

Odkaz:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. prosince 1976, Simmenthal S.p.A. proti italskému ministerstvu financí, věc 35/76, Recueil 1976, s. 1871¹

Klíčová slova:

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Preture di Susa – Veterinární kontroly

Předmět:

Rozhodnutí o předběžné otázce o výkladu článku 9 a následujících, článku 30 a následujících a článku 95 Smlouvy o EHS a také článku 12 nařízení č. 14/64/EHS a článku 22 nařízení č. 805/68/EHS

Skutkové okolnosti:

Předkládací rozsudek a písemná vyjádření předložená podle článku 20 Protokolu o statutu Soudního dvora EHS mohou být shrnuty takto:

I – Skutkový stav a řízení

Článek 32 konsolidovaného znění italských veterinárních zákonů (královský výnos č. 1265 ze dne 27. července 1934 – Gazzetta Ufficiale č. 186 ze dne 9. 8. 1934) stanoví, že dovážená zvířata, maso a živočišné produkty a živočišný odpad podléhají veterinární kontrole při překročení hranice. Podmínky použití tohoto článku jsou stanoveny článkem 45 nařízení o veterinární službě (výnos prezidenta republiky č. 320 ze dne 8. února 1954, Gazzetta Ufficiale č. 142 ze dne 24. 6. 1954), podle něhož veterinární lékaři zaměstnaní nebo jmenovaní státem vydávají po provedení vyšetření zvláštní propustku, která se předkládá celním úřadům, jež propustí zboží pouze po obdržení této propustky.

Poplatky za veterinární kontroly prováděné na hranicích vyplývají ze zákona z roku 1888. Sazby těchto poplatků použitelné v roce 1973 byly stanoveny zákonem č. 1239 ze dne 30. září 1970 (Gazzetta Ufficiale č. 26 ze dne 1. 2. 1971).

Dne 26. července 1973 dovezla žalobkyně v původním řízení do Francie přes Modane zásilku hovězího a telecího masa určeného k lidské spotřebě. Za veterinární kontrolu těchto produktů byl uložen poplatek ve výši 581 480 lir.

Jelikož se společnost Simmenthal domnívá, že tyto veterinární kontroly prováděné při překročení hranic a poplatky s nimi spojené představují překážky volného pohybu zboží, které jsou zakázány ustanoveními Společenství, zahájila řízení před Preture di Susa o vrácení částek, které podle svého názoru zaplatila neoprávněně. Italský soudce usoudil, že spor se týká otázek výkladu práva Společenství a na základě článku 177 Smlouvy o EHS položil Soudnímu dvoru Evropských společenství tyto otázky:

- „a) Musí být článek 30 a následující Smlouvy o EHS, článek 12 nařízení č. 14/64/EHS, jakož i článek 22 nařízení č. 805/68/EHS – s přihlédnutím k ustanovením o harmonizaci právních předpisů přijatých směrnicemi Rady 64/432/EHS a 64/433/EHS k zajištění

¹ Jednací jazyk: italština

plného účinku společné organizace trhu s hovězím a telecím masem – vykládány v tom smyslu, že veterinární kontrola na hranicích, která má povinnou a systematickou povahu, představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu a vývozu, a to od jakého data?

- b) Musí být v případě kladné odpovědi na předchozí otázku vykládán článek 36 Smlouvy o EHS v tom smyslu, že povinná a systematická veterinární kontrola takového druhu, jaký se provádí podle článku 32 konsolidovaného znění veterinárních zákonů Italské republiky (královský výnos č. 1265 ze dne 27. července 1934), je ještě „opodstaněná“ po přijetí výše zmíněných směrnic o harmonizaci veterinárních předpisů?
- c) Je třeba v případě záporné odpovědi na předcházející otázky použít ustanovení článku 9 a následujících Smlouvy o EHS nebo článku 95 Smlouvy o EHS, existuje-li v členském státu povinnost platit při příležitosti veterinárních kontrol zvířat a hovězího a telecího masa různé peněžní poplatky, z nichž některé jsou vybírány při překročení hranice a jiné při vnitrostátních kontrolách běžně prováděných u domácího i zahraničního zboží, které se vyznačují těmito charakteristikami:
- kontroly na hranicích doplňují vnitrostátní kontroly včetně odpovídajících poplatků;
 - u vnitrostátních kontrol neexistuje pevná sazba, ale „úplata“ za vydání osvědčení o provedené kontrole;
 - poplatky na hranicích jsou tvořeny pevnou částkou, zatímco výše „úplat“ za vnitrostátní kontroly se mění;
 - „pevné poplatky na hranicích“ jsou vybírány jako neměnná částka za jedno zvíře nebo za určité množství zboží, zatímco „úplaty“ za vnitrostátní kontroly se mění podle množství a počtu kusů a snižují se podle nepřímé úměrnosti se zvyšováním počtu kusů nebo množství.“

I když první otázka a následně i druhá se zaměřují rovněž na veterinární kontroly při vývozu, z prostudování spisu vyplývá, že spor v původním řízení se týká výhradně kontrol při dovozu.

Ze všech položených otázek vyplývá, že předmětem předběžné otázky jsou kontroly při dovozu.

Předkládací rozhodnutí ze dne 6. dubna 1976 bylo zapsáno do rejstříku v kanceláři Soudního dvora dne 22. dubna 1976.

V souladu s článkem 20 Protokolu o statutu Soudního dvora EHS byla předložena písemná vyjádření Komise a žalobkyně v původním řízení.

Po vyslechnutí zprávy soudce zpravodaje a stanoviska generálního advokáta rozhodl Soudní dvůr o zahájení ústní části řízení bez důkazních opatření.

