

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

ANTONIO TIZZANO

fremsat den 7. april 2005¹

1. Tre retter i tre medlemsstater (nemlig High Court of Justice, Queen's Bench Division, i Det Forenede Kongerige, Consiglio di Stato i Italien og Rechtbank te 's-Gravenhage i Nederlandene) har ved tre forskellige kendelser² anmodet Domstolen om i henhold til artikel 234 EF at udtale sig om gyldigheden af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/2/EF af 28. januar 2002 om ændring af Rådets direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger og om ophævelse af Kommissionens direktiv 91/357/EØF (herefter »direktiv 2002/2« eller blot »direktivet«)³.

læggende ejendomsret. Den italienske ret har endvidere spurgt Domstolen om direktivets gyldighed i lyset af forsigtighedsprincippet og ligebehandlingsprincippet, mens den nederlandske ret i denne henseende ligeledes har påberåbt sig retten til fri erhvervsudøvelse.

2. Alle retterne ønsker navnlig oplyst, om direktivet er ugyldigt, idet det pålægger foderproducenter en forpligtelse til at angive — på mærkningen eller efter anmodning fra kunden — mængderne af anvendte fodermidler i deres produkter, eller fordi det er baseret på en forkert hjemmel, eller under alle omstændigheder direktivet tilsidesætter proportionalitetsprincippet og den grund-

3. Endelig har Consiglio di Stato og Rechtbank te 's-Gravenhage også stillet visse fortolkningsspørgsmål. Den førstnævnte ret har, fortsat for så vidt navnlig angår direktivet, spurgt, om direktivet finder anvendelse, når der ikke er udarbejdet en særlig liste over fodermidler, der må anvendes i foderblandinger. Den sidstnævnte ret ønsker derimod ud fra et mere generelt synspunkt oplyst, om de nationale forvaltningsmyndigheder lige som retsinstanser kan udsætte gennemførelsen af interne foranstaltninger, der iværksætter fællesskabsbestemmelser af tvivlsom gyldighed.

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — Kendelse af 6.10.2003 fra High Court of Justice, Queen's Bench Division i Det Forenede Kongerige, af 4.12.2003 fra Consiglio di Stato i Italien, og af 26.4.2004 fra Rechtbank te 's-Gravenhage i Nederlandene.

3 — EFT L 63, s. 23.

I — Fællesskabsretten

skal omfatte bekæmpelse af de største trusler mod sundheden ved at fremme forskning i deres årsager, spredning og forebyggelse samt sundhedsoplysning og -uddannelse.

Artikel 152 EF

[...]

4. Indtil Amsterdam-traktaten skulle foranstaltninger inden for den fælles landbrugs-politik, der ligeledes forfulgte formål vedrørende beskyttelse af folkesundheden, vedtages efter høringsprocedure og med hjemmel i artikel 37 EF.

4. Rådet bidrager efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget til virkeliggørelse af målene i nærværende artikel ved

5. Efter traktatens ikrafttrædelse kan visse af disse foranstaltninger finde hjemmel i artikel 152 EF, der efter ændringer har følgende ordlyd:

[...]

»1. Der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter.

b) uanset artikel 37 at vedtage foranstaltninger på veterinær- og plantesundhedsområdet, der direkte har til formål⁴ at beskytte folkesundheden

Fællesskabets indsats, der skal være et supplement til de nationale politikker, skal være rettet mod at forbedre folkesundheden og forebygge sygdomme hos mennesker samt imødegå forhold, der kan indebære risiko for menneskers sundhed. Indsatsen

[...]«

⁴ — Fodnoten er alene relevant for den italienske version af dette forslag til afgørelse.

Fællesskabsbestemmelserne om mærkning af foderblandinger og direktiv 2002/2/EF

6. Produktionen af og handelen med foderblandinger er reguleret i Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 (herefter »direktiv 79/373«)⁵.

7. Dette direktiv er blevet ændret flere gange ved forskellige direktiver, herunder navnlig den del, der er særlig relevant i denne sag, vedrørende mærkning af foderblandinger til brugsdyr.

8. Direktiv 90/44/EØF (herefter »direktiv 90/44«)⁶ indeholdt den første ændring i denne henseende. Direktivet harmoniserede de mærkningskrav, der fulgte af ordningen med »smidig angivelsesform« (ottende betragtning til direktivet), hvorefter den ansvarlige for mærkningen skal opregne de anvendte fodermidler i rækkefølge efter faldende vægt, uden at der imidlertid er en forpligtelse til at præcisere mængderne. Endvidere kunne han vælge at anføre fodermidlerne med deres artsbetegnelse eller betegnelsen af den kategori, de tilhører (artikel 1, nr. 5).

9. Bovin spongiform encephalopati-krisen (herefter »BSE«) og dioxin-krisen foranledigede lovgiver til at forlade den ovenfor beskrevne ordning og ved direktiv 2002/2, der har hjemmel i artikel 152, stk. 4, litra b), EF, at vedtage den mere forpligtende løsning med »åben mærkning«.

10. Ifølge lovgiver har kriserne vist, at de eksisterende bestemmelser er utilstrækkelige, hvorfor »mere detaljerede, både kvalitativt og kvantitativt, oplysninger om sammensætningen af foderblandinger bestemt til produktionsdyr er påkrævede« (fjerde betragtning). Detaljerede oplysninger af navnlig kvantitativ art udgør nemlig ikke alene »en vigtig oplysning for opdrætterne« (ottende betragtning), men kan — stadig ifølge lovgiver — »gavne folkesundheden«, eftersom de »kan medvirke til at sikre tilbagesporingen af potentielt kontaminerede fodermidler til bestemte partier«. Endvidere gør de det muligt at »forhindre spild af produkter, som ikke udgør en signifikant risiko for folkesundheden« (femte betragtning).

11. Mærkningen skal således i henhold til artikel 1, stk. 1, litra a), i direktiv 2002/2, der ændrer artikel 5, stk. 1, litra j), i direktiv 79/373, nu ligeledes indeholde:

5 — Rådets direktiv 79/373/EØF af 2.4.1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30).

6 — Rådets direktiv 90/44/EØF af 22.1.1990 om ændring af direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger (EFT L 27, s. 35).

»varepartiets referencenummer«.

12. Endvidere skal mærkningen i henhold til artikel 1, stk. 1, litra b), som ændrer artikel 5, stk. 1, i direktiv 79/373 ligeledes indeholde:

a) foderblandinger til andre dyr end selskabsdyr:

»for andre foderblandinger end foderblandinger bestemt til selskabsdyr: mærkningen
»De nøjagtige vægtprocenter af de fodermidler, der indgår i denne foderblanding, kan fås ved henvendelse til: [...]« (angivelse af navn eller firmanavn, adresse eller hjemsted, telefonnummer og e-mail adresse på den ansvarlige for de i dette stykke omhandlede oplysninger). Disse oplysninger skal gives efter anmodning fra kunden«.

i) anførelse af fodermidlerne ved angivelse af mængden i foderblandingen i rækkefølge efter faldende vægt udtrykt i vægtprocent

ii) for så vidt angår ovennævnte procenter tillades en tolerance på $\pm 15\%$ af den angivne værdi.

[...]«

13. Artikel 1, stk. 4, der ændrer artikel 5c i direktiv 79/373, bestemmer endvidere:

14. Endelig bestemmer artikel 1, stk. 5, der tilføjer et stk. 2 til artikel 12 i direktiv 79/373:

»1. Alle fodermidler, der indgår i foderblandinger, nævnes ved deres artsbetegnelse.

»Medlemsstaterne foreskriver, at foderblandingfabrikanterne efter anmodning skal stille ethvert dokument vedrørende sammensætningen af foderblandinger, som skal bringes i omsætning, til rådighed for de myndigheder, der har til opgave at udføre de offentlige kontroller, således at rigtigheden af oplysningerne i mærkningen kan verificeres«.

2. Fodermidlerne anføres efter følgende regler:

15. For så vidt det er relevant i denne sag, skal jeg endelig bemærke, at Kommissionen i henhold til betragtningerne til direktiv 2002/2 (tiende betragtning) opfordres til »[p]å grundlag af feasibility-undersøgelsen [at] forelægge[...] senest den 31. december 2002 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, der ledsages af et passende forslag til udarbejdelse af en positivliste under hensyntagen til rapportens konklusioner«.

nævne Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarsikkerhed⁸.

18. I henhold til forordningens artikel 3, nr. 15, forstås ved »sporbarhed«:

16. Kommissionen forelagde i overensstemmelse med denne angivelse en rapport den 24. april 2003 (KOM(2003) 178 endelig), hvori den imidlertid erklærede, at udarbejdelsen af en »positivliste«, det vil sige »en udtømmende liste over fodermidler, som efter en vurdering anses for sikre for menneskers og dyrs sundhed og derfor kan anvendes i foder«, »ikke er afgørende for at garantere fodersikkerhed«. Kommissionen besluttede på grundlag af denne betragtning ikke at forelægge et forslag herom⁷.

»muligheden for at kunne spore og følge en fødevarer, et foder, et dyr, der anvendes i fødevarerproduktionen, eller et stof, der er bestemt til, eller som kan forventes at blive tilsat en fødevarer eller et foder gennem alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled«.

Forordning (EF) nr. 178/2002

19. Artikel 7, stk. 1, der vedrører forsigtighedsprincippet, bestemmer endvidere:

17. Selv om det ikke er af direkte betydning for afgørelsen af denne sag, skal jeg her også

»I de særlige tilfælde, hvor det på baggrund af en vurdering af eksisterende oplysninger

7 — Rapport fra Kommissionen om gennemførligheden af udarbejdelse og vedligeholdelse af en positivliste over fodermidler af 24.4.2003.

8 — EFT L 31, s. 1.

påvises, at der er mulighed for skadelige virkninger for sundheden, men hvor der stadig er videnskabelig usikkerhed, kan der vedtages sådanne midlertidige risikostyringsforanstaltninger, som er nødvendige for at sikre det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, som Fællesskabet ønsker, medens det afventes, at der fremskaffes yderligere videnskabelige oplysninger med henblik på en mere fuldstændig risikovurdering.«

og skovsbrugsministeriet) af 25. juni 2003 om tilføjelser og ændringer til bilagene til lov nr. 281 af 15. februar 1963 om fremstilling og afsætning af foderstoffer til gennemførelse af direktiv 2002/2/EF af 28. januar 2002 (herefter »det italienske dekret«)¹¹.

II — De nationale bestemmelser

- I Nederlandene ved forordning nr. PDV-25 af 11. april 2003 (herefter »den nederlandske forordning«)¹² om ændring af Verordening PDV diervoeders 2003 (Productschap Diervoeder's forordning om foder 2003).

20. Direktiv 2002/2 er blevet gennemført:

- I Det Forenede Kongerige ved Feeding Stuffs (Sampling and Analysis) og Feeding Stuffs (Enforcement) (Amendment) (England) Regulations 2003 (henholdsvis bestemmelser om stikprøveudtagning og analyse af foderstoffer og håndhævelsesbestemmelser for England, herefter »de engelske bestemmelser«)⁹, der ændrede Feeding Stuffs Regulations 2000¹⁰.

III — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Sag C-453/03

- I Italien ved dekret fra Ministero delle Politiche agricole e forestali (landbrugs-

21. Ved stævning af 8. september 2003 anfægtede ABNA Ltd, Denis Brinicombe (en sammenslutning), BOCM Pauls Ltd, Devenish Nutrition Ltd, Nutrition Services (International) Ltd og Primary Diets Ltd (herefter samlet »ABNA«), der alle produ-

9 — SI 2003/1503.

10 — SI 2000/2481.

11 — GURI nr. 181 af 6.8.2003.

12 — PBO-blad nr. 42 af 27.6.2003.

cerer foderblandinger, de engelske bestemmelser til gennemførelse af direktiv 2002/2 ved High Court of Justice.

c) tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet?»

22. Retten, der nærrede alvorlig tvivl om gyldigheden af bestemmelserne i direktivets artikel 1, stk. 1, litra b), og artikel 1, stk. 4, og som fandt, at anvendelsen af tilsvarende nationale gennemførelsesbestemmelser kunne påføre ABNA et alvorligt og uopretteligt tab, besluttede midlertidigt at udsætte gennemførelsesbestemmelserne og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

23. Der er under de heraf følgende retsforhandlinger afgivet indlæg af ABNA, regeringerne fra Det Forenede Kongerige, Den Franske Republik, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene samt af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

Forenede sager C-11/04 og C-12/04

»Er artikel 1, stk. 1, litra b), i direktiv 2002/2/EF, og/eller samme direktivs artikel 1, stk. 4, for så vidt som denne bestemmelse ændrer artikel 5c, stk. 2, litra a), i direktiv 79/373 ved at indføre et krav om anførelse af vægtprocenter, ugyldige som følge af

Sag C-11/04

a) manglende hjemmel i artikel 152, stk. 4, litra b), EF

24. Ved stævning forkyndt den 17. september 2003 anfægtede selskaberne Fratelli Martini & C. SpA og Cargill Srl (herefter samlet »Martini«), der også driver virksomhed med produktion af foder, ved Tribunale Amministrativo del Lazio (herefter »TAR«) det italienske dekret til gennemførelse af direktiv 2002/2, idet de nedlagde påstand om annullation heraf med forudbestemt udsat foreløbig fuldbyrdelse af dette dekret under henvisning til, at dekretet var i strid med fællesskabsretten og national ret.

b) krænkelse af ejendomsretten

25. TAR tog ikke begæringen om foreløbige forholdsregler til følge. Til prøvelse af denne

afgørelse blev der iværksat appel til Consiglio di Stato.

26. Ved kendelse af 11. november 2003 udsatte Consiglio di Stato de anfægtede nationale bestemmelser, idet retten — ligesom den engelske ret — nærede alvorlig tvivl om gyldigheden af direktiv 2002/2, navnlig på grund af, at det også kræver detaljerede kvantitative oplysninger for foderstoffer af vegetabilsk oprindelse, hvilke efter rettens opfattelse ikke er skadelige for folkesundheden. Retten har herefter ved særskilt retsakt forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

mængden af anvendte fodermidler og risikoen for sygdomstilstande, der må afværges, og er direktivet under alle omstændigheder berettiget i lyset af proportionalitetsprincippet, for så vidt som det heri ikke anses for tilstrækkeligt for at opnå formålene vedrørende folkesundheden — der betragtes som formålet med foranstaltningen — at der består en oplysningspligt for foderstofindustrien i forhold til de offentlige myndigheder, der har tavshedspligt, og som har kompetence til at føre kontrol vedrørende beskyttelsen af sundheden, idet man i stedet har indført almindelige regler vedrørende pligten til oplysning, på etiketterne for foderstoffer af vegetabilsk karakter, af de procentvise mængder af de anvendte fodermidler?

»1) Skal EF-traktatens artikel 152, stk. 4, litra b), fortolkes således, at den kan antages at være den korrekte hjemmel for at vedtage bestemmelser på området for mærkning ad modum dem, som findes i direktiv 2002/2/EF, når der er tale om mærkning af vegetabilsk foder?

3) Er direktiv 2002/2/EF, som stridende mod proportionalitetsprincippet, i strid med den grundlæggende ejendomsret, som er indrømmet medlemsstaternes borgere?»

2) Er direktiv 2002/2/EF — hvad angår den del, som pålægger pligt til at give detaljeret oplysning om fodermidlerne i foderblandinger, idet pligten også anses for at gælde vegetabilsk foder — retmæssigt henset til forsigtighedsprincippet og i fravær af en undersøgelse af risiciene baseret på videnskabelige undersøgelser, som medfører pålæg om nævnte forsigtighedsforanstaltning på grund af en mulig forbindelse mellem

Sag C-12/04

27. Ved en anden stævning anfægtede selskabet Ferrari Mangimi Srl og Associazione

nazionale produttori alimenti zootecnici — ASSALZOO (herefter samlet »Ferrari Mangimi«) ligeledes det italienske dekret ved TAR, idet de også nedlagde påstand om annullation heraf med forudbestemt udsat foreløbig fuldbyrdelse af dette dekret.

28. Som for de ovenfor nævnte sagsøgere tog TAR ikke begæringen om foreløbige forholdsregler til følge. Også i dette tilfælde blev der iværksat appel til prøvelse af denne afgørelse ved Consiglio di Stato, der efter midlertidigt at have udsat det anfægtede dekret har forelagt Domstolen analoge spørgsmål i henhold til artikel 234 EF om gyldigheden af direktiv 2002/2/EF, samt et fortolkningsspørgsmål. Spørgsmålene har følgende ordlyd:

»1) Skal EF-traktatens artikel 152, stk. 4, litra b), fortolkes således, at det kan antages at være den korrekte hjemmel for at vedtage bestemmelser på området for mærkning ad modum dem, som findes i direktiv 2002/2/EF, når der er tale om mærkning af vegetabilsk foder?

2) Er direktiv 2002/2/EF — hvad angår den del, som pålægger pligt til at give detaljeret oplysning om fodermidlerne i foderblandinger, idet pligten også anses for at gælde vegetabilsk foder — retmæssigt henset til forsigtighedsprincippet og i fravær af en undersøgelse af risiciene baseret på videnskabelige undersøgelser, som medfører pålæg om nævnte forsigtighedsforanstaltning på

grund af en mulig forbindelse mellem mængden af anvendte fodermidler og risikoen for sygdomstilstande, der må afværges, og er direktivet under alle omstændigheder berettiget i lyset af proportionalitetsprincippet, for så vidt som det heri ikke anses for tilstrækkeligt for at opnå formålene vedrørende folkesundheden — der betragtes som formålet med foranstaltningen — at der består en oplysningspligt for foderstofindustrien i forhold til de offentlige myndigheder, der har tavshedspligt, og som har kompetence til at føre kontrol vedrørende beskyttelsen af sundheden, idet man i stedet har indført almindelige regler vedrørende pligten til oplysning, på etiketterne for foderstoffer af vegetabilsk karakter, af de procentvise mængder af de anvendte fodermidler?

3) Skal direktiv 2002/2/EF fortolkes således, at dets anvendelse og derfor dets virkning er betinget af vedtagelsen af en positivliste over fodermidler, der angives med deres specifikke navne som præciseret i betragtning 10 til Kommissionens rapport (KOM(2003) 178) af 24. april 2003, eller skal anvendelsen af direktivet i medlemsstaterne ske inden udarbejdelsen af positivlisten over fodermidler

som forudset i direktivet, idet der anvendes en oversigt over fodermidlerne i foderblandinger med de benævnelser og generiske definitioner, der er knyttet til deres varemæssige kategorier?

Sag C-194/04

- 4) Bør direktiv 2002/2/EF anses for retsstridigt, da det strider mod princippet om ligebehandling og om forbud mod diskrimination til skade for foderstofproducenterne i forhold til producenterne af fødevarer til menneskeligt konsum, idet foderstofproducenterne er undergivet regler, som kræver kvantitativ oplysning om de fodermidler, der findes i foderblandinger?»

31. I den nederlandske sag har Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi (herefter »Nevedi«) anlagt sag mod Productschap Diervoeder (herefter »Productschap«).

32. Productschap er det organ, der i henhold til nederlandsk offentligret har kompetence til at vedtage bestemmelser om foder. Bestemmelserne får imidlertid først virkning, når de er godkendt af ministeren for landbrug, naturarv og fødevarekvalitet (herefter »ministeren«).

Retsforhandlingerne for Domstolen

29. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25. marts 2004 blev sag C-11/04 og sag C-12/04 forenet med henblik på de skriftlige og mundtlige retsforhandlinger og på dommen.

30. Martini, Ferrari Mangimi, den hellenske og den spanske regering samt Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen er interverneret i de skriftlige retsforhandlinger.

33. Productschap blev efter rettidigt at have gennemført direktiv 2002/2 ved at vedtage en bekendtgørelse, der var korrekt godkendt af ministeren, overbevist om, at direktivet var ugyldigt. Productschap forberedte derfor en ny bekendtgørelse, der skulle ophæve den allerede gældende.

34. Denne nye bekendtgørelse fik imidlertid ikke den uomgængeligt nødvendige godkendelse fra ministeren, som fandt, at en rent administrativ udsættelse af foranstaltninger til gennemførelse af direktivet var uforenelig med fællesskabsretten, der forbeholder de nationale retter denne kompetence.

35. Da regeringsmyndighederne ikke selv direkte fortsatte sagen, anlagde Nevedi sag ved Rechtbank te 's-Gravenhage med påstand om midlertidig udsættelse af Productschaps bekendtgørelse.

et krav om anførelse af vægtprocenter, ugyldige som følge af

a) manglende hjemmel i artikel 152, stk. 4, litra b), EF

36. Den nederlandske ret fandt, at direktivets forpligtelse til at anføre vægtprocenter for de i foderet anvendte fodermidler ikke — i modsætning til det krævede i artikel 152 EF — havde nogen direkte forbindelse med beskyttelsen af folkesundheden og tvang producenterne til at afsløre fortrolige oplysninger, der var væsentlige for deres virksomhed, for deres konkurrenter.

b) krænkelse af grundlæggende rettigheder, som f.eks. ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse

c) tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet?

37. Under disse omstændigheder og under hensyn til, at gyldighedsspørgsmålet allerede var forelagt Domstolen af den engelske ret, tog den nederlandske ret begæringen om foreløbige forholdsregler til følge og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 234 EF:

»1) Er artikel 1, stk. 1, litra b), i direktiv 2002/02, og/eller samme direktivs artikel 1, stk. 4, for så vidt som denne bestemmelse ændrer artikel 5c, stk. 2, litra a), i direktiv 79/373 ved at indføre

2) Såfremt betingelserne er opfyldt for, at en national domstol i en medlemsstat kan udsætte gennemførelsen af en anfægtet retsakt fra fællesskabsinstitutionerne, navnlig også på betingelse af, at spørgsmålet vedrørende gyldigheden af den anfægtede retsakt allerede er blevet forelagt Domstolen af en national ret, har de kompetente myndigheder i de øvrige medlemsstater da ligeledes beføjelse til uden særlige retsskridt at udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt, indtil Domstolen har truffet afgørelse om dens gyldighed?«

38. Der er under de heraf følgende retsforhandlinger afgivet skriftlige indlæg af den nederlandske, den hellenske og den italienske regering samt af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

direktiv 2002/02, der pålægger producenterne af foder til produktionsdyr:

39. Den 30. november 2004 blev der holdt et fælles retsmøde i den nærværende sag, sag C-453/03 og de forenede sager C-11/04 og C-12/04, under tilstedeværelse af ABNA, Martini, Ferrari Mangimi, Nevedi (herefter også samlet »sagsøgerne i tvisterne i hovedsagen«), den italienske, den nederlandske, den danske, den franske, den hellenske og den spanske regering samt Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

— på mærkningen at opregne de anvendte fodermidler ved med en tolerancemargin på ca. 15% at præcisere vægtprocenten for hver enkelt i forhold til foderstoffets samlede vægt (artikel 1, stk. 4)

— at meddele de kunder, der anmoder herom, den nøjagtige vægtprocent for hvert fodermiddel i foderet [artikel 1, stk. 1, litra b)].

