STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PAOLA MENGOZZIHO

přednesené dne 13. září 2007 [1]

1. Podstatou těchto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných dotyčným soudem Soudnímu dvoru v zásadě je, a) zda je možné, nezávisle na konkrétním výsledku, k němuž se dospěje, považovat za platný odkaz, který pro účely přiznání vývozní náhrady za skot činí nařízení č. 615/98 [2] na směrnici 91/628/EHS [3], která stanoví kritéria, jejichž dodržování musí zajistit členské státy na ochranu dotčených zvířat, a b) zda tento odkaz má být považován za platný vzhledem k posouzení konkrétního výsledku, k němuž vede. Vnitrostátní soud si kromě toho klade otázku týkající se zásady proporcionality čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení, který stanoví, že vývozní náhrada se nevyplácí za ta zvířata, u nichž příslušný orgán na základě jakékoli skutečnosti, kterou má k dispozici podle ustanovení článku 1 uvedeného nařízení, má za to, že nebyla dodržena směrnice 91/628.

I – Právní rámec

2. Článek 13 odst. 9 druhý pododstavec nařízení Rady (EHS) č. 805/68 ze dne 27. června 1968, kterým se stanoví společná organizace trhů v odvětví hovězího masa [4], ve znění nařízení č. 2634/97 [5], podmiňuje vyplacení vývozních náhrad za živá zvířata dodržováním právních předpisů Společenství týkajících se zacházení se zvířaty, zejména předpisům týkajícím se ochrany zvířat během přepravy.

3. Způsoby použití nařízení č. 805/68 jsou upřesněny nařízením Komise č. 615/98.

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Nařízení Komise (ES) č. 615/98 ze dne 18. března 1998, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro režim vývozních náhrad, pokud jde o ochranu živého skotu během přepravy (Úř. věst. L 82, s. 19).

3 — Směrnice Rady 91/628/EHS ze dne 19. listopadu 1991 o ochraně zvířat během přepravy a o změně směrnic 90/425/EHS a 91/496/EHS (Úř. věst. L 340, s. 17; Zvl. vyd. 03/12, s. 133), ve znění směrnice Rady 95/29/ES ze dne 29. června 1995 (Úř. věst. L 148, s. 52; Zvl. vyd. 03/17, s. 466).

4 — Úř. věst. L 148, s. 24.

5 — Nařízení Rady (EHS) č. 2634/97 ze dne 18. prosince 1997, kterým se upravuje nařízení (EHS) č. 805/68, kterým se stanoví společná organizace trhů v odvětví hovězího masa (Úř. věst. L 356, s. 13).

4. Článek 1 tohoto nařízení uvádí, že vyplacení vývozních náhrad za živé kusy skotu je zejména podmíněno dodržením ustanovení směrnice Rady 91/628 během přepravy až do prvního místa vyložení zvířat ve třetí zemi konečného určení.

5. Na základě článku 2 nařízení č. 615/98 se provádí kontrola zvířat na výstupu z území Společenství. Úřední veterinární lékař ověří a potvrdí, a) že zvířata jsou schopna, v souladu s předpisy uvedenými ve směrnici 91/628, vykonat stanovenou cestu, b) že dopravní prostředek, v němž živá zvířata opustí území Společenství, je v souladu s tím, co je stanoveno výše uvedenou směrnicí, a c) že byla přijata taková odpovídající opatření zaručující péči o zvířata během cesty, která předepisuje výše uvedená směrnice.

6. Článek 5 odst. 3 nařízení č. 615/98 stanoví:

„Vývozní náhrada se nevyplácí za zvířata uhynulá během přepravy nebo za zvířata, u nichž oprávněný orgán na základě dokladů podle odstavce 2, kontrolních zpráv podle článku 4 nebo na základě jakékoli jiné skutečnosti, kterou má k dispozici podle ustanovení článku 1, shledá, že nebyla dodržena směrnice o ochraně zvířat během přepravy.“

7. Směrnice 91/628 stanoví kritéria, která musí členské státy dodržovat v oblasti ochrany zvířat během přepravy. Zejména kapitola VII přílohy výše uvedené směrnice uvádí intervaly napájení a krmení, jakož i délku cesty a doby pro odpočinek, které musí být během přepravy živých zvířat dodržovány. Pro přepravu skotu stanoví číslo 48 bod 4 písm. d) a bod 5 výše uvedené kapitoly pravidlo (zvané pravidlo dvaceti devíti hodin), podle něhož musí být zvířatům po čtrnácti hodinách cesty poskytnut odpočinek v délce nejméně jedné hodiny, během něhož musejí být napojena a podle potřeby nakrmena, načež může přeprava pokračovat dalších čtrnáct hodin, a poté musí být zvířata opět vyložena, nakrmena a napojena a musí jim být poskytnut odpočinek alespoň na dvacet čtyři hodin.