II – Písemná vyjádření předložená Soudnímu dvoru

A - Vyjádření Komise

Podle Komise spočívá položená otázka zkrátka řečeno v tom, zda povinné a systematické kontroly hovězího a telecího masa dováženého z ostatních členských států prováděné na italských hranicích na základě článku 32 konsolidovaného znění veterinárních zákonů a článku 45 nařízení o veterinární službě jsou opodstatněné podle článku 36 Smlouvy o EHS vzhledem ke skutečnosti, že obchod uvnitř Společenství se stejným zbožím je upraven specifickým způsobem těmito akty Společenství:

- nařízení Rady č. 805/68 ze dne 27. června 1968 o společné organizaci trhu s hovězím a telecím masem (Úř. věst. L 148, 28.6.1968, s. 24);
- směrnice Rady 64/433/EHS ze dne 26. června 1964 o hygienických otázkách obchodu s čerstvým masem uvnitř Společenství (Úř. věst. L 121, 29.7.1964, s. 2012);
- směrnice Rady 72/461/EHS ze dne 12. prosince 1972 o veterinárních otázkách obchodu s čerstvým masem uvnitř Společenství (Úř. věst. L 302, 31.12.1972, s. 24).

Podle názoru Komise poskytuje několik rozsudků Soudního dvora všechny prvky potřebné pro vyřešení problému veterinárních kontrol hovězího a telecího masa a poplatků za ně účtovaných na základě analogie (věc 45/75, *Rewe*, 1976, Recueil 181; věc 87/75, *Bresciani*, 1976, Recueil 129 a věc 104/75, *Centrafarm*, 1976, Recueil 613).

Váhal-li italský soudce s jejich použitím, je podle názoru Komise nutno přičíst toto váhání rozsudku č. 232/75 italského Ústavního soudu ze dne 30. října 1975, který si Pretore di Susa může vykládat tak, že mu ukládá povinnost předložit následně věc Ústavnímu soudu, aby získal prohlášení o neústavnosti sporných italských předpisů v případě jejich neslučitelnosti s předpisy Společenství. S ohledem na tuto skutečnost je třeba na otázky položené Soudnímu dvoru dát přesné odpovědi.

Po přezkoumání italských předpisů v oblasti veterinárních kontrol zjišťuje Komise, že při dovozu masa jsou prováděny tyto tři druhy kontrol:

- *administrativní* kontrola týkající se pravosti veterinárního osvědčení původu vydávaného orgány země odesílající zboží, jež ho musí doprovázet. Toto ověřování celního charakteru je součástí běžné celní praxe při odbavování zboží nebo propouštění zboží ke spotřebě;
- *veterinární* kontrola týkající se zjišťování stavu dováženého zboží z hlediska hygieny. Tato kontrola je předmětem předpisů veterinární služby, týká se pouze dováženého zboží a nenahrazuje kontroly, jimž podléhají domácí dodávky masa;
- dovážené maso se po svém propuštění do tuzemského oběhu musí po dodání do místa určení podrobit nové *veterinární* kontrole stejného charakteru, jakou prochází domácí maso před jeho dodáním do prodeje.

Pokud jde o poplatky, jež se k těmto veterinárním kontrolám váží, Komise upozorňuje na skutečnost, že tyto poplatky, vzhledem k tomu, že jsou spojeny s veterinárními kontrolami na hranicích, nejsou součástí obecného režimu poplatků a zatěžují zboží výhradně z toho důvodu, že jde o zboží dovážené či vyvážené a podobného domácího zboží se netýkají.

Komise připomíná, že právní úprava Společenství v oblasti zdraví zvířat při obchodu se zvířaty a masem je založena na množství směrnic vycházejících z článků 43 a 100 Smlouvy, zejména:

- směrnice Rady 64/432 ze dne 26. června 1964 (Úř. věst. 121, 29.7.1964, s. 1977), která se týká pouze skotu a prasat z hlediska veterinárních problémů a podmínek, jimiž se řídí obchod uvnitř Společenství (poskytování velmi přísných záruk);
- směrnice Rady 64/433 ze dne 26. června 1964 (Úř. věst. 121, 29.7.1964, s. 2012), která se týká masa všech domácích zvířat určeného k lidské spotřebě z hlediska hygieny a podmínek, jimiž se řídí obchod uvnitř Společenství (méně přísné záruky);
- směrnice Rady 72/461 ze dne 12. prosince 1972 (Úř. věst. L 302, 31.12.1972, s. 24), která se týká rovněž všech druhů masa připuštěného do obchodu uvnitř Společenství a stanoví velmi přísné záruky pro zdraví zvířat, a tím doplňuje ustanovení směrnice č. 64/433;
- směrnice Rady 72/462 ze dne 12. prosince 1972 (Úř. věst. L 301, 31.12.1972, s. 28), která zřizuje režim Společenství pro dovoz skotu, prasat a čerstvého masa pocházejícího ze třetích zemí a podřizuje tyto dovozy specifickým a velmi přísným administrativním a veterinárním podmínkám.

Cílem těchto směrnic je přispět k uskutečnění společné zemědělské politiky pomocí harmonizace vnitrostátních veterinárních právních předpisů, zejména k odstranění překážek obchodu uvnitř Společenství. Podle postupu vzájemného uznávání kontrol, přijatého v mnoha harmonizačních směrnicích, mají členské státy za povinnost provádět veterinární kontroly předepsané směrnicemi při expedici produktů a vydávat při té příležitosti „osvědčení EHS“, které doprovází zboží určené pro ostatní členské státy. Veterinární osvědčení EHS představuje nezbytnou podmínku pro připuštění do obchodu uvnitř Společenství a je vydáváno pouze tehdy, když zvířata nevykazují při kontrole žádný klinický příznak nemoci, nebo jde-li o maso, pouze tehdy, když pochází z naprosto zdravých zvířat a je vhodné k lidské spotřebě. Poté, co celní orgány členského státu určení zkontrolují pravost osvědčení a shodu příslušného zboží, není již třeba ověřovat odůvodněnost a věrohodnost tohoto osvědčení.

