě, cíli, jednání apod.) vykazují různé srovnávané aspekty (osoby, produkty apod.) více podobností či více rozdílů. Při provádění takového posouzení jsou dozajista relevantní minulá *subjektivní* regulační rozhodnutí, pokud jde zejména o vymezení *tertium comparationis*[37] . Taková rozhodnutí však nemusí nutně být přesvědčivá.

70. V projednávané věci nicméně není nutné řešit dosti složité otázky srovnatelnosti různých zemědělských odvětví, a to z jednoduchého důvodu: i kdybychom přijali argumentaci Komise, že nelze srovnávat masné produkty z různých odvětví, zůstává skutečností, že podle čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení č. 543/2008 se označovací povinnost vztahuje pouze na jediný produkt, a to čerstvé drůbeží maso. Jak upozorňuje žalobkyně, jiné produkty z drůbežího masa, na něž se nařízení č. 543/2008 rovněž vztahuje, jako je zmrazené nebo hluboce zmrazené drůbeží maso[38], označovací povinnosti nepodléhají[39].

71. I kdybychom tedy přijali úzký náhled na srovnatelnost zastávaný Komisí, který se omezuje jen na drůbeží maso, existovaly by přesto rozdíly v zacházení i v *samotném* odvětví drůbežího masa.

2. Objektivní odůvodnění

72. Poté, co jsem prokázal rozdíl v zacházení, se nyní zaměřím na otázku, zda může být takový rozdíl v zacházení objektivně odůvodněn.

73. Komise se dovolává své posuzovací pravomoci, pokud jde o dosažení cílů společné zemědělské politiky. Jak totiž již bylo uvedeno v bodě 38 tohoto stanoviska, Soudní dvůr ustáleně uznává širokou posuzovací pravomoc unijních orgánů v otázkách týkajících se zemědělství. Při zkoumání údajného porušení zásady zákazu diskriminace v oblasti zemědělství proto Soudní dvůr omezuje přezkum na ověření, zda dotčené opatření není stiženo zjevně nesprávným posouzením nebo zneužitím pravomoci nebo zda dotčený orgán zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci[40].

37 — Srovnatelný charakter situací totiž „musí být zejména [určen] a [posuzován] ve světle předmětu a cíle aktu Společenství, který zakládá dotčené odlišení. Mimoto musí být zohledněny zásady a cíle oblasti, do níž dotčený akt spadá“ (viz rozsudek Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 26 a citovaná judikatura). Pokud jde o zvláštnosti použití zásady zákazu diskriminace pro různá odvětví spadající do Společné zemědělské politiky, viz: R. Barents, „The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention“, *Mélanges H. G. Schermers*, Vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers 1994, s. 527, zejména s. 538.

38 — Podle přílohy XIV části B bodu III odst. 2 nařízení (ES) č. 1234/2007 může být drůbeží maso uváděno na trh ve třech stavech: čerstvé, zmrazené nebo hluboce zmrazené. Uvedené ustanovení je nyní součástí přílohy VII části V bodu III nařízení (EU) č. 1308/2013.

39 — Dále je třeba uvést, že nařízením Rady (ES) č. 1047/2009 ze dne 19. října 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1234/2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů, pokud jde o obchodní normy pro drůbeží maso (Úř. věst. L 290, s. 1), byl rozšířen rozsah obchodních norem pro drůbeží maso o „polotovary z drůbežího masa“ a „výrobky z drůbežího masa“

40 — Mimo jiné viz rozsudky Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, bod 43), a rozsudek AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 80).

74. Pokud však nemá rozdílné zacházení v této oblasti zakládat diskriminaci, musí i tak být odůvodněno *objektivními důvody*, jež nejsou *zjevně nepřiměřené*[41]. Přísluší zejména orgánu, který daný akt přijal, aby prokázal existenci takových objektivních kritérií a předložil Soudnímu dvoru informace nezbytné k ověření existence uvedených kritérií Soudním dvorem[42].

