

ANTONIO TIZZANO

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2005. április 7.¹

1. Különböző végzésekkel², három tagállam három bírósága (a High Court of Justice [England & Wales], Queen's Bench Division [Administrative Court] [Egyesült Királyság], a Consiglio di Stato [Olaszország] és a Rechtbank te 's Gravenhage [Hollandia]) kérte a Bíróságtól, hogy az EK 234. cikk alapján foglaljon állást az összetett takarmány forgalmazásáról szóló 79/373/EGK tanácsi irányelv módosításáról és a 91/357/EGK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. január 28-i 2002/2/EK parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2002/2 irányelv vagy egyszerűen irányelv)³ érvényességéről.

elvét és a tulajdonhoz való alapvető jogot. Az olasz bíróság továbbá a Bíróságot az irányelvnek az elővigyázatosság elvére tekintettel való érvényességéről is kérdezte, míg a holland bíróság e tekintetben a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásának elvére is hivatkozott.

2. Mindegyik bíróság különösen arra keresi a választ, hogy az említett irányelv azáltal, hogy az összetett takarmány gyártói számára előírja a termékekben felhasznált takarmány-alapanyagok mennyisége címkén való feltüntetésének és a vevő kérése esetén a vele való közlésének – kötelezettségét, érvénytelen-e, mivel téves jogalapra támaszkodik, de legalábbis azért, mert sérti az arányosság

3. Végül a Consiglio di Stato és a Rechtbank te 's-Gravenhage értelmezéssel kapcsolatos kérdéseket is terjesztett elő. Az első, továbbra is különösen az irányelvvel kapcsolatban, azt kérdezi, hogy az irányelv alkalmazandó-e az összetett takarmányokban felhasználható takarmány-alapanyagok engedélyező listájának hiányában; ezzel szemben a második, általánosabb nézőpontból, azt szeretné tudni, hogy a nemzeti közigazgatási hatóságok felfüggeszthetik-e az bíróságokhoz hasonlóan a vitatott érvényességű közösségi rendelkezést végrehajtó belső jogszabályok végrehajtását.

1 — Eredeti nyelv: olasz.

2 — A High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) 2003. október 6-ii; a Consiglio di Stato 2003. november 11-i és a Rechtbank te 's-Gravenhage 2004. április 22-i végzései.

3 — HL L 63., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 35. kötet, 245. o.

I — A közösségi jog

küzdelmet az azok okaira, terjedésére és megelőzésére vonatkozó kutatások, valamint az egészségügyi tájékoztatás és oktatás által.

Az EK 152. cikk

[...]

4. Az Amszterdami Szerződésig a közös agrárpolitika területére eső, a közegészség védelmének céljait is követő intézkedéseket a konzultációs eljárásnak megfelelően az EK 37. cikk alapján kellett elfogadni.

(4) A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően az e cikkben említett célok eléréséhez a következők elfogadásával járul hozzá:

5. E szerződés hatálybalépése óta bizonyos intézkedések az EK 152. cikkre is alapíthatók, amely a módosítások után a következőképpen fogalmaz:

[...]

„(1) Valamennyi közösségi politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét.

b) a 37. cikktől eltérve, intézkedések az állat- és növényegészségügy terén, amelyek közvetlen célja⁴ a közegészség védelme;

A Közösség fellépése, amely kiegészíti a nemzeti politikákat, a népegészségügyi helyzet javítására, az emberi megbetegedések és betegségek, valamint az emberi egészséget fenyegető veszélyek okainak megelőzésére irányul. Az ilyen fellépés magában foglalja a széles körben terjedő súlyos betegségek elleni

[...]”

4 — [A jelen főtanácsnoki indítvány magyar változatát nem érintő lábjegyzet.]

Az összetett takarmány címkézésével kapcsolatos közösségi jogszabályok és a 2002/2 irányelv

6. Az összetett takarmány előállítását és forgalmazását az 1979. április 2-i 79/373/EGK tanácsi irányelv szabályozza⁵.

7. Ezt az irányelvet különböző irányelvek több alkalommal módosították, többek között – ami a jelen esetben minket különösen érint – a haszonállatok összetett takarmányainak címkézését érintő részében.

8. E tekintetben az első módosítást a 90/44/EGK irányelv⁶ vezette be. Összehangolta a címkézés terén fennálló követelményeket azon „rugalmas feltüntetési” rendszer (nyolcadik preambulumbekendés) bevezetésével, amelynek értelmében a címkézésért felelős személy köteles felsorolni a felhasznált takarmány-alapanyagokat súly szerint csökkenő sorrendben, anélkül azonban, hogy köteles lenne pontosan meghatározni azok mennyiségét. Továbbá választhatott, hogy ezen összetevőket egyedi nevükön tünteti fel, vagy pedig azon összefoglaló kategóriaként, amelyek tartoznak (1. cikk 5. pont).

9. A szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma (a továbbiakban: BSE) által előidézett válsághelyzet és a dioxinválság arra készítette a jogalkotót, hogy a fent leírt rendszert mellőzze, és a 2002/2 irányelvben az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) pontja alapján elfogadja a „nyitott nyilatkozat” szigorúbb formáját.

10. A jogalkotó véleménye szerint ugyanis ezek a válsághelyzetek rámutattak az akkori rendelkezések elégtelenségére, valamint arra, hogy „a haszonállatok összetett takarmányainak összetételéről részletesebb minőségi és mennyiségi adatra van szükség” (negyedik preambulumbekendés). A részletes tájékoztatás különösen a mennyiségi összetételről nem csupán „fontos tájékoztatást nyújt az állattenyésztőknek” (nyolcadik preambulumbekendés), hanem – továbbra is a jogalkotó véleménye szerint – „kedvezően hat a közegészségügyre”, mivel „hozzájárulhat annak biztosításához, hogy a potenciálisan fertőzött takarmány-alapanyagok adott tételekig nyomon követhetők legyenek”. Továbbá „elkerülhető lesz olyan termékek megsemmisítése, amelyek nem jelentenek komoly közegészségügyi veszélyt” (ötödik preambulumbekendés).

11. A 2002/2 irányelv 1. cikke 1. pontjának a 79/373 irányelv 5. cikke (1) bekezdésének j) pontját módosító a) alpontja értelmében tehát a címkézésnek a továbbiakban tartalmaznia kell:

„a tétel hivatkozási számát”.

5 – Az összetett takarmány forgalmazásáról szóló irányelv (HL L 86., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 4. kötet, 50. o.).

6 – Az összetett takarmány forgalmazásáról szóló 79/373/EGK irányelv módosításáról szóló, 1990. január 22-i tanácsi irányelv (HL L 27., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 10. kötet, 16. o.).

12. Ugyanakkor, az 1. cikk 1. pontjának a) 1) ponttal kiegészítő b) alpontja értelmében, a címkézésnek továbbá tartalmaznia kell:

„[A] kedvtelésből tartott állatok összetett takarmányainak kivételével az összetett takarmányok esetében »a takarmányban felhasznált takarmány-alapanyagok tömegszázalékban kifejezett pontos mennyiségéről adatot szolgáltató feltüntetése: ...«; (az e bekezdésben említett adatokért felelős személy neve vagy kereskedelmi neve, címe vagy székhelye, telefonszáma és e-mail címe). A vevő kérésre ezeket az adatokat kapja meg.”

13. Az 1. cikk 79/373 irányelv 5c. cikkét módosító 4. pontja továbbá úgy rendelkezik:

„(1) Az összetett takarmányban felhasznált minden takarmány-alapanyag a saját egyedi nevének szerepel a felsorolásban.

(2) A takarmány-alapanyagok felsorolására a következő szabályok vonatkoznak:

a) az összetett takarmányok, kivéve a kedvtelésből tartott állatok összetett takarmányait:

i. a takarmány-alapanyagok felsorolása az összetett takarmányokban lévő, tömegszázalékban kifejezett mennyiségük, tömegszázalékban csökkenő sorrendben történő feltüntetésével;

ii. a fenti százalékarányokra vonatkozóan, a megjelölt értéktől való ± 15 %-os eltérés megengedett;

[...]”

14. Az 1. cikk 5. pontja, amely a 79/373 irányelv 12. cikkét második bekezdéssel egészíti ki, végül kimondja:

„[a tagállamok e]lőírják, hogy az összetett takarmány gyártói kötelesek a hatósági vizsgálatok elvégzéséért felelős hatóságok kérésére azok rendelkezésére bocsátani minden olyan, a forgalmazásra szánt takarmányok összetételére vonatkozó iratot, amely lehetővé teszi a címkén megadott adatok pontosságának ellenőrzését.”

15. Azt illetően, ami a jelen ügyben minket foglalkoztat, végül felidézendő, hogy a 2002/2 irányelv rendelkező részén kívül a tizedik preambulumbekzdésben a Bizottságot felkérték arra, hogy nyújtson be „megvalósíthatósági tanulmány alapján 2002. december 31-ig jelentést [...] az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz, amelyhez, a jelentés következtetéseinek figyelembevételével, megfelelő javaslatot csatol egy engedélyező lista létrehozataláról”.

16. E felkérésnek megfelelően a Bizottság 2003. április 23-án jelentést nyújtott be [COM(2003) 178 végleges], amelyben azonban kimondta, hogy „engedélyező lista” létrehozása, vagyis „az olyan alapanyagok kimerítő felsorolása, amelyek az értékelés szerint az emberi és állati egészségre nem tekinthetők veszélyesnek, és ennélfogva a takarmányozásban felhasználhatók” „nem döntő jelentőségű a takarmányok biztonságának biztosítása tekintetében”. E megfontolások alapján a Bizottság úgy határozott, hogy nem nyújt be erre vonatkozó javaslatot.

A 178/2002/EK rendelet

17. Jóllehet a jelen ügy megoldására nézve nem közvetlen jelentőségű, felidézendő itt az

7 — Rapport de la Commission sur la faisabilité d'une liste positive de matières premières pour aliments des animaux (a Bizottságnak a takarmányok alapanyagait engedélyező lista megvalósíthatóságáról szóló jelentése), 2003. április 24.

élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK parlamenti és tanácsi rendelet⁸.

18. E rendelet 3. cikkének 15. pontja értelmében „nyomon követhetőség” alatt a következő értendő:

„lehetőség arra, hogy nyomon követhető legyen egy élelmiszer, takarmány, élelmiszer előállítására szánt állat vagy olyan anyag, amely anyagot élelmiszer vagy takarmány előállításánál felhasználásra szánják, illetve amelynél ez várható, a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás minden szakaszában”.

19. Az elővigyázatosság elvével foglalkozó 7. cikk (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik:

„Azokban az esetekben, ahol a rendelkezésre álló információk értékelését követően bebi-

8 — HL L 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.

zonyosodik az egészségkárosító hatások lehetősége, de a helyzet tudományos megítélése még bizonytalan, egy átfogóbb kockázatértékeléshez szükséges további tudományos információk összegyűjtéséig a Közösség területén előírt magas szintű egészségvédelem megvalósítása érdekében ideiglenes kockázatkezelési intézkedéseket lehet bevezetni.”

állati takarmányok elkészítéséről és kereskedelméről szóló, 1963. február 15-i 281. sz. törvény mellékleteinek kiegészítéséről és módosításáról szóló, a Ministro delle politiche agricole e forestali (Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztérium) 2003. június 25-i rendelete¹¹, a továbbiakban: olasz rendelet);

II — A nemzeti szabályozások

20. A 2002/2 irányelvet átültette:

— az Egyesült Királyságban a Feeding Stuffs (Sampling and Analysis), illetve a Feeding Stuffs (Enforcement) (Amendment) (England) Regulations 2003⁹ (a takarmányok mintavételéről és elemzéséről, illetve a takarmányok tekintetében Angliára vonatkozó módosító végrehajtó rendelkezésekről szóló, 2003. évi rendelet, a továbbiakban: angol rendelet), amelyek a Feeding Stuffs Regulations 2000-t¹⁰ (a takarmányokról szóló 2000. évi rendeletet) módosították;

— Olaszországban a 2002. január 28-i 2002/2/EK irányelvet alkalmazó, az

— Hollandiában a Verordening PDV diervoeders 2003 (a Productschap Diervoeder állati takarmányról szóló 2003. évi rendeletének) módosításáról szóló, 2003. április 11-i PDV-25 rendelet¹² (a továbbiakban: a holland rendelet).

III — A tényállás és az eljárás

A C-453/03. sz. ügyben

21. A 2003. szeptember 8-án benyújtott keresetben az összes összetett takarmány előállításával foglalkozó cég, az ABNA Ltd, a Denis Brinicombe (vállalatok társulása), a BOCM Pauls Ltd, a Devenish Nutrition Ltd, a Nutrition Services (International) Ltd és a Primary Diets Ltd (a továbbiakban együt-

⁹ — SI 2003/1503.

¹⁰ — SI 2000/2481.

¹¹ — GURI, 2003. augusztus 6., 181. sz.