8. Konečně bod 8 výše uvedeného čísla 48 kapitoly VII přílohy směrnice stanoví, že v zájmu zvířat je možné délky trvání cesty uvedené v bodech 3, 4 a 7 písm. b) téhož čísla 48 prodloužit o dvě hodiny, přičemž se bere v úvahu zejména blízkost místa určení.

II – Skutečnosti, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

9. Otázky předložené Soudnímu dvoru předkládajícím soudem vycházejí ze dvou různých věcí týkajících se režimu vývozních náhrad za živé kusy skotu. V obou případech bylo žalujícím společnostem odepřeno právo na vývozní náhrady pro nedodržení právních předpisů Společenství v oblasti ochrany zvířat během přepravy.

10. V první z věcí, z nichž vychází tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, uvedla společnost Viamex Agrar Handels (dále jen „Viamex“) v prohlášení pro Hauptzollamt v Kielu vývoz 35 kusů živého dobytka do Libanonu.

11. Na základě původního plánu cesty uvedeného v prohlášení pro orgány v Kielu se předmětná cesta měla uskutečnit z Neumünster do Rasa a měla trvat celkem dvacet osm hodin. Z předkládacího usnesení však vyplývá, že dotyčný náklad opustil místo odjezdu v 13:30 a dorazil do Prosecco až v 16:00 dalšího dne po první části přepravy, která trvala devět a půl hodiny, a po níž následovala dvouhodinová přestávka na krmení zvířat, a po druhé části přepravy, která trvala patnáct hodin, během níž se cesta prodloužila nad plánovanou dobu, a to zejména z důvodu dvou zastávek uskutečněných při vyřizování nehody a při přepravní kontrole. Z Prosecco, podle toho, co je uvedeno v předkládacím usnesení, pokračovala přeprava na příkaz příslušného pohraničního veterinárního lékaře po dvacetihodinové přestávce, během níž byla zvířata vyložena, nakrmena a napojena, a do Rasa dorazila konečně po přibližně čtyřech a půl hodinách.

12. Opatřením ze dne 1. února 2001 zamítl Hauptzollamt Hamburg-Jonas (dále jen „Hauptzollamt“) na základě čl. 5 odst. 3 nařízení č. 615/98 žádost o vývozní náhradu podanou společností Viamex, neboť měl za to, že tato společnost při dotyčné přepravě porušila právní předpisy Společenství na ochranu zvířat. Hauptzollamt uvedl zejména, že z plánu cesty předloženého společností Viamex vyplývá, že tato společnost nedodržela maximální délku přepravy stanovenou v čísle 48 bodě 4 písm. d) kapitoly VII přílohy směrnice 91/628, neboť druhá část cesty se prodloužila na více než čtrnáct hodin. Zdůraznil mimo jiné, že po překročení dvaceti devíti hodin přepravy nebyla dodržena doba odpočinku alespoň dvacet čtyři hodin předepsaná v čísle 48 bodě 5 výše uvedené kapitoly vzhledem k tomu, že přestávka v Prosecco trvala pouze dvacet hodin.

13. Následně Hauptzollamt zamítl námitky společnosti Viamex proti opatření o zamítnutí vývozní náhrady, neboť považoval za irelevantní okolnost, kterou společnost Viamex uvedla jako odůvodnění nedodržení doby odpočinku dvacet čtyři hodin a kterou je třeba podle společnosti Viamex připisovat pouze počínání italského pohraničního veterinárního lékaře, který přikázal řidiči kamionu, aby pokračoval v cestě po pouhé dvacetihodinové přestávce poté, co zjistil, že zvířata jsou schopna cesty. Hauptzollamt v první řadě uvedl, že z dokladů předložených společností Viamex nevyplývá, že pohraniční veterinární lékař dal pokyn k pokračování v cestě a že v každém případě příslušelo přepravci, aby se informoval o dobách odpočinku předepsaných směrnicí a správně je aplikoval.

14. V předkládacím usnesení příslušný soud překonal rozdílná stanoviska ve správním jednání tím, že uvedl, že z výslechu řidiče pověřeného předmětnou přepravou vyplynulo, že v cestě pokračoval na příkaz odpovědného veterinárního lékaře a že toto rozhodnutí nemohl řidič žádným způsobem ovlivnit; podle předkládajícího soudu je tento posledně uvedený údaj potvrzen zjištěními, k nimž došel v jiných řízeních týkajících se podobných otázek vztahujících se k dobám odpočinku předepsaným uvedenou směrnicí.

15. Ve druhé z věcí, z nichž vycházejí projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ZVK v prohlášení pro Hauptzollamt v Bambergu – Zollamt Coburg – uvedla, že chce uskutečnit vývoz 32 kusů živého dobytka do Egypta, pro který žádala o předem vyplacenou vývozní náhradu a následně ji obdržela.