Tyto směrnice směřují jak k prevenci epizootických nákaz, tak i k boji proti nim a k fungování ochranných doložek a harmonizují vnitrostátní kontroly ne tím, že by je rušily, ale zvyšováním jejich účinnosti a stanovením okamžiku, kdy jsou prováděny: při expedici zboží v odesílajícím členském státu.

Ze všeho výše uvedeného jasně vyplývá, že právní úprava Společenství má komplexní charakter a že členské státy již nemohou provádět kontroly v uvedených oblastech jednostranně bez ohledu na postupy Společenství.

Toto hledisko není v rozporu s článkem 36 Smlouvy o EHS. Vnitrostátní předpisy povolené článkem 36 jako odchylka od povinnosti odstranit množstevní omezení mohou být totiž přijaty v harmonizačních opatřeních Společenství založených na člancích 43 a 100, z nichž pak mohou vyplývat omezení svobody členských států. Z důvodu nahrazení vnitrostátních režimů veterinárních opatření režimem Společenství členské státy již nemohou jednostranně a bez ohledu na postupy Společenství činit opatření uvedená v článku 36.

Při následném přezkoumání otázky, do jaké míry může ještě země určení provádět další kontroly, když je vyvážející země povinna provádět povinné a systematické veterinární kontroly, omezuje Komise tuto možnost na následující případy:

- a) kontroly administrativního a celního charakteru vztahující se zejména na pravost osvědčení EHS;
- b) nepovinné kontroly prováděné formou namátkových kontrol, jejichž cílem je ověřit, zda vyvážející země dodržuje předpisy Společenství;
- c) kontroly sice povinné a systematické, ale dočasné, prováděné v rámci bezpečnostních opatření, přičemž nejsou obecné, ale specifické a řádně předem povolené a schválené Komisí;
- d) systematické kontroly zaměřené na určenou a samostatnou zásilku za účelem napravit případné omyly v osvědčení EHS.

V současné fázi právních předpisů Společenství již tedy není místo pro stálé, povinné a systematické vnitrostátní veterinární kontroly, prováděné jednostranně u zboží pocházejícího z ostatních členských států, navíc by takové kontroly představovaly opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením, která jsou zakázána. Kdyby byly takové kontroly povoleny, pak by poškozovaly společnou zemědělskou politiku a mařily harmonizaci právních předpisů.

Dosažení cíle nařízení Společenství, kterým je zajistit rovné zacházení mezi domácími zbožím a zbožím pocházejícím z ostatních členských států, by bylo ohroženo pouze z důvodu kontrol přetrvávajících na italských hranicích.

Kontroly na hranicích:

- mají doplňkový charakter ve vztahu ke kontrolám, kterým podléhají domácí produkty převážené uvnitř území italského poloostrova;
- představují překážku obchodu uvnitř Společenství;
- představují svévolnou diskriminaci produktů pocházejících z ostatních členských států;
- nejsou opodstatněné, neboť právní úprava Společenství poskytuje nejširší hygienické záruky, jelikož produkty byly již kontrolovány v okamžiku expedice podle specifických pravidel, která jsou přísnější než pravidla italského práva;
- představují popření základní zásady harmonizace právních předpisů, kterou je vzájemné uznávání kontrol provedených orgány vyvážejícího členského státu a osvědčení EHS, které zboží doprovází;
- nejsou odůvodněny riziky šíření určitých choroboplodných zárodků;
- pokud jde o maso, nelze je připustit ani ve formě náhodných kontrol, protože italské předpisy stanoví, aby maso pocházející z ostatních členských států bylo stejně jako domácí maso podrobeno povinné a systematické veterinární kontrole v místě určení;

- nejsou opodstatněné na základě článku 36 Smlouvy, protože se členské státy vzdaly pravomoci jednostranně zasáhnout tak, jak je uvedeno v tomto článku, a přijaly záruky Společenství;
- jako stálé kontroly nemohou být ospravedlněny naléhavými, neočekávanými, mimořádnými a zvláštními situacemi, které jsou charakteristické pro ochranné doložky zavedené směrnicemi.

Pokud jde o poplatky spojené s kontrolami, Komise poznamenává, že tyto poplatky:

- jsou vybírány na hranicích;
- dopadají pouze na dovážené zboží;
- nespádají do obecného režimu vnitrostátních poplatků zatěžujícího systematicky domácí i dovážené produkty;
- nepředstavují protiplnění za službu poskytnutou dovozci jako jednotlivci takového druhu, který by ospravedlňoval vybírání peněžního poplatku;
- jsou-li vybírány za zboží pocházející z ostatních členských států, představují překážku volného pohybu zboží a jako takové jsou neslučitelné s ustanoveními článku 9 a čl. 13 odst. 2 Smlouvy a článku 12 nařízení č. 14/64. Komise v tomto ohledu odkazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1976 (věc 87/75 Bresciani).

Rozlišování učiněné ve třetí otázce mezi ustanoveními Smlouvy týkajícími se poplatků s účinky rovnocennými clům (článek 9 a 13) a ustanoveními zakazujícími diskriminační vnitrostátní zdanění (článek 95) nemá právní základ, protože italské právní předpisy nestanoví veterinární kontroly ani poplatky vztahující se na domácí produkty ve stejné fázi produkce jako na dovážené produkty.

Komise navrhuje, aby Soudní dvůr na položené otázky odpověděl takto:

- „1. Při obchodu uvnitř Společenství představují povinnost provádět veterinární kontroly dovozu a vývozu masa a zvířat, na které se vztahují směrnice o sbližování právních předpisů ve veterinární oblasti, opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením, zakázané článkem 30 a následujícím Smlouvy, s výhradou odchylek vyplývajících z ustanovení stejných směrnic obsahujících ochranné doložky.