¹² — PDO-blad, 2003. június 27., 42. sz.

tesen: ABNA), a High Court of Justice előtt a 2002/2 irányelv nemzeti jogba való átültetése céljából elfogadott angol rendeletet támadták meg.

22. Ez a bíróság, mivel az irányelv 1. cikke 1. pontja b) alpontjának és 4. pontjának érvényességét illetően komoly kétségeket támasztott, és mivel úgy értékelte, hogy a belső jogba való átültetés céljából elfogadott nemzeti rendelkezések alkalmazása komoly és helyrehozhatatlan károkat okozhat az ABNA-nak, úgy határozott, hogy a belső jogba való átültetés céljából elfogadott intézkedést ideiglenesen felfüggeszti, és ezzel egyidejűleg előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

c) az arányosság elvének megsértése miatt?”

23. Az így megindult eljárásban az ABNA, az Egyesült Királyság Kormánya, a francia, a görög, a spanyol és a holland kormány, illetve az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be.

A C-11/04. sz. és C-12/04. sz. egyesített ügyekben

A C-11/04. sz. ügy

„Érvénytelenek-e a 2002/2 irányelv 1. cikke 1. pontja b) alpontjának és/vagy 4. pontjának a 79/373 irányelv 5c. cikke (2) bekezdésének a) pontját módosító, az alapanyagok százalékaának feltüntetését előíró rendelkezései:

a) az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) pontja szerinti jogalap hiánya;

b) az alapvető tulajdonhoz való jog megsértése; vagy

24. A 2003. szeptember 17-én benyújtott keresetében a Fratelli Martini & C. SpA és Cargill Srl társaságok (a továbbiakban együttesen: Martini), amelyek szintén az állati takarmányt előállító ágazatban működnek, a Tribunale amministrativo regionale del Lazio előtt az olasz rendeletet támadták meg, és e rendeletnek – a végrehajtás ideiglenes felfüggesztését követő – megsemmisítését kérték, mivel az ellentétben áll a közösségi joggal és a nemzeti joggal.

25. A Tribunale amministrativo regionale del Lazio az ideiglenes intézkedések iránti

kérelmet elutasította. Az elutasító végzés ellen a Consiglio di Statohoz fellebbezést nyújtottak be.

26. A 2003. november 11-i végzésében a Consiglio di Stato, mivel az angol bírákhoz hasonlóan komoly kétséget támasztott a 2002/2 irányelv érvényességét illetően, különösen arra tekintettel, hogy előírja a felhasznált alapanyagok pontos mennyiségének feltüntetését az e bíróság által a közegészségügyre nézve ártalmatlannak tartott növényű eredetű élelmiszerek tekintetében is, a megtámadott nemzeti jogszabályok alkalmazását felfüggesztette. Majd külön határozattal előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- „1) Az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) pontját akként kell-e értelmezni, hogy helytállóan lehet az e rendelkezésben foglalt jogalapra alapítani a 2002/2/EK irányelv címkézésre vonatkozó rendelkezéseinek elfogadását annak ellenére, hogy a jelen ügyben növényi eredetű takarmányok címkézéséről van szó?
- 2) Az elővigyázatosság elve alapján meg-alapozott-e a 2002/2/EK irányelv a tekintetben, hogy előírja a növényű eredetű élelmiszerekre is alkalmazandónak tekintett kötelezettséget, miszerint kötelező feltüntetni az összetett takarmányban felhasznált alapanyagok pontos mennyiségét a felhasznált alapanyag-mennyiségek és a megelőzendő betegségek kockázata közötti lehetséges összefüggések miatti óvintézkedések meghozatalát előíró tudományos vizsgálatokon alapuló kockázatelemzés hiányában; illetve ettől függetlenül az arányosság elve alapján megalapozott e ezen irányelv a tekintetben, hogy – az intézkedés által elérni hivatott – közegészségügyi célok eléréséhez nem tartja elégségesnek, hogy a takarmányok gyártói részére az egészség védelmét célzó ellenőrzések lefolytatására hatáskörrel rendelkező és titoktartásra kötelezett hatóságok felé teljesítendő tájékoztatási kötelezettséget írjon elő, hanem ezzel szemben általános szabályokat állapít meg a felhasznált alapanyagok százalékban kifejezett mennyiségének a növényű eredetű takarmányok címkéin történő feltüntetésének kötelezettségéről?
- 3) A 2002/2/EK irányelv, amennyiben az nem felel meg az arányosság elvének, sérti e a tagállamok állampolgárai részére elismert tulajdonhoz való alapvető jogot?”

A C-12/04. sz. ügy

27. Egy másik keresetben a Ferrari Mangimi Srl társaság és a l'Associazione nazionale tra i

produttori alimenti zootecnici – Assalzoo (a továbbiakban együttesen: Ferrari Mangimi) szintén megtámadta a Tribunale amministrativo regionale del Lazio előtt az olasz rendeletet, és e rendeletnek – a végrehajtás ideiglenes felfüggesztését követő – megsemmisítését kérték.

28. Mint az előző felperesek esetében, a Tribunale amministrativo regionale del Lazio az ideiglenes intézkedések iránti kérelmet elutasította. Ebben az ügyben is fellebbezést nyújtottak be az elutasító végzés ellen a Consiglio di Stato-hoz, amely, miután a megtámadott rendelet alkalmazását ideiglenesen felfüggesztette, a Bíróság elé az EK 234. cikk alapján a 2002/2 irányelv érvényességére vonatkozó ugyanazon kérdéseket, illetve egy értelmezéssel kapcsolatos kérdést terjesztett, amelyek a következők:

„1) Az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) pontját akként kell-e értelmezni, hogy helytállóan lehet az e rendelkezésben foglalt jogalapra alapítani a 2002/2/EK irányelv címkézésre vonatkozó rendelkezéseinek elfogadását annak ellenére, hogy a jelen ügyben növényi eredetű takarmányok címkézéséről van szó?

2) Az elővigyázatosság elve alapján megalapozott-e a 2002/2/EK irányelv a tekintetben, hogy előírja a növényű eredetű élelmiszerekre is alkalmazandónak tekintett kötelezettséget, miszerint kötelező feltüntetni az összetett takarmányban felhasznált alapanyagok pontos mennyiségét a felhasznált alapanyag-

mennyiségek és a megelőzendő betegségek kockázata közötti lehetséges összefüggések miatti óvintézkedések meghozatalát előíró tudományos vizsgálatokon alapuló kockázatelemzés hiányában; illetve ettől függetlenül az arányosság elve alapján megalapozott-e ezen irányelv a tekintetben, hogy – az intézkedés által elérni hivatott – közegészségügyi célok eléréséhez nem tartja elégségesnek, hogy a takarmányok gyártói részére az egészség védelmét célzó ellenőrzések lefolytatására hatáskörrel rendelkező és titoktartásra kötelezett hatóságok felé teljesítendő tájékoztatási kötelezettséget írjon elő, hanem ezzel szemben általános szabályokat állapít meg a felhasznált alapanyagok százalékban kifejezett mennyiségének a növényű eredetű takarmányok címkéin történő feltüntetésének kötelezettségéről?

3) A 2002/2/EK irányelvet akként kell-e értelmezni, hogy annak alkalmazása és ennélfogva érvényesülése a (10) preambulumbekezdésében és a Bizottság 2003. április 24-i (COM(2003) 178 végleges) jelentésében említetthez hasonló, az alapanyagokat saját egyedi nevükön feltüntető engedélyező lista elfogadásától függ, vagy az irányelvet az irányelvben rögzített alapanyagok engedélyező listájának elfogadása előtt a tagállamokban úgy kell alkalmazni, hogy az össze-

tett takarmányban felhasznált alapanyagokat csak az azoknak megfelelő alapanyag-kategória általános kereskedelmi elnevezése és meghatározása szerint tüntetik fel?

A C-194/04. sz. ügyben

- 4) Jogellenesnek kell-e tekinteni a 2002/2/EK irányelvet amiatt, hogy sérti a takarmányok előállítóit és az emberi fogyasztásra szánt élelmiszerek előállítóit megillető egyenlő bánásmód elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az előbbiek rovására a tekintetben, hogy a takarmányok előállítóira olyan szabályok vonatkoznak, amelyek előírják az összetett állati takarmányok összetételében felhasznált alapanyagok mennyiségének feltüntetését?”

31. A holland ügy ellenérdekű felei a Productschap Diervoeder (a továbbiakban: Productschap) és a Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi (a továbbiakban: Nevedi).

32. A Productschap egy olyan holland közigazgatási szerv, amely a takarmányokra vonatkozóan rendeletalkotási hatáskörrel rendelkezik; e rendeleteket hatályba lépésük érdekében a mezőgazdasági, természetörökség- és élelmiszerminőség-ügyi miniszternek (a továbbiakban: miniszter) jóvá kell hagynia.

A Bíróság előtti eljárás

29. A Bíróság elnöke 2004. március 4-i végzésével elrendelte a C-11/04. és a C-12/04. sz. ügyek egyesítését az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint ítélethozatal céljából.

30. A Martini, a Ferrari Mangimi, a görög és a spanyol kormány, valamint az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság az eljárás írásbeli szakaszában részt vett.

33. A Productschap, azt követően, hogy a 2002/2 irányelvet a miniszter által megfelelően jóváhagyott rendelettel a nemzeti jogba kellő időben átültette, meggyőződött a szóban forgó irányelv érvénytelenségéről. Ezen az alapon a már hatályban lévő rendeletet hatályon kívül helyező újabb rendeletet készített elő.

34. Ezen újabb rendelet azonban nem kapta meg a miniszter részéről a szükséges jóváhagyást, mivel a miniszter úgy értékelte, hogy az irányelv belső jogba való átültetése érdekében elfogadott intézkedések tisztán közigazgatási felfüggesztése nem felel meg a közösségi jognak, amely ezt a hatáskört csupán a nemzeti bíróságoknak tartja fenn.

35. Mivel a kormányzati hatóságok nem jártak el maguk közvetlenül, a Nevedí a Rechtbank te 's-Gravenhage-tól kérte a Productschap rendelete alkalmazásának ideiglenes felfüggesztését.

36. A holland bíróság úgy értékelte, hogy az irányelv által bevezetett, a takarmányokban felhasznált alapanyagok tömegszázalékban való feltüntetését előíró kötelezettség – ellentétben az EK 152. cikk által előírtakkal – semmiféle közvetlen kapcsolatban nem áll a közegészség védelmével, az előállítókat pedig arra kötelezi, hogy a vállalataik számára lényeges, titkos adatokat hozzanak a versenytársak tudomására.

37. Ezért, figyelembe véve az angol bíróság által a Bíróság elé terjesztett érvénytelenségre vonatkozó kérdést is, a holland bíróság helyt adott az ideiglenes intézkedés iránti kérelemnek, és ezzel egyidejűleg az EK 234. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Érvénytelenek-e a 2002/2 irányelv 1. cikke 1. pontja b) alpontjának és/vagy 4. pontjának a 79/373 irányelv 5c. cikke (2) bekezdésének a) pontját módosító,

az alapanyagok százalékának feltüntetését előíró rendelkezései:

a) az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) pontja szerinti jogalap hiánya;

b) alapvető jogok, mint pl. a tulajdonhoz vagy a szakma szabad gyakorlásához való jog megsértése;

c) az arányosság elvének megsértése miatt?

2) Amennyiben teljesülnek azon feltételek, amelyek alapján valamely tagállam nemzeti bírósága felfüggesztheti valamely európai intézmény megtámadott jogi aktusának alkalmazását, különösen akkor, ha e tagállam valamely bírósága a megtámadott jogi aktus érvényességével kapcsolatban korábban már a Bírósághoz fordult, felfüggeszthetik-e e tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai is a megtámadott jogi aktus alkalmazását a [...] Bíróságnak a jogi aktus érvényességéről hozott döntéséig?”

38. Az így megindult eljárásban a Nevedi, a holland, a görög és az olasz kormány, valamint a Parlament, a Tanács és a Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be.

állatok összetett takarmányait előállítókra azt a kötelezettséget rója, hogy:

39. 2004. november 30-án a jelen ügyben, a C-453/03. sz. ügyben, a C-11/04. és C-12/04. sz. egyesített ügyekben közös tárgyalást tartottak, amelyen részt vett az ABNA, a Martini, a Ferrari Mangimi, a Nevedi (a továbbiakban együttes néven: az alapügyek felperesei), az olasz, a holland, a dán, a francia, a görög és a spanyol kormány, valamint a Parlament, a Tanács és a Bizottság.

- a címkézés során sorolják fel a felhasznált alapanyagokat, pontosan meghatározva – a megjelölt értéktől való $\pm 15\%$ -os eltérés mellett – minden egyes alapanyagnak a takarmány teljes tömegéhez viszonyított százalékát (1. cikk 4. pontja);
- a vevő kérésére vele közölik az összetett takarmány minden egyes alapanyagának pontos tömegszázalékát [1. cikk 1. pontjának b) alpontja].

