

GENERALINIO ADVOKATO
ANTONIO TIZZANO IŠVADA,
pateikta 2005 m. balandžio 7 d.¹

1. Trijų valstybių narių teismai (*High Court of Justice, Queen's Bench Division* (Jungtinė Karalystė), *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) (Italija) ir *Rechtbank te 's-Gravenhage* (Apygardos teismas, Haga) (Nyderlandai) skirtingomis nutartimis² prašo Teisingumo Teismo pateikti sprendimą pagal EB 234 straipsnį dėl 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/2/EB, iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 79/373/EEB dėl kombinuotųjų pašarų apyvartos ir panaikinančios Komisijos direktyvą 91/357/EEB (toliau – Direktyva 2002/2 arba Direktyva)³, galiojimo.

grindinei teisei į nuosavybę. *Consiglio di Stato* Teisingumo Teismo taip pat klausia dėl Direktyvos galiojimo atsargumo ir nediskriminavimo principų aspektu, o *Rechtbank te 's-Gravenhage* šiuo atžvilgiu taip pat nurodė laisvės verstis profesine veikla principą.

2. Konkrečiaiariant, visi šie teismai siekia išsiaiškinti, ar dėl to, kad nustato pašarų gamintojams pareigą etiketėje arba vartotojų pageidavimu nurodyti jų produktuose panaudotų pašarinių žaliavų kiekį, Direktyva 2002/2 yra negaliojanti, nes priimta neteisingu teisiniu pagrindu arba todėl, kad ji prieštarauja proporcingumo principui ir pa-

3. Pagaliau *Consiglio di Stato* ir *Rechtbank te 's-Gravenhage* taip pat iškėlė kelis klausimus dėl aiškinimo. Pirmasis, konkrečiai nurodydamas Direktyvą, klausia, ar ji taikytina, nesant tinkamo sąrašo, nurodančio pašarines žaliavas, kurios gali būti naudojamos kombinuotuosiuose pašaruose; *Rechtbank* klausia, ar apskritai nacionalinės administracinės valdžios institucijos, kaip ir teisminės institucijos, gali laikinai sustabdyti vidaus taisyklių, įgyvendinančių ginčytino galiojimo Bendrijos nuostatas, taikymą.

1 – Originalo kalba: italų.

2 – 2003 m. spalio 6 d. *High Court of Justice, Queen's Bench Division* (Jungtinė Karalystė), 2003 m. gruodžio 11 d. *Consiglio di Stato* (Italija) ir 2004 m. balandžio 22 d. *Rechtbank te 's-Gravenhage* (Nyderlandai) nutartis.

3 – OL L 63, p. 23.

I — Bendrijos teisės aktai

su labiausiai sveikatą pakertančiomis ligomis skatinant jų priežasčių, plitimo ir profilaktikos tyrimus, taip pat skleidžiant informaciją ir plėtojant švietimą sveikatos klausimais.

A — EB 152 straipsnis

<...>

4. Iki Amsterdamo sutarties su bendra žemės ūkio politika susijusios priemonės, kuriomis taip pat buvo siekiama apsaugoti visuomenės sveikatą, turėjo būti priimanamos pagal konsultacijų procedūrą EB 37 straipsnio pagrindu.

4. Taryba, spręsdama 251 straipsnyje nustatyta tvarka ir pasikonsultavusi su Ekonominės ir socialinių reikalų komitetu bei Regionų komitetu, šiame straipsnyje nurodytų tikslų padeda siekti imdamasi:

5. Įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai, kai kurios iš šių priemonių gali būti grindžiamos EB 152 straipsniu, kuris po padarytų pakeitimų numato, kad:

<...>

„1. Žmonių sveikatos aukšto lygio apsauga užtikrinama nustatant ir įgyvendinant visas Bendrijos politikos ir veiklos kryptis.

b) nukrypstant nuo 37 straipsnio – priemonių veterinarijos ir fitosanitarijos srityse, kuriomis tiesiogiai siekiama⁴ apsaugoti visuomenės sveikatą;

Bendrija, savo veikla papildydama valstybių narių politiką, siekia gerinti visuomenės sveikatą, užkirsti kelią žmonių negalavimams ir ligoms bei pašalinti pavojaus žmonių sveikatai šaltinius. Tokia veikla apima kovą

<...>“

4 — Ši išnaša aktuali tik išvados tekstui italų kalba.

B — *Bendrijos teisės aktai dėl gyvulių kombinuotųjų pašarų ženklavimo etiketėmis ir Direktyva 2002/2/EB*

6. Gyvulių kombinuotųjų pašarų gamybą ir prekybą jais reglamentuoja 1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyva 79/373/EEB (toliau – Direktyva 79/373)⁵.

7. Ši direktyva daug kartų keista įvairiomis direktyvomis, ypač susijusiomis su produkcijai skirtų gyvulių kombinuotųjų pašarų ženklavimu etiketėmis, o tai šiuo atveju labiausiai domina.

8. Šiuo atžvilgiu pirmasis pakeitimas padarytas Direktyva 90/44/EB (toliau – Direktyva 90/44)⁶. Šioje direktyvoje ženklavimo etiketėmis reikalavimai suderinti atsižvelgiant į „lankstaus deklaravimo“ sistemą (preambulės aštunta konstatuojamoji dalis), pagal kurią už ženklavinimą etiketėmis atsakingas asmuo turi išvardyti panaudotas pašarines žaliavas mažėjančia tvarka pagal svorį, tačiau jis neprivalo nurodyti jų kiekio. Šis asmuo taip pat galėjo pasirinkti tokias žaliavas žymėti jų konkrečiais pavadinimais arba bendru kategorijos, kuriai jos priklauso, pavadinimu (1 straipsnio 5 dalis).

9. Galvijų spongiforminės encefalopatijos (toliau – GSE) ir dioksino krizės priverstė teisės aktų leidėją atsakyti pirmiau paminėtos sistemos ir Direktyvoje 2002/2, kuri buvo priimta EB 152 straipsnio 4 dalies b punkto pagrindu, nustatyti griežtesnę „atvirosios deklaracijos“ formulę.