Zákaz používat opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením nabývá účinnosti u produktů podléhajících společné organizaci zemědělských trhů dnem uvedeným v nařízeních zavádějících uvedené organizace, pokud jde o dovozy, a dnem 1. ledna 1962, pokud jde o vývozy.

2. Peněžní poplatek, bez ohledu na jeho pojmenování a způsob uplatňování, uložený jednostranně na produkty, jež jsou předmětem obchodu uvnitř Společenství z důvodu skutečnosti, že překračují hranici, představuje poplatek s účinkem rovnocenným clům.“

B - Vyjádření žalobkyně v původním řízení

Při rozboru položených otázek soudí žalobkyně v původním řízení, že je možno tyto otázky omezit na dvě. První zahrnující otázky 1 a 2 se táže, zda právní předpisy Společenství stále povolují členským státům provádět veterinární kontroly na hranicích, za jakých omezení a podle jakých kritérií, zatímco druhá otázka (otázka 3 předkládacího rozhodnutí) se zaměřuje na doplnění judikatury Soudního dvora v oblasti oprávněnosti vybírání veterinárních poplatků.

Aby odpověděla na první z těchto otázek, předkládá žalobkyně v původním řízení přehled použitelných italských předpisů, přičemž upozorňuje na skutečnost, že italské právní předpisy týkající se veterinárních kontrol dovozu zvířat a masa stanoví povinnou a systematickou kontrolu, to znamená kontrolu každého kusu dobytka a každého balení masa, prováděnou na hranicích, na jejímž základě je povinně vydán zvláštní doklad vzor č. 9, nazývaný „průvodní list“. Cílem této pohraniční kontroly je ochrana zdraví zvířat. Ochranu lidského zdraví, zejména v případě produktů určených k lidské spotřebě, zajišťují jiné předpisy, zejména „Nařízení pro hygienickou kontrolu masa“ přijaté královským výnosem č. 3298 ze dne 20. prosince 1928, podle kterého všechna masa, bez ohledu na svůj původ, dovezená i domácí, musí před propuštěním ke spotřebě projít hygienickou kontrolou.

Z toho vyplývá, že dovážené produkty po veterinární kontrole na hranicích podléhají ještě v každém případě obecné kontrole „hygienického dohledu“, jsou-li určeny k lidské spotřebě.

Poté žalobkyně v původním řízení rozebírá právní předpisy Společenství v oblasti veterinárních kontrol v obchodu se skotem a hovězím a telecím masem a vyvozuje závěr, že předpis Společenství o povinné kontrole při odesílání nevylučuje možnost pozdějších kontrol v zemi určení, musí se však jednat pouze o kontroly dobrovolné, prováděné příležitostně a nikoli systematicky a prováděné namátkově.

Samotný pojem sbližování právních předpisů již v sobě zahrnuje zásadu vzájemného uznávání kontrol i odpovídajících osvědčení mezi členskými státy.

Podle názoru žalobkyně italská opatření přijatá pro účely zajištění provedení směrnic o harmonizaci v oblasti zdraví zvířat při obchodu se zvířaty a masem uvnitř Společenství vyhovují v původním řízení požadavkům těchto směrnic jen zdánlivě.

Ustanovení těchto prováděcích opatření sice uvádějí, že veterinární lékaři na hranicích musí vydat doklad č. 9 předepsaný nařízením o veterinární péči a podepsat veterinární osvědčení „bez dalších formalit“, avšak zřejmým úmyslem těchto opatření je, s ohledem na odkaz na doklad č. 9, že pravidla nařízení o veterinární péči a konsolidovaného znění zákona, kterým se stanoví povinná vnitrostátní a systematická kontrola, zůstávají v platnosti.

Žalobkyně v původním řízení hodnotí kontroly na hranicích z hlediska zákazu množstevních omezení a opatření s rovnocenným účinkem a uvádí, že nezávisle na harmonizaci se tyto kontroly týkají pouze dováženého zboží, a tudíž představují opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, jak to i vyplývá ze směrnice Komise 70/50/EHS ze dne 22. prosince 1969 (Úř. věst. 13, 19.1.1970).

Skutečnost, že zkoumaná oblast je předmětem harmonizovaných předpisů na úrovni Společenství, které zavádějí komplexní systém kontrol a osvědčení nahrazující vnitrostátní kontroly a osvědčení a vzájemně uznávaný mezi členskými státy, by měla znamenat, že systematická kontrola na hranicích má charakter opatření s rovnocenným účinkem.

I když směrnice ponechávají členským státům pravomoc zakázat vpuštění zvířat a masa na jejich území za určitých podmínek (čl. 6 odst. 3 směrnice 64/432 a čl. 5 odst. 1 směrnice 64/433), tato pravomoc neznamena, že by systematické a povinné kontroly byly oprávněné. Pravomoc takto přiznaná členským státům není ostatně nijak závislá na vlastním volném uvážení, ale musí být řádně odůvodněná a přitom napadnutelná ze strany zúčastněných soukromých subjektů. Tyto směrnice dokonce v případě popírání odůvodněnosti zákazu předpokládají zvláštní postup podle pravidel Společenství včetně stanoviska veterinárního znalce. Pokud jde o datum, od kterého musí být pohraniční kontroly považovány za opatření s rovnocenným účinkem, žalobkyně v původním řízení soudí, že by se toto datum mělo shodovat s lhůtou stanovenou uvedenými směrnicemi pro přijetí vnitrostátních opatření určených k jejich provedení.

Pokud jde o otázku, zda by kontroly na hranicích mohly být případně opodstatněné podle článku 36 s ohledem na přijetí harmonizačních směrnic, žalobkyně v původním řízení tvrdí, že omezení založená na článku 36 nebyla stanovena jako stálá, ale jak to vyplývá i z rozsudku *Rewe* (8. července 1975, věc 4/75, Recueil, s. 843), byla naopak určena k postupnému vymizení v důsledku harmonizace právních předpisů, která sama zajistí skutečné odstranění všech omezení obchodu.