IV — Jogi elemzés

40. Amint láttuk, a fent említett ügyekben lényegében három kérdést tettek fel.

41. A fő kérdés a 2002/2 irányelv 1. cikke 1. pontja b) alpontjának és 4. pontjának az érvényességére vonatkozik, amely a haszon-

42. A kérdést előterjesztő bíróságok véleménye szerint ugyanis ezeket a rendelkezéseket téves joggal fogadták el (az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) pontja alapján a 37. cikk helyett), amely sérti a tulajdonhoz való alapvető jogot és a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásához való jogot, valamint az arányosság, az elővigyázatosság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elveit.

43. Amint arra már hivatkoztunk, a C-12/04. sz. ügyben az olasz bíróság e fő kérdés mellett értelmezéssel kapcsolatos kérdést is tett fel arra vonatkozóan, hogy a 2002/2 irányelv az állati takarmányokban felhasználható alapanyagokat saját egyedi nevükön feltüntető engedélyező lista hiányában is alkalmazható-e.

44. Végül a harmadik kérdés is értelmező jellegű. Ezzel a kérdéssel a holland bíróság általánosságban arra keresi a választ, hogy valamely tagállam közigazgatási hatóságai ideiglenesen felfüggeszthetik-e a vitatott érvényességű közösségi jogi aktust végrehajtó rendelkezések alkalmazását, ha valamely másik tagállam bírósága előzetes döntéshozatal céljából az érvényességével kapcsolatos kérdést terjesztett a Bíróság elé.

45. Mivel a fő kérdés nagy részben közös, ennek vizsgálatát a három ügyben együttesen fogom elvégezni, majd pedig az ezen ügyekben előterjesztett többi kérdést a fent említett sorrendben elemzem.

46. Ezt megelőzően azonban a C-194/04. sz. ügyben a Bíróság elé terjesztett kérdések elfogadhatóságát fogom meghatározni, mivel a Parlament, a Tanács és a Bizottság az írásbeli észrevételeikben vitatták e kérdések elfogadhatóságát.

A — A C-194/04. sz. ügyben előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról

47. A jelen ügyben észrevételt tévő intézmények ugyanis előzetesen előadják, hogy a holland bíróság által előzetes döntéshoza-

talra előterjesztett kérdések elfogadhatatlannak, mivel véleményük szerint a bíróság nem fejtette ki kellőképpen az alapügy ténybeli és jogszabályi hátterét, sem pedig jogi szempontból nem adta elő kellőképpen, hogy mely okokból vitatja az irányelv érvényességét.

48. Véleményem szerint azonban ez a kifogás túlzottan az alakiságra épít.

49. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy annak meghatározása érdekében, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kellőképpen „meghatározza”-e „az [előterjesztett] kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét”¹³, és következésképpen elfogadható-e, tisztán funkcionális mérlegelést kell végezni, vagyis olyan mérlegelést, amely inkább az előzetes döntéshozatali mechanizmus rendszerére és céljára helyezi a hangsúlyt, mint a mennyiségi vagy alaki megfontolásokra.

50. Más szavakkal, nem a határozatban szereplő meghatározások mennyiségének vagy annak mérlegelése a fontosabb, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azt milyen módon nyújtotta be, hanem annak igazolása, hogy az információk egyrészt lehetővé teszik-

¹³ — A C-320/90.–C-322/90. sz., Telemarsicabruzzo és társai ügyben 1993. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1993, I-393. o.) 6. pontja; a C-284/95. sz., Safety Hi-Tech ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998, I-4301. o.) 69. pontja; a C-341/95. sz. Bettati-ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998, I-4355. o.) 67. pontja, és a C-115/97.–C-117/97. sz. Brentjens-ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999, I-6025. o.) 38. pontja.

e a Bíróság számára, hogy a nemzeti bíróság számára hasznos válaszokat adjon, másrészt „a tagállamok kormányai, valamint a többi érdekelt [számára] [...], hogy a Bíróság alapkormányának 23. cikke értelmében észrevételeket tegyenek”¹⁴.

51. Jóllehet a holland bíróság a megfelelő jogszabályi háttér ismertetése után a határozatban megjelölte, hogy a Nevedí a Productschapnak a 2002/2 irányelvet a nemzeti jogba átültető rendeletét megtámadta, és hogy komoly kétségeket támaszt ezen irányelv egyes rendelkezéseinek érvényességét illetően.

52. Ez a bíróságot ismertette e kétségek eredetében álló okokat is. Részben közvetlenül, mivel kifejtette, hogy véleménye szerint ezek a szóban forgó rendelkezések, az EK 152. cikkben előírtakkal ellentétben nem állnak közvetlen kapcsolatban a közegészségüggyel, és hogy a tulajdonhoz való jogot és a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásának jogát sértve kötelezi a takarmányt előállítókat, hogy lényeges, titkos információkat hozzanak a versenytársak tudomására. Részben közvetve, mivel – különösen az arányosság kérdését illetően – az angol bíróságnak az előzetes döntéshozatalra utaló, jobban megindokolt határozatára utal.

14 — A C-207/01. sz., Altair Chimica ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8875. o.) 25. pontja. Lásd még a C-128/97. és C-137/97. sz., Testa és Modesti ügyekben 1998. április 30-án hozott végzés (EBHT 1998., I-2181. o.) 6. pontját; a C-325/98. sz. Anssens-ügyben 1999. május 11-én hozott végzés (EBHT 1999., I-2969. o.) 8. pontját, és a C-116/00. sz. Laguillaumie-ügyben 2000. június 28-án hozott végzés (EBHT 2000., I-4979. o.) 15. pontját.

53. Véleményem szerint e feltételek mellett a holland bíróság megfelelően kifejtette az előterjesztett kérdések ténybeli és jogszabályi háttérét, és bár tömören, de ismertette a kérdések előterjesztésének okait. Ezek a tényezők teszik lehetővé minden érdekelt fél számára, beleértve a pontosan ebben az ügyben és a kapcsolódó ügyekben észrevételt előterjesztő intézményeket, hogy az előterjesztett kérdésekkel kapcsolatban előadják észrevételeiket, amelyekről véleményem szerint a Bíróság hasznosan határozhat.

54. Ezen okból úgy ítélem meg, hogy a Rechtbank te 's-Gravenhage határozata elfogadható és az angol, illetve olasz bíróságok mintájára megérdemli, hogy a Bíróság választ adjon rá.

B — Az irányelv érvényességéről

55. Amint mondtam, a minket foglalkoztató ügy szükségessé teszi elsősorban a Parlament és a Tanács által az BSE- és a dioxinválság következtében az EK 152. cikk (4) bekezdésének b) pontja alapján elfogadott 2002/2 irányelv 1. cikke 1. pontjának b) alpontja és 4. pontja rendelkezései érvényességének vizsgálatát.

Bevezető megjegyzések

56. E vizsgálat megkezdése előtt, véleményem szerint, először is szükséges bizonyos állandó tényezőket meghatározni, amelyeket úgy gondolom, hogy alapként kell elfogadni, mivel – mint a jelen ügyben is – a Bíróságnak olyan közös agrárpolitikai intézkedések jogszerűségét kell mérlegelnie, amelyek az intézmények szerint a közegészség védelmét célozzák.

57. Az első pont annak megállapításában áll, hogy olyan területen, mint a közös agrárpolitika, amely a politikai, gazdasági és társadalmi környezet összetett értékelését feltételezi, a közösségi jogalkotó „széles mérlegelési jogkörrel” bír¹⁵. Következésképpen, ezen a területen a Bíróság felügyelete annak megállapítására kell, hogy irányuljon, hogy a szóban forgó jogi aktus nem szenved *nyilvánvaló* hibában; pontosabban a Bíróság vizsgálatának arra kell korlátozódnia, hogy a hatáskörrel bíró intézmény „nem lépte-e túl *nyilvánvalóan* mérlegelési jogkörének határait”, vagy hogy az általa elfogadott jogi aktus meghozatalakor „nem történt-e *nyilvánvaló* tévedés vagy hatáskörrel való visszaélés”¹⁶.

58. A második pontot a közegészségügynek a közösségi jogrendben elfoglalt elsődleges jelentősége adja. Az „egészségvédelem magas szintjének eléréséhez” való hozzájárulás ugyanis a Közösség egyik célját képezi (az EK 3. cikk (1) bekezdésének p) pontja), amelyet „valamennyi közösségi politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során” biztosítani kell (az EK 152. cikk (1) bekezdése). Olyan, „közérdekből fakadó” követelményekről van tehát szó, amelyeket az intézményeknek „hatáskörük gyakorlása során figyelembe kell venniük”¹⁷. A szóban forgó érdekek egyensúlyban tartása során, amelyre e hatáskörök gyakorlása kiterjed, az intézményeknek e követelménynek „a gazdasági megfontolásokhoz képest döntő jelentőséget”¹⁸ kell biztosítaniuk, amely elmeget addig, hogy „bizonyos gazdasági szereplőket akár jelentősen hátrányos gazdasági következményekkel” sújt¹⁹.

59. Ebből a szempontból a Bíróság a múltban érvényesnek, de legalábbis nem nyilvánvalóan érvénytelennek tekintett a gazdasági szereplőkkel szemben igen megszorító jellegű agrárpolitikai intézkedéseket, ezzel igazolva az érdekeik „akár jelentős” sérelmét.

15 – Lásd a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4973. o.) 47. pontját. Lásd még a 179/84. sz. Bozzetti-ügyben 1985. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1985., 2301. o.) 30. pontját; a 265/87. sz. Schröder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2237. o.) 22. pontját; a C-267/88–C-285/8821. sz., Wuidart és társai ügyekben 1990. február 21-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-435. o.) 14. pontját, és a C-311/90. sz. Hierl-ügyben 1992. március 19-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-2061. o.) 13. pontját.

16 – A C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 8. és 14. pontja, és a C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5755. o.) 58. pontja. Kiemelés általam.

17 – A 68/86. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1988. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1988., 855. o.) 12. pontja, és a C-180/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1996. július 12-én hozott végzés (EBHT 1996., I-3903. o.) 63. pontja.

18 – A C-183/95. sz. Affish-ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4315. o.) 43. és 57. pontja.

19 – A fent hivatkozott Fedesa és társai ítélet ügyben hozott 17. pontja, és az Affish-ügyben hozott ítélet 42. pontja.

60. Így például a bizonyosan világosságot derítő Affish ügyben a Bíróság érvényesnek tekintett – pontosan azért, mert a közegészség védelmének „kényszerítő” követelményére kívánt választ adni – egy olyan határozatot, amellyel a Bizottság bizonyos halak és rákok feldolgozására szakosodott *hét* japán intézmény megtekintése után úgy ítélte meg, hogy ezen intézmények *némelyike* az egészségre súlyos veszélyt jelent, és a Japánból származó *valamennyi* halászati termék behozatalát felfüggesztette²⁰.

61. Erre a – hogy így mondjam – megfontolt nézőpontra fogok én is helyezkedni a 2002/2 irányelv ellen felhozott egyes kifogások elemzése során, amelyeket a következőkben vizsgáló meg.

1. A jogalapról

62. Az első ok, amiért a nemzeti bíróságok vitatják az irányelv és különösen az 1. cikk 1. pontjának b) alpontja és 4. pontja rendelkezéseinek érvényességét, a jogi aktus helyes jogalapját érinti. Különösen azt szeretnék tudni, hogy ezeket a rendelkezéseket lehet-e helyesen az EK 152. cikk (4) bekezdésének azon b) pontjára alapítani, amely lehetővé teszi, hogy a Parlament és a Tanács „a 37. cikktől eltérve, intézkedések[et fogadjon el] az állat- és növényegészségügy terén,

amelyek közvetlen célja²¹ a közegészség védelme”.

63. Ebben a tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy a következetes ítélkezési gyakorlat értelmében „a Közösség hatásköri rendszerén belül valamely jogi aktus jogalapját olyan objektív tényezők alapján kell megválasztani, amelyek bírósági felülvizsgálatnak alávetethetők”. E tényezők körébe sorolható különösen „a jogi aktus célja és tartalma”²².

64. Ugyanakkor, ami a célt illeti, amint arra a jelen ügyben beavatkozó és a francia, a görög, az olasz és a holland kormány által támogatott intézmények joggal utaltak, az irányelv preambulumbekendéseiből következik, hogy a súlyos egészségügyi BSE- és dioxinválság után a közösségi jogalkotó a 79/373 irányelv azon rendelkezéseit, amelyek a takarmányok előállítóinak kötelezettségét a felhasznált alapanyagoknak a címkén való feltüntetésére korlátozta, elégtelennek tartotta (negyedik preambulumbekendés).

21 – [A jelen főtanácsnoki indítvány magyar változatát nem érintő lábjegyzet; ugyanaz, mint a fenti 4. lábjegyzet.]

22 – A C-269/97. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2000. április 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2257. o.) 43. pontja; a C-36/98. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 2001. január 30-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-779. o.) 58. pontja, és a C-491/01. sz., British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT., I-11453. o.) 93. pontja.

20 – A fent hivatkozott Affish-ügyben hozott ítélet.