75. I přes opakované dotazy položené Komisi na jednání zůstávají i nadále značně nejasné objektivní důvody, které by mohly případně odůvodňovat zavedení označovací povinnosti jen pro čerstvé drůbeží maso, ale nikoli pro jiné druhy drůbežího masa. Komise uvedla dva možné objektivní důvody: zaprvé vlastní ochrana spotřebitele a zadruhé zvýšená ochrana spotřebitele jako dílčí cíl sledující obecný cíl zvýšení příjmů zemědělců.

76. Nemám za to, že by tyto argumenty řádně odůvodňovaly dotčené nerovné zacházení.

77. Ačkoli označovací povinnost lze *per se* považovat za vhodnou k dosažení vysoké úrovně informovanosti spotřebitele, nebyly uvedeny žádné objektivní důvody, proč se má tato povinnost uplatnit pouze pro čerstvé drůbeží maso, a nikoli pro jiné druhy drůbežího masa, na něž se vztahuje dotčené nařízení.

78. Obecně lze mít za to, že určité rozdíly, pokud jde o informace povinně uváděné na štítcích nalepených na hotovém balení masných výrobků, by mohly být hypoteticky odůvodněny náchylností čerstvých výrobků ke zkáze[43]. Nebyly však zmíněny žádné konkrétní charakteristiky, jež by odůvodňovaly odlišné požadavky na označování, pokud jde o *uvádění* cen[44]. Naopak žalobkyně v původním řízení a Svobodný stát Sasko na jednání potvrdily, že údajné zvláštní charakteristiky čerstvého drůbežího masa, pokud jde o konzervaci, dopravu, porážku a bourání drůbežího masa, jeho uvádění na trh a velikost, nemají žádný vliv na výrobu balení o standardní hmotnosti. V každém případě by takové případné zvláštní charakteristiky byly specifické nejen pro čerstvé drůbeží maso, ale i pro jiné druhy drůbežího masa, které označovací povinnosti nepodléhají.

79. Komise dále uvádí, že čl. 3 odst. 1 směrnice 98/6 omezuje rozdíly mezi právními režimy pro drůbeží maso a jiné druhy masa, neboť zmíněné ustanovení stanoví, pokud jde zejména o výrobky o nestandardní hmotnosti, povinnost uvádět cenu na hotovém balení. Komise uvádí, že existence takového obecného režimu není důvodem ke snížení úrovně ochrany v odvětví drůbežího masa. V souladu s touto argumentací Svobodný stát Sasko rovněž tvrdí, že by použití zásady zákazu diskriminace nemělo vést k nižší úrovni ochrany, a odkazuje obdobně na judikaturu Soudního dvora v oblasti požadavků na zdraví zvířat a lidí[45].

80. Mám za to, že ani uvedené argumenty neposkytují platné odůvodnění rozdílného zacházení.

81. Zaprvé argument Komise, že rozdíl v zacházení je „omezen“ obecnou povinností stanovenou v čl. 3 odst. 1 směrnice 98/6 není relevantní. Nejprve je třeba uvést, že tím není nijak odůvodněno „zbývající“ rozdílné zacházení a zjevně ani rozdíl v zacházení *per se*.

82. Zadruhé projednávanou věc je třeba odlišovat od věci ABNA a další, jíž se dovolává Svobodný stát Sasko. Ve věci ABNA a další se totiž Soudní dvůr zabýval slučitelností požadavku vyplývajícího ze směrnice 2002/2, konkrétně požadavku, aby se na výrobce krmiv pro zvířata vztahoval informační režim, který se neuplatní na potraviny určené pro lidskou spotřebu, se zásadou zákazu

41 — Například rozsudky Arcelor Atlantique et Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 58), a Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, bod 44 a násl.)

42 — V tomto smyslu viz například rozsudky Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 78), a Arcelor Atlantique et Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 48 a citovaná judikatura).

43 — Například dle nařízení (EU) č. 1169/2011, které je uvedeno v poznámce pod čarou 5.

44 — Projednávaná věc se tak liší od skutkových okolností takových věcí, jako například Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, bod 51 a násl.), nebo Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, bod 73).