IV — Retlig gennemgang

42. Ifølge de forelæggende retter kan disse bestemmelser være vedtaget med en ukorrekt hjemmel [artikel 152, stk. 4, litra b), i stedet for artikel 37 EF] og tilsidesætte grundlæggende rettigheder som ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse samt proportionalitetsprincippet, forsigtighedsprincippet og ligebehandlingsprincippet.

40. Som anført, er der i det væsentlige rejst tre spørgsmål i ovennævnte sager.

41. Hovedspørgsmålet vedrører gyldigheden af artikel 1, stk. 1, litra b), og artikel 1, stk. 4, i

43. Som jeg allerede har bemærket, har den italienske ret i sag C-12/04 ligeledes sammen med hovedspørgsmålet stillet et fortolkningsspørgsmål om muligheden for at anvende direktiv 2002/2, når der ikke er udarbejdet en positivliste over de fodermidler, der må anvendes i foderblandinger.

44. Endelig vedrører det tredje spørgsmål også fortolkning. Den nederlandske ret ønsker med dette spørgsmål generelt oplyst, om en medlemsstats forvaltningsmyndigheder midlertidigt kan udsætte anvendelsen af foranstaltninger til gennemførelse af en fællesskabsretsakt af tvivlsom gyldighed, når en ret i en anden medlemsstat allerede har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden heraf.

45. Eftersom hovedspørgsmålet i vidt omfang er fælles, skal jeg behandle de tre sager sammen, hvorefter jeg skal analysere de øvrige problemer, der er rejst i sagerne, i nævnte rækkefølge.

46. Jeg skal dog først afgøre, om de spørgsmål, som Domstolen har fået forelagt i sag C-194/04, kan antages til realitetsbehandling, idet Parlamentet, Rådet og Kommissionen i deres skriftlige indlæg har anfægtet dette.

A — Antagelse til realitetsbehandling af de i sag C-194/04 stillede spørgsmål

47. De institutioner, der er interverneret i denne sag, har indledningsvis gjort gældende, at de af den nederlandske ret stillede

spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da de efter deres opfattelse hverken i tilstrækkeligt omfang beskriver den faktiske og retlige sammenhæng i tvisten i hovedsagen eller i tilstrækkeligt omfang redegør for årsagerne til, at retten nærer tvivl om direktivets gyldighed.

48. Dette klagepunkt er dog efter min opfattelse overdrevent formalistisk.

49. Jeg skal herved bemærke, at ved afgørelsen af, om en forelæggelseskendelse i tilstrækkeligt omfang »giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med«¹³, og om sagen dermed kan antages til realitetsbehandling, skal der foretages en rent funktionel bedømmelse, det vil sige en bedømmelse, der snarere lægger vægt på formålene med og opbygningen af den præjudicielle mekanisme end på betragtninger af kvantitativ eller formel art.

50. Det væsentlige er med andre ord ikke at bedømme mængden af angivelser i forelæggelseskendelsen eller den måde, hvorpå den forelæggende ret har præsenteret dem, men at efterprøve, om disse angivelser dels »sætte

13 — Dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90 — C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 6, af 14.7.1998, sag C-284/95, Safety Hi-Tech, Sml. I, s. 4301, præmis 69, af 14.7.1998, sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 67, og af 21.9.1999, forenede sager C-115/97 — C-117/97, Brentjens', Sml. I, s. 6025, præmis 38.

[r] Domstolen i stand til at give [den nationale ret] hensigtsmæssige svar«, dels »give[r] [...] andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statuten for Domstolen«¹⁴.

51. Den nederlandske ret har imidlertid i sin kendelse efter at have beskrevet de relevante retlige rammer præciseret, at Nevedi har anfægtet Productschaps bekendtgørelse til gennemførelse af direktiv 2002/2, og at retten nærer alvorlig tvivl om gyldigheden af visse af direktivets bestemmelser.

52. Retten har ligeledes redegjort for årsagerne til denne tvivl. Redegørelsen er delvis direkte, idet retten har forklaret, at de pågældende bestemmelser efter dens opfattelse ikke, således som krævet i artikel 152 EF, har en direkte forbindelse med folkesundheden, og at de i strid med ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse pålægger foderproducenterne over for konkurrenterne at afsløre væsentlige fortrolige oplysninger. Redegørelsen er delvis indirekte, idet retten navnlig for så vidt angår proportionalitetsproblemet har henvist til den engelske rets nærmere begrundede forelæggelseskendelse.

¹⁴ — Dom af 11.9.2003, sag C-207/01, Altair Chimica, Sml. I, s. 8875, præmis 25. Jf. ligeledes kendelse af 30.4.1998, forenede sager C-128/97 og C-137/97, Testa og Modesti, Sml. I, s. 2181, præmis 6, af 11.5.1999, sag C-325/98, Anssens, Sml. I, s. 2969, præmis 8, og af 28.6.2000, sag C-116/00, Laguillaumie, Sml. I, s. 4979, præmis 15.

53. Det forekommer mig, at den nederlandske ret under disse omstændigheder i tilstrækkeligt omfang har beskrevet den retlige og faktiske sammenhæng, som det forelagte spørgsmål indgår i, og har forklaret, så vidt der er behov herfor, begrundelsen for forelæggelsen for Domstolen. Disse forhold har sat alle berørte parter, herunder de institutioner, der netop er interverneret i nærværende sag og i de konnekse sager, i stand til at afgive deres indlæg vedrørende de stillede spørgsmål, på hvilke Domstolen efter min opfattelse kan give hensigtsmæssige svar.

54. Det er derfor min opfattelse, at Rechtsbank te 's-Gravenhages kendelse kan antages til realitetsbehandling og bør besvares af Domstolen sammen med kendelserne fra den engelske og den italienske ret.

B — Direktivets gyldighed

55. Som anført, kræver de sager, jeg skal behandle, først en analyse af gyldigheden af bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, litra b), og artikel 1, stk. 4, i direktiv 2002/2, som Europa-Parlamentet og Rådet udstedte med hjemmel i artikel 152 EF, stk. 4, litra b), EF, efter BSE- og dioxin-krisen.

Indledende bemærkninger

56. Inden jeg påbegynder denne undersøgelse, forekommer det mig nødvendigt først at angive visse uomtvistede forhold, der efter min opfattelse skal lægges til grund, når Domstolen — som i denne sag — anmodes om at vurdere lovligheden af foranstaltninger i den fælles landbrugspolitik, der efter institutionernes hensigt har til formål at beskytte folkesundheden.

57. Det første forhold består i den konstatering, at fællesskabslovgiver inden for et område, såsom den fælles landbrugspolitik, der indebærer komplicerede vurderinger af politisk, økonomisk og social art, råder over »vide skønsmæssige beføjelser«¹⁵. Inden for dette område skal Domstolens kontrol fastslå, om den pågældende retsakt er fritaget for *åbenbare* fejl. Domstolen skal nærmere præcist kun efterprøve, om den kompetente institution »klart har overskredet grænserne for sit skøn«, eller om den vedtagne retsakt indeholder »en *åbenbar* fejl eller [der] er begået magtfordrejning«¹⁶.

15 — Jf. dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 47. Jf. ligeledes dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 30, af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder, Sml. s. 2237, præmis 22, af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14, og af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 13.

16 — Dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 8 og 14, og af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 58. Det er min fremhævelse.

58. Det andet forhold udgøres af den grundlæggende betydning, der tillægges folkesundheden i fællesskabets retsorden. Fællesskabets virke indebærer »bidrag til opnåelse af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau« [artikel 3, litra p), EF], der skal gennemføres ved »alle Fællesskabets politikker og aktiviteter« (artikel 152, stk. 1, EF). Der er således tale om et »tvingende alment hensyn«, som fællesskabsinstitutionerne skal inddrage »ved udøvelsen af deres beføjelser«¹⁷. Ved afvejningen af de pågældende hensyn, som undersøgelsen omfatter, skal institutionerne tillægge dette krav »større vægt end økonomiske overvejelser«¹⁸, idet de kan gå så vidt som til at pålægge »selv væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende«¹⁹.

59. Domstolen har tidligere ud fra dette synspunkt anset landbrugspolitiske foranstaltninger, der er meget strenge over for de erhvervsdrivende, for gyldige eller snarere for ikke at være åbenbart ugyldige, idet en »selv væsentlig« skade på deres interesser var berettiget.

17 — Dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 12, og kendelse af 12.7.1996, sag C-180/96 R, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 3903, præmis 63.

18 — Dom af 17.7.1997, sag C-183/95, Affish, Sml. I, s. 4315, præmis 43 og 57.

19 — Dommen i sagen Fedesa m.fl., præmis 17, og Affish-dommen, præmis 42.

60. Domstolen fandt således for eksempel i Affish-sagen — utvivlsomt en repræsentativ sag — at en afgørelse, hvorved Kommissionen efter at have besøgt *syv* japanske virksomheder, der var specialiseret i at bearbejde visse fisk og skaldyr og have fået den opfattelse, at *visse* af disse virksomheder udgjorde en alvorlig sundhedsrisiko, standsede importen af alle fiskeprodukter af japansk oprindelse, var gyldig, netop fordi den tilsigtede at opfylde et »tvingende« hensyn til sundhedsbeskyttelsen ²⁰.

61. Det er således ud fra et så at sige afbalanceret synspunkt, at jeg skal gennemgå de forskellige klagepunkter, der er fremsat over direktiv 2002/2, og som jeg nu skal behandle.

1) Hjemmelen

62. Den første årsag til, at de nationale retter nærer tvivler om direktivets gyldighed, navnlig artikel 1, stk. 1, litra b), og artikel 1, stk. 4, vedrører retsaktens korrekte hjemmel. Retterne har især betvivlet, at disse bestemmelser med rette kan have hjemmel i artikel 152, stk. 4, litra b), der giver Europa-Parlamentet og Rådet mulighed for »uanset artikel 37 at vedtage foranstaltninger på veterinær- og plantesundhedsområdet, der

direkte har til formål ²¹ at beskytte folkesundheden«.

63. Jeg skal herved først bemærke, at ifølge fast retspraksis skal »valget af hjemmel for en retsakt efter kompetencefordelingen i Fællesskabet [...] ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol«. Disse forhold omfatter navnlig »retsaktens formål og indhold« ²².