65. Következésképpen úgy határozott, hogy ezeket a kötelezettségeket kiterjeszti – az adatok kötelező részletes megjelölésének előírásával – mind „minőségi”, mind pedig „mennyiségi” értelemben. A jogalkotó szándéka szerint ugyanis a mennyiségre vonatkozó részletes adat „kedvezően [...] hatna a közegészségügyre”, mivel „hozzájárulhat annak biztosításához, hogy a potenciálisan fertőzött takarmány-alapanyagok adott tételekig nyomon követhetők legyenek”. Ugyanakkor „elkerülhető [...] olyan termékek megsemmisítése, amelyek nem jelentenek komoly közegészségügyi veszélyt” (ötödik preambulumbekkezdés).

66. A jogalkotó által a preambulumbekkezdésekben megfogalmazott célok az irányelv rendelkező részében is kifejezésre jutnak.

67. Ez az irányelv ugyanis mindamellett, hogy előírja az alapanyagok tekintetében „a tétel hivatkozási számának” megjelölését (az 1. cikk 1. pontjának a) alpontja), pontosan a takarmány előállítóit kötelezi arra, hogy az alapanyagok tömegszázalékát $\pm 15\%$ -os eltérési lehetőséggel jelöljék meg (1. cikk 4. pontja), és hogy ezeket a százalékokat a vevő kérésére pontosan adják meg (az 1. cikk 1. pontjának b) alpontja). Ehhez kapcsolódik továbbá, hogy „minden olyan, a forgalmazásra szánt takarmányok összetételére vonatkozó iratot, amely lehetővé teszi a címkén megadott adatok pontosságának ellenőrzését”, kötelesek az ellenőrző hatóságok számára rendelkezésre bocsátani (1. cikk 5. pontja).

68. Véleményem szerint az irányelv céljának és tartalmának e vizsgálatából következik, hogy a vitatott rendelkezések, a fent említett többi szabállyal együtt, közvetlen célként a közegészség védelme szintjének emelését kívánták elérni a takarmány-összetételre vonatkozó, a tenyésztőknek és a hatóságoknak szolgáltatandó adatok kibővítésével.

69. Egyetértek azonban az alapeljárások felpereseivel és a holland kormánnyal abban, hogy ez nem elegendő ahhoz, hogy az elfogadott jogalapot helyesnek lehessen tekinteni.

70. Amint azt a Bíróság a híres Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 2000. október 5-én hozott ítéletében kimondta, ha el akarjuk kerülni, hogy „a jogalap bírósági felülvizsgálata értelmét vesz [ítse]”, az elvont nyilatkozatokon és a jogalkotó előirányzatain túl meg kell győződni arról, hogy „a vitatott érvényességű jogszabály *ténylegesen* a közösségi jogalkotó által meghatározott célokat követi-e”²³.

71. Másként fogalmazva, ha a Bíróság által az ebben az ítéletben kifejtett megfontoláso-

23 — A C-376/98. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2000., I-8419. o.) 84. és 85. pontja; kiemelés tőlem.

kat jól értelmezem, a jogalap megfelelő jellegének mérlegeléséhez nem csupán azt kell igazolni, hogy a szóban forgó jogi aktus olyan célt tűz-e ki maga elé, amely tekintetében az intézményeket jogalkotási hatáskörrel ruházza fel, hanem azt is, hogy ez a jogi aktus „ténylegesen” ezt a célt szolgálja-e, és főleg, hogy alkalmas-e annak elérésére.

72. Amennyiben ez az általam adott értelmezés helytálló, akkor – amint azt a tárgyalás során a dán kormány hangsúlyozta – a jogalap felülvizsgálata szükségszerűen feltételezi annak mérlegelését, hogy a jogi aktus a kitűzött cél elérésére alkalmas-e, ami igen hasonló az arányosság elvével kapcsolatos mérlegeléshez, amely – amint tudjuk – megköveteli, hogy valamely közösségi rendelkezés által végrehajtott intézkedések ténylegesen „alkalmasak [legyenek] a kitűzött cél megvalósítására” valamint „[ne] lép[je]k túl az annak eléréséhez szükséges mértéket”²⁴.

73. A továbbiakban, pontosan mivel a minket foglalkoztató ügyekben az irányelv 1. cikke 1. pontjának b) alpontja és 4. pontja rendelkezéseinek aránytalan jellegére is utaltak, ezt fogom együttesen megvizsgálni.

2. Az arányosságról és a tulajdonhoz, illetve a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásához való alapvető jogról

74. A jelen ügyben az érvénytelenség fő oka ugyanis kétségkívül az arányossággal kapcsolatos. Annál is inkább, mert ennek vizsgálata, amint láttuk, nem csupán részben felel meg a jogalapra vonatkozó vizsgálatnak, hanem jobban meggondolva a jelen esetben rá is épül a tulajdonhoz és a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásához való alapvető jog felülvizsgálatára, feleslegessé téve e tekintetben bármiféle külön elemzést.

75. A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében ugyanis „a társadalomban betöltött szerepükhöz képest” ez a két alapvető jog bizonyosan „korlátozható”, de ugyanakkor a kitűzött közérdekű cél tekintetében ez nem minősülhet „aránytalan beavatkozásnak”²⁵. Másként fogalmazva, az esetleges korlátozó intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk pontosan az arányosság elvét.

24 — A fent hivatkozott British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet 122. pontja. Lásd még a 137/85. sz. Maizena-ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 4587. o.) 15. pontját; a C-339/92. sz., ADM Ötműhlen ügyben 1993. december 7-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-6473. o.) 15. pontját; a C-426/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1995. november 9-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3723. o.) 42. pontját; a fent hivatkozott Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet 57. pontját, és a C-210/00. sz., Käseerei Champignon Hofmeister ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6453. o.) 59. pontját.

25 — A fent hivatkozott Schröder-ügyben hozott ítélet 15. pontja; a 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2609. o.) 18. pontja; a C-177/90. sz. Kühn-ügyben 1992. január 10-én hozott ítélet (EBHT. 1992., I-35. o.) 16. pontja, és a fent hivatkozott Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet 78. pontja. Különösen a tulajdonhoz való jog tekintetében lásd a 44/79. sz. Hauer-ügyben 1979. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1979., 3727. o.) 23. pontját, és a C-293/97. sz., Standley és társai ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2603. o.) 54. pontja. Különösen a vállalkozások szabadságát illetően lásd a fent hivatkozott Affish-ügyben hozott ítélet 42. pontját.

76. Következésképpen, amint arra a Bizottság helyesen hivatkozott, a nemzeti bíróságok által előterjesztett kérdésekre adandó válaszok érdekében a minket foglalkoztató ügyekben nem szükséges kettéválasztani a takarmány képlete szabadalmazhatóságának és a gazdasági titoknak esetlegesen a közönségi jog által védett szellemi tulajdonhoz való jogok közé sorolásának – a felek között részletesen megvitatott, de összességében a jelen ügyben érdektelen – kérdését.

77. Ezzel szemben elegendő, ahogyan lényegében az ABNA is elismeri, annak igazolása, hogy a 2002/2 irányelv azon rendelkezései, amelyek a képleteiket felfedjék, a közegészség általuk célul tűzött védelmének megvalósítására alkalmasak, és ahhoz szükségesek. Igenlő válasz esetén ezek a rendelkezések tiszteletben tartják az arányosság elvét, amelyet vagy önmagában kell figyelembe venniük, vagy úgy, mint a fent említett alapvető jogokkal szembeni esetleges korlátozások korlátját. Nemleges válasz esetén ennyi elegendő ahhoz, hogy azokat jogellenesnek nyilvánítsák anélkül, hogy a vizsgálatot tovább kellene folytatni.

78. Ezek után végül megvizsgálom, hogy az irányelv 1. cikke 1. pontja b) alpontjának és 4. pontjának rendelkezései által előírt kötelezettségek: a) a közegészség védelme céljának megvalósítására alkalmasak-e és b) nem lépik-e túl e cél eléréséhez szükséges mértéket.

a) A mennyiségi adatoknak a közegészség védelme céljának megvalósítására való alkalmasságáról

79. Az alapeljárások felperesei, akiket e tekintetben a spanyol kormány és az Egyesült Királyság Kormánya támogat, úgy értékelik, hogy az irányelv által előírt részletes mennyiségi adatok nem alkalmasak a közegészség védelmére.

80. A felperesek véleménye szerint ugyanis, ellentétben az irányelv ötödik preambulumbekezdése által meghatározottakkal, ilyen adat egyáltalán nem járul hozzá hatékonyan a fertőzött alapanyagok nyomon követhetőségéhez. Véleményük szerint a felhasznált anyagok mennyiségének feltüntetése a szállítóra vagy a vonatkozó tételre való bármiféle utalás nélkül a tenyésztők számára semmiféle, ezen anyagok eredetére vonatkozó adatot nem szolgáltat, és ebből következően nem teszi lehetővé számukra, hogy az általuk megvásárolt takarmányban kimutassák a fertőzött alapanyagok jelenlétét.

81. Még ha az ilyen részletes mennyiségi adat hozzájárul is a nyomon követhetőség biztosításához, a vitatott rendelkezések semmiféleképpen sem alkalmasak a közegészség védelmére, mivel csakis a kereskedelmi forgalomba hozható összetett takarmányok gyártóira vonatkoznak, míg a saját felhasználásra szánt takarmányok gyártóira, vagyis a

saját jószáguk takarmányozására szánt össze-tett takarmányokat saját felhasználásra elő-állító vállalatokra nem. A felperesek vélemé-nye szerint e termékek összmennyiségének nem kevesebb, mint 65%-a mentesül az irányelv által előírt címkézési kötelezettség alól.

„nyomon követhetőségen» [az értendő], hogy nyomon követhető legyen egy élelmi-szer; takarmány, élelmiszer előállítására szánt állat vagy olyan anyag, amely anyagot élelmi-szer vagy takarmány előállításánál felhasználásra szánnak, illetve amelynél ez várható, a termelés, a feldolgozás és a forgalmazás minden szakaszában” (a 3. cikk 15. pontja).

82. Véleményem szerint ezen utóbbi kifo-gást azonnal el kell utasítani.

83. A mennyiségi adatok vevőkkel történő közlésének vagy a címkén való feltüntetésé-nek ugyanis csakis akkor van értelme, ha a gyártó és a vevő különböző személyek. Amennyiben az, aki az állatokat takarmány-nyal ellátja, ugyanaz a személy, mint aki azt előállítja, akkor minden bizonnyal kellőkép-pen tudja, hogy mit és milyen mennyiségben használt fel, és azt is tudná, hogy mit tegyen fertőzés esetén. A szóban forgó címkézési kötelezettségeknek a saját felhasználásra szánt takarmányok gyártóira való kiterjesz-tése ennél fogva teljességgel felesleges lenne, és ugyanakkor bizonyosan aránytalan is (mivel egyáltalán nem szükséges) az irányelv által célként tűzött közegészség védelme szempontjából.

85. E rendelet értelmében a termékek nyo-mon követhetőségének célja, hogy „tájékozta [ssa] [...] a fogyasztókat vagy az ellenőrzéssel megbízott személyeket” és lehetővé tegye a „célzott és pontos kivonás[...]t a piacról” oly módon, hogy maguk az élelmiszerek bizton-ságával kapcsolatos problémák fenn nem állta esetén elkerülhető legyen „a [...] fe-lesleges, nagyobb mértékű megzavarás” (huszonnyolcadik preambulumbekzdés).

84. Ami a nyomon követhetőséget illeti, először is emlékeztetni kell arra, hogy a 178/2002 rendelet – amely az élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó általános elve-ket fogalmazza meg (az 1. cikk (2) bekezdése) – által meghatározott fogalom értelmében

86. Ezek után a Bizottsággal együtt azt az észrevételt teszem, hogy a takarmányokban felhasznált alapanyagok nyomon követhető-ségét alapvetően ezen alapanyagok tétel-száma biztosítja, amely számnak a 2002/2 irányelv 1. cikke 1. pontjának a) alpontja értelmében a vitatott mennyiségi adatok mellett jelenleg szerepelnie kell a címkén. Fertőzés esetén ugyanis e számnak köszön-hetően lehet a káros anyagot tartalmazó takarmány csomagolását azonosítani, és a gyártótól a fertőzött takarmányt bevonni.

87. Ugyanakkor, amint arra a Bizottság, illetve a holland és a dán kormány hivatkozott, a mennyiségi adatok „hozzájárulhat [nak] annak biztosításához, hogy a potenciálisan fertőzött takarmány-alapanyagok [...] nyomon követhetők legyenek” (ötödik preambulumbekzdés)²⁶, mivel mind a fertőzött összetevők azonosítását *gyorsabbá*, mind pedig a fertőzést tartalmazó takarmányok megsemmisítését *célirányossá* teszik.