10. Anot teisės aktų leidėjo, šios krizės parodė, kad esamų nuostatų nepakanka ir „kad reikia nurodyti išsamesnę kokybinę ir kiekybinę informaciją apie <...> kombinuotųjų pašarų sudėtį“ (preambulės ketvirta konstatuojamoji dalis). Tokios nuorodos, ypač kiekybinės, be to, kad „yra svarbus informacijos šaltinis gyvulių augintojams“ (preambulės aštunta konstatuojamoji dalis), anot teisės aktų leidėjo, taip pat „naudingos visuomenės sveikatai“, nes „gali padėti užtikrinti galimybę atsekti konkrečias partijas, iš kurių buvo paimtos pašarinės žaliavos, kurios galėjo būti užterštos“. Ši informacija taip pat leidžia „išvengti atvejų, kai tenka sunaikinti didelio pavojaus visuomenės sveikatai nekeliančius maisto produktus“ (preambulės penkta konstatuojamoji dalis).

11. Taigi Direktyvos 2002/2 1 straipsnio 1 dalies a punktas, kuris iš dalies keičia Direktyvos 79/373 5 straipsnio 1 dalies j punktą, numato, kad ženklinant etiketėmis dabar taip pat turi būti nurodytas:

„partijos numeris“.

5 — Direktyva dėl prekybos kombinuotaisiais pašarais (OL L 86, p. 30).

6 — 1990 m. sausio 22 d. Tarybos direktyva, iš dalies keičianti Direktyvą 79/373/EEB dėl prekybos kombinuotaisiais pašarais (OL L 27, p. 35).

12. Be to, 1 straipsnio 1 dalies b punktas, kuris iš dalies keičia Direktyvos 79/373 5 straipsnio 1 dalies l punktą, numato, kad ženklinant etiketėmis turi būti nurodyta ir ši informacija:

„jei tai kombinuotieji pašarai, kurie nėra skirti naminiams gyvūnėliams, įrašas: „tikslus duomenis apie šiuose pašaruose panaudotų pašarinių medžiagų masę procentais galima gauti: ...“ (nurodyti asmens, atsakingo už šioje dalyje minimus duomenis, pavardę ar firmos pavadinimą, adresą arba buveinės adresą, telefoną bei elektroninio pašto adresą). Ši informacija pateikiama vartotojui pageidaujant“.

13. 1 straipsnio 4 dalis, kuri iš dalies pakeičia Direktyvos 73/373 5c straipsnį, numato, kad:

„1. Visos pašarinės žaliavos, panaudotos kombinuotiesiems pašarams paruošti, išvardijamos nurodant konkrečius jų pavadinimus.

2. Kombinuotiesiems pašarams skirtų pašarinių žaliavų sąrašas sudaromas laikantis tokių taisyklių:

a) jei kombinuotieji pašarai skirti gyvūnams, kurie nėra naminiai gyvūnėliai:

i) pateikiamas pašarinių žaliavų, panaudotų pašarams paruošti, sąrašas, kuriame žaliavos surašomos eilės tvarka pagal mažėjančią procentinę masės dalį pašaruose;

ii) nurodant minėtąsias procentines dalis, leidžiamas $\pm 15\%$ nuokrypis nuo deklaruojamosios vertės;

<...>“

14. Pagaliau 1 straipsnio 5 dalis, kuri į Direktyvos 79/373 12 straipsnį įterpia antrąją pastraipą, numato, jog:

„(Valstybės narės) nustato, kad kombinuotųjų pašarų gamintojai būtų įpareigojami valdžios institucijoms, atsakingoms už oficialių patikrinimų organizavimą pareikalavus, pateikti joms visus dokumentus, susijusius su pašarų, numatytų išleisti į apyvartą, sudėtimi, kurie leistų patikrinti, ar etiketėse pateikta tiksli informacija.“

15. Baigiant, kadangi šiame kontekste tai gali būti svarbu, reikėtų pažymėti, kad, be paminėtų nuostatų, Direktyvos 2002/2 preambulės dešimtoje konstatuojamojoje dalyje nurodoma, jog „vadovaudamasi galimybių studija, Komisija iki 2002 m. gruodžio 31 d. pateikia Europos Parlamentui ir Tarybai ataskaitą ir atitinkamą pasiūlymą dėl leistinių medžiagų sąrašo sudarymo atsižvelgdama į ataskaitos išvadas“.

paminėti 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 178/2002, nustatantį maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantį Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantį su maisto saugos klausimais susijusias procedūras⁸.

18. Šio reglamento 3 straipsnio 15 punktą apibrėžia, kad:

16. Vykdydama šį reikalavimą, 2003 m. balandžio 24 d. Komisija pateikė ataskaitą (KOM (2003) 178), tačiau joje nurodė, kad „leistinių medžiagų sąrašo“, t. y. „išsamaus žaliavų, kurios pagal įvertinimą laikomos saugiomis žmonių bei gyvulių sveikatai ir todėl gali būti naudojamos gyvulių pašaruose, sąrašo“, parengimas „neprisidėtų prie pašarų saugumo“. Padariusi šią išvadą, Komisija nusprendė pasiūlymo šiuo atžvilgiu neteikti⁷.

„atsekamumas – tai galėjimas visuose gamybos, perdirbimo ir paskirstymo etapuose surasti arba atsekti maisto produktą, pašarą, maistui skirtą gyvūną arba į maistą ar pašarą skirtą ar numatytą dėti medžiagą“.

Reglamentas (EB) Nr. 178/2002

19. Be to, 7 straipsnio 1 dalis, kuri reglamentuoja atsargumo principą, numato, kad:

17. Nors jis ir nėra tiesiogiai susijęs su išvadomis šiose bylose, čia taip pat reikėtų

„Ypatingomis aplinkybėmis, kai, įvertinus turimą informaciją, yra nustatoma kenks-

⁷ – 2003 m. balandžio 24 d. Komisijos ataskaita dėl leistinių pašarinių žaliavų sąrašo galimybes.