Jde tedy o problém týkající se stupně harmonizace a jeho řešení je poměrně snadné, neboť jak je tomu v této věci, harmonizace je úplná a vyčerpávající, spočívající na technických předpisech a na jednotném systému kontrol.

Vzhledem k tomu, že harmonizační směrnice nahradily dřívější systém vnitrostátních kontrol systémem jednotných kontrol a osvědčení, nelze se již při ospravedlňování systematických veterinárních kontrol na hranicích odvolávat na první větu článku 36 Smlouvy.

Žalobkyně v původním řízení dále uvádí, že jestliže se veterinární kontrola na hranicích týká pouze dovážených produktů, představuje „svévolnou diskriminaci“, a je tudíž zakázána druhou větou článku 36 Smlouvy o EHS. Není možné se opírat o rozsudek Soudního dvora ze dne 8. července 1975, věc 4/75, *Rewe*, bod odůvodnění č. 8, a namítat, že rozdílné zacházení nemusí představovat zakázanou diskriminaci, protože i za předpokladu, že existuje vážné riziko šíření choroboplodných zárodků při neprovádění kontrol na hranicích, postupy Společenství stanovené směrnicemi (čl. 8 druhý pododstavec směrnice 64/432) vylučují odvolání na článek 36.

Pokud jde o vybírání poplatků spojených s kontrolami na hranicích, soudí žalobkyně v původním řízení, že je třeba upřesnit příslušné oblasti působnosti jednak článku 9 a následujících, a jednak článku 95. Upozorňuje, že sporné veterinární poplatky se liší od odměn představujících protiplnění za služby poskytnuté místním veterinárním lékařem za kontroly provedené na vnitrostátním území před propuštěním masa ke spotřebě v místě určení.

Veterinární poplatky:

- nepředstavují protiplnění za poskytnuté služby, jelikož služba je plněna ve veřejném zájmu;
- mají stejný ochrannářský účinek jako cla;
- jsou vybírány pouze z dováženého zboží;

- jejich vybírání má specifický účel (ochrana zdraví zvířat) lišící se od účelu kontroly prováděné na vnitrostátním území a řídí se zvláštními podmínkami a pravidly.

Žalobkyně v původním řízení tedy navrhuje na otázky položené Pretore di Susa odpovědět takto:

- „a) Ode dne uplynutí lhůty pro přijetí vnitrostátních opatření k provedení směrnic Rady 64/432/EHS a 64/433/EHS představuje veterinární kontrola zvířat a masa pocházejícího z jiných členských států prováděná na hranicích opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 30 a následujících Smlouvy a článku 22 nařízení 805/68/EHS.
- b) Po uplynutí lhůty pro přijetí vnitrostátních opatření k provedení výše uvedených směrnic již veterinární kontrola prováděná na hranicích není opodstatněná na základě článku 36 v případě dodávek zvířat a masa pocházejícího z jiných členských států; v každém případě představuje svévolnou diskriminaci ve smyslu druhé věty článku 36.
- c) Peněžní poplatky vybírané při veterinárních kontrolách zvířat a masa pocházejícího z jiných členských států prováděných na hranicích, představují bez ohledu na kritéria jejich vybírání poplatky s účinkem rovnocenným člům.“

Při jednání dne 26. října 1976 žalobkyně v původním řízení zastoupená Emiliem Cappellim, advokátem z advokátní kanceláře v Římě, italská vláda, zastoupená svým zmocněncem panem Marzanem a Komise Evropských společenství, zastoupená svým zmocněncem panem Abatem přednesli svá ústní vyjádření.

Ve svém ústním vyjádření popřela italská vláda, že živá zvířata a dovážené maso jsou systematicky kontrolovány; kontroly jsou prováděny namátkově, což ani nelze jinak, vzhledem k obrovskému množství skotu, prasat a masa dováženého každoročně do Itálie. V tomto ohledu předložila italská vláda vyčíslení srovnávající dovozy v roce 1975 s kontrolami provedenými v roce 1974, které lze shrnout takto:

	Dovozy 1975	Počet kontrol 1974
Skot	2 082 415	24 068
Prasata	431 846	4 633
Maso	4 483 250 metrických centů	160 994

Italská vláda z toho vyvozuje, že položené otázky nejsou relevantní. Kromě toho upozorňuje na skutečnost, že Smlouva představuje v zásadě ústavní právo Společenství, a že tudíž harmonizační opatření přijatá Komisí nebo Radou v rámci výkonu jejich nařizovacích pravomocí nemohou obsahovat to, že se členské státy zřekly pravomoci, kterou jim Smlouva, jmenovitě článek 36 dává v oblasti veterinárních kontrol a ani jim takovou pravomoc nemohou odnímat.

Na rozdíl od názoru Komise nejsou předpisy Společenství v oblasti veterinárních kontrol vyčerpávající: stanoví minimum, které mohou členské státy doplňovat přijetím vnitrostátních opatření.

Italská vláda kritizuje Komisi za její tvrzení, že jsou oprávněné jediné příležitostné kontroly; je-li kontrola oprávněná, je v rámci pravomoci členského státu určit, jak ji provádět.

Generální advokát přednesl své stanovisko na jednání konaném dne 23. listopadu 1976.

Právní otázky:

¹ Usnesením ze dne 6. dubna 1976 došlým kanceláři Soudního dvora dne 22. dubna položil Pretore di Susa podle článku 177 Smlouvy o EHS několik otázek týkajících se výkladu článků 9 až 17, 30 až 36 a 95 Smlouvy o EHS, článku 12 nařízení Rady č. 14/64/EHS ze dne 5. února 1964 o postupném zřízení společné organizace trhů s hovězím a telecím masem (Úř. věst. 34, 27.2.1964, s. 562) a článku 22 nařízení Rady č. 805/68/EHS ze dne 27. června 1968 o společné organizaci trhů s hovězím a telecím masem (Úř. věst. L 148, 28.6.1968, s. 24), jakož i ustanovení dvou směrnic Rady 64/432/EHS (Úř. věst. 121, 29.7.1964, s. 1977) a 64/433/EHS (Úř. věst. 121, 29.7.1964, s. 2012) ze dne 26. června 1964 o veterinárních otázkách, u první směrnice obchodu se skotem a prasaty uvnitř Společenství a u druhé obchodu s čerstvým masem uvnitř Společenství.