88. Amint arra a holland kormány helyesen felhívta a figyelmet, amennyiben valamely állatban vagy ezen állatból származó állati eredetű takarmányban veszélyes anyagok jelenlétét állapítják meg, a mennyiségi adatok lehetővé teszik a tenyésztő és a hatóságok számára, hogy gyorsan és ésszerű becslési határon belül meghatározzák a takarmány azon összetevőjét, amely ezt az anyagot tartalmazza, és hogy ennél fogva felgyorsítsák a gyártás, feldolgozás és forgalmazás szakaszaiban megtett út rekonstruálását.

89. Amennyiben ugyanis a kimutatott anyag szintje magas az állatban, akkor ésszerűen feltételezhető, hogy megtalálható a takarmány összetételében nagyobb mennyiségben szereplő összetevőben vagy összetevők valamelyikében. Amennyiben ezzel szemben a szint igen alacsony, akkor ésszerű becslés szerint ez az anyag olyan összetevőben

található meg, amelynek szerepe csekélyebb. Mindemellett mindez a laboratóriumi vizsgálatok eredményének bevárása nélkül, vagyis egyszerűen csak a címkén szereplő vagy a gyártótól kapott adatok alapján megtehető.

90. A tárgyalás alkalmával a dán kormány konkrét példát is szolgáltatott, amely igen jól mutatja e hozzájárulást.

91. E kormány véleménye szerint 2004 augusztusában a rutinellenőrzések során kiderült, hogy valamely dán gazda által előállított tej túlságosan magas aflatoxinszintet mutatott; az aflatoxin olyan rákkeltő anyag, amelyet különösen a gabonafélékben szaporodó gombafajták termelnek. E tenyésztő jószágainak adott takarmány címkéjén feltüntették a 2003. évi aratásból származó olasz biokukorica magas százalékát. E címke ésszerű olvasatából a dán hatóságok megállapíthatták, hogy minden valószínűség szerint a fertőzött anyag az olasz biokukorica volt. Ezen elsődleges, egyszerű mennyiségi adat alapján tehát megtehették a megfelelő ellenőrző intézkedéseket az ugyanezen gyártótól származó, és e gabonafélélt ugyanolyan magas arányban tartalmazó összes takarmánytétel tekintetében. Amennyiben – ezzel szemben – ezek a hatóságok nem rendelkeztek volna e mennyiségi adatokkal, meg kellett volna várniuk a laboratóriumi vizsgálatok eredményeit, és így

26 – Kiemelés tőlem.

kénytelenek lettek volna az elengedhetetlenül szükséges egészségügyi intézkedéseket későbbre halasztani, vagy – nagyobb valószínűség szerint – általános óvintézkedéseket tenni.

92. Valójában, amint arra több beavatkozó felhívta a figyelmet, a mennyiségi adatok egyaránt hozzájárulnak a nyomon követhetőség egy másik tipikus, nevezetesen azon céljának megvalósításához, hogy fertőzés esetén elkerülhető legyen a felesleges, nagyobb mértékű zavar, mint amely a közegészség védelméhez szükséges.

93. Amennyiben ugyanis egy gyártó felfedezi, hogy valamely általa felhasznált alapanyag veszélyes anyaggal fertőzött, a tétel hivatkozási száma megjelölésének köszönhetően figyelmeztetheti azokat a tenyésztőket, akik ezen anyagot tartalmazó takarmányt vásároltak. Ezen a ponton ugyanakkor a mennyiségi adatoknak köszönhetően maguk a tenyésztők és a hatóságok pontosan tudhatják, hogy a szóban forgó anyagból az állatok milyen mennyiségben fogyasztottak, és következésképpen megtehetik a megfelelő intézkedéseket, – amennyire lehetséges – kizárva az állat kényszervágását és a takarmány szükségtelen bevonását.

94. Ezért elfogadhatónak tartom annak megállapítását, hogy a nyomon követhetőséghez való hozzájárulás – bármennyire korlátozott is – ténylegesen fennáll.

95. Következésképpen úgy ítélem meg, hogy a közösségi jogalkotó – mivel a részletes mennyiségi adatokat a közegészség védelmére alkalmasnak tekintette, és mivel ezért a 2002/2 irányelvet, és különösen az irányelv 1. cikke 1. pontjának b) alpontját és 4. pontját az EK 152. cikk (4) bekezdése a) pontján alapította – az agrárpolitika és közegészségügyi politika terén való mérlegelési jogkörét nem gyakorolta nyilvánvalóan hibás módon.

96. Az alapeljárások felperesei ugyanakkor arra is hivatkoznak, hogy az 1. cikk 1. pontjának b) alpontja értelmében a vevőknek adandó pontos információtól eltérően az 1. cikk 4. pontjának megfelelően a címkén feltüntetendő adatok nem teljesen részletesek, mivel azok $\pm 15\%$ -os eltérést engednek. Így – folytatják a felperesek – legalábbis ezen utóbbi adatok nem alkalmasak a kitűzött cél megvalósítására.

97. E tekintetben a dán kormány a tárgyalás során előadta, hogy tapasztalata szerint a címkén feltüntetendő adatok a túrérszár ellenére megfelelőek valamely takarmány fertőzött összetevőinek gyors és a fent ismertetett módokon történő meghatározására.

98. Véleményem szerint ez az álláspont elfogadható, főként akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a tenyésztők és a hatóságok értékelése megközelítő jellegű és korántsem követeli meg a grammokban kifejezett pontos megjelölést. Ugyanis, amint a tárgyaláson lefolytatott vitákból következik, ezen értékelés keretében elegendő azt tudni, hogy valamely összetevő magas vagy alacsony százalékban található meg a takarmányban annak gyors megállapíthatósága érdekében, hogy a megállapított súlyos vagy enyhe fertőzés ezen összetevőnek tulajdonítható-e.

99. Ugyanakkor, amennyiben ez így van, vagyis ha – ahogyan mondtam – maga a rugalmas mennyiségi adat elegendő az irányelv által célul tűzött nyomon követhetőséghez való e korlátozott hozzájárulás megvalósításához, akkor felmerül a kérdés, hogy a vevőknek nyújtandó további pontos információ valóban elengedhetetlenül szükséges-e ugyanezen cél érdekében, vagy pedig – ellenkezőleg – túllép a ténylegesen szükséges mértéken.

100. Ennek mérlegelése azonban a vitatott rendelkezések szükséges jellegének szempontjából bír jelentőséggel; ezt a kérdést ezen utóbbi szempontból fogom megvizsgálni.

b) A mennyiségi adatok szükségességéről

101. Az alapeljárások felperesei, e tekintetben a spanyol kormány és az Egyesült Királyság Kormánya által támogatva, elsősorban azt hangsúlyozzák, hogy a takarmányok összetételével kapcsolatban a tenyésztők számára részletes mennyiségi adatok szolgáltatásának kötelezettsége számukra súlyos károkat okoz. Ez a kötelezettség ugyanis arra kényszeríti őket, hogy a vevők előtt felfedjék a takarmányok képleteit, amelyeket jelentős, tudományos kutatásra szánt források feláldozásával dolgoztak ki, és amelyeket ennél fogva a jelen pillanatig szigorúan titkosan őriztek. A felperesek véleménye szerint kizárólag e kutatásoknak köszönhető – amelyeket a szóban forgó rendelkezések hiábavalóvá tennének –, hogy a takarmányokat mindig versenyképesebben nyújthatják, és a piacon megszerezhető alapanyagok és a tenyésztők sajátos elvárásainak függvényében az összetételt időről időre átalakíthatják.

102. Ezt követően a felperesek a nemzeti bíróságok által is kifejtett érvek alapján azt állítják, hogy a kérdéses intézkedések túllépik a közegészség védelméhez szükséges mértéket, mivel:

i) a növényi eredetű összetett takarmányokra is vonatkoznak, amelyek – mint azt

különösen az olasz bíróság hangsúlyozta – közismerten nem veszélyeztetik az emberi egészséget;

ii) a kitűzött célt, amely abban áll, hogy elkerülhető legyen az olyan élelmiszerválságok, mint a BSE- és a dioxinválság, már azok a rendelkezések biztosítják, amelyek tiltják a fertőzött, de legalábbis a takarmányozásra nem megfelelőnek tartott olyan anyagoknak a takarmányban való felhasználását, mint az állati eredetű liszt (az BSE potenciális hordozója) vagy a magas dioxin-tartalmú termékek²⁷;

iii) általánosabb szempontból a közegészség védelmének célja kevésbé megszorító intézkedésekkel is elérhető lenne, mint például: az alapanyagoknak mennyiség szerint csökkenő sorrendben való egyszerű felsorolása; a mennyiségi adatoknak csupán az ellenőrző hatósággal való bizalmas közlése; vagy pedig ezen adatoknak a tenyésztőkkel való közlése, de csupán az „intervallum” formájában, azaz

a minimális és maximális érték közötti intervallumon belül²⁸.

103. Ezen érvek megvizsgálása során a következő észrevételeket teszem.

104. i) A növényi eredetű takarmányok állítólagos ártalmatlanságát illetően egyetérttek a Tanáccsal annak hangsúlyozásában, hogy ez az állítás ténybeli tévedésen alapul. A takarmányokban előforduló nemkívánatos anyagok nagy számban ugyanis olyan növényi eredetű anyagok²⁹, amelyek kifejezetten a növényi eredetű takarmányokban található, vagy ott fejlődnek ki.

105. E tekintetben a Tanács, anélkül, hogy a jelen ügyben észrevételt előterjesztőkkel ellentmondásba keveredne, felhívta a figyelmet arra, hogy a takarmányozásban az egyik legismertebb kockázati tényezőt az egyes gombák által termelt, gabonafélékben és csonthéjas gyümölcsökben előforduló, igen

27 — E tekintetben a Nevedí a következőkre hivatkozik: a fertőző szivacsos agyvelőbántalmakkal szembeni egyes védintézkedésekről és az állati fehérjéknek a takarmányokban való felhasználásáról szóló, 2000. december 4-i 2000/766/EK tanácsi határozat (HL L 306., 32. o.); a 999/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet L. IV. és XI. mellékletének, valamint az 1326/2001/EK rendeletnek a fertőző szivacsos agyvelőbántalmak és az állatok takarmányozása tekintetében történő módosításáról szóló, 2003. július 10-i 1234/2003/EK bizottsági rendelet (HL L 173., 6. o.); magyar nyelvű kiadvány 3. fejezet, 39. kötet, 274. o.); a takarmányban előforduló nemkívánatos anyagokról és termékekről szóló 1999/29/EK irányelv módosításáról szóló, 2001. november 27-i 2001/102/EK tanácsi irányelv (HL L 6., 45. o.); magyar nyelvű kiadvány 3. fejezet, 34. kötet, 448. o.); a takarmányban előforduló nemkívánatos anyagokról szóló, 2002. május 7-i 2002/32/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 140., 10. o.); és a takarmányban előforduló nemkívánatos anyagokról szóló 2002/32/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. június 17-i 2003/57/EK bizottsági irányelv (HL L 151., 38. o.); magyar nyelvű kiadvány 3. fejezet, 39. kötet, 96. o.).

28 — A jogalkotási eljárás során a Tanács ilyen típusú rendszert javasolt, amely a címkézésért felelős személyt arra kötelezné, hogy az összetett takarmányokban található alapanyagokat tömegszázalékuk szerint csökkenő sorrendben tüntesse fel, mégpedig öt intervallum formájában (első intervallum: több mint 30%; második intervallum: több mint 15–30%; harmadik intervallum: több mint 5–15%; negyedik intervallum: 2–5%; ötödik intervallum: kevesebb mint 2%). Lásd a Tanács által 2000. december 19-én elfogadott közös álláspontot (HL C 36., 2001. február 2., 35. o.).

29 — E tekintetben lásd a 2002/32/EK irányelv I. mellékletének módosításáról szóló 2003. október 31-i 2003/100/EK bizottsági irányelvet (HL L 285., 33. o.); magyar nyelvű kiadvány 3. fejezet, 40. kötet, 458. o.).

rákkeltő hatású toxinok, az aflatoxinok jelentik. Egyébiránt, pontosan ezek a toxinok okozták Dániában a 2004 nyarán feltárt biokukorica-fertőzést (lásd a fenti 91. pontot).

106. Ezen tényezők fényében nem mondható ki bizonyossággal, hogy a növényi eredetű takarmányok feltétlenül biztonságosak, és hogy a 2002/2 irányelv által a címkézés területén előírt kötelezettségnek az e takarmányokra való kiterjesztése ennél-fogva aránytalan.

107. ii) A potenciálisan veszélyes anyagoknak az összetett takarmányokban való felhasználását tiltó rendelkezéseket illetően azt az észrevételt teszem, hogy nem lehet azt ténylegesen megakadályozni, hogy a nemkívánatos anyagok – akár véletlen folytán – az állatoknak szánt takarmányokba kerüljenek. Hasonlóképpen, ezek a rendelkezések egyáltalán nem mondják ki, a címkézésre vonatkozó szabályokkal ellentétben, hogy miként kell fellépni az élelmiszerválsággal szemben. Különösen pedig, semmilyen módon nem járulnak hozzá a fertőzött anyag nyomon követhetőségéhez, amint ezt megteszik ezzel szemben az irányelv 1. cikke 1. pontjának b) alpontja és 4. pontja. Még ha az egyes anyagoknak a takarmányokban való felhasználására vonatkozó megszorításokat is tartalmaznak, ezek a rendelkezések tehát nem válnak feleslegessé, hanem ellenkezőleg, megtartják saját egyedi hasznosságukat.