⁸ – OL L 31, p. 1.

mingo poveikio sveikatai galimybė, tačiau mokslas abejoja, laukiant tolesnės išsamesniam rizikos įvertinimui reikalingos mokslinės informacijos, gali būti priimtoms laikinosios rizikos valdymo priemonės, užtikrinančios Bendrijos pasirinktą aukštą sveikatos apsaugos lygį.“

tu (Žemės ir miškų ūkio politikos ministro įsakymu), papildančiu ir pakeičiančiu 1963 m. vasario 15 d. Įstatymo Nr. 281, reglamentuojančio pašarų paruošimą ir prekybą, priedus, priimtu perkeliant 2002 m. sausio 28 d. Direktyvą 2002/2/EB (toliau – Italijos įsakymas)¹¹,

II — Nacionalinės teisės aktai

- Nyderlanduose 2003 m. balandžio 11 d. *Verordening* (nuostatais) Nr. PDV-25 (toliau – Nyderlandų nuostatai)¹², kurie iš dalies pakeičia 2003 m. nuostatus dėl gyvulių pašarų (*Verordening PDV diervoeders 2003*).

20. Direktyva 2002/2 buvo perkelta:

III — Faktai ir procesas

- Jungtinėje Karalystėje 2003 m. Pašarų nuostatais (mėginių ėmimas ir analizė) ir Pašarų nuostatais (taikymas) (pakeitimas) (Anglija) (toliau – Anglijos nuostatai)⁹, kurie iš dalies pakeitė 2000 m. Pašarų nuostatus¹⁰,

Byloje C-453/03

- Italijoje 2003 m. birželio 25 d. *Ministro delle Politiche agricole e forestali* dekretu

21. 2003 m. rugsėjo 8 d. ieškiniu *ABNA Ltd, Denis Brinicombe* (bendrija), *BOCM Pauls Ltd, Devenish Nutrition Ltd, Nutrition Services (International) Ltd* ir *Primary Diets Ltd* (toliau kartu vadinamos *ABNA*), kurios visos

9 — SI 2003/1503.

10 — SI 2000/2481.

11 — GURI, Nr. 181, 2003 m. rugpjūčio 6 d.

12 — *PDO-blad*, Nr. 42, 2003 m. birželio 27 d.

yra bendrovės, užsiimančios gyvulių kombinuotųjų pašarų gamyba, *High Court of Justice* užginčijo Anglijos nuostatus, įgyvendinančius Direktyvą 2002/2.

c) proporcingumo principo pažeidimo?“

22. Rimtai suabejojęs Direktyvos 2002/2 1 straipsnio 1 punkto b papunkčio bei 1 straipsnio 4 punkto galiojimu ir manydamas, kad atitinkamų nacionalinės teisės nuostatų, kurios įgyvendina šią direktyvą, taikymas galėtų *ABNA* padaryti sunkią ir nepataisomą žalą, *High Court of Justice* nusprendė sustabdyti šių nuostatų taikymą ir paprašyti Teisingumo Teismo sprendimo šiuo klausimu:

23. Pradėtame procese rašytines pastabas pateikė *ABNA*, Jungtinės Karalystės, Prancūzijos, Graikijos, Ispanijos ir Nyderlandų vyriausybės bei Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija.

Sujungtos bylos C-11/04 ir C-12/04

Byla C-11/04

„Ar Direktyvos 2002/2 1 straipsnio 1 punkto b papunkčio ir (arba) 1 straipsnio 4 punkto nuostatos, kuriomis iš dalies pakeičiamas Direktyvos 79/373 5c straipsnio 2 dalies a papunktis, yra niekinės dėl:

a) EB 152 straipsnio 4 dalies b punkte nurodyto teisinio pagrindo nebuvimo;

24. 2003 m. rugsėjo 17 d. pateiktu ieškiniu *Fratelli Martini & C. Spa* ir *Cargill srl* (toliau kartu vadinamos *Fratelli Martini*), kurios taip pat yra bendrovės, veikiančios pašarų gamybos sektoriuje, *Tribunale Amministrativo del Lazio* (Lazio administracinis teismas, toliau – *Tribunale*) užginčijo Italijos įsakymą, kuris perkėlė Direktyvą 2002/2, prašydamos šį įsakymą, kurio taikymas laikinai sustabdytas, panaikinti, nes jis neatitinka Bendrijos ir nacionalinės teisės.

b) pagrindinės teisės į nuosavybę pažeidimo;

25. *Tribunale* prašymą dėl laikinųjų apsaugos priemonių atmetė. Todėl dėl nutarties,

kuria atmetas prašymas, buvo paduotas apeliacinis skundas *Consiglio di Stato*.

26. Kadangi *Consiglio di Stato* – panašiai kaip Anglijos *High Court of Justice* – rimtai suabejojo Direktyvos 2002/2 galiojimu, ypač dėl to, kad ji nustato išsamios kiekybinės informacijos reikalavimą ir augalinės kilmės pašarų, kuriuos *Consiglio di Stato* laikė nekeliančiais grėsmės visuomenės sveikatai, atžvilgiu, 2003 m. lapkričio 11 d. Nutartimi jis sustabdė ginčijamų nacionalinių nuostatų taikymą. Tuomet atskiru aktu jis Teisingumo Teismui pateikė šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar EB 152 straipsnio 4 dalies b punktas turi būti aiškinamas taip, kad jis gali būti tinkamas ženklinimo srityje priimamų nuostatų, numatytų Direktyvoje 2002/2/EB, teisinis pagrindas, kai kalbama apie augalinės kilmės pašarų ženklinimą?

ryšio tarp panaudotų pašarinių žaliavų kiekio ir galimo ligos pavojaus, ir bet kuriuo atveju ar ji pateisinama proporcingumo principo požiūriu, kiek pašarų gamintojams nustatytos pareigos informuoti viešosios valdžios institucijas, kurios privalo tai laikyti paslapyje ir yra kompetentingos atlikti sveikatos apsaugos patikrinimus, laikomos nepakankamomis, kad būtų pasiekti priemonė siekiami visuomenės sveikatos apsaugos tikslai, nors ši direktyva nustato bendrą pareigos augalinės kilmės pašarų etiketėse nurodyti panaudotų pašarinių žaliavų kiekį procentinėmis dalimis reglamentavimą?

