Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 16. marca 2016 [1]

Vec C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
proti
Freistaat Sachsen

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Saský vrchný správny súd, Nemecko)]

„Nariadenie Komisie (ES) č. 543/2008 — Obchodné normy pre hydinové mäso — Platnosť článku 5 ods. 4 písm. b) — Čerstvé spotrebiteľsky balené hydinové mäso — Povinnosť uvádzať celkovú cenu a cenu za jednotku hmotnosti na spotrebiteľskom obale alebo na pripevnenom štítku v štádiu maloobchodného predaja — Článok 15 ods. 1 a článok 16 Charty základných práv — Právo na slobodný výkon slobodne zvoleného povolania — Sloboda podnikania — Proporcionalita — Článok 40 ods. 2 ZFEÚ — Zákaz diskriminácie“

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka platnosti článku 5 ods. 4 písm. b) nariadenia Komisie (ES) č. 543/2008, [2] ktorým sa zavádza povinnosť označovať čerstvé hydinové mäso. Podľa uvedeného ustanovenia musí byť na maloobchodnej úrovni v prípade čerstvého hydinového mäsa uvedená celková cena a cena za jednotku hmotnosti buď na spotrebiteľskom obale, alebo na štítku pripevnenom na spotrebiteľskom obale (ďalej len „povinnosť označovania“).

2. Vnútroštátny súd sa Súdneho dvora pýta, či je povinnosť označovania v súlade s článkom 15 ods. 1 a článkom 16 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Keďže povinnosť označovania sa vzťahuje len na čerstvé hydinové mäso, nie však na iné druhy mäsa, má Súdny dvor ďalej odpovedať na otázku, či je článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008 zlučiteľný so zásadou zákazu diskriminácie zakotvenou v článku 40 ods. 2 ZFEÚ.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Nariadenie zo 16. júna 2008, ktorým sa zavádzajú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007 o obchodných normách pre hydinové mäso (Ú. v. EÚ L 157, 2008, s. 46).

I – **Právny rámec**

A – *Právo Európskej únie*

3. Článok 121 písm. e) bod iv) nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007 [3] stanovuje, že pokiaľ ide o uvádzanie hydinového mäsa na trh, Komisia je oprávnená stanoviť podrobné pravidlá vrátane „pravid[iel] týkajúc[ich] sa ďalších označení, ktoré sa majú nachádzať na sprievodných obchodných dokumentoch, etikiet, obchodnej úpravy a propagácie hydinového mäsa určeného konečnému spotrebiteľovi a názov, pod ktorým sa výrobok predáva v zmysle článku 3 ods. 1 bodu 1 smernice 2000/13/ES“.

4. Nariadenie č. 543/2008, ktoré je založené na článku 121 písm. e) a na článku 4 nariadenia č. 1234/2007, stanovuje podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia č. 1234/2007 o obchodných normách pre hydinové mäso.

5. Odôvodnenie 10 nariadenia č. 543/2008 stanovuje: „Aby mal spotrebiteľ k dispozícii dostatočné, jasné a objektívne informácie o výrobkoch ponúkaných na predaj a zároveň aby sa zabezpečil voľný pohyb týchto výrobkov v Spoločenstve, je potrebné zaistiť, aby obchodné normy pre hydinové mäso čo najviac zohľadňovali ustanovenia smernice Rady 76/211/EHS z 20. januára 1976 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa plnenia určitých spotrebiteľsky balených výrobkov podľa hmotnosti alebo objemu.“

6. Článok 5 ods. 2 nariadenia č. 543/2008 stanovuje, že „okrem súladu s vnútroštátnymi právnymi predpismi prijatými v súlade so smernicou 2000/13/ES musí byť označovanie, úprava hydinového mäsa, ako aj reklama na hydinové mäso určené pre konečného spotrebiteľa v súlade s dodatočnými požiadavkami ustanovenými v odsekoch 3 a 4 tohto článku“.

7. Článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008, ktorého súčasťou je obsah článku 5 ods. 3 písm. b) nariadenia Rady (EHS) č. 1906/90, [4] stanovuje: „V prípade spotrebiteľsky baleného hydinového mäsa sa na spotrebiteľskom obale alebo na pripevnenom štítku musí uviesť:… v prípade čerstvého hydinového mäsa celková cena a cena za jednotku hmotnosti v etape maloobchodného predaja.“ [5]

8. Smernica 2000/13 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa označovania, prezentácie a reklamy potravín neobsahovala nijaké ustanovenie o povinnosti uvádzať ceny.

3 — Nariadenie z 22. októbra 2007 o vytvorení spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov a o osobitných ustanoveniach pre určité poľnohospodárske výrobky (nariadenie o jednotnej spoločnej organizácii trhov) (Ú. v. EÚ L 299, 2007, s. 1). Toto nariadenie bolo zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 671). Ustanovenie, na ktorom je založené nariadenie č. 543/2008, t. j. článok 121 písm. e) bod iv) nariadenia č. 1234/2007, však patrí medzi ustanovenia, ktoré sa naďalej uplatňujú podľa článku 230 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 1308/2013. Článok 230 ods. 2 nariadenia č. 1308/2013 stanovuje, že odkazy na nariadenie č. 1234/2007 sa považujú za odkazy na nariadenie č. 1308/2013 a na nariadenie (EÚ) č. 1306/2013 a znejú v súlade s tabuľkou zhody uvedenou v prílohe XIV k nariadeniu č. 1308/2013.

4 — Nariadenie z 26. júna 1990, o niektorých normách pre uvádzanie hydiny na trh (Ú. v. ES L 173, 1990, s. 1; Mim. vyd. 03/010, s. 92), ktoré bolo zrušené nariadením č. 1234/2007.

5 — Podľa článku 2 písm. c) nariadenia č. 543/2008 „spotrebiteľsky balené hydinové mäso“ je hydinové mäso upravené v súlade s podmienkami ustanovenými v článku 1 ods. 3 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2000/13/ES z 20. marca 2000 (Ú. v. ES L 109, 2000, s. 29; Mim. vyd. 15/005, s. 75). Podľa článku 1 ods. 3 písm. b) smernice 2000/13 „predbalená potravina“ znamená „akúkoľvek jednotlivú položku určenú na prezentáciu ako takú pre konečného spotrebiteľa a pre hromadné stravovacie zariadenia, ktorá pozostáva z potraviny a obalu, do ktorého bola vložená predtým, ako bola ponúknutá na predaj, obaľujúci potravinu úplne alebo čiastočne, ale v každom prípade takým spôsobom, že obsah nemôže byť zamenený bez otvorenia alebo výmeny obalu“. Smernica 2000/13 bola zrušená nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom (Ú. v. EÚ L 304, 2011, s. 18). V článku 2 ods. 2 písm. e) nariadenia č. 1169/2011 je však zachovaná predchádzajúca definícia a ďalej sa v ňom uvádza, že balená potravina „nie je potravina balená v priestoroch predaja na žiadosť spotrebiteľa alebo balená na priamy predaj“.