108. iii) Végül, a fent említett, kevésbé megszorító esetleges intézkedéseket illetően (lásd a fenti 102. pontot) először is emlékeztetni kell arra, hogy a jogalkotó azokat csakis akkor köteles alkalmazni, ha „több [olyan] intézkedés” között lehet választani, amelyek egyaránt „megfelelőek”³⁰.

109. Nem ez vonatkozik azonban elsősorban az összetevők mennyiség szerint csökkenő sorrendben való egyszerű felsorolására. Ez a felsorolás ugyanis, amelyet a 90/44 irányelv korábban előírt, és amelyet maga a jogalkotó tartott nem megfelelőnek (lásd a 2002/2 irányelv negyedik preambulumbekzdését; lásd még a fenti 8–10. pontokat), mivel minden mennyiségi adatot nélkülöz, nem biztosítaná a nyomon követhetőséghez való hozzájárulást, amelyet a vitatott rendelkezések ezzel szemben lehetővé tesznek, és következőképpen nem alkalmasak olyan mértékben a közegészség védelmére, mint ez utóbbiak.

110. A mennyiségi adatoknak csakis az ellenőrző hatóságokkal való bizalmas közlése sem teszi lehetővé – véleményem szerint – az egészségvédelemnek a tenyésztők részére is címzett adatokéval azonos szintjének elérését. Fertőzés esetén ugyanis pontosan a tenyésztők azok, akik ellenőrizhetik és a lehető leggyorsabban kivonhatják a fertőzött terméket, mivel a jóság közvetlen közelük-

30 – A fent hivatkozott Schröder-ügyben hozott ítélet 21. pontja. Lásd még a C-254/94., C-255/94. és C-269/94. sz., Fattoria autonoma tabacchi és társai ügyben 1996. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-4235. o.) 55. pontját.

ben van; egyben mindig a tenyésztők azok, akik az ellenőrző hatóságokat azonnal értesíteni tudják.

111. Következésképpen véleményem szerint logikátlan lenne, és az egészségvédelem magas szintjének biztosítására irányuló cél-
nak nem lenne megfelelő a takarmányokra vonatkozó adatokat attól a személytől megvonni, aki az állatokat tenyésztí és velük kereskedik, és aki ennél fogva a biztonságukban, csakúgy, mint a végső felhasználók biztonságában legfőképpen érdekelt, és azért felelős.

112. Végül, az „intervallum” formájában, azaz az összetevők százalékának a minimum- és maximum-érték közötti intervallumban való megjelölésének lehetőségét illetően egyetértek a Tanácsnak azzal az észrevételével, hogy az irányelv 1. cikke 4. pontjában elfogadott megoldás pontosan ilyen rendszer, amely következőképpen nem tekinthető aránytalanoknak.

113. Az említett rendelkezés értelmében ugyanis a takarmányt gyártók kötelesek a címkén megjelölni a felhasznált alapanyagok tömegszázalékban kifejezett mennyiségét a megjelölt értéktől való $\pm 15\%$ -os eltérés lehetősége mellett. Ez azt jelenti pontosabban, hogy ha az összetett takarmány 80% búzát tartalmaz, az erre vonatkozó megjelölés a 68–92%-ig terjedő intervallumban kell, hogy elhelyezkedjen.

114. Véleményem szerint, tekintettel a gyártók fent hivatkozott gyakorlatára is, miszerint a takarmányok összetételét kis mértékben ugyan, de rendszeresen módosítják, ez kizárja a véleményük szerint a termékeik pontos képlete felfedésének kötelezettségéből következő súlyos károk bekövetkeztének lehetőségét.

115. Nem mondható el ugyanez az 1. cikk 1. pontjának b) alpontjában előírt további kötelezettségről, amely a gyártók számára előírja, hogy a vevő kérésére közöljék a takarmányuk pontos mennyiségi összetételét, vagyis pontosan azt a képletet, amelyet a nemzeti bíróságok a szóban forgó vállalatok léte szempontjából is „lényeges”-nek minősítettek.

116. Véleményem szerint ez a második kötelezettség nyilvánvalóan túllépi a közegészség védelméhez szükséges mértéket.

117. Először is a kötelezettség megfogalmazása általános jellegű. A vevők egyszerű kérése alapján, tehát bármiféle fertőzőési veszély hiányában is, a takarmányt gyártók kötelesek felfedni titkos receptjeiket. Sőt, azon saját vevőik számára kell azt nyilvánossá tenniük, akik, mivel gyakran tökéletesített mezőgazdasági rendszerekkel rendel-

keznek, a megszerzett információkat felhasználva akár potenciális versenytársakká is válhatnak – akár a saját felhasználásra, akár pedig a harmadik személyek számára való értékesítés céljából való gyártással.

118. Ez azonban nem minden. Amint azt már fentebb kiemeltem (lásd a 97–99. pontot), ez a kötelezettség az 1. cikk 4. pontjában előírt azon rugalmasabb kötelezettséghez járul, amely önmagában is biztosítani képes a jogalkotó által célul tűzött nyomon követhetőséghez való korlátozott hozzájárulást. Ugyanis, amint azt láttuk, ez a rendelkezés a $\pm 15\%$ -os eltérési intervallum mellett is önmagában véve lehetővé teszi a fertőzött összetevők gyors és megközelítő beazonosítását, és az ezen összetevőket tartalmazó takarmányok célirányosabb kivonását.

119. Ezért nem látható tisztán, hogy az 1. cikk 1. pontja b) alpontja megszorítóbb rendelkezésének mit kellene hozzátennie és mit tudna hozzátenni e célhoz. Ellenkezőleg, a közegészség védelméhez való igen csekély hozzájárulásához képest túlságosan nagy károkat okozhat a takarmány előállítói számára.

120. Ebből következően úgy vélem, hogy ezt a rendelkezést nyilvánvalóan aránytalannak kell tekinteni.

121. A jogalapra és az arányosságra vonatkozó érvek eddigi vizsgálata alapján levonható következtetésképpen úgy vélem, hogy e ponton a következő megállapítást lehet tenni.

122. Mivel a részletes mennyiségi adatok alkalmasnak tekinthetők a közegészség védelmére, és mivel ennél fogva a 2002/2 irányelv, de különösen annak 1. cikke 1. pontja b) alpontjának és 4. pontjának rendelkezései az EK 152. cikk (4) bekezdés b) pontjára alapíthatók, a közösségi jogalkotó az agrárpolitika és a közegészségügy terén fennálló mérlegelési jogkörét nem gyakorolta, nyilvánvalóan hibás módon. Továbbá, mivel a közegészség védelmének célja önmagában azon rendelkezéssel elérhető, amely a felhasznált alapanyagoknak a $\pm 15\%$ -os eltérést megengedő, tömegszázalékban kifejezett mennyiségük feltüntetésével a címkén való felsorolásának kötelezettségét állapítja meg (az 1. cikk 4. pontja), a kiegészítő rendelkezés, amely az azt kérő vevőnek ezen alapanyagok tömegszázalékban kifejezett pontos mennyiségének közlése kötelezettségét állapítja meg (az 1. cikk 1. pontjának b) alpontja), nyilvánvalóan aránytalan, következtetésképpen érvénytelen.

3. Az elővigyázatosság elvéről

123. A C-11/04. sz. és a C-12/04. sz. ügyekben előterjesztett második kérdésének

első részével az olasz bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2002/2 irányelv az összetett takarmányokban felhasznált alapanyagok *pontos* megjelölése kötelezettségének megállapításával sérti-e az elővigyázatosság elvét.

124. Éppen arra a következtetésre jutottunk azonban, hogy a 2002/2 irányelvet a *pontos* mennyiségi adatok közlését előíró részében az arányosság elvének megsértése miatt érvénytelennek kell minősíteni. Ennélfogva, véleményem szerint, elvileg felesleges lenne azt is megállapítani, hogy az irányelv ebben a részében az elővigyázatosság elvét is sérti. Mindamellett, a teljesség kedvéért megvizsgálom ezen érvénytelenségi kifogást is.

125. Az olasz bíróság véleménye szerint az elővigyázatosság elve sérült, mivel a közösségi jogalkotó az irányelv elfogadását megelőzően nem végzett a pontos mennyiségi adatok megjelölésének az élelmiszerválságok megelőzésében való hasznosságát tudományosan bizonyító tanulmányt.

126. E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében „amennyiben a veszélyeknek az emberi egészség tekintetében való fennállását vagy kihatását illetően bizonytalanságok merülnek fel”, az elővigyázatosság elve felhatalmazza az intézményeket, „hogy megtegyék a védintézkedéseket, mielőtt e veszé-

lyek valósága és súlya teljes egészében megmutatkozna”³¹.

127. Megjegyzem ugyanakkor, hogy ezt az elvet jelenleg a 178/2002 rendelet 7. cikkének (1) bekezdése rögzíti, és jobban kifejti, amely értelmében „[a]zokban az esetekben, ahol a rendelkezésre álló információk értékelését követően bebizonyosodik az egészségkárosító hatások lehetősége, de a helyzet tudományos megítélése még bizonytalan, egy átfogóbb kockázatértékeléshez szükséges további tudományos információk összegyűjtéséig a Közösség területén előírt magas szintű egészségvédelem megvalósítása érdekében *ideiglenes kockázatkezelési intézkedéseket* lehet bevezetni”³².

128. Amint arra a Tanács helyesen hivatkozott, valamint végeredményben a Martini is elismerte, az elővigyázatosság elve nem vonatkozik a jelen ügyre.

129. A 2002/2 irányelv ugyanis nem olyan sajátos, ideiglenes kockázatkezelési intézkedés, amely tilt egyes olyan termékeket vagy gyakorlatokat, amelyek veszélyességének tudományos megítélése még bizonytalan. Ellenkezőleg, olyan általános jellegű norma-

31 — A C-157/96. sz., National Farmers' Union és társai ügyben 1998. május 5-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2211. o.) 63. pontja.

32 — Kiemelés tőlem.

tív jogi aktusról van szó, amely a közegészség-védelem szintjének emelése céljából (lásd a negyedik és az ötödik preambulumbekendést) a takarmányok címkézésének szabályait a múlthoz képest megszorítóbb módon hangolja össze.

130. Ezzel szemben erre az irányelvre vonatkozó elv általánosabb jellegű, amit a Bíróság is megerősített, amelynek értelmében „a Közösség jogalkotói tevékenységét [...] nem lehet pusztán olyan feltevésekre korlátozni, amelyek tudományosan bizonyítottak”³³. A „tudományos ismeretek” fejlődése ugyanis nem jelenti az „egyetlen okát annak, amiért a közösségi jogalkotó a közösségi jogszabályok módosítása mellett határozhat”. A közösségi jogalkotó az őt megillető mérlegelési jogkör gyakorlásakor, különösen az agrárpolitika és a közegészségügy területén, következetesképpen köteles „figyelembe venni más megfontolásokat is”³⁴, mint az élelmiszerbiztonságnak a politikai és társadalmi szinten tulajdonított megnövekedett fontossága, a lakosságban az élelmiszerválságok miatt feltámadt nyugtalanság, és a fogyasztóknak az egyes gazdasági szereplőkkel és az ellenőrzéssel feltehetően megbízott hatóságokkal szembeni, ebből következő bizalmatlansága.

131. A fent kifejtettekre tekintettel következetesképpen úgy ítélem meg, hogy az elővigyázatosság elve nem vonatkozik a jelen ügyre.

4. Az egyenlő bánásmód elvéről

132. A C-12/04. sz. ügyben előterjesztett negyedik kérdésével az olasz bíróság arra keresi a választ, hogy az 1. cikk 1. pontja b) alpontjának és 4. pontjának rendelkezései azáltal, hogy a takarmányok előállítóira szigorúbb címkézési kötelezettséget állapítanak meg, mint az élelmiszerek előállítóira, sértik-e az egyenlő bánásmód elvét.

133. A spanyol kormány által támogatott Ferrari Mangimi úgy véli, hogy a 2002/2 irányelv e gazdasági szereplők között jogellenesen hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, mivel a takarmányokat előállító vállalatokat arra kötelezi, hogy a felhasznált alapanyagokra vonatkozó mennyiségi adatokat szolgáltatassanak, míg ehhez hasonló kötelezettség nem terheli az élelmiszergyártókat, akik csupán arra kötelesek, hogy az élelmiszer összes összetevőjét tömeg szerint csökkenő sorrendben felsorolják, azokat saját nevük szerint vagy bizonyos esetekben a kategóriájuk szerint feltüntetve, bármiféle mennyiségi megjelölés nélkül (a 2000/13/EK irányelv 6. cikkének (5) és (6) bekezdése)³⁵.