16. K uskutečněné cestě vydal na základě prověření plánu cesty předloženého společností ZVK příslušný Hauptzollamt opravné opatření, jímž žádal, v souladu s čl. 5 odst. 3 nařízení č. 615/98, vrácení navýšené vývozní náhrady přiznané a předem vyplacené ZVK pro nedodržení právních předpisů Společenství týkajících se zacházení se zvířaty při uvedené přepravě.

17. Přestože předkládací usnesení není příliš jasné, pokud jde o průběh dotyčné přepravy, vyplývá z něj, že a) podle příslušného Hauptzollamt nedodržela společnost ZVK při předmětné přepravě maximální doby trvání předepsané v čísle 48 bodě 4 písm. d) kapitoly VII přílohy směrnice 91/628 a b) že v uvažované době trvání přepravy byla zahrnuta téměř sedmihodinová přestávka při výjezdu z celního území Společenství uskutečněná za účelem pohraniční veterinární kontroly.

18. Proti opatřením zamítajícím námitky předložené společností Viamex proti rozhodnutí o zamítnutí vývozní náhrady a společností ZVK proti opravnému opatření požadujícímu vrácení předem vyplacené vývozní náhrady podaly uvedené společnosti žalobu na neplatnost k Finanzgericht v Hamburku, který měl pochybnosti o platnosti článku 1 nařízení č. 615/98 a o slučitelnosti čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení se zásadou proporcionality, pozastavil probíhající řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je článek 1 nařízení č. 615/98 platný v části, v níž podmiňuje přiznání vývozní náhrady dodržováním směrnice 91/628/EHS o ochraně zvířat během přepravy?

2) V případě kladné odpovědi na výše uvedenou otázku, je ustanovení čl. 5 odst. 3 nařízení č. 615/98, podle něhož se náhrada nevyplácí za zvířata, u nichž příslušné orgány na základě dalších příslušných informací podle ustanovení článku 1 nařízení č. 615/98 mají za to, že nebyla dodržena směrnice o ochraně zvířat během přepravy, slučitelné se zásadou proporcionality?“

19. Podle článku 23 statutu Soudního dvora předložily písemná vyjádření společnosti Viamex, ZVK, Hauptzollamt, švédská vláda, jakož i Komise. Na jednání byly zastoupeny společnosti Viamex, ZVK, německá vláda a Komise.

A – *Argumenty účastníků řízení*

20. ZVK má za to, že odkaz podle článku 1 nařízení č. 615/98 není platný v části, ve které podřizuje přiznání vývozních náhrad s dodržováním ustanovení týkajících se naprosto jiné oblasti, totiž ochrany zvířat. Zacházení se zvířaty má být naopak zaručeno prostřednictvím vhodnějších nástrojů, jako je například systém specifických sankcí. Kromě toho je uvedený odkaz v rozporu se zásadou právní jistoty, neboť je použit celkově a bez rozdílu na celou směrnici včetně ustanovení, která mají pouze nepřímý vliv na zacházení se

zvířaty. Podpůrně ZVK uvádí, že čl. 5 odst. 3 dotčeného nařízení tím, že stanoví ztrátu vývozních práv za jakékoli porušení směrnice a bez ohledu na konkrétní vliv na zacházení se zvířaty, je očividně neúměrný, pokud jde o cíl sledovaný zákonodárcem, kterým je právě zajistit účinnou ochranu zacházení se zvířaty, nikoli postihovat chování, které neohrožuje uvedený cíl. Konečně, očividná neúměrnost dotčeného ustanovení je potvrzena i chybějícím vyloučením povinnosti náhrady v případě vyšší moci, při níž zachování práva na náhradu předejde „očividným nespravedlnostem".

21. Komise, Hauptzollamt a švédská vláda mají za to, že článek 1 dotčeného nařízení je platný a že čl. 5 odst. 3 tohoto nařízení je v souladu se zásadou proporcionality.

22. Pokud jde o otázku platnosti, výše uvedení účastníci řízení mají za to, že propojení mezi těmito dvěma odlišnými záležitostmi – režimem vývozních náhrad a právními předpisy zaměřenými na ochranu zvířat – použila Rada v dotčeném základním nařízení č. 805/68, čímž je Komise omezena na upřesnění způsobu použití v rámci dotčeného nařízení č. 615/98. V každém případě odpovídá ochrana zvířat požadavku obecného zájmu, který Společenství plně zohledňuje v oblasti společné zemědělské politiky a jehož základním nástrojem jsou systémy vývozních náhrad.