9. Článok 3 ods. 1 smernice 98/6/ES o ochrane spotrebiteľa pri označovaní cien výrobkov ponúkaných spotrebiteľovi [6] stanovuje: „Na všetkých výrobkoch podľa článku 1 sa označí predajná cena a jednotková cena s tým, že označenie jednotkovej ceny podlieha ustanoveniam článku 5. Jednotková cena nemusí byť označená, ak je zhodná s predajnou cenou.“

II – **Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky**

10. Spoločnosť Lidl GmbH & Co. KG (ďalej len „žalobkyňa“) je maloobchodný podnik a na celom území Nemecka prevádzkuje diskontné predajne potravín. V niektorých svojich pobočkách v regióne Lamperswalde žalobkyňa ponúka na predaj okrem iného čerstvé hydinové mäso v spotrebiteľskom obale. Cena čerstvého hydinového mäsa nie je uvedená priamo na štítku pripevnenom na samotný výrobok. Cenovky sú namiesto toho upevnené na regáloch.

11. Bývalý Sächsiche Landesanstalt für Landwirtschaft (Úrad spolkovej krajiny Sasko pre poľnohospodárstvo, v súčasnosti Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie – Úrad spolkovej krajiny Sasko pre životné prostredie, poľnohospodárstvo a geológiu) zistil túto prax uvádzania cien pri viacerých kontrolách a dospel k záveru, že uvedená prax je v rozpore s článkom 5 ods. 3 písm. b) nariadenia č. 1906/90 platným v čase kontrol, ktorý zodpovedá súčasnému článku 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008.

12. V roku 2007 žalobkyňa podala žalobu, ktorou sa domáhala určenia, že jej spôsob uvádzania cien spotrebiteľsky baleného čerstvého hydinového mäsa je zlučiteľný s povinnosťou označovania upravenou v článku 5 ods. 3 písm. b) nariadenia č. 1906/90 a následne v článku 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008. Žalobkyňa tvrdila, že článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008 je neplatný, lebo je v rozpore s článkom 6 ods. 1 ZEÚ v spojení s článkom 15 ods. 1 Charty. Povinnosť označovania podľa jej názoru predstavuje neprimeraný zásah do práva na slobodný výkon povolania. Verwaltungsgericht Dresden (Správny súd Drážďany) žalobu zamietol rozsudkom z roku 2010.

13. Žalobkyňa pokračovala v právnych krokoch podaním odvolania na vnútroštátny súd Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Saský vrchný správny súd). Vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania spochybňuje platnosť článku 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008 z dvoch dôvodov.

14. Po prvé si vnútroštátny súd nie je istý, či je zásah vyplývajúci z povinnosti označovania opodstatnený z hľadiska článku 15 ods. 1 a článku 16 Charty. Domnieva sa, že povinnosťou označovania nie je dotknutá samotná podstata predmetných slobôd a práv, že skutočne zodpovedá cieľu posilnenia ochrany spotrebiteľa, ktorý predstavuje všeobecný záujem uznaný Úniou, a že je podľa všetkého primeraná a nevyhnutná na daný účel. Vnútroštátny súd však má pochybnosti o tom, či bola nájdená primeraná rovnováha medzi dotknutými záujmami.

15. Po druhé vnútroštátny súd spochybňuje platnosť povinnosti označovania hydinového mäsa z hľadiska zásady zákazu diskriminácie stanovenej v článku 40 ods. 2 ZFEÚ. Návrh na začatie prejudiciálneho konania poukazuje na to, že pre iné mäso v spotrebiteľských baleniach, akým je hovädzie, teľacie, bravčové mäso, jahňacina a kozie mäso, pre ktoré nariadenie č. 1308/2013 tiež stanovuje pravidlá spoločnej organizácie trhov, neexistuje taká povinnosť označovania. Vnútroštátny súd sa preto domnieva, že výsledkom povinnosti označovať čerstvé hydinové mäso je nerovnaké zaobchádzanie, lebo dochádza k rozdielnemu zaobchádzaniu s porovnateľnými situáciami. Vnútroštátny súd má pochybnosti najmä o tom, či je také nerovnaké zaobchádzanie objektívne odôvodnené na základe všeobecného záujmu ochrany spotrebiteľa.

6 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. februára 1998 (Ú. v. ES L 80, 1998, s. 27; Mim. vyd. 15/004, s. 32).

16. Za týchto okolností Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Saský vrchný správny súd) prerušil konanie a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia (ES) č. 543/2008 zlučiteľný s článkom 6 ods. 1 prvým pododsekom ZEÚ v spojení s článkom 15 ods. 1 a článkom 16 Charty?

2. Je článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia (ES) č. 543/2008 zlučiteľný s článkom 40 ods. 2 druhým pododsekom ZFEÚ?“

17. Písomné pripomienky predložila spoločnosť Lidl GmbH & Co. KG, Freistaat Sachsen (Slobodný štát Sasko, žalovaný v konaní vo veci samej) a Komisia a všetci títo účastníci boli vypočutí na pojednávaní 13. januára 2016.

III – **Posúdenie prejudiciálnych otázok**

A – *Prvá otázka: zlučiteľnosť povinnosti označovania s článkom 15 ods. 1 a s článkom 16 Charty*

18. Aby som mohol navrhnúť odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku, najprv určím príslušné ustanovenie Charty, vo vzťahu ku ktorému treba posúdiť platnosť článku 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008 (časť 1). Následne posúdim zlučiteľnosť povinnosti označovania s týmto konkrétnym ustanovením Charty (časť 2), pričom preskúmam, či je uvedené obmedzenie stanovené zákonom a rešpektuje podstatu tohto práva [bod a)] a či je v súlade so zásadou proporcionality [bod b)].

1. Uplatniteľné ustanovenie: článok 15 ods. 1 alebo článok 16 Charty?

19. Vnútroštátny súd sa domnieva, že platnosť povinnosti označovania treba posúdiť z hľadiska článku 15 ods. 1 aj článku 16 Charty. Uvádza, že žalobkyňa je dotknutá povinnosťou označovania, pokiaľ ide o jej právo na slobodný výkon povolania a slobodný výkon hospodárskej činnosti. Žalobkyňa sa v tom istom zmysle rovnako domnieva, že povinnosť označovania predstavuje obmedzenie slobôd a práv zaručených článkom 15 ods. 1 a článkom 16 Charty. Freistaat Sachsen sa vo svojich pripomienkach rovnako odvoláva na obe ustanovenia. Naopak, Komisia usudzuje, že pre prejednávanú vec je relevantný len článok 16 Charty.

20. Ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, práva a slobody zakotvené v článku 15 ods. 1 a v článku 16 Charty sú úzko prepojené. Je to úplne zjavné z judikatúry pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti. Súdny dvor v tom čase používal odlišné formulácie na vyjadrenie slobodnej voľby a výkonu živnosti alebo pracovnej činnosti, práva na slobodný výkon povolania, práva na výkon živnosti alebo podnikania či slobodného výkonu hospodárskej činnosti ako všeobecných zásad práva.[7] Súdny dvor uznal, že tieto pojmy sa navzájom prekrývajú, keď konštatoval, že sloboda podnikania „sa so slobodným výkonom povolania prekrýva“.[8]

7 — Pokiaľ ide o odlišné formulácie, pozri okrem iného rozsudky Nold/Komisia (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/EHS (59/83, EU:C:1984:380, bod 21), Keller (234/85, EU:C:1986:377, bod 8), Finsider/Komisia (63/84 a 147/84, EU:C:1985:358, bod 24), Rau Lebensmittelwerke a i. (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 (C-143/88 a C-92/89, EU:C:1991:65, bod 76), Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, bod 16), Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 81) a Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, bod 22).

8 — Rozsudok Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, bod 51).