3. Ar Direktyva 2002/2/EB, kiek ji neatitinka proporcingumo principo, pažeidžia valstybių narių piliečiams pripažįstamą pagrindinę teisę į nuosavybę?“

Byla C-12/04

2. Ar Direktyva 2002/2/EB, taikytina ir augalinės kilmės pašarams, pateisinama pagal atsargumo principą, kiek ji nustato pareigą tiksliai nurodyti kombinuotuosius pašarus sudarančias pašarines žaliavas, nesant moksliniais tyrimais paremtos pavojų analizės, kuri nustato šią atsargumo priemonę dėl galimo

27. Atskirais ieškiniais *Ferrari Mangimi srl* ir *Associazione nazionale produttori alimenti*

zootechnici (ASSALZOO) (toliau kartu vadinamos *Ferrari Mangini*) Italijos įsakymą ginčijo *Tribunale Amministrativo del Lazio*, taip pat prašydamos šią nuostatą panaikinti iš dalies sustabdžius jos taikymą.

28. Kaip ir pirmųjų ieškovių byloje, prašymą dėl laikinųjų apsaugos priemonių *Tribunale Amministrativo del Lazio* atmetė. Šioje byloje ieškovės jų prašymą atmetančią nutartį apeliacine tvarka taip pat apskundė *Consiglio di Stato*, kuris, sustabdęs ginčijamo įsakymo taikymą, pagal EB 234 straipsnį Teisingumo Teismui pateikė panašius prejudicinius klausimus dėl Direktyvos 2002/2 galiojimo, taip pat klausimą dėl aiškinimo, kurie visi suformuluoti taip:

„1. Ar EB 152 straipsnio 4 dalies b punktas turi būti aiškinamas taip, kad jis yra tinkamas ženklavimo srityje priimamų nuostatų, numatytų Direktyvoje 2002/2/EB, teisinis pagrindas, kai kalbama apie augalinės kilmės pašarų ženklimą?

2. Ar Direktyva 2002/2/EB, taikytina ir augalinės kilmės pašarams, pateisinama pagal atsargumo principą, kiek ji nustato pareigą tiksliai nurodyti kombinuotuosius pašarus sudarančias pašarines žaliavas, nesant moksliniais tyrimais paremtos pavojų analizės, kuri nustato

šią atsargumo priemonę dėl galimo ryšio tarp panaudotų pašarinių žaliavų kiekio ir galimo ligos pavojaus, ir bet kuriuo atveju ar ji pateisinama proporcingumo principo požiūriu, kiek pašarų gamintojams nustatytos pareigos informuoti viešosios valdžios institucijas, kurios privalo tai laikyti paslapyje ir yra kompetentingos atlikti sveikatos apsaugos patikrinimus, laikomos nepakankamomis, kad būtų pasiekti šia priemone siekiami visuomenės sveikatos apsaugos tikslai, nors ši direktyva nustato bendrą pareigos augalinės kilmės pašarų etiketėse nurodyti panaudotų pašarinių žaliavų kiekį procentinėmis dalimis reglamentavimą?

3. Ar Direktyva 2002/2/EB turi būti aiškinama taip, kad jos taikymas ir todėl jos veiksmingumas priklauso nuo leistinų konkrečių pašarinių žaliavų pavadinimų sąrašo patvirtinimo, kaip tai yra numatyta preambulės dešimtoje konstatuojamojoje dalyje ir 2003 m. balandžio 24 d. Komisijos ataskaitoje (KOM (2003) 178), ar direktyva valstybėse narėse turi būti taikoma iki joje numatyto leistinų pašarinių žaliavų sąrašo patvirtinimo,

išvardijant kombinuotuosius pašarus sudarančias pašarines žaliavas nurodant jų pavadinimus ir bendrus jų komercinių kategorijų apibūdinimus?

Byloje C-194/04

4. Ar Direktyva 2002/2/EB turi būti laikoma neteisėta dėl vienodo požiūrio ir nediskriminavimo pašarų gamintojų atžvilgiu, palyginti su maitinimuisi skirtu maisto gamintojais, principo pažeidimo tiek, kiek pašarų gamintojams taikoma tvarka, pagal kurią yra privaloma nurodyti kombinuotuosius pašarus sudarančių pašarinių žaliavų kiekius?“

31. Procese Nyderlanduose besibylinėjančios šalys yra *Productschap Diervoeder* (toliau – *Productschap*) ir *Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi* (Nyderlandų gyvulių kombinuotųjų pašarų pramonės asociacija) (toliau – *Nevedi*).

32. *Productschap* yra Nyderlandų viešojo įstaiga, įgaliota priimti nuostatus dėl gyvulių pašarų; tačiau, kad jie galiotų, tokie nuostatai turi būti patvirtinti Nyderlandų žemės ūkio, gamtos ir žvejybos ministro (toliau – Ministras).

Procesas Teisingumo Teisme

29. 2004 m. kovo 25 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi bylos C-11/04 ir C-12/04 buvo sujungtos rašytinės ir žodinės proceso dalies bei sprendimo priėmimo tikslais.

30. Rašytines pastabas pateikė *Fratelli Martini*, *Ferrari Mangimi*, Graikijos ir Ispanijos vyriausybės bei Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija.

33. Savo tinkamai Ministro patvirtintais nuostatais *Productschap* per nustatytą laikotarpį perkėlė Direktyvą 2002/2 ir priėjo prie išvados, kad direktyva yra niekinė. Dėl šios priežasties ji parengė naujus nuostatus, skirtus panaikinti jau galiojančiuosius.

34. Tačiau naujieji nuostatai nebuvo Ministro tinkamai patvirtinti, nes jis nurodė, jog vien tik administracinis direktyvą įgyvendinančių taisyklių taikymo sustabdymas prieštarautų Bendrijos teisei, kuri tokią teisę išskirtinai suteikia nacionalinėms teisinėms institucijoms.