33 — A fent hivatkozott Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet 39. pontja.

34 — A fent hivatkozott British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ügyben hozott ítélet 80. pontja.

35 — Az élelmiszerek címkézésére, kiszerezésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 2000. március 20-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 109., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 5. kötet, 75. o.).

134. Ugyanakkor, a Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata értelmében az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy „az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, amennyiben objektíven nem igazolható az ilyen bánásmód”³⁶. Következésképpen azt meghatározandó, hogy az esetleges bánásmódbeli különbség tiltott hátrányos megkülönböztetéshez vezet-e, azt kell megvizsgálni, hogy a két szóban forgó eset összehasonlítható-e, és hogy igenlő válasz esetén az eltérő bánásmód objektív igazoláson nyugszik-e.

135. Az első pontot illetően véleményem szerint osztható a Ferrari Mangimi azon álláspontja, amikor azzal érvel, hogy a haszonállatok takarmányainak és az élelmiszereknek a helyzete összehasonlítható, mivel akár az egyik, akár a másik esetben közvetve vagy közvetlenül emberi fogyasztásra szánt termékekről van szó, amelyek következképpen az emberi egészségre kockázatot jelenthetnek.

136. Ez az álláspont egyébiránt számomra a több alkalommal idézett 178/2002 rendelettel összefüggőnek tűnik, amely – mivel a takarmányokkal táplált haszonállatok mindenképpen „élelmiszertermelésre szánt állatok” (hetedik preambulumbekzdés) – meg-

állapítja a pontosan a takarmányokra és élelmiszerekre egyaránt vonatkozó általános elveket és az élelmiszerjogi szabályok általános követelményeit.

137. Ezzel szemben nem gondolom, hogy követhető lenne a Ferrari Mangimi példája, amikor azt állítja, hogy a kérdéses bánásmódbeli különbség nem igazolható.

138. Amint ugyanis arra – az e tekintetben a görög kormány által támogatott – Parlament és a Bizottság helyesen felhívja a figyelmet, pontosan a takarmányágazat az, amely a legutóbbi BSE- és dioxinválság előidézője volt, és amely tekintetében ennél fogva jelentősebb megszorítások és elővigyázatosság szükségeltetik.

139. Az élelmiszerekkel ellentétben ugyanis a takarmányok a tápláléklánc elején találhatók. Következésképpen, míg a valamely vállalat által gyártott vagy forgalmazott élelmiszerek fertőzése a szűk vásárlói kör egészségét károsítja, addig a takarmányágazatban előforduló válság hatványozottan áterjedhet az e takarmányt fogyasztó többi

36 – Lásd többek között a C-56/94. sz. SCAC-ügyben 1995. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-1769. o.) 27. pontját; a C-15/95. sz., EARL de Kerlast ügyben 1997. április 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-1961. o.) 35. pontját; a C-354/95. sz., National Farmers' Union és társai ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4559. o.) 61. pontját és a C-292/97. sz., Karlsson és társai ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2737. o.) 39. pontját.

állatra, majd pedig az ezen állatokból nyert összes termékre, potenciális károsító hatást jelentve a végső felhasználók igen nagy számára nézve.

C — Az irányelvnek az összetett takarmányokban felhasználható alapanyagok engedélyező listájának hiányában való alkalmazhatóságáról

140. Ez pontosan arra enged következtetni, hogy a takarmányokat illető szigorúbb szabályozás objektíve igazolt, és hogy következőképpen ebben az esetben a hátrányos megkülönböztetés nem merül fel.

143. A C-12/04. sz. ügyben előterjesztett harmadik kérdésével az olasz bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2002/2 irányelv alkalmazhatósága függ-e a takarmányokban felhasználható alapanyagokat saját egyedi nevükön feltüntető engedélyező lista elfogadásától, és hogy ilyen lista hiányában a tagállamok úgy hajtsák-e végre az irányelvet, hogy ezen anyagok felsorolásakor az alapanyag-kategória általános kereskedelmi elnevezését alkalmazzák.

141. Ezen okból úgy vélem, hogy az irányelv 1. cikke 1. pontja b) alpontjának és 4. pontjának rendelkezései nem sértik az egyenlő bánásmód elvét.

144. E kérdés előterjesztésével az olasz bíróság azt látszik vélelmezni, hogy a 2002/2 irányelv tizedik preambulumbekézése ezen irányelv alkalmazhatóságát ilyen lista elfogadásától teszi függővé, amelynek hiánya az új szabályozást objektíve alkalmazhatatlanná teszi. A Ferrari Mangimi és a spanyol kormány osztják ezt a nézetet.

142. Az irányelv érvényessége vizsgálatának végére jutva következőképpen azt indítványozom, hogy a Bíróság mondja ki, hogy:

— a 2002/2 irányelv 1. cikke 1. pontjának b) alpontja érvénytelen;

145. Az említett bíróság egyébiránt megjegyzi, hogy az irányelv által a címkén feltüntetni rendelt alapanyagoknak a saját egyedi nevükön való felsorolásával kapcsolatban előírt kötelezettségnek a belső jogba történő átültetésével az olasz hatóságok lehetővé teszik a gyártók számára, hogy a 281/63. sz. törvény XII. mellékletének A.

— ezt meghaladóan a kérdés megvizsgálása semmilyen olyan körülményt nem tárt fel, amely ezen irányelv érvényességét érintheti.

részeben található megnevezéseket alkalmaz-
zák, és hogy azok tekintetében, amelyek itt
nem találhatók meg, az említett melléklet B.
részében található megnevezéseket alkalmaz-
zák, amely megfelel a 2002/2 irányelv által
hatályon kívül helyezett 91/357 irányelv által
meghatározott alapanyagok általános kate-
góriáinak. A Ferrari Mangimi maga is
kifejtette ezen irányelv olasz jogba való
átültetésének e módjait, amelyeket azonban
helytelennek tartott.

146. E tekintetben először is emlékeztetni
kell a jelen indítványban a jogi háttér
kifejtésekor már felhozott néhány tényezőre
(lásd a fenti 8–16. pontot).

147. Ez alkalommal láttuk, hogy a haszon-
állatoknak szánt összetett takarmányokra
vonatkozó címkézési szabályokat eredetileg
a 90/44 irányelv harmonizálta a „rugalmas
feltüntetés” rendszerét követve, amelynek
értelmében a címkézésért felelős személy
választhatott többek között a felhasznált
alapanyagok egyedi nevének feltüntetése és
a vonatkozó kategória általános megnevezése
között (az 1. cikk 5. pontja).

148. A BSE- és a dioxinválság következtében
a jogalkotó a 2002/2 irányelv elfogadásával
szigorúbb szabályozást vezetett be, amely
előírja a fentebb megvizsgált mennyiségi
adatokon felül ezen alapanyagoknak a *saját
egyedi nevükön* való feltüntetését (a 79/373
irányelv 5c. cikkét módosító 1. cikk
4. pontja).

149. Következésképpen, a 2002/2 irányelv
hatályon kívül helyezte a 91/357 irányelvet,
amely meghatározta az összetett takarmá-
nyok megjelölésében felhasználható alap-
anyag-*kategóriákat* (lásd a tizenkettedik
preambulumbekezdést és a 2. cikket)³⁷.

150. Ugyanakkor emlékeztetni kell arra,
hogy a 2002/2 irányelv a tizedik preambu-
lumbekezdésben felhívta a Bizottságot, hogy
a Parlamenthez és a Tanácshoz nyújtson be
„egy megvalósíthatósági tanulmány alapján
2002. december 31-ig [...] jelentést [...],
amelyhez, a jelentés következtetéseiinek
figyelembevételével, megfelelő javaslatot csa-
tol egy engedélyező lista létrehozataláról”.

151. Ezen felhívásnak megfelelően a Bizott-
ság 2003. április 24-én benyújtotta jelentését,
amelyben azonban kimondta, hogy „engedé-
lyező lista” – vagyis „azon alapanyagok
kimerítő felsorolása, amelyek az értékelés
szerint az emberi és állati egészségre nézve
veszélytelennek tekinthetők, és ennél fogva a
takarmányban felhasználhatók” – felállítására
nem „döntő jelentőségű a takarmányok
biztonságának biztosítása tekintetében”. E
megfontolás alapján a Bizottság úgy határ-
ozott, hogy nem nyújt be ilyen értelmű
javaslatot.

37 – A kedvtelésből tartott állatokon kívüli állatok összetett
takarmányának címkézéséhez használható összetevők cso-
portjainak a megállapításáról szóló, 1991. június 13-i 91/357/
EGK bizottsági irányelv (HL L 193., 34. o.).

152. Minthogy ez így van, először is azt kell mondanom, hogy véleményem szerint az irányelv által előírt, a felhasznált alapanyagoknak a saját egyedi nevükön való feltüntetésére irányuló kötelezettség átültetése és alkalmazása nem függ az említett „engedélyező lista” megállapításától, és hogy a tagállamok e kötelezettséget nem teljesíthetik úgy, hogy a kérdéses megjelölés a kategória általános megnevezésével történik.

153. Elsősorban azzal ellentétben, amit az olasz bíróság vélelmez, és amint arra a Bizottság helyesen felhívta a figyelmet, sem az irányelv rendelkezéseiből, sem annak preambulumbekzdéseiből nem következik, a Bizottság jelentéséből pedig még kevésbé, hogy ezen irányelv belső jogba való átültetése vagy alkalmazása ilyen lista elfogadásától függene.

154. Amint azt a Parlament is hangsúlyozta, ezt a tényt megerősíti az irányelv által meghatározott kötelezettségek időrendi vizsgálata.

155. Amint azt láttuk ugyanis, a tizedik preambulumbekzdés, ami mint ilyen normatív értékkel nem rendelkezik, felkérte a Bizottságot, hogy megvalósíthatósági tanulmány alapján a „lista” kérdéséről nyújtson be legkésőbb *2002. december 31*-jéig jelentést a hozzá tartozó megfelelő javaslattal együtt. A 3. cikk (1) bekezdése az irányelv nemzeti jogba való átültetésére nyitva álló végső

határidőt *2003. március 6*-ában határozta meg. Az irányelvet végrehajtó nemzeti szabályozásokat *2003. november 6*-ától kellett alkalmazni.

156. Ugyanakkor, véleményem szerint logikátlan lenne úgy értékelni, hogy a jogalkotó azt írná elő, hogy az irányelvet legkésőbb *2003. március 6*-áig kell a nemzeti jogba átültetni, míg ezen irányelv alkalmazását olyan későbbi jogi aktus elfogadásától tenné függővé, amelynek – feltéve, hogy megvalósítható – a jogalkotási eljárása alig két hónappal azelőtt kezdődne meg, és amely tehát minden valószínűség szerint ezen időponton túlnyúlna. Más szavakkal, logikátlan lenne úgy tekinteni, hogy maga a jogalkotó szándékozott az egyik jogi aktusa tekintetében olyan feltételt meghatározni, amely gyakorlatilag megakadályozná a nemzeti jogba való ültetést és kvázi automatikus alkalmazhatatlanságot eredményezne.

157. Valójában nem feledjük el, hogy a *2002/2* irányelv, bár részletes, önmagában véve eredménykötelezettség megállapítására korlátozódik, amelynek teljesítése a tagállamok feladata az alkalmasnak ítélt eszközökkel és formákban.

158. Ebből a szempontból az irányelv előírta a takarmányban felhasznált alapanyagok saját egyedi nevükön való megjelölésének kötelezettségét. Ezt követően a tagállamok feladata annak meghatározása, hogy az egyes nemzeti jogrendekben ezt hogyan kell alkalmazni.

159. Bizonyára ez a feladat egyszerűbb lenne az egyedi megnevezések bizonyos közösségi szabályozása mellett, amelyre a tagállamok hivatkozhatnának. Sőt mi több, amint azt egyébként maga a Bizottság is elismerte, ez a szabályozás – jóllehet nem kell szükségszerűen a felhasználható anyagok kimerítő felsorolásához vezetnie – a vevők szélesebb körű védelmének biztosítása érdekében továbbra is kívánatos marad. A Bizottság, következésképpen, már az irányelv végrehajtásáról szóló, legkésőbb 2006. november 6-án benyújtandó új jelentése keretében (lásd az irányelv 1. cikke 6. pontját) átgondolná annak hasznosságát.

160. Ezen egységesítés hiányában azonban a tagállamok feladata a belső jogba való átültetés legmegfelelőbb eszközeinek meghatározása, míg esetlegesen figyelembe vehetik a Bizottság által az írásbeli észrevételeiben és a tárgyalás során javasoltakat (nem kimerítő jellegű nemzeti listák felállítása vagy az alapanyagok közismert egyedi megnevezésének használata).

161. Semmi esetre sem a Bíróság feladata annak megjelölése, hogy ezek közül mely eszköz a legjobb vagy a végrehajtás szempontjából a legegyszerűbb. Ellenkezőleg, a Bíróság kétségtelenül kizárhatja, hogy az egyedi megnevezés kötelezettségének a nemzeti jogba való átültetése az említett anyagok olyan listájának alkalmazásával lenne megvalósítható (amint az olasz bíróság azt tenni

látszik), amely átveszi a kereskedelmi kategóriák általános megnevezését, vagyis olyan rendszert követ, amelyet a közösségi jogalkotó a 91/357 irányelv hatályon kívül helyezésével kifejezetten kizárt.