21. Toto prekrývanie je v judikatúre naďalej zjavné po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti. Článok 15 ods. 1 a článok 16 Charty sa často uplatňujú a vykladajú spoločne v spojení s článkom 17 Charty (právo vlastniť majetok).[9] O všetkých týchto ustanoveniach sa dá povedať, že chránia hospodárske záujmy jednotlivcov.

22. Skutočnosť, že Charta v súčasnosti obsahuje dve samostatné ustanovenia, však naznačuje, že je potrebné do istej miery rozlišovať medzi „právom na prácu a vykonávanie slobodne zvoleného alebo prijatého povolania“ – článok 15 ods. 1 – a „slobodou podnikania“ – článok 16.

23. Na štrukturálnej úrovni má rozlišovanie medzi týmito dvoma ustanoveniami určité následky. Ako tvrdí Komisia a Freistaat Sachsen, článok 16 Charty umožňuje širšiu mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o úpravu, ktorá by mohla zasahovať do slobody podnikania. Je to zjavné zo znenia tohto ustanovenia, ktoré na rozdiel od ďalších slobôd upravených v hlave II Charty odkazuje na právo *Únie* a na *vnútroštátne* právne predpisy a prax. Súdny dvor okrem toho konštatoval, že „[sloboda podnikania môže byť] podriadená veľkému rozsahu zásahov verejnej moci, ktoré sú schopné vo verejnom záujme obmedziť výkon hospodárskej činnosti“[10].

24. Táto pomerne široká právomoc voľnej úvahy priznaná štátom pri regulovaní hospodárskej činnosti sa odráža aj v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. ESĽP pri výklade článku 1 Protokolu 1 k Európskemu dohovoru o ľudských právach uznal, že štáty majú širokú právomoc voľnej úvahy „pri kontrole používania majetku v súlade so všeobecným záujmom“[11].

25. Je teda nepochybné, že pokiaľ ide o prípustné obmedzenia, článok 16 Charty umožňuje vyššiu mieru zásahov štátu než článok 15 ods. 1. Medzi jednotlivými slobodami síce existujú jasné rozdiely, pokiaľ ide o ich potenciálne obmedzenia, nevyjasňuje sa tým však *pôvodné* vymedzenie rozsahu práva ako takého. Oba články chránia sféru individuálnej autonómie vo vzájomne úzko súvisiacich oblastiach profesijnej činnosti a podnikania. Oba sú neoddeliteľne spojené s výkonom hospodárskej činnosti. Neexistujú teda nijaké jasne vymedzené kritériá, ktoré by sa dali v abstraktnej rovine použiť na rozlišovanie medzi pôsobnosťou oboch článkov, napríklad v závislosti od toho, či v prípade dotknutej osoby ide o právnickú alebo fyzickú osobu alebo či majú predmetné hospodárske činnosti nezávislú alebo závislú povahu.[12]

26. Hoci neexistujú presné kritériá vymedzujúce pôsobnosť článku 15 ods. 1 a článku 16 Charty, je možné určiť aspoň približné usmernenia. Na jednej strane sa článok 15 ods. 1 zameriava na prvok voľby a osobnej autonómie, ktoré úzko súvisia s osobnostnými právami a ich vývojom. Odkaz na „prácu“ poukazuje na to, že toto ustanovenie má väčší, hoci nie výlučný význam pre fyzické osoby a zamestnanecké pomery.[13] Na druhej strane sloboda podnikania v zmysle článku 16 je užšie prepojená s podnikateľskou činnosťou so silnými väzbami na právo vlastniť majetok.[14] Vecná pôsobnosť článku 16 Charty postupne vymedzená v judikatúre Súdneho dvora sa tak viac zameriava na hospodársky aspekt

9 — Pozri napríklad rozsudky Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, bod 44 a nasl.), Interseroh Scrap a Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, bod 43) a Pfleger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 57 a nasl.).

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

11 — Pozri rozsudky z 23. septembra 1982, Sporrong a Lönnroth, séria A č. 52, § 61; z 24. októbra 1986, AGOSI v. Spojené kráľovstvo, séria A č. 108, s. 18, § 52; z 25. októbra 1989, Allan Jacobsson v. Švédsko (č. 1), sťažnosť č. 10842/84 A163, § 55, a z 30. augusta 2007, J.A. Pye (Oxford) LTD a J.A. Pye (Oxford) Land LTD v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 44302/02 2007-III, § 55. Pozri tiež rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva z 21. októbra 1998, Pinnacle Meat Processors Company a i. v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 33298/96.

12 — Ako totiž uviedol generálny advokát Wahl v návrhoch, ktoré predniesol vo veci Gullotta a Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, bod 69), podniky požívajú právo zakotvené v článku 15 Charty.

13 — Pozri v tomto smere návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, bod 24).

14 — Pozri napríklad rozsudok Hauer (44/79, EU:C:1979:290, bod 32). Ako však uviedol generálny advokát Cruz Villalón v návrhoch prednesených vo veci Alemo-Herron a i. (C-426/11, EU:C:2013:82, bod 51), základné právo vlastniť majetok a sloboda podnikania napriek úzkej vzájomnej súvislosti chránia odlišné právne situácie.

podnikateľskej činnosti. Vzťahuje sa na slobodný výkon hospodárskej alebo obchodnej činnosti vrátane zmluvnej slobody a slobodnej hospodárskej súťaže, slobodnú voľbu obchodného partnera a slobodné určovanie cien služieb.[15] Sloboda podnikania okrem toho zahŕňa aj právo na slobodné využívanie prostriedkov hospodárskej, finančnej a technickej povahy.[16]

27. Dá sa to zhrnúť tak, že uplatnenie článku 15 ods. 1 Charty je pravdepodobnejšie, pokiaľ sa vec týka fyzických osôb a takých otázok, ako je prístup k práci a voľba povolania. Naopak, článok 16 Charty má väčší význam pre právnické osoby a pre spôsob výkonu alebo regulácie už začatého podnikania alebo už zvoleného povolania.[17]

28. Približné usmernenia pre vymedzenie príslušných parametrov článku 15 ods. 1 a článku 16 však nevylučujú ďalšiu existenciu vzájomného prekrývania alebo možného spoločného posúdenia článkov 15 a 16 Charty vo vhodnom prípade. Spoločné posúdenie môže byť vhodné v prípadoch, keď určité pravidlá obmedzujú prístup k povolaniu prostredníctvom požiadaviek na získanie oprávnenia alebo povolenia alebo keď sú podnikom uložené požiadavky predstavujúce vysoké zaťaženie.

29. V prejednávanej veci spoločnosť Lidl GmbH & Co. KG tvrdí, že požiadavky na označovanie jej tovaru zasahujú do spôsobu, akým chce vykonávať svoju obchodnú činnosť. Povinnosť označovania nijakým spôsobom neobmedzuje právo žalobkyne zvoliť si alebo vykonávať slobodne zvolené povolanie. Súvisí iba so spôsobom, akým môže podnik vykonávať (už zvolenú) oblasť podnikania.

30. Na základe uplatnenia vyššie uvedených všeobecných usmernení sa preto domnievam, že vec treba preskúmať podľa článku 16 Charty.