64. Hvad angår formålet, således som det med rette er anført af de intervenerende institutioner og støttet af den franske, den hellenske, den italienske og den nederlandske regering, følger det imidlertid af betragtningerne til direktivet, at fællesskabslovgiver efter de alvorlige sundhedskriser med BSE og dioxin anså bestemmelserne i direktiv 79/373 for utilstrækkelige, idet disse kun pålagde foderproducenterne på mærkningen at opregne de anvendte fodermidler (fjerde betragtning).

21 — Fodnoten er alene relevant for den italienske version af dette forslag til afgørelse, ligesom fodnote 4 ovenfor.

22 — Dom af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257, præmis 43, af 30.1.2001, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 779, præmis 58, og af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 93.

20 — Affish-dommen.

65. Fællesskabslovgiver besluttede derfor at udstrække forpligtelserne ved at pålægge, at der skal angives detaljerede oplysninger af både »kvalitativ« og »kvantitativ« art. Ifølge fællesskabslovgiver vil detaljerede kvantitative oplysninger »gavne folkesundheden«, idet de »kan medvirke til at sikre tilbagesporingen af potentielt kontaminerede fodermidler til bestemte partier«. Endvidere vil de »forhindre spild af produkter, som ikke udgør en signifikant risiko for folkesundheden« (femte betragtning).

66. De formål, som fællesskabslovgiver har opregnet i betragtningerne til direktivet, kommer herefter til udtryk i direktivets bestemmelser.

67. Direktivet pålægger netop foderproducenterne, foruden at anføre »varepartiets referencenummer« [artikel 1, stk. 1, litra b)], at angive vægtprocenten af fodermidler med en tolerancemargin på ca. 15% (artikel 1, stk. 4) og at meddele disse nøjagtige procentsatser til de kunder, der anmoder herom [artikel 1, stk. 1, litra b)]. Hertil kommer endvidere forpligtelsen til at »stille ethvert dokument vedrørende sammensætningen af foderblandinger, som skal bringes i omsætning, til rådighed for de myndigheder, der har til opgave at udføre de offentlige kontroller, således at rigtigheden af oplysningerne i mærkningen kan verificeres« (artikel 1, stk. 5).

68. Det følger efter min opfattelse af denne gennemgang af direktivets formål og indhold, at de omtvistede bestemmelser sammen med de øvrige ovennævnte bestemmelser, har som direkte formål at højne sundhedsbeskyttelsesniveauet ved hjælp af en styrkelse af de oplysninger om sammensætningen af foder, som skal gives opdrætterne og de offentlige myndigheder.

69. Jeg er imidlertid enig med sagsøgerne i tvisterne i hovedsagen og den nederlandske regering i, at dette ikke er tilstrækkeligt til, at den anvendte hjemmel er korrekt.

70. Som Domstolen fastslog i dom af 5. oktober 2000 i sagen Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet, skal det, hvis man vil undgå, at »den retslige efterprøvelse af overholdelsen af hjemmelskravet [...] berøve[s] enhver virkning«, også efterprøves — ud over lovgivers abstrakte erklæringer og formodninger — om »den retsakt, hvis gyldighed anfægtes, *reelt* forfølger de af fællesskabslovgiver påberåbte formål«²³.

71. Hvis jeg fortolker de betragtninger, som Domstolen redegjorde for i den dom om

23 — Jf. sag C-376/98, Sml. I, s. 8419, præmis 84 og 85. Min fremhævelse.

vurderingen af en hjemmels hensigtsmæssighed, korrekt, skal det med andre ord ikke kun efterprøves, om den pågældende retsakt fastsætter det formål, for hvilket traktaten tildeler institutionerne en lovgivningskompetence, men ligeledes om denne retsakt »reelt« forfølger dette formål, navnlig om den er egnet til at opfylde formålet.

72. Hvis min fortolkning er korrekt, indebærer efterprøvelsen af hjemmelen — således som den danske regering også understregede under retsmødet — nødvendigvis en vurdering af, om retsaktens er egnet til at opfylde det forfulgte formål, hvilken vurdering også gælder for proportionalitetsprincippet, der som bekendt kræver, at de foranstaltninger, der iværksættes med en fællesskabsbestemmelse, netop er »egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det«²⁴.

73. Da det netop i nærværende sager er blevet gjort gældende, at bestemmelserne i direktivets artikel 1, stk. 1, litra b), og artikel 1, stk. 4, ikke er forholds-mæssige, skal jeg nu foretage en samlet vurdering heraf.

2) Proportionaliteten og de grundlæggende rettigheder, ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse

74. Den væsentligste ugyldighedsgrund i denne sag vedrører nemlig uden tvivl proportionalitetsprincippet, og dette gælder så meget desto mere, da undersøgelsen heraf ikke kun, således som det er fremgået, delvis svarer til undersøgelsen af hjemmelen, men som det klart fremgår af denne sammenhæng, overlapper efterprøvelsen af, om de grundlæggende rettigheder ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse er overholdt, hvorfor enhver særskilt behandling heraf er overflødig.

75. Ifølge Domstolens faste praksis kan disse grundlæggende rettigheder »i sammenhæng med deres samfundsmæssige funktion« »underkastes begrænsninger«, men de skal imidlertid ikke udgøre »et uforholdsmæssigt og urimeligt indgreb« i forhold til den almene interesse, der forfølges²⁵. Eventuelle begrænsende foranstaltninger skal med andre ord netop overholde proportionalitetsprincippet.

24 — British American Tobacco-dommen, præmis 122. Jf. ligeledes dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena, Sml. s. 4587, præmis 15, af 7.12.1993, sag C-339/92, ADM Ölmühlen, Sml. I, s. 6473, præmis 15, af 9.11.1995, sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3723, præmis 42, af 12.11.1996, Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 57, og af 11.7.2002, sag C-210/00, Käseerei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 59.

25 — Schröder-dommen, præmis 15, dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 18, af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 16, og af 5.10.1994, Tyskland mod Rådet, præmis 78. For så vidt nærmere bestemt angår ejendomsretten, jf. ligeledes dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, præmis 23, og af 29.4.1999, sag C-293/97, Standley m.fl., Sml. I, s. 2603, præmis 54. Hvad nærmere bestemt angår retten til fri erhvervsudøvelse, jf. Afifish-dommen, præmis 42.

76. Som Kommissionen med rette har anført, er det ved besvarelsen af de af de nationale retter stillede spørgsmål i nærværende sager ikke nødvendigt at behandle problemet — der er vidt drøftet mellem parterne, men som i sidste ende er uden relevans for sagen — om patenterbarhed af fodersammensætninger og den eventuelle inddragelse af forretningshemmeligheder i de intellektuelle ejendomsrettigheder, der er beskyttet i fællesskabsretten.

77. Det er derimod tilstrækkeligt, således som ABNA ligeledes i det væsentlige har anerkendt, at efterprøve, om bestemmelserne i direktiv 2202/2, der forpligter foderproducenterne til at afsløre disse sammensætninger, er egnede til og nødvendige for at gennemføre direktivets formål vedrørende beskyttelse af folkesundheden. I bekræftende fald overholder bestemmelserne proportionalitetsprincippet, uanset om de vurderes uafhængigt eller som en begrænsning for de potentielle restriktioner for ovennævnte grundlæggende rettigheder. I benægtende fald er dette tilstrækkeligt til at erklære bestemmelserne for ugyldige uden, at der er behov for yderligere vurdering.

78. Når dette er sagt, skal jeg endelig behandle spørgsmålet om, hvorvidt de forpligtelser, der er fastsat i direktivets artikel 1, stk. 1, litra b), og artikel 1, stk. 4: a) er egnede til at forfølge formålet vedrørende beskyttelse af folkesundheden, og b) ikke går ud over hvad, der er nødvendigt for at opnå dette formål.

a) Kvantitative oplysningers egnethed til at gennemføre formålet vedrørende beskyttelse af folkesundheden

79. Sagsøgerne i tvisterne i hovedsagen er med støtte fra Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges regering af den opfattelse, at de detaljerede kvantitative oplysninger, der kræves i direktivet, ikke er egnede til at beskytte folkesundheden.

80. Ifølge sagsøgerne, og i modsætning til det, der er opregnet i femte betragtning til direktivet, medvirker sådanne oplysninger ikke til at sikre tilbagesporingen af kontaminerede fodermidler. Efter sagsøgernes opfattelse giver angivelsen af mængden af de anvendte fodermidler uden henvisning til leverandøren eller det parti, de er en del af, ikke opdrætterne nogen oplysninger om fodermidlernes oprindelse, og oplysningerne giver dem dermed ikke mulighed for at identificere, om der er kontaminerede fodermidler i det foder, de har købt.

81. Selv om sådanne detaljerede kvantitative oplysninger medvirker til at sikre tilbagesporingen, er de anfægtede bestemmelser under alle omstændigheder ikke egnede til at beskytte folkesundheden, eftersom de kun finder anvendelse på producenterne af foderblandinger beregnet til salg og ikke ligeledes på producenter af foder beregnet til eget forbrug, det vil sige virksomheder, der frem-

stiller deres egne foderblandinger beregnet til forbrug på deres egen bedrift. Efter sagsøgernes opfattelse er ikke mindre end 65% af den samlede mængde af disse produkter ikke omfattet af mærkningsforpligtelserne i direktivet.

fødevarer, et foder, et dyr, der anvendes i fødevarerproduktionen, eller et stof, der er bestemt til, eller som kan forventes at blive tilsat en fødevarer eller et foder gennem alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled« (artikel 3, nr. 15).

82. For så vidt angår dette sidstnævnte klagepunkt må dette efter min opfattelse forkastes.

83. Meddelelsen — til kunden eller på mærkningen — af disse kvantitative oplysninger giver kun mening, når producenten og erhververen er særskilte personer. Hvis den person, der giver dyrene foderet, også er ham, der har fremstillet foderet, er han helt klart bekendt med, hvad han har anvendt i foderet og i hvilke mængder, og han ved derfor også, hvorledes han skal reagere i tilfælde af kontaminering. En udstrækning af de pågældende mærkningsforpligtelser på producenter af foder til eget forbrug er derfor helt unødvendig og endog klart uforholdsmæssig (eftersom den er klart unødvendig) i forhold til direktivets formål vedrørende beskyttelse af folkesundheden.

84. Hvad angår tilbagesporingen skal jeg først bemærke, at ifølge definitionen i forordning nr. 178/2002, der fastlægger de generelle principper for fællesskabslovgivningen om fødevarer og foder (artikel 1, stk. 2), forstås ved »sporbarhed«: muligheden for at kunne spore og følge en

85. Ifølge denne forordning tilsigter tilbagesporingen af produkter at informere »brugere eller de offentlige tilsynsførende« og give mulighed for »målrettet og præcis tilbagetrækning fra markedet«, således at der undgås »unødvendige og omfattende forstyrrelser«, når der ikke er problemer med fødevarernes sikkerhed (otteogtyvende betragtning).

86. Når dette er sagt, skal jeg som Kommissionen bemærke, at tilbagesporingen af fodermidler, der er anvendt i foder, hovedsageligt sikres ved angivelse af varepartiets referencenummer, hvilket nummer i henhold til artikel 1, stk. 1, litra b), i direktiv 2002/2 skal findes på mærkningen ved siden af de omtvistede kvantitative oplysninger. I tilfælde af kontaminering er det ved hjælp af dette nummer, at man kan identificere hver emballage til foder, der indeholder det sundhedsskadelige stof, og dermed også producenten af det kontaminede foder.