35. Kadangi valdžios institucijos tokios teisės tiesiogiai nebuvo suteikusios, *Nevedi* kreipėsi į *Rechtbank te 's-Gravenhage* dėl *Productschap* nuostatų taikymo sustabdymo.

a punktas, nustatantys procentinių dalių nurodymą, yra niekiniai dėl:

a) teisinio pagrindo nurodytame EB 152 straipsnio 4 dalies b punkte nebuvimo;

36. *Rechtbank* nusprendė, kad direktyvoje numatyta pareiga nurodyti pašaruose panaudotų pašarinių žaliavų svorį procentais neturi, kaip reikalauja EB 152 straipsnis, jokio tiesioginio ryšio su visuomenės sveikatos apsauga ir verčia gamintojus atskleisti savo konkurentams konfidencialią informaciją, kuri svarbi jų komercinėje veikloje.

b) tokių pagrindinių teisių, kaip antai teisė į nuosavybę ir teisė laisvai verstis profesine veikla, pažeidimo;

37. Šiuo pagrindu ir taip pat atsižvelgdamas į Anglijos *High Court* jau pateiktą klausimą dėl galiojimo, *Rechtbank* patenkino prašymą dėl taikymo sustabdymo ir pagal EB 234 straipsnį pateikė Teisingumo Teismui šiuos preiudicinius klausimus:

c) proporcingumo principo pažeidimo?

„1. Ar Direktyvos 2002/2 1 straipsnio 1 punkto b papunktis ir (arba) 1 straipsnio 4 punktas, kuriais iš dalies keičiamas Direktyvos 79/373 5c straipsnio 2 dalies

2. Ar kompetentingos kitų valstybių narių nacionalinės valdžios institucijos be teismo įsikišimo gali taip pat sustabdyti ginčijamo akto taikymą, kol Teisingumo Teismas nuspręs dėl jo galiojimo, jei yra patenkintos visos sąlygos, kad kitos valstybės narės teismas galėtų sustabdyti ginčijamo Europos institucijų teisės akto taikymą, ypač jei klausimą dėl šio ginčijamo teisės akto galiojimo Teisingumo Teismui jau yra pateikęs kitos valstybės narės teismas?“

38. Pradėtoje byloje rašytines pastabas pateikė *Nevedi*, Nyderlandų, Graikijos ir Italijos vyriausybės bei Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija.

39. Šioje byloje ir bylose C-453/03, C-11/04 bei C-12/04 jungtinis posėdis įvyko 2004 m. lapkričio 30 d., jame dalyvavo *ABNA*, *Fratelli Martini*, *Ferrari Mangimi*, *Nevedi* (toliau taip pat kartu vadinamos „ieškovėmis pagrindinėje byloje“), Italijos, Danijos, Prancūzijos, Graikijos, Ispanijos ir Nyderlandų vyriausybės bei Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija.

IV — Teisinė analizė

40. Kaip matyti, pirmiau aprašytose bylose iš esmės keliama trys klausimai.

41. Pagrindinis klausimas yra susijęs su galiojimu Direktyvos 2002/2 1 straipsnio 1 punkto b papunkčio ir 1 straipsnio 4 punk-

to, pagal kuriuos produkcijai skirtų gyvulių kombinuotųjų pašarų gamintojai turi:

- etiketėje išvardyti panaudotas pašarines žaliavas su 15 % nuokrypiu nurodant kiekvienos iš jų procentinę visų pašarinių žaliavų masės dalį (1 straipsnio 4 punktas),
- vartotojams pageidaujant pranešti jiems tikslią kiekvienos panaudotos pašarinės žaliavos procentinę masės dalį pašaruose (1 straipsnio 1 punkto b papunktis).

42. Nacionalinių teismų manymu, šios nuostatos galėjo būti priimtose pasiremęs neteisingu teisiniu pagrindu (EB 152 straipsnio 4 dalies b punktu, o ne EB 37 straipsniu), ir jos gali pažeisti pagrindines nuosavybės teises bei laisvę verstis profesine veikla, be to, proporcingumo principą, atsargumo principą ir nediskriminavimo principą.

43. Kaip jau minėjau, byloje C-12/04 *Consiglio di Stato* šalia pagrindinio klausimo pateikė klausimą dėl aiškinimo: ar galima Direktyvą 2002/2 taikyti nesant leistinų pašarinių žaliavų, kurios gali būti naudojamos gyvulių kombinuotuose pašaruose, sąrašo.

44. Trečiasis klausimas taip pat susijęs su aiškinimu. Šiuo klausimu Nyderlandų *Rechtbank* apskritai klausia, ar valstybės narės administracinės valdžios institucijos gali sustabdyti taisyklių, įgyvendinančių ginčytino galiojimo Bendrijos priemonę, taikymą tuo atveju, kai kitos valstybės narės teismas jau yra šiuo atžvilgiu pateikęs prejudicinį klausimą dėl galiojimo.

teismas tinkamai nenurodė pagrindinėje byloje nagrinėtų faktinių aplinkybių ir teisinių nuostatų bei tinkamai nepaaiškino, kodėl jis abejoja direktyvos galiojimu.

48. Tačiau, mano manymu, tokia kritika kvepia perdėtu formalizmu.

45. Kadangi pagrindinis klausimas yra iš esmės bendras, išnagrinėsiu jį bendrai visoms trims bylų grupėms ir tuomet išnagrinėsiu kitas šiose bylose iškeltas problemas pirmiau išdėstyta tvarka.

49. Šiuo atžvilgiu pažymėčiau, jog tam, kad būtų galima nustatyti, ar nutartis dėl kreipimosi pakankamai „apibūdina pateikiamų klausimų faktines aplinkybes bei teises nuostatas“¹³ ir todėl yra priimtina, turėtų būti atliekamas tik funkcinis vertinimas, tai yra vertinimas nesileidžiant į kiekybinius ar formalius svarstymus, bet akcentuojant prejudicinio kreipimosi procedūros tikslą ir struktūrą.

46. Tačiau visų pirma apsvarstysiu byloje C-194/04 Teisingumo Teismui pateiktų klausimų priimtinumą, kurį savo rašytinėse pastabose ginčijo Parlamentas, Taryba ir Komisija.