² Tyto otázky byly vzneseny během řízení zahájeného žalobkyní v původním řízení proti italské státní správě o vrácení poplatků zaplacených za veterinární kontrolu provedenou podle vnitrostátních předpisů u dodávky hovězího a telecího masa určeného k lidské spotřebě a dovezeného z Francie do Itálie dne 26. července 1973.

³ Podle žalobkyně v původním řízení byly poplatky vybrány neoprávněně, jednak proto, že organizace povinných a systematických veterinárních kontrol – což byl právě případ projednávaný v této věci – představuje od provedení veterinárních směrnic ze dne 26. června 1964 opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení zakázané Smlouvou, což je důvod, proč ukládání poplatků při takových kontrolách je protiprávní, a jednak proto, že toto vybírání poplatků představuje v každém případě porušení článků 9 a 13 Smlouvy, které zakazují vybírání jakýchkoli poplatků s účinkem rovnocenným dovozním cłům.

⁴ Tyto směrnice sjednocením vnitrostátních předpisů v oblasti veterinárních kontrol určitých druhů masa, skotu a prasat a stanovením toho, že opatření zajišťující tyto kontroly musí být přijímána ve vyvážejícím členském státu, učinily systematické kontroly uvedených produktů na hranicích nadbytečnými, a tedy neopodstatněnými podle článku 36 Smlouvy.

⁵ Vláda Italské republiky popřela, že veterinární kontroly, které provádí u produktů na něž se tyto směrnice vztahují, by měly systematický charakter a předložila doklady, snažící se dokázat, že tomu tak není.

⁶ V důsledku toho vyjádřila pochybnosti o relevanci položených otázek.

⁷ Článek 177 Smlouvy o EHS založený na jasném rozlišení příslušnosti vnitrostátních soudů a Soudního dvora neumožňuje Soudnímu dvoru, aby se seznamoval se skutkovou podstatou projednávané věci, ani aby kritizoval důvody žádosti o výklad.

8 Soudní dvůr je oprávněn se vyslovit k výkladu Smlouvy a aktů přijatých orgány Společenství, ale nemůže je použít na danou věc, protože toto použití spadá do pravomoci vnitrostátního soudu.

K první otázce

9 První otázka se týká toho, zda články 30 a následující Smlouvy o EHS, článek 12 nařízení č. 14/64/EHS a článek 22 nařízení č. 805/68/EHS – s přihlédnutím k ustanovením o harmonizaci právních předpisů přijatých směrnicemi Rady 64/432/EHS a 64/433/EHS k zajištění plného účinku společné organizace trhu s hovězím, telecím a vepřovým masem – musí být vykládány v tom smyslu, že veterinární kontrola na hranicích, která má povinnou a systematickou povahu, představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu a vývozu, a to od jakého data.

10 Článek 30 Smlouvy o EHS zakazuje množstevní omezení dovozu a všechna opatření s rovnocenným účinkem mezi členskými státy.

11 Pokud jde o produkty, na něž se vztahuje společná organizace trhu s hovězím a telecím masem, obsahují články 12 nařízení č. 14/64/EHS a 22 nařízení č. 805/68/EHS stejné zákazy, které vstupují v platnost dnem stanoveným těmito nařízeními, a to před koncem přechodného období.

12 Dotčená opatření spadají pod zákaz daný těmito ustanoveními již tím, že mohou přímo, či nepřímo, skutečně, či potenciálně bránit dovozům mezi členskými státy.

13 Tyto podmínky jsou splněny u dobytka i masa určeného k lidské spotřebě tehdy, pokud jsou v členském státu prováděny na hranicích povinné veterinární kontroly.

14 Tyto kontroly mohou znesnadňovat a zdražovat dovozy zejména v důsledku lhůt spojených s jejich prováděním a s dodatečnými dopravními náklady, které z nich mohou pro dovozce vyplývat.

15 Z toho plyne, že veterinární kontroly na hranicích, bez ohledu na to, jsou-li systematické, či nikoli, při dovozu zvířat nebo masa určeného k lidské spotřebě představují opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 30 Smlouvy, která jsou zakázána uvedeným ustanovením, s výhradou výjimek stanovených právními předpisy Společenství, a zejména článkem 36 Smlouvy.

16 Zákaz takových opatření s výše uvedenými výjimkami nabyl účinnosti, pokud jde o produkty uvedené v nařízeních č. 14/64 a č. 805/68 o společné organizaci trhu s hovězím a telecím masem, dnem, kdy uvedená nařízení vstoupila v platnost.

Ke druhé otázce

17 V případě kladné odpovědi na předchozí otázku se vnitrostátní soud táže, zda musí být článek 36 Smlouvy o EHS vykládán v tom smyslu, že povinná a systematická veterinární kontrola takového druhu, jaký se provádí podle článku 32 konsolidovaného znění veterinárních zákonů Italské republiky, je ještě

„opodstatněná“ po přijetí výše zmíněných směrnic o harmonizaci veterinárních předpisů.

18 Článek 36 Smlouvy stanoví výjimku ze zákazu omezení dovozu, vývozu a tranzitu tehdy, pokud jsou opatření tohoto druhu odůvodněná ochranou zdraví a života lidí a zvířat.