87. Som Kommissionen samt den nederlandske og danske regering har anført, kan de kvantitative oplysninger imidlertid ligeledes »medvirke til at sikre tilbagesporingen« (femte betragtning)²⁶ ved både reelt at gøre identifikationen af kontaminerede ingredienser hurtigere og målrette destruktionen af det foder, der indeholder disse ingredienser.

88. Således som den nederlandske regering med rette har anført, giver de kvantitative oplysninger, når der er konstateret et farligt stof i et dyr eller i et levnedsmiddel, der er afledt af dette dyr, opdrætteren og myndighederne mulighed for hurtigt og med en rimelig margin at fastlægge den ingrediens i foderet, som indeholder dette stof, og dermed at fremskynde reableringen af ingrediensens vej gennem produktion, tilvirkning og distribution.

89. Hvis mængden af det pågældende stof er betydelig i dyret, kan man med rimelighed formode, at stoffet findes i den ingrediens eller i en af de ingredienser, der findes i større mængder i foderet. Hvis mængden derimod er meget lille, kan man med rimelighed have den opfattelse, at stoffet findes i en ingrediens, hvis mængde er mindre

betydelig. Dette kan gøres uden, at man skal afvente resultaterne af laboratorieanalyser, men blot ved at støtte sig til oplysningerne på mærkningen eller fra producenten efter anmodning.

90. Den danske regering gav under retsmødet et konkret eksempel, der klart illustrerer denne form for medvirken.

91. Ifølge den danske regering forekom det i august 2004 under rutinekontroller, at mælken fra en dansk landmand havde et for højt indhold af aflatoxin, der er et kræftfremkaldende stof fra visse former for svampe, der navnlig udvikles i cerealier. Mærkningen af foderet på denne landmands bedrift angav, at der var en stor procentdel af biologisk italiensk majs fra høsten 2003. De danske myndigheder kunne blot ud fra denne mærkning fastslå, at det kontaminerede stof efter al sandsynlighed var den italienske majs. På grundlag af denne første kvantitative oplysning kunne de således træffe hensigtsmæssige kontrolforanstaltninger for alle foderpartier fra den samme producent med et så stort indhold af sådant majs. Hvis myndighederne derimod ikke have haft sådanne kvantitative oplysninger, måtte de have afventet resultaterne af laboratorieanalyser og havde været tvunget til at differen-

26 — Min fremhævelse.

tiere de uomgængeligt nødvendige veterinærpolitimæssige foranstaltninger eller mere sandsynligt til at træffe generelle sikkerhedsforanstaltninger.

92. Som flere af intervenienterne har anført, *medvirker* de kvantitative oplysninger reelt ligeledes til at opfylde et andet typisk formål med sporingen, nemlig ved kontaminering at undgå mere unødvendige og omfattende forstyrrelser end dem, der er påkrævede for at beskytte folkesundheden.

93. Hvis en producent opdager, at et af ham anvendt fodermiddel er kontamineret med et farligt stof, kan han ved hjælp af partiets referencenummer advare de opdrættere, der har købt foderet indeholdende dette stof. På dette tidspunkt er opdrætterne selv og myndighederne imidlertid takket være de kvantitative oplysninger i stand til at kende den mængde af det pågældende stof, som dyrene har konsumeret, og dermed at træffe de nødvendige foranstaltninger og så vidt muligt udelukke nedslagtninger af bedrifter og unødvendig tilbagetrækning af foder.

94. Under disse omstændigheder forekommer det mig muligt at konkludere, at der således foreligger en, om end begrænset, *medvirken* til tilbagesporingen, og at den er effektiv.

95. Det er derfor min opfattelse, at fællesskabslovgiver ved at antage, at de detaljerede kvantitative oplysninger er egnede til at beskytte folkesundheden og dermed at støtte direktiv 2002/2, navnlig artikel 1, stk. 1, litra b), og stk. 4, på artikel 152, stk. 4, litra c), EF, ikke har udøvet et åbenbart fejlagtigt skøn i forbindelse med beføjelserne på området for landsbrugspolitik og folkesundhed.

96. Sagsøgerne har imidlertid også anfægtet, at de kvantitative oplysninger, der skal nævnes på mærkningen i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i modsætning til de nøjagtige oplysninger, kunderne skal have i henhold til artikel 1, stk. 1, litra b), ikke er detaljerede, idet de tillader en tolerancemargin på 15%. Sagsøgerne har videre anført, at i hvert fald disse sidstnævnte oplysninger derfor ikke er egnede til at opfylde det omhandlede formål.

97. Den danske regering anførte i denne forbindelse under retsmødet, at oplysningerne på mærkningen efter dens erfaring trods tolerancemarginen er egnede til hurtigt og i henhold til den ovenfor beskrevne fremgangsmåde at fastlægge de kontaminede ingredienser i et foder.

98. Jeg er enig i dette synspunkt, hovedsagelig hvis man antager, at den vurdering, som opdrætterne og myndighederne skal foretage, er af omtrentlig art og ikke kræver en nøjagtig angivelse i gram. Således som det fremgik af indlæggene under retsmødet, er det inden for rammerne af denne vurdering tilstrækkeligt at vide, om en ingrediens findes i foderet i store eller små mængder, således at det hurtigt kan afgøres, om den store eller lille kontaminering, der er fastslået, skyldes denne ingrediens.

99. Hvis dette er tilfældet, dvs. hvis — som jeg har anført — alene de fleksible kvantitative oplysninger allerede er tilstrækkelige til at sikre denne begrænsede medvirken til den med direktivet ønskede tilbagesporing, må man imidlertid betvivle, om de efterfølgende nøjagtige oplysninger, kunderne skal have, også reelt er uomgængeligt nødvendige for dette formål, eller om de derimod går ud over det, der reelt er nødvendigt.

100. Denne vurdering er væsentlig for spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede bestemmelser er nødvendige, og det er derfor dette sidstnævnte aspekt, jeg nu vil behandle.

b) Nødvendigheden af kvantitative oplysninger

101. Sagsøgerne har med støtte fra Kongeriget Spaniens og Det Forenede Kongeriges regering først understreget, at forpligtelsen til at give opdrætterne detaljerede kvantitative oplysninger om foders sammensætning påfører dem et alvorlig tab. Forpligtelsen tvinger dem nemlig til over for deres kunder at afsløre sammensætningen af det foder, som de har udviklet ved at bruge mange ressourcer på videnskabelig forskning, og som de derfor indtil nu har holdt strengt fortrolig. Ifølge sagsøgerne er det alene på grund af denne forskning, som de pågældende bestemmelser gør overflødige, at de er i stand til at levere stadigt mere effektivt foder og løbende at tilpasse sammensætningen til de til rådighed værende fodermidler på markedet og opdrætternes særlige krav.

102. Når dette er sagt, har sagsøgerne med argumenter, der ligeledes er fremført af de nationale retter, anført, at de pågældende foranstaltninger går ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte folkesundheden, idet:

i) de ligeledes finder anvendelse på foder-sammensætninger af vegetabilsk oprindelse,

der, således som navnlig den italienske ret har anført, notorisk ikke udgør en fare for menneskers sundhed

form af »intervaller«, det vil sige inden for minimums- og maksimumsintervaller²⁸.

ii) det formål, de forfølger, og som består i at undgå, at der igen opstår fødevarekriser, såsom BSE- og dioxin-krisen, og som allerede er sikret ved de bestemmelser, der forbyder, at der i foder anvendes kontaminerede stoffer eller stoffer, der anses for at være uegnede til foder, såsom kødmel (mulig BSE-smittekilde) eller varer med et højt indhold af dioxin²⁷

iii) formålet vedrørende beskyttelse af folkesundheden ud fra et mere generelt synspunkt kan opfyldes ved mindre forpligtende foranstaltninger, såsom den blotte opregning af fodermidler i faldende vægt, fortløbig meddelelse af kvantitative oplysninger kun til kontrolmyndighederne, eller meddelelse af disse oplysninger også til opdrætterne, men i

103. Til disse argumenter skal jeg gøre følgende bemærkninger.

104. i) Hvad angår den hævdede uskadelighed af foder af vegetabilsk oprindelse er jeg enig med Rådet, når det anfører, at dette er faktisk ukorrekt. Et større antal uønskede stoffer i foder²⁹ er nemlig stoffer af vegetabilsk oprindelse, der netop findes i eller udvikles i foder af vegetabilsk oprindelse.

105. Rådet har herved anført, uden at være blevet modsagt af de andre intervenienter i sagen, at en af de mest kendte risikofaktorer i foder udgøres af aflatoxiner, der er yderst kræftfremkaldende, og som fremkaldes af visse former for svampe, der netop udvikles i

27 — Nevedli henviser herved til: Rådets beslutning 2000/766/EF af 4.12.2000 om en række beskyttelsesforanstaltninger over for overførbare spongiforme encephalopater og fodring med animalsk protein (EFT L 306, s. 32), Kommissionens forordning (EF) nr. 1234/2003 af 10.7.2003 om ændring af bilag I, IV og XI til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001 og af forordning (EF) nr. 1326/2001 for så vidt angår transmissible spongiforme encephalopater og foder (EUT L 173, s. 6), Rådets direktiv 2001/102/EF af 27.11.2001 om ændring af Rådets direktiv 1999/29/EF om uønskede stoffer og produkter i foderstoffer (EFT L 6, s. 45), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/32/EF af 7.5.2002 om uønskede stoffer i foderstoffer (EFT L 140, s. 10), og Kommissionens direktiv 2003/57/EF af 17.6.2003 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/32/EF om uønskede stoffer i foderstoffer (EUT L 151, s. 38).

28 — Under lovgivningsprocessen foreslog Rådet en ordning af denne art, der forpligtede den ansvarlige for mærkningen til at oplyse fodermidlerne i foderblandinger ved hjælp af vægtprocenter i faldende vægtorden i form af fem intervaller (første interval: > 30%, andet interval: > 15-30%, tredje interval: > 5-15%, fjerde interval: 2-5%, og femte interval: < 2%). Jf. Rådets fælles holdning af 19.12.2000 (EFT C 36 af 2.2.2001, s. 35).

29 — Jf. herved Kommissionens direktiv 2003/100/EF af 31.10.2003 om ændring af bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/32/EF om uønskede stoffer i foderstoffer (EUT L 285, s. 33).

planter, navnlig i korn og nødder. I øvrigt var disse toksiner netop årsagen til den kontaminering af biologisk majs, der blev opdaget i sommeren 2004 i Danmark (jf. punkt 91 ovenfor).

106. I lyset af disse forhold kan man ikke med sikkerhed sige, at foder af vegetabilsk oprindelse nødvendigvis er sikkert, og at en udstrækning af mærkningsforpligtelserne i direktiv 2002/2 til dette foder derfor ikke er forholdsmæssig.