50. Kitaip tariant, svarbiau yra ne tiek įvertinti nutartyje esančios informacijos kiekį ar tai, kaip besikreipiantysis teismas ją pateikia, kiek nustatyti, ar ši informacija leidžia, viena vertus, Teisingumo Teismui

A — *Byloje C-194/04 pateiktų klausimų priimtinumą*

47. Pastabas pateikusios institucijos pirmiausia tvirtina, kad *Rechtbank* pateikti klausimai yra nepriimtini, nes, jų manymu,

13 — 1993 m. sausio 26 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Telemarsicabruzzo ir kt.* (sujungtos bylos C-320/90–C-322/90, Rink. p. I-393, 6 punktas); 1998 m. liepos 14 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rink. p. I-4301, 69 punktas); 1998 m. liepos 14 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Betatti* (C-341/95, Rink. p. I-4355, 67 punktas) ir 1999 m. rugsėjo 21 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Brentjens* (sujungtos bylos C-115/97–C-117/97, Rink. p. I-6025, 38 punktas).

„naudingai atsakyti“ nacionaliniam teismui ir, kita vertus, „valstybių narių vyriausybėms bei kitoms suinteresuotosioms šalims pateikti pastabas pagal Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnį“¹⁴.

51. Išdėstęs pagrindines teises nuostatas, *Rechtbank* savo nutartyje nurodė, kad *Nevedi* ginčijo Direktyvą 2002/2 perkeliančios *Productschap* nuostatus ir kad pats *Rechtbank* rimtai abejoja dėl šios direktyvos tam tikrų nuostatų galiojimo.

52. *Rechtbank* taip pat nurodo šių abejonių priežastis. Jis tai daro iš dalies tiesiogiai, paaiškindamas, kad, jo manymu, ginčijamos nuostatos neturi, kaip reikalauja EB 152 straipsnis, tiesioginio ryšio su visuomenės sveikata ir kad prieštaraujamos teisei į nuosavybę bei laisvei verstis profesine veikla jos reikalauja, kad pašarų gamintojai savo konkurentams atskleistų svarbią konfidencialią informaciją. Iš dalies *Rechtbank* taip pat netiesiogiai išdėsto šias abejones, nurodydamas, ypač dėl proporcingumo klausimo, išsamesnius Anglijos *High Court* nutartyje esančius pagrindus.

53. Man atrodo, kad *Rechtbank* taip tinkamai nurodė keliamų klausimų pagrindines teises nuostatas ir faktines aplinkybes bei pakankamai išsamiai paaiškino savo kreipimosi į Teisingumo Teismą priežastis. Ši informacija suinteresuotosioms šalims, įskaitant šioje byloje pastabas pateikusias institucijas, leido, kaip ir kitose susijusiose bylose, pateikti savo pastabas dėl užduotų klausimų, į kuriuos, mano manymu, Teisingumo Teismas galėtų tikslingai atsakyti.

54. Dėl šių priežasčių manau, kad *Rechtbank te 's-Gravenhage* nutartis yra priimtina ir, kaip ir *High Court* bei *Consiglio di Stato* nutartys, nuspelno Teisingumo Teismo atsakymo.

B — Direktyvos galiojimas

55. Kaip jau minėta, nagrinėjamosiose bylose reikalinga konkrečiai tikrinti Direktyvos 2002/2, kurią Europos Parlamentas ir Taryba priėmė 152 straipsnio 4 dalies b punkto pagrindu dėl GSE ir dioksinų krizių, nuostatų galiojimą.

14 — 2003 m. rugsėjo 11 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Altair Chimica* (C-207/01, Rink. p. I-8875, 25 punktas). Taip pat žr. 1998 m. balandžio 30 d. Teisingumo Teismo nutartį *Testa ir Modesti* (C-128/97 ir C-137/97, Rink. p. I-2181, 6 punktas); 1999 m. gegužės 11 d. Teisingumo Teismo nutartį *Anssens* (C-325/98, Rink. p. I-2969, 8 punktas) ir 2000 m. birželio 28 d. Teisingumo Teismo nutartį *Laguillaumie* (C-116/00, Rink. p. I-4979, 15 punktas).

Ižanga

56. Prieš imantis tokio nagrinėjimo, iš pradžių man atrodo būtina nurodyti tam tikrus nustatytus dalykus, nuo kurių, mano manymu, reikia pradėti, kai, kaip šiuo atveju, Teisingumo Teismo prašoma įvertinti susijusių su bendra žemės ūkio politika priemonių, kuriomis institucijos siekia apsaugoti visuomenės sveikatą, teisėtumą.

57. Pirmas dalykas yra tai, kad tokioje srityje, kaip bendra žemės ūkio politika, kurioje reikia įvertinti sudėtingus politinius, ekonominius ir socialinius faktorius, Bendrijos teisės aktų leidėjas turi „plačius įgaliojimus“¹⁵. Todėl tokioje srityje reikalingas Teisingumo Teismo teisminis peržiūrėjimas įsitikinant ar ginčijama priemonė neturi *akivaizdžių* trūkumų; tiksliau tariant, Teisingumo Teismas turi apsiriboti patikrinimu, ar kompetentinga institucija „*akivaizdžiai* nepažeidė savo įgaliojimų ribų“ arba ar priemonės, kurią ji priėmė, „nedaro negaliojančios *akivaizdi* klaida ar piktnaudžiavimas įgaliojimais“¹⁶.

15 — Žr. 1994 m. spalio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Vokietija prieš Tarybą* (C-280/93, Rink. p. I-4973, 47 punktą). Taip pat žr. 1985 m. liepos 9 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Bozzetti* (179/84, Rink. p. 2301, 30 punktą); 1989 m. liepos 11 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Schneider* (265/87, Rink. p. 2237, 22 punktą); 1990 m. vasario 21 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Wiidart ir kiti* (sujungtos bylos C-267/88–C-285/88, Rink. p. I-435, 14 punktą) ir 1992 m. kovo 19 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Iherl* (C-311/90, Rink. p. I-2061, 13 punktą).

16 — 1990 m. lapkričio 13 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Fedesa ir kt.* (C-331/88, Rink. p. I-4057, 8 ir 14 punktai) ir 1996 m. lapkričio 12 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (C-84/94, Rink. p. I-5755, 58 punktą). Kursyvu pažymėta mano.