2. Zlučiteľnosť povinnosti označovania s článkom 16 Charty

31. Ako Komisia a Freistaat Sachsen správne zdôrazňujú, sloboda podnikania nie je absolútna. Treba ju posudzovať vo vzťahu k jej spoločenskej funkcii.[18] Článok 52 ods. 1 Charty umožňuje obmedzenie práv a slobôd uznaných Chartou, pokiaľ sú tieto obmedzenia stanovené zákonom, rešpektujú podstatu dotknutého základného práva alebo slobody a ak je to za predpokladu dodržania zásady proporcionality „nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných“.[19]

32. Teraz postupne preskúmam, či je povinnosť označovania v súlade s týmito požiadavkami.

a) Prípustné obmedzenia slobody podnikania

33. Ako žalobkyňa pripúšťa vo svojich písomných pripomienkach, je nepochybné, že povinnosť označovania *je stanovená zákonom*.

15 — Pozri napríklad rozsudky Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 42 a nasl.), Alemo-Herron a i. (C-426/11, EU:C:2013:521, bod 32 a nasl.) a Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 25).

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

17 — Pozri prístup prijatý v rozsudkoch 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) alebo Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823).

18 — Pozri napríklad 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 — Pozri napríklad rozsudok Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 65).

34. Súdny dvor okrem toho už konštatoval, že pravidlá Únie týkajúce sa označovania síce v rámci jasne vymedzenej oblasti stanovujú určité obmedzenia podnikateľskej činnosti dotknutých obchodníkov, no „nijako nezasahujú do skutočnej podstaty slobodného výkonu tejto činnosti“.[20] Situácia v prejednávanej veci nie je odlišná. Súhlasím preto s tvrdením Komisie a Freistaat Sachsen, že povinnosť označovania sa nedotýka *podstaty* slobody podnikania.

b) Proporcionalita

35. V tomto štádiu treba ešte určiť, či je povinnosť označovania v súlade so zásadou proporcionality.

i) Všeobecné úvahy

36. Súdny dvor rozhodol, že „[rozsah voľnej úvahy normotvorcu Únie môže byť] obmedzený na základe niekoľkých kritérií, ako sú predovšetkým dotknutá oblasť, povaha dotknutého práva zaručeného Chartou, povaha a závažnosť zásahu, ako aj jeho účel“[21].

37. Znamená to, že prísnosť súdneho preskúmania uskutočňovaného Súdnym dvorom a najmä hĺbka skúmania proporcionality môže byť v jednotlivých prípadoch odlišná. Na určenie prístupu, ktorý sa má prijať v prejednávanej veci, sú dôležité predovšetkým dva faktory: dotknutá hmotnoprávna oblasť práva EÚ a povaha dotknutého práva.

38. Pokiaľ ide o dotknutú oblasť, Súdny dvor ustálene uznáva, že v oblasti poľnohospodárstva má normotvorca EÚ širokú mieru voľnej úvahy zodpovedajúcu politickej zodpovednosti, ktorú mu priznávajú články 40 až 43 ZFEÚ.[22] Preskúmanie Súdnym dvorom sa v dôsledku toho obmedzuje na overenie toho, či normotvorca *zjavne* neprekročil medze svojej širokej právomoci voľnej úvahy.[23]

39. Širokú mieru voľnej úvahy Komisie v prejednávanej veci potvrdzuje aj povaha dotknutého práva. Ako uviedol Súdny dvor, sloboda podnikania „môže byť predmetom širokej škály zásahov verejnej moci, ktoré sú schopné vo verejnom záujme obmedziť výkon hospodárskej činnosti“.[24]

40. Proporcionalita vo všeobecnosti predstavuje posúdenie súladu deklarovaných cieľov so zvolenými prostriedkami. Na dosiahnutie súladu so zásadou proporcionality musia byť prijaté opatrenia *spôsobilé* na dosiahnutie sledovaných legitímnych cieľov; nesmú prekračovať rámec toho, čo je *nevyhnutné* na ich dosiahnutie (pokiaľ existuje viacero alternatívnych regulačných opatrení, je potrebné zvoliť najmenej obmedzujúce opatrenie); a spôsobené nevýhody nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom (*vnútorná vyváženosť* alebo *proporcionalita stricto sensu*).[25]

41. Trojfázové posúdenie proporcionality je do významnej miery vnútorne flexibilné. Dá sa uskutočniť s rôznym stupňom prísnosti, a teda s rôznou mierou rešpektu voči rozhodnutiam normotvorcu. Zároveň však musí posúdenie proporcionality zahŕňať všetky tri fázy. Skutočnosť, že opatrenie bolo prijaté v oblasti, v ktorej má Komisia širokú mieru voľnej úvahy, akou je oblasť poľnohospodárstva,

20 — Rozsudok Keller (234/85, EU:C:1986:377, bod 9). Pozri tiež 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).

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

22 — Pozri napríklad rozsudky Fédesa a i. (C-331/88, EU:C:1990:391, bod 14), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, bod 22) alebo Španielsko/Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 96 a nasl.).

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

24 — Pozri okrem iného rozsudok Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 28).

25 — Pozri okrem iného rozsudky Jippes a i. (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) alebo Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, bod 58).

podľa môjho názoru neznamená, že skúmanie proporcionality Súdnym dvorom by sa malo obmedziť na mieru primeranosti. Skôr je potrebná vyššia miera rešpektu voči rozhodnutiam normotvorcu *v rámci* toho istého skúmania. Preskúmanie sa potom obmedzí na zisťovanie *zjavných vád*.[26] Jeho súčasťou však je náležité posúdenie vo všetkých troch fázach.

42. V úplnom súlade s argumentáciou, ktorú už jasne predniesli ďalší generálni advokáti,[27] sa tak pojem „zjavne neprimerané“ vzťahuje na všetky tri fázy skúmania proporcionality. Ako nedávno uviedla generálna advokátka Kokott,[28] v takých prípadoch sa súdne preskúmanie obmedzí na zisťovanie toho, či opatrenie nie je *zjavne* nespôsobilé na dosiahnutie sledovaných cieľov, či *zjavne* neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na ich dosiahnutie, alebo či nespôsobuje nevýhody, ktoré sú *zjavne* neprimerané vo vzťahu k daným cieľom.

43. Okrem toho existujú dva širšie ústavnoprávne argumenty, ktoré podporujú nevyhnutnosť podrobnejšieho skúmania opatrení inštitúcií EÚ, teda úplného preskúmania proporcionality pozostávajúceho z troch fáz. Po prvé Lisabonskou zmluvou bola Charta základných prvá povýšená na úroveň záväzného primárneho práva. Skúmanie aktov EÚ z hľadiska základných práv sa tak dostalo do popredia.

44. Po druhé vzhľadom na neexistenciu vonkajšieho preskúmania[29] prináleží právomoc na skúmanie zlučiteľnosti aktov inštitúcií EÚ so základnými právami výlučne Súdnemu dvoru. Pri výkone tejto právomoci vyplýva z vysokej úrovne ochrany požadovanej Chartou nevyhnutnosť uskutočniť úplné a účinné vnútorné preskúmanie práva EÚ a aktov inštitúcií EÚ.

45. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy teraz preskúmam, či je povinnosť označovania v súlade so zásadou proporcionality pozostávajúcou z troch častí.

ii) Uplatnenie proporcionality v prejednávanej veci

46. Komisia a Freistaat Sachsen tvrdia, že povinnosť označovania je spôsobilá a primeraná na dosiahnutie legitímneho cieľa ochrany spotrebiteľa.