19 Vzhledem k tomu, že omezení povolená článkem 36 jsou výjimkou ze základní zásady volného pohybu zboží, jsou v souladu se Smlouvou, pouze pokud jsou odůvodněná, to znamená, nezbytná pro dosažení cílů uvedených v tomto ustanovení, a zejména pro zajištění ochrany zdraví a života lidí.

20 Druhá otázka se zaměřuje na to, do jaké míry je povinná a systematická veterinární kontrola na hranicích při dovozu skotu, prasat a některých druhů čerstvého masa ještě opodstatněná podle článku 36 Smlouvy po uplynutí lhůty stanovené směrnicemi 64/432 a 64/433 pro harmonizaci veterinárních opatření přijatých v jednotlivých členských státech, doplněných mimo jiné směrnicemi Rady 72/461 a 72/462 ze dne 12. prosince 1972 (Úř. věst. L 302, 31.12.1972, s. 24 a 27).

21 Za účelem odstranění překážek obchodu se skotem, prasaty a čerstvým masem uvnitř Společenství harmonizovala Rada výše uvedenými směrnicemi veterinární opatření platná v jednotlivých členských státech, kterým uložila povinnost sjednotit vnitrostátní ustanovení v dané oblasti v souladu s požadavky těchto směrnic.

22 Při ústní části řízení zmocněnec vlády Italské republiky uvedl, že článek 36 ponechává oblasti, o kterých se zmiňuje, ve svrchované pravomoci členských států a že výkon některých regulačních pravomocí v této oblasti Radou nebo Komisí nemůže znamenat, že se členské státy zřeknou pravomoci a ani jim takovou pravomoc nemůže odnímat.

23 Pátý bod odůvodnění směrnice 64/432/EHS správně uvádí, že: „vzhledem k tomu, že právo členských států zachovat si zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněné ochranou zdraví a života lidí a zvířat, které jim přiznává článek 36 Smlouvy, je nijak nezprošťuje závazku provést sblížení předpisů, na nichž se tyto zákazy nebo omezení dovozu zakládají, pokud rozdíly mezi těmito předpisy vytvářejí překážky zavedení a fungování společné zemědělské politiky;“.

24 Cílem článku 36 není ponechávat některé oblasti ve výlučné pravomoci členských států, ale umožňuje, aby se vnitrostátní právní předpisy odchýlily ze zásady volného pohybu zboží, pokud to je a zůstává odůvodněné pro dosažení cílů uvedených v uvedeném článku.

25 Podle druhého a třetího bodu odůvodnění každé ze směrnic ze dne 26. června 1964 je jejich cílem zvýšit účinnost nařízení o organizaci trhu s hovězím, telecím a vepřovým masem tím, že nahradí „četná tradiční ochranná opatření na hranicích jednotným systémem určeným především k usnadnění obchodu uvnitř Společenství“.

26 Podle třetího a čtvrtého bodu odůvodnění lze tohoto cíle dosáhnout pouze odstraněním rozdílností mezi vnitrostátními právními předpisy „sblížováním předpisů členských států ve veterinární oblasti“.

- 27 Pokud jde o živá zvířata, toto sbližování v zásadě spočívá v tom, že se vyvážejícím členským státům ukládá povinnost zajistit dodržování řady veterinárních opatření určených k tomu, aby mimo jiné zaručily, že vyvážená zvířata nepředstavují zdroj šíření nakažlivých nemocí.
- 28 Pokud jde o čerstvé maso, sbližování spočívá v tom, že se ukládá povinnost dodržovat jednotné hygienické podmínky, jak při zpracování masa na jatkách a v bourárnách, tak i při skladování a přepravě.
- 29 Za účelem poskytnutí potvrzení příslušným orgánům členských států určení, že dobytek nebo dovážené maso odpovídají stanoveným hygienickým podmínkám, ukládají směrnice povinnost, že dovážené zboží musí být doprovázeno veterinárním osvědčením nebo osvědčením o zdravotní nezávadnosti potvrzujícím dodržení a provedení veterinárních kontrol.
- 30 Článek 6 směrnice 64/432 (zvířata) však umožňuje, aby země určení zakázala dovoz skotu na své území, pokud prohlídka úředním veterinárním lékařem na hraničním přechodu prokáže, že zvířata jsou nakažena, podezřelá z nakažení nebo kontaminována povinně hlášenou chorobou nebo nebyla-li dodržena ustanovení článků 3 a 4.
- 31 Stejně tak lze přijmout karanténní opatření vůči zvířatům, u nichž je podezření, že jsou zasažena či nakažena těmito nemocemi.
- 32 Pro usnadnění těchto kontrol dává kromě toho stejné ustanovení členskému státu možnost určit hraniční přechody, které musí být použity pro vpuštění zvířat na jeho území, a požadovat, aby mu byl jejich vstup předem ohlášen.
- 33 Směrnice 64/433 (maso) tak obdobně svým článkem 5 umožňuje členským státům zakázat uvádění čerstvého masa na trh na jejich území, pokud hygienická kontrola v zemi určení prokáže, že je nevhodné pro lidskou spotřebu, nebo nebyl dodržen článek 3.
- 34 Ze všech těchto úvah vyplývá, že harmonizovaný systém veterinárních kontrol zavedený těmito směrnici je založen na zásadě, že veterinární záruky vyžadované ve všech členských státech jsou rovnocenné a je to tato zásada, která zaručuje jak ochranu zdraví, tak i jednotné zacházení s produkty.
- 35 V tomto ohledu je tedy cílem systému přesunout kontrolu do vyvážejícího členského státu a nahradit tak systematická ochranná opatření na hranicích jednotným systémem, který činí tyto několikeré pohraniční kontroly nadbytečnými, ale současně ponechává státu určení možnost ujistit se, že záruky stanovené takto sjednoceným systémem kontrol jsou ve skutečnosti poskytnuty.
- 36 Z toho vyplývá, že systematické veterinární kontroly na hranicích produktů uvedených v těchto směrnici již nejsou nutné, a proto ani opodstatněné článkem 36 nejpozději od dnů stanovených těmito směrnici pro vstup v platnost vnitrostátních ustanovení nezbytných za účelem dosažení souladu s uvedenými směrnici.
- 37 Z článku 6 směrnice 64/432 a z článku 5 směrnice 64/433 však vyplývá, že naposledy uvedené články ponechávají členskému státu určení posuzovací

pravomoc, aby se mohl nezbytnými kontrolami přesvědčit, zda dovážené čerstvé maso nebo zvířata splňují požadavky stanovené těmito směrnici.