45 — Viz rozsudek ABNA a další (spojené věci C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, bod 65).

diskriminace [46]. V této souvislosti Soudní dvůr uvedl, že skutečnost, že stejně omezující opatření by mohla být odůvodněna i v odvětvích, v nichž taková opatření ještě nebyla přijata, nepředstavuje dostatečný důvod k tomu, aby mohla být dotčená opatření považována za nedovolená z důvodu svého diskriminačního charakteru. Soudní dvůr uvedl, že „[v] opačném případě by to mělo za následek srovnání stupně ochrany veřejného zdraví do úrovně stávající nejméně ochranné právní úpravy“ [47].

83. Situace v projednávané věci se zjevně liší od situace, která byla předmětem věci ABNA a další. Zaprvé se uvedená věc netýkala rozdílného zacházení s produkty spadajícími pod společnou organizaci trhu v oblasti společné zemědělské politiky. Základem směrnice 2002/2 byl namísto toho čl. 152 odst. 4 písm. b) ES [nyní čl. 168 odst. 4 písm. b) SFEU] – uvedený právní základ se tedy týkal přijetí opatření směřujících k zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví. Na rozdíl od věci ABNA a další je označovací povinnost dotčená v projednávané věci důvodem rozdílného zacházení, pokud jde o zemědělské produkty, které náleží do stejného odvětví, tedy do odvětví drůbežího masa, jak je vymezeno nařízením č. 1234/2007 a prováděcím nařízením č. 543/2008. Zadruhé, jak upozornil generální advokát v uvedené věci, přísnější pravidla pro krmné směsi mohou být objektivně odůvodněna užším vztahem mezi odvětvím krmných směsí a spongiformní encefalopatií a dioxinovou krizí, s níž bylo spojeno přijetí směrnice 2002/2 [48].

84. Druhá část možného odůvodnění předloženého Komisí souvisí s cílem ochrany spotřebitele, tentokrát však nikoli s tímto cílem samotným, nýbrž s tranzitivní hodnotou výsledného cíle, kterým je zvýšení příjmů zemědělců. Tento argument zní takto: tím, že zajišťuje spotřebitelům další informace, zvyšuje informace o ceně na balení důvěru spotřebitelů v daný výrobek. Vyšší důvěra spotřebitelů vede k nárůstu prodejů a v konečném důsledku ke zvýšení příjmů zemědělců.

85. Tento argument není přesvědčivý. Bylo by logické mít za to, že na podpoře tohoto prodeje mají zájem i žalobkyně v původním řízení a další maloobchodníci. Jak však žalobkyně obsáhle konstatuje, dodatečné náklady spojené s plněním označovací povinnosti mohou vést ke zvýšení zátěže pro maloobchodníky při úpravě cen a organizaci slevových akcí pro čerstvé drůbeží maso, čímž je odrazuje od prodeje právě tohoto výrobku. Není tedy zřejmé, jak by mohla dodatečná označovací povinnost přispívat ke zvýšení prodejů v tomto ohledu.

86. Ponecháme-li však stranou spekulace ohledně společenské reality a vnímání ze strany spotřebitele, Komise stále neprokázala žádné objektivní odůvodnění, které by vysvětlovalo, proč – i pokud bychom přijali domněnku, že označovací povinnost přispívá ke zvýšení příjmů zemědělců – má být takové opatření omezeno jen na čerstvé drůbeží maso a nemá se použít i pro jiné relevantní druhy drůbežího masa.

87. Mám tedy za to, že první ani druhý důvod předložený Komisí nemohou poskytnout objektivní odůvodnění rozdílných požadavků na označování v odvětví drůbežího masa.

88. Komise se konečně dovolává judikatury Soudního dvora, podle níž musí být legalita unijního aktu posuzována podle skutkových a právních okolností, které existují k datu, kdy byl akt přijat [49]. Komise na jednání uvedla, že kdyby dnes měla přijmout obdobná pravidla, byla by jejich podoba možná odlišná. Posuzovací pravomoc Komise má tedy zahrnovat i historický rozměr: Komise musí mít možnost průběžně svá pravidla měnit. Soudní dvůr by se tedy měl zdržet zásahů a měl by daná ustanovení ponechat v platnosti.