47. Ochrana spotrebiteľov totiž predstavuje cieľ všeobecného záujmu uznaný Úniou najmä v článku 114 ods. 3 ZFEÚ, článku 169 ZFEÚ a článku 38 Charty. Rovnako ako v prípade mnohých ďalších cieľov a hodnôt však nejde o absolútny cieľ. Súdny dvor opakovane uznal potrebu nájsť správnu rovnováhu medzi ochranou spotrebiteľov a ďalšími hodnotami vrátane slobody podnikania.[30]

26 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci ABNA a i. (C-453/03, EU:C:2005:202, bod 57).

27 — Pozri okrem iného návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veciach S.P.C.M. a i. (C-558/07, EU:C:2009:142, bod 74 a nasl.) a Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:28, bod 61), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, bod 40).

28 — Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Poľsko/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 i. (C-547/14, EU:C:2015:853, bod 150). V tomto zmysle pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak vo veci Chabo (C-213/09, EU:C:2010:372, bod 80 a nasl.).

29 — Pozri v tomto smere stanovisko 2/13 (EU:C:2014:2454).

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

48. Komisia vo svojich písomných pripomienkach odkazuje na odôvodnenie 10 nariadenia č. 543/2008. Podľa tohto odôvodnenia je potrebné zaistiť, aby obchodné normy pre hydinové mäso „čo najviac“ zohľadňovali ustanovenia smernice Rady 76/211/EHS,[31] pričom cieľom je poskytnúť spotrebiteľom „dostatočné, jasné a objektívne informácie o výrobkoch ponúkaných na predaj“. Súhlasím preto s tým, že toto a ďalšie odôvodnenia síce priamo nesúvisia s povinnosťou označovania, ktorá je predmetom prejednávanej veci, sú však dôkazom toho, že cieľ poskytnúť spotrebiteľom lepšie informácie je nariadením č. 543/2008 výslovne uznaný.[32]

49. Žalobkyňa však tvrdí, že povinnosť označovania v praxi nepodporuje cieľ ochrany spotrebiteľa. Náhle úpravy cien sú v dôsledku nej zložitejšie, čím obmedzuje možnosť krátkodobej cenovej konkurencie, čo v konečnom dôsledku nemusí byť v najlepšom záujme spotrebiteľov.

50. Tvrdenia žalobkyne síce môžu byť relevantné pri posudzovaní súladu povinnosti označovania so zásadou zákazu diskriminácie, je však nepochybné, že poskytovanie informácií o cenách prostredníctvom označovania podporuje cieľ ochrany spotrebiteľa. Povinnosť označovania si vyžaduje, aby bola cena za jednotku hmotnosti a celková cena uvedená na spotrebiteľskom obale alebo na pripevnenom štítku. Zvyšuje tak informovanosť spotrebiteľov, ktorým poskytuje presný a jasný údaj o cene, na základe ktorého môžu prijímať informované rozhodnutia. Z tohto hľadiska povinnosť označovania určite nie je zjavne nespôsobilá na dosiahnutie legitímneho cieľa spočívajúceho v lepšej informovanosti spotrebiteľov.

51. Pokiaľ ide o nevyhnutnosť, z judikatúry Súdneho dvora jasne vyplýva, že označovanie sa vo všeobecnosti považuje za jednu z najmenej zaťažujúcich foriem regulačného zásahu.[33]

52. Žalobkyňa však tvrdí, že prax upevňovania cenoviek na regály predstavuje menej zaťažujúci variant regulácie vhodný na dosiahnutie cieľa ochrany spotrebiteľa. Podľa názoru žalobkyne všeobecná povinnosť vyplývajúca z článku 3 ods. 1 smernice 98/6, ktorý si vyžaduje uvedenie predajnej ceny a jednotkovej ceny (bez určenia miesta), už zabezpečuje dosiahnutie cieľa poskytnúť spotrebiteľom dostatočné informácie.

53. Domnievam sa, že prax žalobkyne síce možno považovať za vhodný spôsob poskytovania informácií o cene, nie je však *taká* účinná ako povinnosť označovania. Existuje množstvo situácií, v ktorých uvedenie ceny za jednotku hmotnosti a celkovej ceny na štítku priamo pripevnenom na spotrebiteľskom obale predstavuje účinnejší spôsob informovania zákazníka.

54. Po prvé povinnosť označovania zabezpečuje neustálu dostupnosť informácie o cene počas celého procesu kúpy. Umožňuje porovnávanie cien po vybratí položky z regála. Chráni spotrebiteľov aj v prípade nesprávneho umiestnenia tovaru.

55. Po druhé uvedenie celkovej ceny a ceny za jednotku hmotnosti je ešte dôležitejšie v prípade spotrebiteľských balení neštandardnej hmotnosti. V tejto súvislosti povinnosť označovania bezpochyby prispieva k dosiahnutiu cieľa ochrany spotrebiteľa. Zaručuje presnosť informácií o cene a zabezpečuje, aby mohol spotrebiteľ prijímať informované rozhodnutia.

56. Je pravda, že čo sa týka balení neštandardnej hmotnosti, uvedenie celkovej ceny a ceny za jednotku hmotnosti na spotrebiteľskom obale je potrebné už na dosiahnutie súladu s ustanoveniami smernice 98/6.

31 — Smernica z 20. januára 1976 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa plnenia určitých spotrebiteľsky balených výrobkov podľa hmotnosti alebo objemu (Ú. v. ES L 46, 1976, s. 1; Mim. vyd. 13/003, s. 91).

32 — Pozri najmä odôvodnenia 6, 11 a 12.

33 — Pokiaľ ide o voľný pohyb tovarov, pozri napríklad rozsudok Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, bod 17).

57. Ako som však už uviedol, Komisia má v tejto oblasti širokú právomoc voľnej úvahy. S prihliadnutím na túto skutočnosť sa domnievam, že Komisia zjavne neprekročila rámec toho, čo bolo nevyhnutné na dosiahnutie cieľa posilniť ochranu spotrebiteľa.

58. Nakoniec treba určiť, či z povinnosti označovania nevyplývajú pre subjekty, na ktoré sa vzťahuje, zjavne neprimerané nevýhody.

59. Žalobkyňa poukazuje na finančnú a organizačnú záťaž vyplývajúcu z povinnosti označovania a tvrdí, že nebola dosiahnutá správna rovnováha medzi protichodnými záujmami.

60. Ako je však zrejmé z vysvetlení poskytnutých Súdnemu dvoru v ústnych prednesoch Freistaat Sachsen, z povinnosti označovania v praxi nevyplýva pre výrobcov významné dodatočné zaťaženie z hľadiska času alebo nákladov. Rozsah a podrobnosti údajov uvedených na štítku možno flexibilne zmeniť v počítači počas výroby bez podstatných dodatočných nákladov.

61. Dodatočné náklady na prípadnú zmenu označenia v maloobchodnej predajni v prípade neskorších úprav cien alebo akciových ponúk sú navyše nízke. Po prvé ako Komisia a Freistaat Sachsen uviedli na pojednávaní, takými úpravami sú dotknuté pomerné malé množstvá tovaru. Po druhé so zmenou označenia v prípade úpravy ceny je bezpochyby spojená určitá práca navyše, ktorú musia vykonať maloobchodníci. Ako však Freistaat Sachsen zdôraznil na pojednávaní, nálepka nalepená na pôvodný štítok by spĺňala požiadavky povinnosti označovania. Nedá sa povedať, že by z toho vyplývali neprimerané náklady v súvislosti s cieľom informovať spotrebiteľa o zmene ceny.