58. Antrą aspektą lemia tai, kad Bendrijos teisė visuomenės sveikatos apsaugai skiria didelę svarbą. Nuostata dėl „inašo siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos“ atspindi vieną iš Bendrijos tikslų (EB 3 straipsnio p punktą), kuris turi būti užtikrinamas „nustatant ir įgyvendinant visas Bendrijos politikos ir veiklos kryptis“ (EB 152 straipsnio 1 dalis). Taigi šis reikalavimas yra „imperatyvus“, „susijęs su viešuoju interesu“ ir į jį institucijos turi visuomet „atsižvelgti, įgyvendindamos savo įgaliojimus“¹⁷. O juos įgyvendindamos institucijos derina interesus ir turi pripažinti, kad šis reikalavimas yra „svarbesnis už ekonominius sumetimus“¹⁸ ir „pateisina netgi žymias neigiamas finansines pasekmes kai kuriems prekybininkams“¹⁹.

59. Atsižvelgdamas į tai, Teisingumo Teismas praityje laikė galiojančiomis arba nelaikė akivaizdžiai negaliojančiomis žemės ūkio priemonių, kurios buvo ypač nepalankios prekybininkams, ir pateisino „netgi žymų“ neigiamą poveikį jų interesams.

17 — 1988 m. vasario 23 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (68/86, Rink. p. 855, 12 punktą) ir 1996 m. liepos 12 d. Teisingumo Teismo nutartis *Jungtinė Karalystė prieš Komisiją* (C-180/96 R, Rink. p. I-3903, 63 punktą).

18 — 1997 m. liepos 17 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Affish* (C-183/95, Rink. p. I-4315, 43 ir 57 punktai).

19 — Pirmiau nurodytų sprendimų *Fedesa ir kt.* 17 punktą ir *Affish* 42 punktą.

60. Taigi byloje *Affisch*, kuri neabejotinai yra pavyzdinė byla, Teisingumo Teismas būtent dėl to, kad jis buvo skirtas siekti „imperatyvaus“ visuomenės sveikatos apsaugos reikalavimo, laikė galiojančiu sprendimą, kuriuo Komisija, aplankiusi *septynias* Japonijos įmones, kurių specializacija – tam tikrų žuvies rūšių ir jūros produktų perdirbimas, ir nustačiusi, kad *kai kurios* iš šių įmonių kėlė rimtą pavojų sveikatai, nusprendė sustabdyti *visų* žuvies produktų importą iš Japonijos²⁰.

61. Taigi šiuo požiūriu, sakykime, *santūru*, kad imsiuosi atskirų Direktyvos 2002/2, kurią dabar nagrinėsiu, kritikos priešasčių analizės.

1) Teisinis pagrindas

62. Pirmoji priežastis, dėl ko nacionaliniai teismai abejoja dėl Direktyvos 2002/2, ypač jos 1 straipsnio 1 punkto b papunkčio ir 1 straipsnio 4 punkto, galiojimo, yra susijusi su šiai direktyvai parinkto teisinio pagrindo tinkamumu. Nacionaliniai teismai ypač nėra tikri dėl to, ar šios nuostatos gali būti teisėtai grindžiamos EB 152 straipsnio 4 dalies b punktu, kuris Europos Parlamentui ir Tarybai leidžia priimti „nukrypstant nuo 37 straipsnio – priemonės veterinarijos ir

fitosanitarijos srityse, kuriomis tiesiogiai siekiama²¹ apsaugoti visuomenės sveikatą“.

63. Iš pradžių pažymėčiau, kad pagal tvirtai nusistovėjusią teismų praktiką „Bendrijos įgaliojimų organizavimo atžvilgiu priemonės teisinio pagrindo pasirinkimas turi priklausyti nuo objektyvių faktorių, kurie gali būti peržiūrėti teismine tvarka“. Šie faktoriai taip pat apima „priemonės tikslą ir turinį“²².

64. Dėl taikymo srities, kaip teisingai nurodė pastabas pateikusių institucijų, kurias šiuo klausimu palaikė ir Prancūzijos, Graikijos, Italijos bei Nyderlandų vyriausybės, iš direktyvos preambulės konstatuojamųjų dalių aišku, kad po GSE ir dioksino sukeltų rimtų sveikatos apsaugos krizių Bendrijos teisės aktų leidėjas laikė nepakankamomis Direktyvos 79/373 nuostatas, kurios apribojo pašarų gamintojų pareigas tik panaudotų pašarinių žaliavų išvardijimu etiketėje (preambulės ketvirta konstatuojamoji dalis).

21 — Ši išnaša aktuali tik išvados tekste italų kalba.

22 — 2000 m. balandžio 4 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija prieš Tarybą* (C-269/97, Rink. p. I-2257, 43 punktas); 2001 m. sausio 30 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Ispanija prieš Tarybą* (C-36/98, Rink. p. I-779, 58 punktas) ir 2002 m. gruodžio 10 d. Teisingumo Teismo sprendimas *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, Rink. p. I-11453, 93 punktas).

20 — Pirmiau nurodytas sprendimas *Affisch*.

65. Dėl šios priežasties Bendrijos teisės aktų leidėjas nusprendė šias pareigas išplėsti nustatant, kad yra privaloma pateikti išsamią „kokybinę“ ir „kiekybinę“ informaciją. Tikslas yra tas, kad tokia informacija „būtų naudinga visuomenės sveikatai“, nes ji „gali padėti užtikrinti galimybę atsekti konkrečias partijas, iš kurių buvo paimitos pašarinės žaliavos, kurios galėjo būti užterštos“. Ši informacija taip pat turėtų leisti „išvengti atvejų, kai tenka sunaikinti didelio pavojaus visuomenės sveikatai nekeliančius maisto produktus“ (preambulės penkta konstatuojamoji dalis).

66. Konstatuojamosiose dalyse teisės aktų leidėjo išdėstyti tikslai toliau patvirtina direktyvos turinys.

67. Greta reikalavimo pateikti pašarinių medžiagų „partijos numerį“ (1 straipsnio 1 punkto a papunktis), ši direktyva konkrečiai reikalauja, kad pašarų gamintojai išvardytų tokių pašarinių žaliavų procentines masės dalis su 15 % nuokrypiu (1 straipsnio 4 punktas) ir pateiktų tokių pašarinių žaliavų tiksliai masės dalis vartotojams, kurie to pageidauja (1 straipsnio 1 punkto b papunktis). Be to, gamintojai yra įpareigoti tikrinančioms institucijoms pateikti „visus dokumentus, susijusius su pašarų, numatytų išleisti į apyvartą, sudėtimi, kurie leistų patikrinti, ar etiketėse pateikta tiksli informacija“ (1 straipsnio 5 punktas).