23. Kromě toho ustanovení čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení, na jehož základě se zamítá vývozní náhrada z důvodu nedodržení jakéhokoli ustanovení směrnice 91/628 a nezávisle na závažnosti tohoto nedodržení, je v souladu se zásadou proporcionality, neboť pro uskutečnění cíle ochrany zvířat neexistují opatření způsobilá méně ovlivnit vývozce. Komise v tomto ohledu zdůrazňuje, že pravidla stanovená směrnicí představují minimální standard v ochraně zvířat, při jehož překročení, byť v omezené míře, je zacházení se zvířaty ohroženo, takže zákonodárce Společenství tím, že uložil dodržování uvedené směrnice, měl v úmyslu stanovit objektivní podmínku pro obdržení náhrad, aby zabránil tomu, že by Společenství financovalo vývozy uskutečněné tak, že by byl porušen požadavek obecného zájmu na úrovni Společenství.

24. Společnost Viamex ve svých písemných vyjádřeních navrhla výklad příslušných ustanovení směrnice 91/628 použitelný v projednávaném případě, a dovolávala se zejména použitelnosti výjimečného prodloužení cesty o dvě hodiny na tento případ s ohledem na blízkost místa určení, které může být

stanoveno na celnici při výjezdu ze Společenství. Kromě toho nesplnění doby trvání cesty a odpočinku má být povoleno v případě vyšší moci, tedy takovém, jaký nastal v projednávaném případě, kdy se přeprava prodloužila nad předpokládanou dobu z důvodu nehody a kdy doba odpočinku dvacet čtyři hodin nebyla dodržena v souladu s příkazy udělenými přepravci pohraničním veterinárním lékařem.

III – Právní posouzení

25. Dotčenou žádostí předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, zda je možné považovat za platný článek 1 nařízení č. 615/98 v části, v níž podmiňuje vyplácení vývozních náhrad dodržováním směrnice 91/628.

26. Tento soud vyjadřuje zejména pochybnosti o platnosti výše uvedeného článku na základě různých úvah, které zde postupně přezkoumám.

27. Zaprvé se Finanzgericht Hamburg zabývá oprávněností odkazu podle článku 1 nařízení č. 615/98 na směrnici o ochraně zvířat vzhledem k rozdílným cílům dotčených právních úprav. Má za to, že očekávání důkazu o dodržování právní úpravy podle směrnice 91/628 pro vyplácení náhrad vytváří podmínku pro vyplácení náhrad, která nemá přímou nebo nepřímou souvislost s vlastním účelem takového systému financování, a dovoluje ostatně postihovat chování, které nepoškozuje finanční zájmy Společenství. Tento soud se dále táže, zda zkoumaný odkaz může být považován za platný od okamžiku, kdy konkrétně postihuje vývozce za nesplnění podmínek přepravy stanovených jakýmkoli ustanovením směrnice ztrátou práva na náhradu (nebo povinností vrátit již obdrženou zálohu na náhradu) nezávisle na tom, zda je mu možno přisuzovat nesplnění uvedených podmínek, a na jeho závažnosti.

28. Pokud jde o první bod, je třeba připomenout, že dotčené nařízení č. 615/98, které upřesňuje způsoby použití režimu vývozních náhrad v odvětví hovězího masa, bylo Komisí přijato za účelem provedení základního nařízení Rady č. 805/68, kterým se stanoví společná organizace trhů v odvětví hovězího masa, ve znění nařízení č. 2634/97 ze dne 18. prosince 1997.

29. Konkrétněji, článek 1 nařízení č. 615/98, který je předmětem první ze žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, je prováděcím opatřením toho, co je výslovně uvedeno v čl. 13 odst. 9 základního nařízení č. 805/68. Odstavec 9 tohoto článku, ve znění výše uvedeného nařízení Rady č. 2634/97, podmiňuje vyplácení vývozních náhrad v odvětví hovězího masa dodržováním právních předpisů Společenství týkajících se zacházení se zvířaty, zejména ochrany zvířat během přepravy, mezi nimiž je konkrétně zmíněna v prvním bodě odůvodnění nařízení č. 2634/97 směrnice 91/628.

30. Z toho vyplývá, že volba důrazu na právní předpisy Společenství týkající se zacházení se zvířaty v rámci režimu vývozních náhrad, která vyvolává u uvedeného soudu pochybnosti a která potvrzuje ztrátu práva na náhradu v případě nedodržení těchto právních předpisů, je volbou, která byla použita v této souvislosti Radou v základním nařízení o stanovení společné organizace trhů v odvětví hovězího masa, jehož způsoby použití Komise pouze upřesnila v nařízení č. 615/98.

31. I když se vyjádření předkládajícího soudu netýkají čl. 13 odst. 9 základního nařízení, ale vztahují se pouze k článku 1 nařízení č. 615/98, který stanovuje jeho způsoby použití, je třeba připomenout propojení zavedené v základním nařízení mezi různými právními úpravami vývozních náhrad a zacházení se zvířaty. Uvedené propojení bylo legitimně ustanoveno Radou při výkonu širokých posuzovacích pravomocí, které jí byly přiznány při provádění společné zemědělské politiky. Důrazem na právní předpisy o zacházení se zvířaty v rámci režimu vývozních náhrad totiž Rada stanovila zachování jednoho z požadavků obecného zájmu, který v souladu s tím, co upřesnil Soudní dvůr, musí orgány brát v úvahu při sledování cílů zemědělské politiky, zejména v oblasti společné organizace trhu [6].