62. Z týchto dôvodov sa domnievam, že z povinnosti označovania nevyplýva zjavne neprimerané zaťaženie vo vzťahu k záujmom žalobkyne a nie je nespôsobilá na dosiahnutie cieľa ochrany spotrebiteľa. V dôsledku toho z nej nevyplýva neprípustné obmedzenie slobody podnikania v zmysle článku 16 Charty.

63. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku takto: Preskúmaním prvej otázky nebol zistený faktor, ktorý by mohol ovplyvniť platnosť článku 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008 z hľadiska článku 16 Charty.

B – *Druhá otázka: zlučiteľnosť povinnosti označovania s článkom 40 ods. 2 ZFEÚ*

64. Ako Súdny dvor ustálene konštatuje, článok 40 ods. 2 ZFEÚ upravuje všeobecnú zásadu zákazu diskriminácie v oblasti poľnohospodárstva.[34] Vzťahuje sa na hospodárske subjekty, ktoré podliehajú spoločnej organizácii trhov.[35] Toto ustanovenie je osobitným vyjadrením všeobecnej zásady zákazu diskriminácie, ktorá si vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rôznym spôsobom a aby sa s rôznymi situáciami nezaobchádzalo rovnakým spôsobom, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené.[36]

65. Na začiatok je potrebné zdôrazniť, že odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku nemá vplyv na posúdenie zlučiteľnosti povinnosti označovania so zásadou zákazu diskriminácie. Posúdenie zlučiteľnosti povinnosti označovania so slobodou podnikania zakotvenou v článku 16 Charty je preskúmanie „*vertikálneho*“ typu: uvedený cieľ ochrany spotrebiteľa sa posudzuje vo vzťahu k prostriedkom povinnosti označovania, ale len pokiaľ ide o dotknutý výrobok, t. j. čerstvé hydinové mäso. Také skúmanie sa do veľkej miery uskutočňuje izolovane od iných výrobkov a odvetví. Naopak,

34 — Pozri okrem iného rozsudok Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, bod 41 a tam citovanú judikatúru).

35 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 68).

36 — Pozri okrem iného rozsudky Ruckdeschel a i. (117/76 a 16/77, EU:C:1977:160, bod 10), Moulins et huileries de Pont-à-Mousson a Providence agricole de la Champagne (124/76 a 20/77, EU:C:1977:161, bod 22), Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, bod 51) alebo Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, bod 33 a tam citovanú judikatúru).

zásada zákazu diskriminácie v zmysle článku 40 ods. 2 ZFEÚ si vyžaduje iný druh preskúmania, ktorého povaha je „*horizontálna*“: predstavuje povinnosť označovania, ktorá sa vzťahuje výlučne len na čerstvé hydinové mäso, rozdielne zaobchádzanie s porovnateľnými situáciami? Ak áno, je také zaobchádzanie objektívne odôvodnené?

1. Porovnateľnosť

66. Predbežnou otázkou je porovnateľnosť: o akých výrobcoch, spotrebiteľoch a prostredníctvom nich výrobkoch možno povedať, že sa nachádzajú v rovnakej situácii na účely článku 40 ods. 2 ZFEÚ? Názory na vec sa rôznia.

67. Na jednej strane vnútroštátny súd a žalobkyňa prijali široký pohľad na porovnateľnosť. Uvádzajú, že článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008 vedie k rozdielnemu zaobchádzaniu vo vzťahu k ďalším druhom mäsa, na ktoré sa táto povinnosť nevzťahuje, akým je bravčové, hovädzie, jahňacie alebo kozie mäso. Tvrdia, že všetky tieto druhy čerstvého mäsa sú porovnateľné na účely označovania.

68. Na druhej strane Komisia má užší pohľad na porovnateľnosť a tvrdí, že čerstvé hydinové mäso sa nenachádza v takej istej situácii ako ďalšie mäsové výrobky. Hlavné tvrdenie, ktoré Komisia uvádza na podporu tohto názoru, je historické: vychádza z podrobného opisu vývoja rozličných regulačných rámcov, ktorým podliehali jednotlivé odvetvia mäsa. Komisia tvrdí, že normotvorca EÚ zasahuje v odvetví hydinového mäsa menej než v iných odvetviach mäsa. Jedným z mála opatrení prijatých Úniou na podporu odvetvia hydinového mäsa sú také obchodné normy, akou je povinnosť označovania. Komisia tvrdí, že táto povinnosť pomocou ochrany spotrebiteľov podporuje predaj, a teda aj cieľ zlepšiť príjmy poľnohospodárov.

69. Tvrdenia Komisie sú podľa môjho názoru problematické z mnohých dôvodov. Otázka porovnateľnosti predovšetkým predstavuje vo svojej podstate *objektívne* posúdenie. V súvislosti s porovnateľnosťou sa posudzuje, či porovnávané prvky (osoby, výrobky atď.) vykazujú vo vzťahu k určitej vlastnosti (t. j. *tertium comparationis*, čo môže byť hodnota, cieľ, činnosť atď.) viac podobností alebo viac rozdielov. Pri takom posudzovaní sú minulé *subjektívne* regulačné rozhodnutia určite relevantné najmä pri vymedzovaní *tertium comparationis*.[37] Nie sú však nevyhnutne rozhodujúce.

70. Pomerne zložitou otázkou porovnateľnosti medzi jednotlivými odvetviami poľnohospodárstva sa tu však nemusím zaoberať z jednoduchého dôvodu: aj keby som prijal tvrdenia Komisie o neporovnateľnosti mäsových výrobkov patriacich do rôznych odvetví, faktom zostáva, že článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008 stanovuje povinnosť označovania len pre jeden výrobok, a to pre čerstvé hydinové mäso. Ako zdôrazňuje žalobkyňa, ďalšie výrobky z hydinového mäsa, na ktoré sa nariadenie č. 543/2008 rovnako vzťahuje, akým je mrazené alebo hlboko zmrazené hydinové mäso,[38] povinnosti označovania nepodliehajú.[39]

37 — Totiž porovnateľnosť „je potrebné určiť a posúdiť najmä s ohľadom na predmet a cieľ aktu Spoločenstva, ktorý vytvára predmetný rozdiel“ (pozri rozsudok Arcelor Atlantique et Lorraine a i., C-127/07, EU:C:2008:728, bod 26 a tam citovanú judikatúru). Pokiaľ ide o osobitosť uplatnenia zásady zákazu diskriminácie medzi jednotlivými odvetviami v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky, pozri BARENTS, R.: The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention. In: *Mélanges H. G. Schermers*. Zv. 2. Martinus Nijhoff Publishers, 1994, s. 527, najmä s. 538.

38 — Podľa prílohy XIV časti B bodu III ods. 2 nariadenia č. 1234/2007 sa hydinové mäso a prípravky z hydinového mäsa uvádzajú na trh v jednom z týchto troch stavov: čerstvé, mrazené alebo hlboko zmrazené. Toto ustanovenie je teraz súčasťou prílohy VII časti V bodu III nariadenia č. 1308/2013.

39 — Okrem toho treba poukázať na to, že nariadením Rady (ES) č. 1047/2009 z 19. októbra 2009, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1234/2007 o vytvorení spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov, pokiaľ ide o obchodné normy pre hydinové mäso (Ú. v. EÚ L 290, 2009, s. 1), sa rozšírila pôsobnosť obchodných noriem pre hydinové mäso na „prípravky z hydinového mäsa“ a „výrobky z hydinového mäsa“.