107. ii) Hvad angår de bestemmelser, der forbyder brugen af potentielt farlige stoffer i foderblandinger skal jeg bemærke, at de ikke konkret kan forhindre, selv om det kun er tilfældigt, at uønskede stoffer ikke findes i foder. Under tilsvarende omstændigheder angiver disse bestemmelser på ingen måde — til forskel fra mærkningsreglerne — hvorledes en fødevarekrise skal håndteres. De medvirker navnlig ikke til tilbagesporingen af det kontaminerede stof, hvilket derimod bestemmelserne i direktivets artikel 1, stk. 1, litra b), og stk. 4, gør. Selv om der er begrænsninger for anvendelsen af bestemte stoffer i foder, bliver de nævnte bestemmelser ikke dermed overflødige, men de bevarer derimod deres egen særegne betydning.

108. iii) For så vidt endelig angår eventuelle mindre forpligtende foranstaltninger, således som anført (jf. punkt 102 ovenfor), skal jeg først bemærke, at lovgiver kun er forpligtet til at vælge, når der er et valg mellem »flere [lige] egnede foranstaltninger«³⁰.

109. Dette er imidlertid ikke tilfældet med for det første den blotte opregning af ingredienser i faldende vægtorden. Denne opregning, der tidligere var fastsat i direktiv 90/44, og som lovgiver selv fandt utilstrækkelig (jf. fjerde betragtning til direktiv 2002/2, jf. ligeledes punkt 8 til 10 ovenfor), fordi den udelukker alle kvantitative oplysninger, kan ikke sikre denne medvirken til tilbagesporingen, som de omtvistede bestemmelser derimod gør mulig, og den er derfor ikke egnet til at beskytte folkesundheden i samme grad som disse bestemmelser.

110. Den fortrolige meddelelse af kvantitative oplysninger kun til de offentlige kontrolmyndigheder gør det efter min opfattelse heller ikke muligt at opnå et sundhedsbeskyttelsesniveau, der svarer til niveauet ved oplysninger, som også er rettet til opdrætterne. I tilfælde af kontaminering er det netop opdrætterne, der kan kontrollere og hurtigst muligt tilbagetrække de kontaminerede varer, idet de direkte kontrollerer

30 — Schröder-dommen, præmis 21. Jf. ligeledes dom af 12.9.1996, forenede sager C-254/94, C-255/94 og C-269/94, *Fattoria autonoma tabacchi m.l.*, SmI, I, s. 4235, præmis 55.

bedriften, og det er altid opdrætterne, der omgående kan alarmere kontrolmyndighederne.

111. Efter min opfattelse er det derfor ulogisk og uden sammenhæng med formålet med at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau at udelukke den person, der opdrætter og sælger dyrene, og som dermed har den væsentligste interesse i og ansvar for deres sikkerhed, sammen med slutforbrugeren, fra oplysninger om foderet.

112. Hvad endelig angår muligheden for at anvende en erklæring i form af et »interval«, dvs. en erklæring om ingrediensernes procenter inden for et minimums- og maksimumsinterval, er jeg enig med Rådet, når det anfører, at direktivets løsning i artikel 1, stk. 4, netop er en sådan ordning og derfor ikke kan anses for uforholdsmæssig.

113. I henhold til den nævnte bestemmelse skal foderstofproducenterne nemlig på mærkningen angive vægtprocenten for de anvendte råvarer med en tolerancemargin på +/- 15%. Dette betyder konkret, at hvis en foderblanding indeholder 80% hvede, skal den hertil knyttede angivelse præcist befinde sig inden for et interval, der går fra 68 til 92%.

114. Under hensyn til den ovenfor redegjorte praksis hos producenterne, der består i at ændre lidt, men regelmæssigt, på foderblandingerne, udelukkes efter min opfattelse muligheden for, at der forvoldes det alvorlige tab, der efter producenternes opfattelse følger af forpligtelsen til at afsløre den nøjagtige sammensætning af deres produkter.

115. Det samme gælder imidlertid ikke for den supplerende forpligtelse i artikel 1, stk. 1, litra b), der pålægger producenterne at meddele de kunder, der anmoder herom, den *nøjagtige* kvantitative sammensætning af deres foder, og dermed netop det krav, som de nationale retter har anset for »væsentlig« for de pågældende virksomheders selve eksistens.

116. Efter min opfattelse går denne anden forpligtelse ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte folkesundheden.

117. For det første er den generelt formuleret. På grundlag af en simpel anmodning fra kunder, og dermed selv hvis der ikke er nogen risiko for kontaminering, er foderproducenterne forpligtet til at afsløre deres hemmelige opskrifter. Herudover skal de give oplysninger til deres egne kunder, der,

da de ofte har avancerede landbrugsmæssige strukturer, kan udnytte de modtagne oplysninger og ligeledes blive potentielle konkurrenter ved at producere foder til eget forbrug eller til salg til tredjemand.

118. Dette er imidlertid ikke alt. Som jeg tidligere har understreget (jf. punkt 97 til 99), er denne forpligtelse uden grund føjet til den mere fleksible forpligtelse i artikel 1, stk. 4, der allerede er i stand til at sikre den begrænsede medvirken til tilbagesporingen, som lovgiver har ønsket. Som anført, giver denne bestemmelse, selv om der er en tolerancemargin på 15%, i sig selv mulighed for en hurtig og tilnærmet identifikation af kontaminerede ingredienser og en mere målrettet destruktion af foder, der indeholder disse ingredienser.

119. Under disse omstændigheder kan jeg ikke indse, hvorledes den mere forpligtende bestemmelse i artikel 1, stk. 1, litra b), kan bidrage til dette formål. Tværtimod kan den under hensyn til dens begrænsede bidrag til beskyttelsen af folkesundheden skabe overdrevne ulemper for foderproducenterne.

120. Det er derfor min opfattelse, at denne bestemmelse skal anses for åbenbart uforholdsmæssig.

121. Det er min opfattelse, at konklusionen af den undersøgelse, som jeg indtil nu har foretaget af argumenterne vedrørende hjemmelen og proportionaliteten, fører til følgende foreløbige konstatering.

122. Fællesskabslovgiver har ikke åbenbart overskredet sin skønsmargin på området for landbrugspolitik og folkesundhed ved at antage, at detaljerede kvantitative oplysninger er egnede til at beskytte folkesundheden og ved dermed at støtte artikel 2002/2, navnlig artikel 1, stk. 1, litra b), og stk. 4, på artikel 152, stk. 4, litra b), EF. I øvrigt er den supplerende bestemmelse, der fastsætter en forpligtelse til også at meddele de kunder, der anmoder herom, nøjagtige vægtprocenter for fodermidlerne [artikel 1, stk. 1, litra b)], åbenbart uforholdsmæssig og dermed ugyldig, eftersom formålet vedrørende beskyttelse af folkesundheden kan forfølges alene ved den bestemmelse, der fastsætter forpligtelsen til på mærkningen at opregne de anvendte fodermidler ved at præcisere deres procenter i forhold til den samlede vægt med en tolerancemargin på ca. 15% (artikel 1, stk. 4).

3) Forsigtighedsprincippet

123. Den italienske ret ønsker med det første led af det andet spørgsmål i sag

C-11/04 og C-12/04 i det væsentlige oplyst, om direktiv 2002/2 tilsidesætter forsigtighedsprincippet, idet det pålægger en forpligtelse til *nøjagtigt* at angive de fodermidler, der findes i foderblandingerne.

at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har«³¹.

124. Jeg er netop nået til den konklusion, at i det omfang direktiv 2002/2 kræver *nøjagtige* kvantitative oplysninger, skal det erklæres ugyldigt på grund af en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Det forekommer mig derfor i princippet overflødig under dette punkt at fastslå, om direktivet ligeledes tilsidesætter forsigtighedsprincippet. Jeg skal dog ud fra et ønske om at være udtømmende ligeledes undersøge denne ugyldighedsgrund.

127. Jeg skal også bemærke, at dette princip nu er kodificeret og klarere formuleret i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 178/2002, der bestemmer: »*I de særlige tilfælde*, hvor det på baggrund af en vurdering af eksisterende oplysninger påvises, at der er mulighed for skadelige virkninger for sundheden, men hvor der stadig er videnskabelig usikkerhed, kan der vedtages sådanne *midlertidige risikostyringsforanstaltninger*, som er nødvendige for at sikre det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, som Fællesskabet ønsker, medens det afventes, at der fremskaffes yderligere videnskabelige oplysninger med henblik på en mere fuldstændig risikovurdering«³².

125. Ifølge den italienske ret er forsigtighedsprincippet tilsidesat, da fællesskabslovgiver ikke inden direktivets udstedelse foretog en undersøgelse, der videnskabeligt godtgjorde nytten af *nøjagtige* kvantitative angivelser for forebyggelsen af fødevarerkriser.

128. Som Rådet med rette har anført, og som Martini ligeledes har erkendt, finder forsigtighedsprincippet ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde.

126. Jeg skal herved først bemærke, at ifølge Domstolens praksis »[må institutionerne, n]år der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, [...] kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente,

129. Direktiv 2002/2 er nemlig ikke en særlig midlertidig risikostyringsforanstaltning, der forbyder visse farlige produkter eller handlinger, hvorom der er videnskabelig tvivl. Der er derimod tale om en generel lovregel, der harmoniserer reglerne for

31 — Dom af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 63.

32 — Min fremhævelse.

mærkning af foder på en mere forpligtende måde end hidtil med det formål at højne sundhedsbeskyttelsesniveauet (jf. fjerde og femte betragtning til direktivet).

4) Ligebehandlingsprincippet

130. På dette direktiv finder derimod et mere generelt princip anvendelse, som Domstolen har fastsat og, hvorefter »Fællesskabets lovgivende funktion [...] [ikke] kan [...] være begrænset til situationer, hvor det er videnskabeligt påvist, at der er grund til at lovgive«³³. Den »videnskabelige udvikling« er nemlig ikke »den eneste grund til, at fællesskabslovgiver kan beslutte at tilpasse fællesskabslovgivningen«. Ved udøvelsen af det skøn, fællesskabslovgiver råder over, navnlig på området for landbrugspolitik og folkesundhed, »tilkommer [det ham] at tage andre hensyn«³⁴, såsom for eksempel den stigende betydning, der på det politiske og sociale plan tillægges fødevarerens sundhed, den bekymring hos befolkningen, der er fremkaldt af fødevarerkriser, og den mistillid, som forbrugerne som følge heraf nærer til visse erhvervsdrivende og de myndigheder, der skal kontrollere dem.

131. På denne baggrund er det derfor min opfattelse, at forsigtighedsprincippet ikke finder anvendelse i denne sag.

132. Den italienske ret ønsker med det fjerde spørgsmål i sag C-12/04 oplyst, om bestemmelserne i direktivets artikel 1, stk. 1, litra b), og stk. 4, tilsidesætter ligebehandlingsprincippet ved at pålægge foderproducenter strengere mærkningsforpligtelser end dem, der er fastsat for levnedsmiddelproducenter.

133. Ferrari Mangimi, der er støttet af den spanske regering, har anført, at direktiv 2002/2 indfører en uberettiget forskelsbehandling mellem disse erhvervsdrivende, idet direktivet forpligter foderproducenterne til at give kvantitative oplysninger om de anvendte fodermidler, mens der ikke er fastsat en tilsvarende forpligtelse for levnedsmiddelproducenterne, der blot er forpligtet til på mærkningen at opregne alle ingredienserne i levnedsmidlet efter aftagende vægt ved at betegne dem ved navn eller i visse tilfælde ved deres kategori, men uden nogen angivelse af kvantiteten (artikel 6, stk. 5 og 6, i direktiv 2000/13³⁵).