32. Mimoto právní předpisy Společenství o zacházení se zvířaty kromě toho, že jsou odpovědí na společné mínění, které se staví proti působení zbytečného utrpení zvířatům, a přímo i nepřímo přispívají k zachování kvality potravinářských výrobků, mají stanovit společné minimální standardy ochrany pro všechny členské státy, aby se zabránilo rozdílnému zacházení s hospodářskými subjekty a narušování volného pohybu zboží.

6 — Viz například rozsudek ze dne 23. února 1988, Spojené království v. Rada, (68/86, Recueil, s. 855, bod 12). Význam požadavků v oblasti zacházení se zvířaty při formulaci a provádění politik Společenství v odvětví zemědělství je výslovně uznán v protokolu o ochraně zvířat a o zacházení s nimi, který je přílohou Amsterodamské smlouvy (Úř. věst. C 340, s. 110).

33. Má-li se, jak je uvedeno, považovat za legitimní sama volba Rady, tedy nařízení č. 805/68 ve znění nařízení č. 2634/97, zavést propojení mezi režimem náhrad a právními předpisy Společenství v oblasti ochrany zvířat, musí se za legitimní považovat také odkaz na tyto předpisy, který při úpravě režimu náhrad nařízením č. 615/98 učinila Komise při výkonu pravomocí, kterými ji v této oblasti pověřila Rada.

34. Ostatně odvolání na tzv. *cross reference*, které použil zákonodárce Společenství i v jiných oblastech [7], není v rozporu s žádným konkrétním ustanovením ani obecnou zásadou práva Společenství.

35. Mám tedy za to, že pochybnosti vyjádřené předkládajícím soudem ohledně platnosti výše uvedeného článku 1 nařízení Komise č. 615/98 z hlediska skutečností přezkoumávaných v předchozích bodech, jsou neopodstatněné.

36. Pokud jde o druhý bod, tedy o konkrétní výsledek, k němuž dotyčný odkaz vede, Finanzgericht Hamburg v odůvodnění své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce především zdůrazňuje, že uvedený odkaz obsahuje začlenění řady právních předpisů, které „jsou naprosto neurčité“, přičemž nakonec ani vývozci, ani orgánu příslušnému ve věci náhrad, není pochopitelná struktura uvedených opatření, do nařízení, tedy do úpravy práva na vývozní náhrady za dotyčná zvířata; dále uvádí, že „vnitrostátním orgánům, jakož i soudům, je *a priori* bráněno, s ohledem na zásadu proporcionality, upustit od zamítnutí náhrady v případě pouze drobného porušení směrnice o ochraně zvířat během přepravy, které nelze přičítat k tíži, nebo zamítnout náhradu pouze částečně“ [8].

37. Těmito vyjádřeními dává Finanzgericht Hamburg na vědomí, že svou otázku týkající se platnosti odkazu, který činí článek 1 nařízení č. 615/98 na směrnici 91/628, považuje za propojenou s otázkou úměrnosti následků, které čl. 3 odst. 5 vyvozuje z nesplnění přepravních podmínek stanovených směrnicí, tyto otázky jsou propojeny v tom smyslu, že Soudní dvůr je žádán, aby upřesnil, zda podle práva Společenství takový odkaz, i když je sám o sobě legitimní, ztrácí

7 — Švédská vláda cituje v tomto ohledu nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40, s. 269).

8 — Viz předkládací usnesení.

platnost potud, pokud se týká směrnice, která obsahuje naprosto neurčitá ustanovení, a nezdá se tedy, že ukládá svým adresátům úměrné opatření.

39. Režim stanovený směrnicí sám o sobě neovlivňuje přímo hospodářské subjekty, na jejichž účet se uskutečňuje přeprava, ale ponechává přímý dopad na prováděcích právních předpisech členských států.

40. Při změně použití z původního kontextu právní úpravy přepravy na kontext, v němž nabývá významu pro odkaz uvedený v nařízení č. 615/98, má tento režim přímý dopad na jednotlivé vývozce. Z toho vyplývá, že tento režim, jakož i každé rozhodnutí přijaté na jeho základě – v závislosti na funkci přiznané tomuto režimu uvedeným odkazem – nelze považovat za legitimní, a) pokud není možno říci, že je jejich jasným a jednoznačným základem, a b) pokud jsou jejich účinky nepřiměřené.