71. Aj keby som teda prijal úzky pohľad na porovnateľnosť presadzovaný Komisiou, ktorý sa obmedzuje len na hydinové mäso, stále by dochádzalo k rozdielnemu zaobchádzaniu *v rámci* samotného odvetvia hydinového mäsa.

2. Objektívne odôvodnenie

72. Po preukázaní rozdielneho zaobchádzania teraz preskúmam, či je toto rozdielne zaobchádzanie objektívne odôvodnené.

73. Komisia sa odvoláva na svoju právomoc voľnej úvahy, pokiaľ ide o dosiahnutie cieľov spoločnej poľnohospodárskej politiky. Ako som už totiž uviedol vyššie v bode 38 týchto návrhov, Súdny dvor ustálene uznáva širokú mieru voľnej úvahy inštitúcií EÚ v oblastiach týkajúcich sa poľnohospodárstva. Z toho vyplýva, že pri posudzovaní údajných porušení zásady zákazu diskriminácie v oblasti poľnohospodárstva Súdny dvor obmedzí svoje preskúmanie na overenie toho, či dotknuté opatrenie nie je postihnuté zjavnou chybou alebo zneužitím právomoci alebo či dotknutá inštitúcia zjavne neprekročila medze svojej voľnej úvahy. [40]

74. Pokiaľ však nemá byť rozdielne zaobchádzanie v tejto oblasti diskriminačné, musí byť aj tak odôvodnené *objektívnymi dôvodmi*, ktoré nie sú *zjavne neprimerané*. [41] Predovšetkým inštitúcii, ktorá predmetné opatrenie prijala, prináleží preukázať existenciu takých kritérií a poskytnúť Súdnemu dvoru náležité informácie na posúdenie uvedených kritérií. [42]

75. Napriek opakovaným otázkam položeným Komisii na pojednávaní zostávajú aj naďalej veľmi nejasné objektívne dôvody, ktoré by mohli odôvodniť zavedenie povinnosti označovania len pre čerstvé hydinové mäso, ktorá sa nevzťahuje na ďalšie druhy hydinového mäsa. Komisia uviedla dva možné objektívne dôvody: po prvé ochrana spotrebiteľa ako taká a po druhé zvýšená ochrana spotrebiteľa ako čiastkový cieľ sledujúci dosiahnutie cieľa zvýšiť príjmy poľnohospodárov.

76. Je pre mňa ťažké prijať tieto tvrdenia ako riadne odôvodnenia predmetnej nerovnosti zaobchádzania.

77. Povinnosť označovania samu osebe síce možno považovať za spôsobilú na dosiahnutie vysokej miery informovanosti spotrebiteľa, neboli však uvedené objektívne dôvody objasňujúce, prečo by sa táto povinnosť mala vzťahovať len na čerstvé hydinové mäso, a nie aj na ďalšie druhy hydinového mäsa, na ktoré sa predmetné nariadenie uplatňuje.

78. V prípade čerstvých výrobkov môže vo všeobecnosti ich náchylnosť na pokazenie hypoteticky odôvodniť určité rozdiely týkajúce sa informácií, ktoré musia byť uvedené na štítkoch pripevnených na spotrebiteľských obaloch mäsových výrobkov. [43] Neboli však uvedené nijaké konkrétne charakteristiky, ktoré by odôvodňovali rozdielne požiadavky na označovanie v oblasti uvádzania *cien*. [44] Naopak: žalobkyňa a Freistaat Sachsen na pojednávaní potvrdili, že údajné osobitné charakteristiky čerstvého

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

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

42 — Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudky Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 78) a Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 48 a tam citovanú judikatúru).

43 — Napríklad tie, ktoré sú stanovené v nariadení č. 1169/2011 citovanom v poznámke pod čiarou 5.

44 — Prejednávaná vec sa preto líši od situácie napríklad v takých veciach, v akých boli vydané rozsudky Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, bod 51 a nasl.) alebo Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, bod 73).

hydinového mäsa týkajúce sa uskladnenia, dopravy, porážky, rozrábky, uvádzania na trh a veľkosti hydinového mäsa nemajú nijaký vplyv na výrobu balení štandardnej hmotnosti. V každom prípade ak by aj takéto osobitné charakteristiky existovali, neboli by špecifické len pre čerstvé hydinové mäso, ale aj pre ďalšie druhy hydinového mäsa, na ktoré sa povinnosť označovania nevzťahuje.

79. Komisia uvádza, že článok 3 ods. 1 smernice 98/6 znižuje rozdiely medzi právnymi úpravami uplatniteľnými na hydinové mäso a ďalšie druhy mäsa, lebo z tohto ustanovenia vyplýva povinnosť uvádzať cenu na spotrebiteľskom obale, najmä pokiaľ ide o výrobky s neštandardnou hmotnosťou. Komisia uvádza, že existencia takej všeobecnej úpravy neznamená, že úroveň ochrany v odvetví hydinového mäsa by sa mala znížiť. Freistaat Sachsen v súlade s touto argumentáciou rovnako tvrdí, že uplatnenie zásady zákazu diskriminácie by nemalo viesť k zníženiu úrovne ochrany, pričom sa analogicky odvoláva na judikatúru Súdneho dvora v oblasti požiadaviek na zdravie zvierat a ľudí. [45]

80. Podľa môjho názoru ani tieto tvrdenia neposkytujú právoplatné odôvodnenie rozdielneho zaobchádzania.

81. Po prvé tvrdenie Komisie, podľa ktorého všeobecná povinnosť upravená v článku 3 ods. 1 smernice 98/6 „obmedzuje“ rozdielne zaobchádzanie, nie je relevantné. Na úvod treba uviesť, že nijako neodôvodňuje „zvyšné“ rozdielne zaobchádzanie a určite neodôvodňuje rozdielne zaobchádzanie *per se*.

82. Po druhé treba rozlišovať medzi prejednávanou vecou a vecou ABNA a i., na ktorú sa odvoláva Freistaat Sachsen. Vo veci ABNA a i. Súdny dvor posudzoval zlučiteľnosť požiadavky upravenej smernicou 2002/2/ES so zásadou zákazu diskriminácie, [46] konkrétne aby výrobcovia krmív pre zvieratá podliehali informačnému režimu, ktorý sa nevzťahuje na potraviny určené na ľudskú spotrebu. Súdny dvor v tejto súvislosti uviedol, že skutočnosť, že rovnako obmedzujúce opatrenia by mohli byť odôvodnené aj v iných odvetviach, ktoré zatiaľ nie sú regulované, nepredstavuje dostatočný dôvod na to, aby boli predmetné opatrenia považované za protiprávne z dôvodu ich diskriminačnej povahy. Súdny dvor konštatoval, že „v opačnom prípade by to viedlo k tomu, že stupeň ochrany verejného zdravia by sa prispôsobil existujúcej právnej úprave, ktorá vykazuje najnižší stupeň ochrany“ [47].