46 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/2/ES ze dne 28. ledna 2002, kterou se mění směrnice Rady 79/373/EHS o oběhu krmných směsí a zrušuje směrnice Komise 91/357/EHS (Úř. věst. L 63, s. 23; Zvl. vyd. 03/35, s. 245).

47 — Rozsudek ABNA a další (spojené věci C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, bod 65).

48 — Stanovisko generálního advokáta Tizzana ve věci ABNA a další (C-453/03, EU:C:2005:202, bod 138).

49 — Například viz rozsudek Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, bod 45 a citovaná judikatura).

89. Na tento argument lze reagovat dvojím způsobem: konkrétně, pokud jde o danou situaci, a obecně, z hlediska ústavního práva. Konkrétně, pokud jde o projednávanou věc, postačí uvést, že označovací povinnost, kterou původně stanovil čl. 5 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1906/90[50], byla znovu stanovena dotčeným prováděcím nařízením přijatým v roce 2008. Lze tak mít do určité míry za to, že normotvůrce zopakoval v roce 2008 své dřívější rozhodnutí v oblasti regulace. Soudnímu dvoru nebyly předloženy žádné informace, které by umožňovaly určit technické či jiné objektivní důvody existující v dané době, které by odůvodňovaly rozdílné zacházení dotčené v projednávané věci.

90. Obecně mám za to, že širokou posuzovací pravomoc orgánů Evropské unie v některých oblastech nelze chápat jako časově neomezený „bianko šek“, na jehož základě je třeba dřívější regulační rozhodnutí ohledně organizace trhu považovat za trvalé a dostatečné odůvodnění jejich dalšího používání ve značně odlišném tržním a společenském rámci. Metaforicky řečeno, normotvůrce musí stejně jako lesník pravidelně pečovat o stav svého „legislativního lesa“. Musí nejen sázet nové stromy, ale rovněž pravidelně les prokles̓ovat a kácet mrtvé stromy. Pokud tak nečiní, nemůže být překvapen, že může být povinen zasáhnout někdo jiný.

91. Ze všech těchto důvodů, i když uznáme existenci široké posuzovací pravomoci Komise a nutnost citlivého přezkumu, musím dojít k závěru, že Komise neprokázala existenci žádných objektivních kritérií, která by mohla odůvodnit rozdílné zacházení s různými druhy drůbežího masa, pokud jde o požadavky na označování.

92. Mám tedy za to, že by Soudní dvůr měl na druhou předběžnou otázku odpovědět takto: Článek 5 odst. 4 písm. b) nařízení Komise (ES) č. 2008/543 je neplatný v rozsahu, v němž v rozporu s čl. 40 odst. 2 SFEU zavádí diskriminaci mezi různými druhy drůbežího masa.

IV – **Závěry**

93. Ve světle výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky Sächsisches Oberverwaltungsgericht takto:

„1) Při posouzení předložené otázky nebyl zjištěn žádný faktor, který by s ohledem na článek 16 Listiny ovlivňoval platnost čl. 5 odst. 4 písm. b) nařízení Komise (ES) č. 543/2008 ze dne 16. června 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o obchodní normy pro drůbeží maso.

2) Článek 5 odst. 4 písm. b) nařízení Komise (ES) č. 2008/543 je neplatný v rozsahu, v němž v rozporu s čl. 40 odst. 2 SFEU zavádí diskriminaci mezi různými druhy drůbežího masa.“

*

50 — Je třeba uvést, že podle návrhu Komise nařízení Rady (EHS) o některých obchodních normách pro drůbeží maso [COM (89)580 final, ze dne 23. listopadu 1989] se měla označovací povinnost stanovená v čl. 5 odst. 3 použít obecně na „hotově balené drůbeží maso“. Jediné konkrétní povinnosti týkající se označování čerstvého drůbežího masa se týkaly data spotřeby.