38. Specifikace otázky položené soudem, která z toho vyplývá, je důležitá pro řešení problémů, které se objevily v původním řízení, neboť specifická a konkrétní úprava práva na náhrady stanovená nařízením č. 615/98 má předmět velmi odlišný od specifického a konkrétního předmětu stanoveného směrnicí 91/628 s odvoláním na ochranu zdraví zvířat během přepravy: tato směrnice zakotvuje povinnost členských států zajistit, aby v průběhu přepravy byla dodržována určitá kritéria, stanoví v článku 18, že členské státy přijmou „odpovídající zvláštní opatření“ k postihu veškerého porušení této směrnice fyzickou nebo právnickou osobou, a předpokládá, že ve lhůtě, v níž členské státy musí zajistit provedení směrnice, ji budou „specifikovat“; nařízení č. 615/98 naopak „postihuje“ nedodržování pravidel týkajících se přepravy obsažených ve směrnici, nikoli pomocí systému odpovídajících zvláštních opatření odstupňovaných podle doložené závažnosti jejich porušení, ale jediným a rázným opatřením spočívajícím ve vyloučení práva na náhradu, tedy ve vyloučení, které má být uplatněno za jakékoli porušení toho, co předepisuje směrnice.

41. Soudní dvůr zejména upřesnil, že s ohledem na základní zásadu právní jistoty, podle níž musí být právní předpisy Společenství jasné a jejich použití předvídatelné pro všechny zúčastněné, může být postih, i v případě, že nemá trestní povahu, uložen pouze v případě, že jeho právní základ je jasný a jednoznačný[9]. Kromě toho zásada

9 — Viz například rozsudky ze dne 18. listopadu 1987, Maizena (137/85, Recueil, s. 4587, bod 15) a ze dne 12. prosince 1990, Vandermoortele v. Komise (C-172/89, Recueil, s. I-4677, bod 9).

proporcionality vyžaduje, aby nástroje používané orgánem Společenství byly způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sledují, a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné [10], a aby proto případná omezení uložená hospodářským subjektům byla úměrná sledovaným cílům v rámci opatření Společenství.

42. Žádost o upřesnění, kterou Finanzgericht Hamburg předkládá Soudnímu dvoru, zjevně zahrnuje ověření slučitelnosti odkazu učiněného v nařízení na směrnici s dvěma uvedenými požadavky, tedy ověření, které nelze provést, aniž bychom zkoumali odpovídající rovnováhu mezi zárukou sledování cílů politik Společenství a právní ochranou subjektů, které jsou jejich adresáty.

43. V tomto ohledu je třeba věnovat pozornost skutečnosti, že směrnice stanoví, že odpovědnost za ochranu zdraví zvířat během přepravy se nevztahuje pouze na vývozce nebo na jeho zástupce, ale i na členské státy; členské státy jsou, podle první věty čl. 7 odst. 1 směrnice, povinny dbát na to, „aby byla přijata nezbytná opatření, která mají předejít nebo co nejvíce snížit každé zpoždění během přepravy nebo každé utrpení zvířat v případě stávky nebo jiných okolností, které brání uplatňování této směrnice“, zajistit její použití a podle druhé věty téhož ustanovení musí přijmout zvláštní opatření v přístavech a na stanovištích hraniční kontroly s cílem urychlit přepravu zvířat za podmínek, které jsou v souladu s požadavky této směrnice.

44. Tváří v tvář této sdílené odpovědnosti za zajištění ochrany zdraví během přepravy skotu není možné nezdůraznit skutečnost uvedenou již výše v bodě 13, která jasně vyplývá z usnesení IV. senátu Finanzgericht Hamburg ze dne 10. ledna 2006.

45. Jak jsme uvedli, tímto usnesením Finanzgericht formuluje otázku, kterou položil Soudnímu dvoru, přičemž vychází ze zjištění, o něž se nutně musí Soudní dvůr v rámci funkcí, které mu přiznává článek 234 ES, opírat: zjistil, že po dvacetihodinové době odpočinku uskutečněné po první fázi cesty, po níž podle směrnice měla následovat doba odpočinku v délce dvacet čtyři hodin, „došlo“ k pokračování dotyčné přepravy zvířat „na příkaz příslušného veterinárního lékaře“ v souladu se praxí, podle níž „veterinární lékař

10 — Viz výše uvedený rozsudek Maizena, bod 15, a rozsudek ze dne 11. července 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Recueil, s. I-6453, bod 59).

ve službě zpravidla rozhoduje o okamžiku vyložení a o pokračování přepravy zvířat a že řidič samotný nemůže nijak ovlivnit to, po kolika hodinách odpočinku má při přepravě nastat opět přestávka“; k čemuž zjevně došel na základě úvahy, že toto pokračování cesty neuškodí ochraně zvířat.