83. Situácia v prejednávanej veci sa jasne líši od situácie vo veci ABNA a i. Po prvé uvedená vec sa netýkala rozdielneho zaobchádzania s výrobkami, na ktoré sa vzťahuje spoločná organizácia trhov v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky. Naopak, smernica 2002/2 bola založená na článku 152 ods. 4 písm. b) ZES [teraz článok 168 ods. 4 písm. b) ZFEÚ] – právnom základe pre prijímanie opatrení na zabezpečenie vysokej úrovne ochrany zdravia ľudí. Na rozdiel od veci ABNA a i. povinnosť označovania, ktorá je predmetom prejednávanej veci, zavádza rozdielne zaobchádzanie s poľnohospodárskymi výrobkami patriacimi do toho istého odvetvia, konkrétne odvetvia hydinového mäsa vymedzeného v nariadení č. 1234/2007 a vo vykonávacom nariadení č. 543/2008. Po druhé ako v uvedenej veci zdôraznil generálny advokát, prísnejšie pravidlá pre krmivá pre zvieratá môžu byť objektívne odôvodnené úzkou súvislosťou medzi odvetvím krmív pre zvieratá a krízou spongiformnej encefalopatie a dioxínovou krízou, s ktorou súviselo prijatie smernice 2002/2. [48]

45 — Rozsudok ABNA a i. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, bod 65).

46 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 79/373/EHS o uvádzaní kŕmnych zmesí do obehu a ktorou sa zrušuje smernica Komisie 91/537/EHS (Ú. v. ES L 63, 2002, s. 23; Mim. vyd. 03/035, s. 245).

47 — Rozsudok ABNA a i. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, bod 65).

48 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci ABNA a i. (C-453/03, EU:C:2005:202, bod 138).

84. Druhá časť možného odôvodnenia uvedeného Komisiou súvisí s cieľom ochrany spotrebiteľa, tentoraz však nie ako s cieľom samým osebe, ale ako s prechodnou hodnotou výsledného cieľa, ktorým je zvýšenie príjmov poľnohospodárov. Tvrdenie znie takto: informácie o cene na balení prostredníctvom poskytnutia dodatočných informácií spotrebiteľom posilňujú dôveru spotrebiteľov vo výrobok. Zvýšená dôvera spotrebiteľa so sebou prináša nárast predaja, čím sa v konečnom dôsledku zvýšia príjmy poľnohospodárov.

85. Uvedené tvrdenie nie je presvedčivé. Bolo by logické predpokladať, že záujem podporiť práve tento predaj má aj žalobkyňa a ďalší maloobchodníci. Ako však žalobkyňa rozsiahlym spôsobom uvádza, dodatočné náklady spojené s povinnosťou označovania môžu znamenať vyššie zaťaženie maloobchodníkov pri úpravách cien a organizovaní akciových ponúk na čerstvé hydinové mäso, čím odrádzajú od predaja práve tohto výrobku. Nie je teda jasné, ako by mohli povinnosti dodatočného označovania prispieť k nárastu predaja v tomto smere.

86. Bez ohľadu na špekulácie o spoločenskej realite a vnímaní spotrebiteľa však Komisia stále neuviedla nijaké objektívne odôvodnenie vysvetľujúce, prečo by sa aj za predpokladu, že povinnosť označovania prispieva k zvýšeniu príjmov poľnohospodárov, malo také opatrenie obmedziť len na čerstvé hydinové mäso a nemalo by sa vzťahovať na ďalšie druhy hydinového mäsa.

87. Domnievam sa teda, že prvý ani druhý dôvod uvedený Komisiou nemôže predstavovať objektívne odôvodnenie rozdielnych požiadaviek na označovanie v odvetví hydinového mäsa.

88. Komisia sa nakoniec odvoláva na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej zákonnosť opatrenia EÚ musí byť posudzovaná podľa skutkových a právnych okolností existujúcich v čase prijatia opatrenia. [49] Komisia na pojednávaní uviedla, že keby mala podobné pravidlá prijať dnes, boli by možno odlišné. Časť právomoci voľnej úvahy, ktorú má Komisia, teda musí zahŕňať aj historický rozmer: Komisia by mala mať možnosť postupne uskutočňovať zmeny. V tejto súvislosti by nemalo byť úlohou Súdneho dvora zasahovať a vyhlasovať také ustanovenia za neplatné.

89. Na toto tvrdenie možno poskytnúť dvojakú odpoveď: konkrétnu týkajúcu sa danej veci a všeobecnejšiu z hľadiska ústavného práva. Na konkrétnej úrovni prejednávanej veci stačí poukázať na to, že povinnosť označovania, ktorá bola pôvodne stanovená v článku 5 ods. 3 písm. b) nariadenia č. 1906/90, [50] bola znova upravená dotknutým vykonávacím nariadením prijatým v roku 2008. Určitým spôsobom teda možno vychádzať z toho, že normotvorca v roku 2008 znova prijal rovnaké rozhodnutie v oblasti regulácie. Súdny dvor nemá k dispozícii informácie, na základe ktorých by mohol určiť, či by technické alebo iné objektívne dôvody existujúce v tom čase boli spôsobilé odôvodniť rozdielne zaobchádzanie, ktoré je predmetom prejednávanej veci.

90. Všeobecnejšie sa domnievam, že širokú mieru voľnej úvahy niektorých inštitúcií Únie v určitých oblastiach nemožno chápať ako časovo neobmedzený „bianko šek“, na základe ktorého je potrebné minulé regulačné rozhodnutia týkajúce sa organizácie trhov chápať ako trvalé a dostatočné odôvodnenie ich pokračujúceho uplatňovania vo výrazne zmenených trhových a spoločenských podmienkach. Metaforicky povedané, normotvorca sa musí rovnako ako lesník pravidelne starať o stav „legislatívneho lesa“. Nemusí len stále vysádzať nové stromy, ale v pravidelných intervaloch aj prerieďovať les a vyrúbavať mŕtve stromy. Ak to nerobí, nemôže sa čudovať, že môže byť povinný zasiahnuť niekto iný.

49 — Pozri napríklad rozsudok Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, bod 45 a tam citovanú judikatúru).

50 — Treba poukázať na to, že podľa návrhu nariadenia Komisie a Rady (EHS) o určitých obchodných normách pre hydinové mäso [KOM(89)580 v konečnom znení z 23. novembra 1989] sa mala povinnosť označovania stanovená v článku 5 ods. 3 vzťahovať na „spotrebiteľsky balené hydinové mäso“ vo všeobecnosti. Jediné špecifické povinnosti týkajúce sa označovania čerstvého hydinového mäsa súviseli s dátumom spotreby.

91. Zo všetkých týchto dôvodov musím aj pri uznaní širokej právomoci voľnej úvahy Komisie a potreby citlivého preskúmavania konštatovať, že Komisia neuviedla nijaké objektívne kritériá spôsobilé odôvodniť rozdielne zaobchádzanie, pokiaľ ide o požiadavky na označovanie rozličných druhov hydinového mäsa.

92. Domnievam sa preto, že Súdny dvor by mal na druhú prejudiciálnu otázku odpovedať takto: článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008 je neplatný v rozsahu, v akom zavádza diskrimináciu medzi jednotlivými druhmi hydinového mäsa v rozpore s článkom 40 ods. 2 ZFEÚ.

IV – **Návrh**

93. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Saský vrchný správny súd), takto:

1. Preskúmaním prvej prejudiciálnej otázky nebol zistený faktor, ktorý by mohol ovplyvniť platnosť článku 5 ods. 4 písm. b) nariadenia Komisie (ES) č. 543/2008 zo 16. júna 2008, ktorým sa zavádzajú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007 o obchodných normách pre hydinové mäso, z hľadiska článku 16 Charty základných práv Európskej únie.

2. Článok 5 ods. 4 písm. b) nariadenia č. 543/2008 je neplatný v rozsahu, v akom zavádza diskrimináciu medzi jednotlivými druhmi hydinového mäsa v rozpore s článkom 40 ods. 2 ZFEÚ.