162. A fenti megfontolásokra tekintettel úgy értékelem, hogy a 2002/2 irányelv nemzeti jogba való átültetése és alkalmazása, különösen ezen irányelv 1. cikkének 4. pontjában előírt, az összetett takarmányok összetételében megjelenő alapanyagok saját egyedi nevének feltüntetésére vonatkozó kötelezettség nem függ a takarmányban felhasználható alapanyagok listájának megállapításától.

163. Ezt a kötelezettséget a tagállamok nem teljesíthetik úgy, hogy ezen anyagok kereskedelmi kategóriái általános megnevezésének felsorolását alkalmazzák.

D — A vitatott érvényességű közösségi jogi aktust a nemzeti jogba átültető nemzeti rendelkezések alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó hatáskörnek a nemzeti közigazgatási szervekre való kiterjesztéséről

164. Végül második kérdésével a holland bíróság arra keresi a választ, hogy valamely tagállam közigazgatási szervei, akiket az

EK 234. cikk értelmében tehát bizonyosan nem lehet bíróságnak tekinteni, a vitatott érvényességű közösségi rendelkezések végrehajtása érdekében hozott nemzeti intézkedések alkalmazását felfüggeszthetik-e, ha egy másik tagállam bírósága már a Bíróságtól kérte, hogy fogaljon állást e rendelkezések érvényességét illetően.

165. A Nevedi véleménye szerint a kérdésre igenlő választ kell adni. Emlékeztet arra ugyanis, hogy a Bíróság a Fratelli Costanzo ügyben hozott ítéletben³⁸ már elismerte, hogy a nemzeti közigazgatási szervek ugyanúgy, mint a bíróságok, kötelesek a közvetlenül alkalmazandó irányelvekkel ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazását elhárítani, tehát anélkül, hogy az egyes személyeket bírósági eljárás hiábavaló megindítására köteleznék. Ez a megoldás – folytatja a Nevedi – a jelen ügyre is átvihető: amennyiben az ehhez megállapított feltételek teljesülnek, a nemzeti közigazgatási szerveknek is fel kell tudniuk függeszteni a vitatott érvényességű közösségi rendelkezéseket a nemzeti jogba átvittető intézkedések végrehajtását oly módon, hogy elkerülhető legyen az egyes személyeknek a bíróság előtti eljárás felesleges kezdeményezése és az ezzel járó minden jelentős költség.

166. Véleményem szerint ez a megoldás azonban nem fogadható el.

167. Elsősorban megjegyzem, hogy a nem megfelelő rendelkezések alkalmazásának elhárítása tekintetében a nemzeti közigazgatási szervekre háruló kötelezettség értelme nem a pergazdaságosság követelményében rejlik, hanem abban, hogy „[a közvetlenül alkalmazandó közösségi] rendelkezésekből folyó kötelezettségek a tagállamok valamenynyí szervére nézve kötelezőek”³⁹, legyenek azok bíróságok vagy közigazgatási szervek.

168. Ettől függetlenül azonban úgy vélem, hogy a Fratelli Costanzo ügyben hozott ítéletnek semmi jelentősége nincs a minket foglalkoztató kérdések megoldásában. Ebben az ügyben ugyanis arra keresték a választ, hogy a nemzeti közigazgatási szervek a bizonyosan érvényes közösségi rendelkezésekkel ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazását elháríthatják-e. Míg a jelen ügyben felmerülő kérdés ezzel szemben arra irányul, hogy a nemzeti közigazgatási szervek az érvénytelennek vélt közösségi rendelkezéseket a nemzeti jogba átvittető nemzeti rendelkezések végrehajtását felfüggeszthetik-e.

169. Így világos, hogy a minket foglalkoztató esetben a Fratelli Costanzo ügyben hozott ítéletet megalapozó, a közösségi jog teljes és egységes alkalmazása védelmének követelménye nem ad segítséget.

38 — A 103/88. sz. ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1839. o.).

39 — Ugyanott, a fent hivatkozott ítélet 30. pontja.

170. Nem ebből az ítéletből kell tehát kiindulni a holland bíróságnak adandó válasz érdekében, hanem inkább azokból a határozatokból – amelyeket ezt követően fogok megvizsgálni –, amelyekben a Bíróság elismerte a nemzeti bíróságok védelmi hatáskörét, amelyet a jelen esetben a közigazgatási hatóságokra is szeretnének kiterjeszteni⁴⁰.

171. Amint arra a holland kormány és a Bizottság helyesen felhívta a figyelmet, ezen ítéletből elsősorban az következik, hogy e hatáskörnek a nemzeti bíróságok részére való elismerése a Bíróságnak a közösségi intézmények jogi aktusainak törvényessége, illetve a közösségi jog egységes alkalmazásának elve feletti felügyelet monopóliumának „gyengítés”-ét jelenti⁴¹. Ez a hatáskör ugyanis valamely tagállami bíróság azon lehetőségét foglalja magába, hogy azon közösségi jogi aktus érvényességét ideiglenesen felülvizsgálja, amelyet a felfüggesztés esetén a tagállamban még ideiglenesen sem alkalmaznak.

172. Ezt a „gyengítés”-t, amint azt a görög kormány és a Bizottság hangsúlyozta, azonban két követelmény igazolja – egyik is, másik is alapvető.

40 – Lásd különösen a C-143/88. és C-92/89. sz., Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest ügyben 1991. február 21-én hozott ítéletet (EBHT 1991., I-415. o.) és a C-465/93. sz., Atlanta és társai ügyben 1995. november 9-én hozott ítéletet (EBHT 1995., I-3761. o.).

41 – A fent hivatkozott Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest ítélet 17. pontja, és a 314/85. sz., Foto-Frost ügyben 1987. október 22-én hozott ítélet (EBHT 1987., 4199. o.) 19. pontja.

173. Az első a jogalanyok teljes „bírósági jogvédelme”, mely megköveteli, hogy „bizonyos feltételek fennállása esetén [...] a felfüggesztés elrendelése révén az adott jogalany vonatkozásában időlegesen megszűnjön a [közösségi jogi aktus] hatálya”, amelynek érvényességét vitatja⁴².

174. A második követelmény a közösségi bírósági rendszer „koherenciájá”-ra vonatkozik, jobban mondva az „átmeneti védelmi rendszer”-re, amely azt kívánja meg, hogy „közösségi jog által [...] biztosított átmeneti védelem” ne változzon aszerint, hogy a Bíróság előtt közvetlenül támadnak meg valamely közösségi jogi aktust (amely esetben e védelmet az EK 242. cikk kifejezetten rögzíti), vagy a nemzeti bíróságok előtt vitatják ezen jogi aktus érvényességét; illetve ezen utóbbi esetben az említett védelem nem változhat aszerint, hogy „a nemzeti jog rendelkezéseinek a közösségi joggal való összeegyeztethetőségét vagy a másodlagos közösségi jogi aktusok érvényességét vitatják”⁴³.

175. Még ha ezek a követelmények igazolják is, a közösségi jogi aktus végrehajtása érdekében tett intézkedések végrehajtásának felfüggesztése, pontosan mivel a fent hivatkozott alapelveket érinti, a nemzeti bíróság által

42 – A fent hivatkozott Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest ügyben hozott ítélet 16. és 17. pontja.

43 – Ugyanott, 18–20. pont.

csakis pontosan meghatározott feltételek mellett rendelhető el. Különösen az szükséges, hogy:

— e bíróságnak komoly kétségei legyenek a közösségi jogi aktus érvényességét illetően, és – amennyiben a vitatott jogi aktus érvényességére vonatkozó kérdésről még nem fordultak a Bírósághoz – ő maga kérdést terjesszen elő;

— sürgős helyzetről legyen szó, és a felperest súlyos és helyrehozhatatlan kár fenyegetse; és végül

— a bíróság megfelelően figyelembe vegye a Közösség érdekeit azáltal, hogy adott esetben az ideiglenes intézkedéseket kérelmezőtől megfelelő biztosítékot – például óvadékot vagy letétet – követel⁴⁴.

176. Ugyanakkor, véleményem szerint, sem a fent említett ítélkezési gyakorlat által meghatározott követelmények, sem pedig a feltételek nem teljesülnek, amikor a szóban forgó hatóság közigazgatási szerv.

177. Különösen nem áll fenn a közösségi bírósági rendszer koherenciája biztosításának követelménye, amely az átmeneti védelmi hatáskörnek a nemzeti bíróságok számára is történő elismerését igazolja. Ezzel szemben ugyanis a közigazgatási hatóság nem teljesen pártatlanul és függetlenül hoz határozatot olyan ügyben, amely a közösségi eredetű jogok tiszteletben tartásának biztosítására irányul, és amely során kérdést lehet a Bíróság elé terjeszteni. Nem képezi tehát azon rendszer részét, amelyet a szerződés a közvetlen kereset és az előzetes döntéshozatalra utalás párhuzamos fennállására épített, és amelynek koherenciáját a Bíróság azáltal kívánta megőrizni, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásra kiterjesztette az olyan intézkedések meghozatalára vonatkozó hatáskört, amelyet a jogszabályok csakis a közvetlen keresetek esetére írtak elő.

178. Ugyanakkor, amint arra a holland és az olasz kormány, valamint a Bizottság helyesen hivatkozott, valamely közösségi jogi aktus végrehajtása érdekében hozott nemzeti rendelkezések felfüggesztésének feltételei nehezen egyeztethetők össze a közigazgatási hatóságok helyzetével és hatásköreivel.

179. Véleményem szerint különösen a jogalanyok számára súlyos és helyrehozhatatlan kár veszélyével kapcsolatos feltétel esetén kívánatos a független és pártatlan harmadik szerv mérlegelése, amelyet nem végezhet ugyanaz a hatóság, amely – mint a jelen ügyben is – a felfüggesztendő rendelkezéseket meghozta és ennélfogva szintén érdekelt lenne abban, hogy e rendelkezések alkalmazása érintetlen maradjon.

44 – Ugyanott, 22–33. pont.

180. Ugyanígy, a Közösség érdekei védelme érdekében megteendő intézkedések, különösen a letét, tipikusan bírósági intézkedések, amelyek tekintetében szokás szerint bírósági hatáskört tartanak fenn, mivel azok az egyének alanyi jogait érintik. Az ilyenfajta intézkedések hiányában ezeket az érdekeket nem lehetne megfelelően megvédeni és a Közösség elfogadhatatlan, többek között pénzügyi jellegű kockázatoknak lenne kitéve.

181. A fentiekben kifejtett okok alapján következésképpen úgy vélem, hogy valamely tagállam közigazgatási hatóságai nem rendelkeznek hatáskörrel a vitatott érvényességű közösségi rendelkezések végrehajtása érdekében hozott nemzeti intézkedések alkalmazásának ideiglenes felfüggesztésére, még akkor sem, ha egy másik tagállam bírósága kérte a Bíróságtól, hogy határozzon e rendelkezések érvényességéről.

V — Véggövetkeztetések

182. A fenti megfontolásokra tekintettel javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

— A C-453/03. sz. ügyben, a C-11/04. sz. ügyben (az első, második és harmadik kérdésről), a C-12/04. sz. ügyben (az első, második és negyedik kérdésről), illetve a C-194/04. sz. ügyben (az első kérdésről):

„1) Az összetett takarmányok forgalmazásáról szóló 79/373/EGK tanácsi irányelv módosításáról és a 91/357/EGK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. január 28-i 2002/2/EK parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkének 1. pontjának b) alpontja érvénytelen.

- 2) Ezt meghaladóan a kérdés megvizsgálása semmilyen olyan körülményt nem tárt fel, amely a 2002/2 irányelv érvényességét érintené.”

— A C-12/04. sz. ügyben (a harmadik kérdéstről):

„A 2002/2 irányelv nemzeti jogba való átültetése és alkalmazása, különösen ezen irányelv 1. cikkének 4. pontjában előírt, az összetett takarmányok összetételében megjelenő alapanyagok saját egyedi nevének feltüntetésére vonatkozó kötelezettség nem függ a takarmányban felhasználható alapanyagok listájának megállapításától.

Ezt a kötelezettséget a tagállamok nem teljesíthetik úgy, hogy ezen anyagok kereskedelmi kategóriái általános megnevezésének felsorolását alkalmazzák.”

— A C-194/04. sz. ügyben (a második kérdéstről):

„Valamely tagállam közigazgatási hatóságai nem rendelkeznek hatáskörrel a vitatott érvényességű közösségi rendelkezések végrehajtása érdekében hozott nemzeti intézkedések alkalmazásának ideiglenes felfüggesztésére, még akkor sem, ha egy másik tagállam bírósága kérte a Bíróságtól, hogy határozzon e rendelkezések érvényességéről.”