46. Na základě výše uvedeného

a) potvrzuje konkrétně to, co bylo již zdůrazněno, pokud jde o skutečnost, že směrnice předepisuje činnost a odpovědnost v oblasti ochrany zdraví zvířat nejen vývozcům, ale i členským státům, a

b) jasně ukazuje, že nařízení Rady a nařízení Komise tím, že svěřují veškerou odpovědnost za zdraví zvířat vývozci a že vyvozují automaticky dosti strohým způsobem jeho postih při nedodržení časového harmonogramu, jehož dodržování může záviset i na přístupu správních orgánů členských států, a vyvozují jej i v případech, kdy vnitrostátní orgány, jež Společenství pověřilo úkolem dohlížet na tuto oblast, osvědčí, že zvířata jsou v dobrém zdravotním stavu a mohou nebo musí pokračovat v cestě, porušila zásadu proporcionality, která podle toho, co bylo vícekrát upřesněno v judikatuře Společenství připomínané v bodě 41, znemožňuje, aby orgány používaly své pravomoci tak, že by překročily meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů, pro něž jsou jim tyto pravomoci svěřeny. Přijetím uvedených nařízení totiž Rada a Komise zcela pominuly skutečnost, že právo Společenství svěřuje v této oblasti odpovědnost za ochranu zdraví zvířat i členským státům, a překročily to, co mohlo být nezbytně a přiměřeně požadováno od vývozců.

47. Z toho všeho vyplývá, že na otázky položené Finanzgericht Hamburg ve spojení s výše uvedeným, musí být dána kladná odpověď. A to, jak pokud jde o věc C-37/06, tak pokud jde o věc C-58/06.

48. Nelze mít za to, že závěr, k němuž jsem došel v předcházejícím bodě, je v rozporu s judikaturou, v níž měl Soudní dvůr za to, že právní předpisy spojené především s nařízením Komise č. 3665/87 týkající se obecných způsobů používání režimu vývozních náhrad pro zemědělské výrobky jsou slučitelné se zásadou proporcionality – a tedy platné. Tyto právní předpisy stanovující v rámci podpory a ochrany účasti ES na

mezinárodním obchodu s telecím a hovězím masem právo na náhrady a na zálohy pokryté kaucí poskytovanou formou bankovní záruky odpovídající náhradě ve prospěch hospodářských subjektů, které vyvážejí uvedené maso do třetích zemí, uvádějí, i pro případ, že se původně předpokládaný vývoz nemohl uskutečnit z důvodu vyšší moci, že

49. Uvedená judikatura není neslučitelná se závěrem, ke kterému jsem došel výše v bodě 47, neboť, i když se vyjadřuje ve prospěch vyloučení práva na náhradu a souladu nařízení, které stanoví toto právo, se zásadou proporcionality, zohledňuje případy, v nichž lze o tomto právu uvažovat pro účely jasně odlišné od účelů, pro něž jeho vyloučení připadá v úvahu v projednávaných případech.

a) právo vývozce na náhradu je vyloučeno, a nastupuje tedy jeho povinnost vrátit obdrženou zálohu pod hrozbou zabavení kauce k tomu účelu složené, pokud zvířata, u nichž byl zahájen proces vývozu, nejsou dodána na trh země, pro niž byl zahájen proces vývozu;

50. Účelem zavedení systému vývozních náhrad nařízením č. 805/68 bylo a je otevřít a zachovat trhy třetích zemí pro vývoz skotu a zajistit účast ES na mezinárodním obchodu s těmito zvířaty, a ulehčit tak vnitřnímu trhu od zjištěných přebytků a zároveň zachovat na odpovídající úrovni příjmy hospodářských subjektů v zemědělství [12].

b) pro případ, kdy vývozce alespoň vyvezl zvířata do jiné třetí země než do té, pro niž byl zahájen proces vývozu a poskytnuta záloha, a je-li to země, pro niž Společenství stanovilo nižší náhrady, musí tento vývozce vrátit *quid pluris*, který mu byl poskytnut jako záloha na náhradu náležející mu za skutečně provedený vývoz [11].

51. Vývozci mohou využívat právo na náhrady v rozsahu, ve kterém mohou prokázat, že dodali dotyčná zvířata na trh třetí země a odstranili je zároveň z trhu Společenství. Přidělení náhrad vývozcům představuje náhradu za příspěvek, kterým touto konkrétní službou přispívají k uskutečňování cílů politiky Společenství. „Vyloučení“ práv na náhradu, pokud nejsou zvířata dodána na trh třetích zemí, neznamená ve skutečnosti

11 — Viz v tom smyslu například rozsudky ze dne 28. března 1996, Anglo-Irish Beef Processors International a ostatní (C-299/94, Recueil, s. I-1925, bod 29), a ze dne 29. září 1998, First City Trading Ltd. a ostatní (C-263/97, Recueil, s. I-5537, bod 36).