33 — Dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 39.

34 — British American Tobacco-dommen, præmis 80.

35 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20.3.2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 109, s. 29).

134. Ifølge Domstolens faste praksis kræver det generelle ligebehandlingsprincip imidlertid, at »ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet«³⁶. For at afgøre, om en eventuel forskellig behandling giver anledning til en forbudt forskelsbehandling, må det derfor efterprøves, om de to foreliggende situationer er sammenlignelige, og i bekræftende fald, om den forskellige behandling er objektivt begrundet.

er »dyr, der anvendes i fødevarerproduktionen« (syvende betragtning til forordningen), fastlægger de generelle principper og generelle bestemmelser i fødevarerlovgivningen, der netop finder anvendelse på såvel foder som levnedsmidler.

137. Derimod kan jeg ikke følge Ferrari Mangimi, når selskabet anfører, at den pågældende forskellige behandling ikke er begrundet.

135. Hvad angår det første punkt, forekommer det mig muligt at dele Ferrari Magimis synspunkt, hvorefter situationen med foder til brugsdyr og situationen med levnedsmidler er sammenlignelige situationer, eftersom der i begge tilfælde er tale om produkter beregnet til direkte eller indirekte at blive fortæret af mennesker, hvorved de kan udgøre en risiko for menneskers sundhed.

138. Som Europa-Parlamentet og Kommissionen, der i denne henseende er støttet af den hellenske regering, med rette har bemærket, er det netop foderbranchen, der har været årsagen til de nylige sundhedskriser med BSE og dioxin, og som dermed nødvendiggør større begrænsninger og forholdsregler.

136. Dette synspunkt forekommer mig i øvrigt at være sammenhængende med forordning nr. 178/2002, der er omtalt flere gange, og som under hensyn til, at brugsdyr, der gives foder, under alle omstændigheder

139. Endvidere befinder foder sig modsat levnedsmidler i begyndelsen af fødekæden. Mens kontamineringen af levnedsmidler, der er produceret eller solgt af en virksomhed, kan skade en begrænset kreds af virksomhedens kunders sundhed, kan en krise i foderbranchen sprede sig eksponentielt til alle dyr,

36 — Jf. bl.a. dom af 29.6.1995, sag C-56/94, SCAC, Sml. I, s. 1769, præmis 27, af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL de Kerlast, Sml. I, s. 1961, præmis 35, af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 61, og af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 39.

der indtager dette foder, derefter til alle produkter, der er afledt af disse dyr, med potentielle skadelige virkninger på et betydeligt stort antal slutforbrugere.

C — Direktivets anvendelse i mangel af en positivliste over fodermidler; der må anvendes i foderblandinger

140. Dette leder mig til den opfattelse, at strengere bestemmelser for foder er objektivt begrundet, og at der i så fald ikke er tale om forskelsbehandling.

141. Det er derfor min opfattelse, at bestemmelserne i direktivets artikel 1, stk. 1, litra b), og stk. 4, ikke tilsidesætter ligebehandlingsprincippet.

142. På baggrund af gennemgangen af direktivets gyldighed foreslår jeg derfor, at Domstolen kender følgende for ret:

— Artikel 1, stk. 1, litra b), i direktiv 2002/2 er ugyldig.

— Herudover har undersøgelsen af spørgsmålet ikke afsløret forhold, der kan påvirke direktivets gyldighed.

143. Den italienske ret ønsker med det tredje spørgsmål i sag C-12/04 i det væsentlige oplyst, om anvendelsen af direktiv 2002/2 er betinget af vedtagelsen af en positivliste, der opregner de fodermidler, der må anvendes i foder, ved deres artsbetegnelse, og om medlemsstaterne i mangel af en sådan liste kan iværksætte direktivet ved at henvise til en opregning af disse stoffer, som anvender de generelle betegnelser for deres varemæssige kategorier.

144. Den italienske ret antager med dette spørgsmål tilsyneladende, at tiende betragtning til direktiv 2002/2 reelt betinger direktivets anvendelse af vedtagelsen af en sådan positivliste, og at de nye bestemmelser, hvis der ikke er vedtaget en sådan liste, er objektivt uanvendelige. Ferrari Mangimi og den spanske regering deler dette synspunkt.

145. Den italienske ret har endvidere anført, at de italienske myndigheder ved gennemførelsen af forpligtelsen i direktivet til at opregne de fodermidler, der skal nævnes på mærkningen, ved deres artsbetegnelse har tilladt producenterne at henvise til betegnelserne i bilag VII, del A, i lov nr. 281/63, og for de fodermidler, der ikke er nævnt heri, til

betegnelserne i bilag VII, del B, der svarer til de generelle kategorier af fodermidler som fastsat i direktiv 91/357, for nærværende ophævet ved direktiv 2002/2. Ferrari Mangimi har også nævnt denne fremgangsmåde for gennemførelse af direktivet i italiensk ret og hævdede, at den er ukorrekt.

149. Direktiv 2002/2 ophævede dermed Kommissionens direktiv 91/357/EØF, der fastsatte de fodermiddel*kategorier*, der kan anvendes i forbindelse med mærkning af foderblandinger (jf. tolvte betragtning til direktivet og artikel 2)³⁷.

146. Jeg skal herved først erindre om visse forhold, der allerede er blevet påberåbt under gennemgangen af retsforskrifterne i dette forslag til afgørelse (jf. punkt 8 til 16 ovenfor).

150. Jeg skal i øvrigt nævne, at direktiv 2002/2 i tiende betragtning opfordrer Kommissionen til senest den 31. december 2002 at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet »en rapport, der ledsages af et passende forslag til udarbejdelse af en positivliste under hensyntagen til rapportens konklusioner«.

147. Det fremgår heraf, at reglerne om mærkning af foderblandinger til brugsdyr oprindeligt blev harmoniseret ved direktiv 90/44, der fulgte en ordning med »smidig angivelsesform«, i henhold til hvilken den ansvarlige for mærkningen bl.a. kunne vælge at angive de anvendte fodermidler med deres artsbetegnelse eller betegnelsen af den kategori, de tilhører (artikel 1, nr. 5).

151. Kommissionen forelagde i overensstemmelse hermed en rapport den 24. april 2003, hvori den imidlertid erklærede, at udarbejdelsen af en »positivliste«, det vil sige »en udtømmende liste over fodermidler, som efter en vurdering anses for sikre for menneskers og dyrs sundhed og derfor kan anvendes i foder«, »ikke er afgørende med hensyn til at garantere fodersikkerhed«. Kommissionen besluttede på dette grundlag ikke at forelægge et forslag herom.

148. Efter BSE- og dioxin-krisen fastsatte lovgiver strengere bestemmelser med direktiv 2002/2, der ud over de ovenfor behandlede kvantitative oplysninger fastsætter, at angivelsen af råvarer skal ske ved *deres artsbetegnelse* (artikel 1, stk. 4, som ændrede artikel 5c i direktiv 79/373).

37 — Kommissionens direktiv 91/357/EØF af 13.6.1991 om fastsættelse af de råvarekategorier, der kan anvendes i forbindelse med mærkning af foderblandinger til andre dyr end selskabsdyr (EFT L 193, s. 34).

152. Jeg skal hertil anføre, at gennemførelsen og anvendelsen af direktivets forpligtelse til at nævne de anvendte fodermidler ved deres artsbetegnelse ikke afhænger af, om der er udarbejdet en »positivliste«, og at medlemsstaterne ikke kan iværksætte denne forpligtelse ved at tillade, at den pågældende angivelse sker med generelle betegnelser for kategorierne.

153. For det første følger det — modsat det af den italienske ret anførte, og som Kommissionen med rette har bemærket — hverken af direktivets bestemmelser eller endnu mindre af betragtningerne hertil og Kommissionens rapport, at gennemførelsen eller anvendelsen af direktivet er betinget af vedtagelsen af en sådan liste.

154. Som Parlamentet ligeledes har understreget, bekræftes denne sproglige fortolkning i øvrigt af en kronologisk undersøgelse af forpligtelserne i direktivet.

155. Som anført opfordrer tiende betragtning til direktivet, der som sådan ikke har nogen normativ værdi, Kommissionen til på grundlag af feasibility-undersøgelsen senest den 31. december 2002 at forelægge en rapport, der ledsages af et passende forslag, vedrørende problemet med »listen«. Artikel 3, stk. 1, fastsætter dernæst den 6. marts

2003 som sidste frist for direktivets gennemførelse. De nationale påbudsbestemmelser skal endelig finde anvendelse fra 6. november 2003.

156. Det forekommer mig imidlertid ulogisk at antage, at lovgiver pålagde, at direktivet skulle gennemføres senest den 6. marts 2003, hvis direktivets anvendelse samtidig var betinget af vedtagelsen af en tidligere retsakt, hvor, *med forbehold for feasibility*, lovgivningsprocessen ville være påbegyndt knap to måneder før og derfor efter al sandsynlighed ville blive forlænget ud over denne dato. Det synes med andre ord ulogisk at antage, at lovgiver selv har villet pålægge en retsakt en betingelse, der i praksis ville have hindret gennemførelsen og medført, at retsakten næsten automatisk ikke kunne finde anvendelse.

157. Det må her ikke glemmes, at direktiv 2002/2, selv om det er detaljeret, reelt som sådan er begrænset til at pålægge en resultatforpligtelse, som det påhviler medlemsstaterne at opfylde med de midler og i den form, der anses for hensigtsmæssige.

158. Ud fra dette synspunkt har direktivet fastsat forpligtelsen til at opregne de i foderet anvendte fodermidler ved deres artsbetegnelse. Det påhviler herefter medlemsstaterne at fastslå, hvorledes dette skal ske i de forskellige nationale retsordener.

159. Denne opgave ville bestemte have været lettere, hvis der havde været en vis fællesskabsretlig standardisering af de artsbetegnelser, som medlemsstaterne kunne henvise til. Herudover er denne standardisering, således som Kommissionen i øvrigt selv har erkendt, fortsat ønskelig, selv om den ikke nødvendigvis skal føre til en udtømmende liste over fodermidler, der må anvendes, med henblik på at sikre en bedre beskyttelse af kunderne. Kommissionen kan derfor behandle dette spørgsmål allerede i den nye rapport om direktivets iværksættelse, der skal forelægges senest den 6. november 2006 (jf. artikel 1, nr. 6).

160. Når der ikke foreligger en sådan standardisering, påhviler det imidlertid medlemsstaterne at fastlægge de mest hensigtsmæssige midler til gennemførelse, eventuelt under henvisning til de af Kommissionen i dens skriftlige indlæg og under retsmødet foreslåede midler (udarbejdelse af nationale ikke-udtømmende lister eller anvendelse af fodermidlernes almindelige specifikke betegnelser).