38 Ačkoliv v zásadě pouhá kontrola dokladů (veterinární osvědčení nebo osvědčení o zdravotní nezávadnosti), které povinně doprovázejí produkty, by měla odhalit, zda byly dodrženy hygienické podmínky, ojedinělá veterinární či hygienická vyšetření nejsou vyloučena, avšak pod podmínkou, že jich není tolik, aby představovala zastřené omezování obchodu mezi členskými státy.

39 Kromě toho, mimo ochranných doložek stanovených článkem 9 směrnice 64/432 a čl. 8 odst. 2 směrnice 64/433, na něž se podle Komise nevztahuje článek 36, ponechávají směrnice členským státům úplnou kontrolu v případech, které neupravují (článek 8 směrnice 64/432, čl. 6 odst. 1 směrnice 64/433).

40 Úkolem vnitrostátních soudů, jimž je příslušná věc případně předložena k rozhodnutí, je posoudit v případě sporu, zda metody kontroly předložené k posouzení jsou neslučitelné s požadavky článku 36.

Ke třetí otázce

41 Třetí otázka se týká toho, zda peněžní poplatky vybírané při veterinárních kontrolách, buď na hranicích pouze u dováženého zboží, nebo při vnitrostátních kontrolách prováděných jak u dovážených, tak u domácích produktů, představují poplatky s účinkem rovnocenným clům ve smyslu článku 9, a tudíž jsou zakázány, nebo vnitrostátní zdanění, na něž se vztahuje pravidlo nediskriminace stanovené článkem 95 Smlouvy.

42 Tak jak již bylo uvedeno v rozsudcích Soudního dvora ze dne 14. prosince 1972 (věc 29/72, *Marimex*, Recueil 1309) a ze dne 5. února 1976 (věc 87/75, *Bresciani*, Recueil 129), peněžní poplatky uložené z důvodu veterinárních kontrol produktů při jejich překročení hranice je třeba považovat za poplatky s účinkem rovnocenným clům.

Jinak je tomu jedině tehdy, když peněžní poplatky spadají do obecného režimu vnitrostátních poplatků ukládaných systematicky podle stejných kritérií na domácí i dovážené produkty.

43 Pod pojem poplatky s účinkem rovnocenným clům spadají poplatky vybírané při veterinárních kontrolách na hranicích u dovážených produktů, které jsou prováděny navíc k vnitrostátním kontrolám prováděným stejně u domácích i dovážených produktů.

44 Navíc tyto kontroly spadající pod správní činnost státu, určenou k tomu, aby ve veřejném zájmu zajistila ochranu zdraví obyvatelstva, nemohou být považovány za službu poskytnutou dovozci, která by opravňovala vybírání peněžního poplatku jako protiplnění.

45 Na druhou stranu poplatky ukládané různými státními orgány při veterinárních kontrolách prováděných uvnitř členských států u domácích i dovážených produktů představují vnitrostátní zdanění, na něž se vztahuje zákaz diskriminace podle článku 95 Smlouvy.

K nákladům řízení:

- ⁴⁶ Výdaje vzniklé vládě Italské republiky a Komisi Evropských společenství, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, se nenahrazují. Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před vnitrostátním soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázce, kterou mu položil Pretore di Susa usnesením ze dne 6. dubna 1976, rozhodl takto:

1. a) Veterinární kontroly na hranicích, bez ohledu na to, jsou-li systematické, či nikoli, při dovozu zvířat nebo masa určeného k lidské spotřebě představují opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 30 Smlouvy, která jsou zakázána uvedeným ustanovením, s výhradou výjimek stanovených právními předpisy Společenství, a zejména článkem 36 Smlouvy.
b) Zákaz takových opatření s výše uvedenými výjimkami nabyl účinnosti, pokud jde o produkty uvedené v nařízeních č. 14/64 a č. 805/68 o společné organizaci trhu s hovězím a telecím masem, dnem, kdy uvedená nařízení vstoupila v platnost.
2. Ačkoliv systematické veterinární kontroly na hranicích produktů uvedených ve směrnici 64/432 a 64/433 již nejsou nutné, a proto ani opodstatněné článkem 36 nejpozději od dnů stanovených těmito směrnici pro vstup v platnost vnitrostátních ustanovení nezbytných za účelem dosažení souladu s uvedenými směrnici a ačkoliv v zásadě pouhá kontrola dokladů (veterinární osvědčení nebo osvědčení o zdravotní nezávadnosti), které povinně doprovázejí produkty, by měla odhalit, zda byly dodrženy hygienické podmínky, ojedinělá veterinární či hygienická vyšetření nejsou vyloučena, avšak pod podmínkou, že jich není tolik, aby představovala zastřené omezování obchodu mezi členskými státy.
3. a) Peněžní poplatky uložené z důvodu veterinárních kontrol produktů při jejich překročení hranice je třeba považovat za poplatky s účinkem rovnocenným clům.
b) Jinak je tomu jedině tehdy, když peněžní poplatky spadají do obecného režimu vnitrostátních poplatků ukládaných systematicky podle stejných kritérií na domácí i dovážené produkty.
4. Poplatky ukládané různými státními orgány při veterinárních kontrolách prováděných uvnitř členských států u domácích i dovážených produktů představují vnitrostátní zdanění, na něž se vztahuje zákaz diskriminace podle článku 95 Smlouvy.