12 — Viz výše uvedený rozsudek First City Trading Ltd. a ostatní, bod 26.

vyloučení současných nebo uplatňovaných práv, ale pouze nové nepřiznání práv, která by vznikla pouze v případě, že by dodávka byla potvrzena. Nedojde-li k dodávce zvířat na trh třetí země, představuje přiznání práv na náhradu a poskytnutí zálohy přiznané s výhledem na potvrzení dodávky neoprávněný převod prostředků Společenství. Stejně tak neoprávněné je ponechání rozdílu mezi částkou poskytnutou s výhledem na vývoz do třetí země a částkou náležející vývozci za skutečnost, že z důvodů vyšší moci nemohl vyvézt zvířata do země, pro niž byl zahájen proces vývozu, a vyvezl je do jiné třetí země, pro niž Společenství stanovilo nižší náhrady.

52. Z těchto důvodů Soudní dvůr v judikatuře uvedené v bodě 48 usoudil, že nařízení č. 3665/87 není neplatné pro rozpor se zásadou proporcionality vzhledem ke skutečnosti, že stanoví „zabavení části kauce rovnající se rozdílu mezi částkou předem poskytnuté náhrady a částkou skutečně dlužné náhrady“ [13].

53. Důvod vyloučení práva na náhradu stanoveného odkazem článku 1 nařízení č. 615/98 na směrnici 91/628 je naprosto odlišný. Jak vyplývá z článku 18 směrnice Rady 91/628 o ochraně zvířat během přepravy a jak je výše uvedeno, tato směrnice zavazuje členské státy, aby přijaly „příslušná zvláštní opatření, aby každé její porušení fyzickými nebo právnickými osobami bylo postiženo“. To, co stanoví čl. 3 odst. 5 nařízení č. 615/98 při nezaplacení náhrady vývozci v případě, že nebyla „dodržena“ uvedená směrnice, se nevztahuje, stejně jako to, co stanoví čl. 33 odst. 5 nařízení č. 3665/87, na neposkytnutí položky, pro niž je stanovena „náhrada“, ale zavádí opatření týkající se vývozce, které spadá do oblasti postihů, u nichž článek 18 uvedené směrnice stanovil, že mají být členskými státy přijaty, a které zavedlo Společenství zároveň s dosažením zkušeností v dané oblasti a zesílením pocitu, podle něhož

13 — Není tím vyvrácen předpoklad, podle něhož hospodářské subjekty, které po obdržení záloh na náhrady za vývoz skotu do třetích zemí nedodají tato zvířata na trh třetí země, nemusí vrátit příslušnou částku, pokud byla zvířata ztracena *in itinere* z důvodů vyšší moci. K tomuto osvobození od vrácení zálohy může dojít pouze při mimořádném uznání snahy vývozce přispět k uskutečnění politiky Společenství a je možné pouze v rozsahu, ve kterém je zákonodárce výslovně stanoví.

se Společenství musí intenzivněji zabývat ochranou zvířat.

54. Zatímco vyloučením práva na náhradu v případě nedodání zvířat na trh třetí země nařízením č. 3665/87 Komise zabránila vzniku práva, zásahem, jak to učinila u nařízení č. 615/98, ovlivnila právní postavení, které se má konkrétně uplatnit v rámci práva na náhradu u případů, které se ostatně mohou stát, v nichž vývozci, i když s malými zpožděními, která jim nelze výlučně přičítat, nakonec dodají do třetí země určení nebo na trh jiné třetí země zvířata, pro něž byl zahájen proces vývozu.

55. Jelikož nařízení č. 615/98 stanoví postih, i když pouze administrativní, který má ovlivnit práva subjektů právního systému Společenství, jeho legitimita se musí posuzovat tak, že podléhá podmínce, že jeho účinky budou úměrné sledovaným cílům. Jak je však výše uvedeno, účinky tohoto nařízení takové nejsou.

IV – Závěry

56. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl společně na předběžné otázky formulované Finanzgericht v Hamburku takto:

„Článek 1 nařízení Komise (ES) č. 615/98 ze dne 18. března 1998, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro režim vývozních náhrad, pokud jde o ochranu živého skotu během přepravy, je třeba považovat za neplatný pro jeho rozpor

se zásadou proporcionality v rozsahu, ve kterém odkazem, který činí na směrnici Rady 91/628 ochraně zvířat během přepravy, místo aby zaváděl ‚odpovídající zvláštní postihy', jak tato směrnice vyžaduje od členských států, svěřuje veškerou odpovědnost za ochranu zvířat vývozci, stanoví automaticky a striktně ztrátu práva na náhradu a tento postih vyvozuje z nerespektování časového harmonogramu, jehož nedodržení může záviset i na přístupu vnitrostátních orgánů, a ukládá jej také v případech, v nichž tyto orgány, jelikož mají za to, že zvířata jsou v dobrém zdravotním stavu, nařídí přepravci pokračovat v cestě bez ohledu na dodržení uvedeného harmonogramu."