161. Under alle omstændigheder tilkommer det ikke Domstolen at angive, hvilket af disse midler der er det bedste eller letteste for iværksættelsen. Derimod kan Domstolen uden tvivl udelukke, at gennemførelsen af forpligtelsen til at anvende artsbetegnelser kan opfyldes under henvisning til (således som den italienske ret synes at have gjort) en

liste over stoffer med de generelle betegnelser for deres varemæssige kategorier, det vil sige i henhold til en ordning, som fællesskabslovgiver udtrykkeligt har udelukket ved at ophæve direktiv 91/357.

162. På baggrund af det anførte er det min opfattelse, at gennemførelsen og anvendelsen af direktiv 2002/2, navnlig forpligtelsen i direktivets artikel 1, stk. 4, til at opregne fodermidlerne i foderblandingen med deres artsbetegnelse, ikke er betinget af udarbejdelsen af en liste over fodermidler, der må anvendes i foder.

163. Denne forpligtelse kan medlemsstaterne ikke iværksætte ved at henvise til en opregning af fodermidlerne med de generelle betegnelser for deres varemæssige kategorier.

D — Rækkevidden af de nationale forvaltningsmyndigheders beføjelse til at udsætte anvendelsen af nationale bestemmelser, der gennemfører fællesskabsretsakter af tvivlsom gyldighed

164. Endelig har den nederlandske ret med det andet spørgsmål ønsket oplyst, om en medlemsstats forvaltningsmyndigheder, som

dermed helt sikkert ikke kan anses for en ret i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 234 EF, kan udsætte gennemførelsen af nationale foranstaltninger, der er truffet under anvendelse af fællesskabsbestemmelser, hvis gyldighed er anfægtet, når en ret i en anden medlemsstat allerede har anmodet Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af disse bestemmelser.

165. Ifølge Nevedi må dette spørgsmål besvares bekræftende. Nevedi har anført, at Domstolen i Costanzo-dommen³⁸ allerede har fastslået, at de nationale forvaltninger, ligesom retterne, er forpligtet til at forkaste anvendelsen af nationale bestemmelser, der er i strid med umiddelbart gældende direktiver, hvorved borgere ikke forpligtes til at anlægge unyttige retssager. Denne løsning kan ifølge Nevedi ligeledes overføres på denne sag: når betingelserne herfor er opfyldt, skal de nationale forvaltninger ligeledes kunne udsætte opfyldelsen af foranstaltninger, der gennemfører fællesskabsbestemmelser af tvivlsom gyldighed, således at det undgås, at borgere anlægger unyttige retssager med de hermed forbundne betydelige omkostninger.

166. Efter min opfattelse kan denne løsning imidlertid ikke anvendes i denne sag.

167. Jeg skal for det første bemærke, at begrundelsen for den forpligtelse, som de nationale forvaltninger har til at forkaste anvendelsen af uforenelige bestemmelser, ikke støttes på procesøkonomiske hensyn, men på det forhold, at »de af [umiddelbart gældende fællesskabs]bestemmelser følgende forpligtelser gælder for samtlige myndigheder i medlemsstaterne«³⁹, uanset om det er retsinstanser eller forvaltninger.

168. Det er uafhængigt heraf min opfattelse, at Costanzo-dommen slet ikke er relevant for at løse det problem, der foreligger i denne sag. I nævnte sag var problemet, om de nationale forvaltninger kunne forkaste anvendelsen af nationale bestemmelser, der var uforenelige med *fællesskabsbestemmelser*, der utvivlsomt var *gyldige*. I nærværende sag er spørgsmålet derimod, om de nationale forvaltninger kan udsætte opfyldelsen af nationale bestemmelser, der gennemfører fællesskabsbestemmelser, som *formodes at være ugyldige*.

169. Det er således klart, at kravene til den fulde og ensartede anvendelse af fællesskabsretten, der støtter Costanzo-dommen, ikke foreligger i denne sag.

38 — Dom af 22.6.1989, sag 103/88, Costanzo, Sml. I, s. 1839.

39 — Sammesteds, præmis 30.

170. Det er dermed ikke i den dom, man skal tage udgangspunkt ved besvarelsen af den nederlandske rets spørgsmål, men snarere i afgørelser — som jeg skal behandle herefter — hvori Domstolen har erkendt de nationale *retters* beføjelse til at beskytte borgerne, som man i denne sag ligeledes vil udstrække til forvaltningsmyndighederne⁴⁰.

171. Som den nederlandske regering og Kommissionen med rette har anført, følger det først og fremmest af disse domme, at anerkendelsen af en sådan beføjelse hos de nationale retter udgør en »opblødning« af Domstolens monopol på at efterprøve lovligheden af fællesskabsinstitutionernes retsakter og af princippet om fællesskabsrettens ensartede anvendelse⁴¹.

172. Denne »opblødning« er imidlertid, som understreget af den hellenske regering og Kommissionen, begrundet i to krav, der begge er grundlæggende.

173. Det første krav er kravet om borgernes fulde »retsbeskyttelse«, hvorefter det kræves, at »borgerne [...] under bestemte betingelser [skal] kunne opnå en udsættelse af gennemførelsen [af den fællesskabsretsakt], hvis lovlighed anfægtes⁴².

174. Det andet krav vedrører »sammenhængen« i Fællesskabets retsorden, navnlig ordningen med »foreløbig retsbeskyttelse«, som betyder, at »den foreløbige retsbeskyttelse, som fællesskabsretten sikrer [...]«, ikke kan være forskellig, alt efter om borgerne anfægter en fællesskabsretsakt direkte ved Domstolen (i så fald er beskyttelsen udtrykkeligt fastsat i artikel 242 EF), eller om de anfægter retsaktens gyldighed ved de nationale retter, og i dette sidstnævnte tilfælde kan beskyttelsen ikke være forskellig, alt efter om de gør »gældende, at nationale retsregler er uforenelige med fællesskabsretten, eller at afledede fællesskabsretsakter er ugyldige«⁴³.

175. Udsættelsen af gennemførelsen af en national foranstaltning, der er truffet ved anvendelse af en fællesskabsretsakt, kan, selv om den er begrundet i disse krav, kun

40 — Jf. navnlig dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest Sml. I, s. 415, og af 9.11.1995, sag C-465/93, Atlanta Fruchthandlungsgesellschaft m.fl., Sml. I, s. 3761.

41 — Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soestdommen, præmis 17, og dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 19.

42 — Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soestdommen, præmis 16 og 17.

43 — Sammesteds, præmis 18-20.

anerkendes af den nationale ret under præcise betingelser. Betingelserne er navnlig:

- Retten nærer alvorlig tvivl om fællesskabsretsaktens gyldighed, og i det tilfælde, hvor Domstolen ikke allerede har fået forelagt spørgsmål om den anfægtede retsakts gyldighed, skal retten selv forelægge spørgsmålet.
- Sagen er uopsættelig, og sagsøgeren risikerer et alvorligt og uopretteligt tab.

- Retten tager behørigt hensyn til Fællesskabets interesse ved i givet fald at pålægge den, der har begæret den foreløbige foranstaltning, at stille tilstrækkelig garanti, såsom kaution eller pantsætning⁴⁴.

176. Det forekommer imidlertid mig, at hverken de i ovennævnte retspraksis opstillede krav eller betingelser er opfyldt, når den pågældende myndighed er en forvaltningsmyndighed.

177. Navnlig er der ikke for at sikre sammenhængen i Fællesskabets retsorden behov, der begrunder anerkendelsen af, at også de nationale retter har beføjelser med hensyn til foreløbig retsbeskyttelse. Til forskel fra retterne påkender forvaltningsmyndighederne nemlig ikke upartisk og uafhængigt sager, hvori overholdelsen af fællesskabsretlige rettigheder skal sikres, og hvorunder der kan stilles Domstolen spørgsmål. De er derfor ikke en del af den ordning, som traktaten har indført med parallel direkte søgsmålsadgang og præjudiciel forelæggelse, og hvis sammenhæng Domstolen har ønsket at beskytte ved at udstrække den præjudicielle forelæggelse til beføjelsen til at træffe foranstaltninger, som traktatbestemmelserne kun har fastsat for den direkte søgsmålsadgang.

178. Som den nederlandske og den italienske regering samt Kommissionen med rette har anført, er betingelserne for udsættelse af nationale bestemmelser til gennemførelse af en fællesskabsretsakt i øvrigt vanskeligt forenelige med forvaltningsmyndigheders stilling og beføjelser.

179. Det forekommer mig navnlig, at betingelserne om borgernes alvorlige og uoprettelige tab kræver en bedømmelse fra en tredje uafhængig og upartisk enhed, som ikke kan være den samme myndighed, der — som i denne sag — har vedtaget den bestemmelse, som skal udsættes, og som dermed ligeledes kan være interesseret i, at bestemmelsens anvendelse opretholdes.

44 — Sammesteds, præmis 22 til 33.

180. Ligeledes er de foranstaltninger, der skal træffes for at beskytte Fællesskabets interesser, navnlig sikring af goder, typisk retlige foranstaltninger, der sædvanligvis forbeholdes retters kompetence, eftersom de påvirker borgernes subjektive rettigheder. Hvis der ikke foreligger foranstaltninger af denne art, kan disse rettigheder ikke behørigt beskyttes, og Fællesskabet udsættes for uacceptable risici, navnlig af økonomisk art.

181. På denne baggrund er det derfor min opfattelse, at forvaltningsmyndighederne i en medlemsstat ikke har beføjelse til midlertidigt at udsætte gennemførelsen af nationale foranstaltninger, der gennemfører fællesskabsbestemmelser, hvis gyldighed anfægtes, selv om en ret i en anden medlemsstat allerede har anmodet Domstolen om at udtale sig om disse bestemmelser's gyldighed.

V — Forslag til afgørelse

4

182. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at kende følgende for ret:

— I sag C-453/03, C-11/04 (første, andet og tredje spørgsmål), i sag C-12/04 (første, andet og fjerde spørgsmål) og i sag C-194/04 (første spørgsmål)

»1) Artikel 1, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/2/EF af 28. januar 2002 om ændring af Rådets direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger og om ophævelse af Kommissionens direktiv 91/357/EØF er ugyldig.

2) I øvrigt har undersøgelsen af spørgsmålet ikke afsløret forhold, der kan påvirke gyldigheden af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/2/EF af 28. januar 2002 om ændring af Rådets direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger og om ophævelse af Kommissionens direktiv 91/357/EØF.«

— I sag C-12/04 (tredje spørgsmål):»Gennemførelsen og anvendelsen af direktiv 2002/2, navnlig forpligtelsen i direktivets artikel 1, stk. 4, til at opregne fodermidlerne i foderblandingen med deres artsbetegnelse, er ikke betinget af udarbejdelsen af en liste over fodermidler, der må anvendes i foder.

Denne forpligtelse kan medlemsstaterne ikke iværksætte ved at henvise til en opregning af fodermidlerne med de generelle betegnelser for deres varemæssige kategorier.«

— I sag C-194/04 (andet spørgsmål)

»Forvaltningsmyndighederne i en medlemsstat har ikke beføjelse til midlertidigt at udsætte gennemførelsen af nationale foranstaltninger, der gennemfører fællesskabsbestemmelser, hvis gyldighed anfægtes, selv om en ret i en anden medlemsstat allerede har anmodet Domstolen om at udtale sig om disse bestemmelser gyldighed.«