68. Mano manymu, iš šios direktyvos taikymo srities ir turinio analizės išplaukia tai, kad ginčijamos nuostatos, kartu su kitomis pirmiau paminėtomis nuostatomis, turi tiesioginį tikslą padidinti visuomenės sveikatos apsaugos lygį nustatant griežtesnius reikalavimus dėl gyvulių augintojams ir viešosioms institucijoms pateiktinos informacijos apie pašarų sudėtį.

69. Tačiau sutinku su ieškovių pagrindinėje byloje ir Nyderlandų vyriausybės tvirtinimu, kad to nepakanka išvada, jog teisinis pagrindas buvo pasirinktas teisingai.

70. Kaip Teisingumo Teismas pripažino gerai žinomame 2000 m. spalio 5 d. Sprendime *Vokietija prieš Parlamentą ir Tarybą*, jeigu nenorima, kad „teisminis tinkamo teisinio pagrindo peržiūrėjimas taptų nereikšmingas“, taip pat reikalinga nustatyti, ar, be teisės aktų leidėjo abstrakčių pareiškimų ir spėjimų, „priemonė, kurios galiojimas yra ginčijamas, iš tikrųjų pasiekia Bendrijos teisės aktų leidėjo nurodytus tikslus“²³.

71. Kitaip tariant, jeigu teisingai supratau Teisingumo Teismo aiškinimą minėtame

²³ — C-376/98, Rink. p. I-8419, 84 ir 85 punktai. Kursyvu pažymėta mano.

sprendime, sprendžiant, ar teisinis pagrindas teisingas, reikalinga nustatyti ne tik tai, ar ginčijama priemonė sau kelia tikslą, kurį Sutartis pripažįsta priklausant institucijų teisės aktų leidimo kompetencijai, bet ir tai, ar šia priemone „iš tikrųjų“ siekiama šio tikslo ir svarbiausia – ar ja galima jį pasiekti.

72. Jei mano aiškinimas teisingas, mums nagrinėjant teisinį pagrindą, kaip posėdyje akcentavo Danijos vyriausybė, reikės patikrinti priemonės tinkamumą tikslui pasiekti, kuris, kaip labai tikėtina, yra susijęs su proporcingumo principu, o šis, kaip sužinosime, reikalauja, kad Bendrijos nuostatomis įgyvendinamos priemonės būtų „tinkamos tikslui pasiekti“ ir „neviršytų to, kas būtina jam pasiekti“²⁴.

73. Be to, kadangi nagrinėjamos bylose taip pat konkrečiai ginčijamas Direktyvos 2002/2 1 straipsnio 1 punkto b papunkčio ir 1 straipsnio 4 punkto tariamai neproporcingas pobūdis, dabar imuosi šio klausimo konteksto nagrinėjimo.

2) Proporciumas ir pagrindinės nuosavybės bei laisvės verstis profesine veikla teisės

74. Svarbiausias negaliojimo pagrindas šiose bylose neabejotinai yra susijęs su proporcingumu. Tą patvirtina tai, jog susijusioje teismų praktikoje, kaip matėme, ne tik iš dalies nagrinėjamas pagrindas, susijęs su teisiniu pagrindu, bet ir pereinama, kaip aiškiai matyti šiame kontekste, prie peržiūrėjimo, ar yra atitiktis pagrindinėms nuosavybės ir laisvės verstis profesine veikla teisėms, ir dėl to šio peržiūrėjimo konkreti analizė tampa neberekalinga.

75. Remiantis Teisingumo Teismo praktika, šios dvi pagrindinės teisės, atsižvelgiant į jomis ginamos veiklos socialinę funkciją, gali būti „apribotos“, tačiau tokie apribojimai negali reikšti „neproporcingo <...> kišimosi“, palyginti su jais siekiamais bendrojo intereso tikslais²⁵. Kitaip tariant, priemonės, kurios gali riboti, pačios turi atitikti proporcingumo principą.

24 — Pirmiau nurodyto sprendimo *British American Tobacco* 122 punktas. Taip pat žr. 1987 m. lapkričio 18 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Maizena* (137/85, Rink. p. 4587, 15 punktas); 1993 m. gruodžio 7 d. Teisingumo Teismo sprendimą *ADM Ölmühlen* (C-339/92, Rink. p. I-6473, 15 punktas); 1995 m. lapkričio 9 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Vokietija prieš Tarybą* (426/93, Rink. p. I-3723, 42 punktas); pirmiau nurodytą 1996 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (C-84/94, 57 punktas); 2002 m. liepos 11 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Käserei Champignon Hofmeister* (C-210/00, Rink. p. I-6453, 59 punktas).

25 — Pirmiau nurodyto sprendimo *Schröder* 15 punktas; 1989 m. liepos 13 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Wachauf* (5/88, Rink. p. 2609, 18 punktas); 1992 m. sausio 10 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Kühn* (C-177/90, Rink. p. I-35, 16 punktas) ir pirmiau nurodyto 1994 m. spalio 5 d. Sprendimo *Vokietija prieš Tarybą* 78 punktas. Dėl teisės į nuosavybę taip pat žr. 1979 m. gruodžio 13 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Hauer* (44/79, Rink. p. 3727, 23 punktas) ir 1999 m. balandžio 29 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Standley ir kt.* (C-293/97, Rink. p. I-2603, 54 punktas). Dėl laisvės verstis profesine veikla žr. pirmiau nurodyto sprendimo *Affish* 42 punktą.

76. Todėl, kaip teisingai pastebėjo Komisija, tam, kad būtų atsakyta į nacionalinių teismų pateiktus klausimus, nagrinėjamosiose bylose nebūtina išspręsti problemos – apie kurią šalys ilgai diskutavo, tačiau kuri šiame kontekste yra neesminė, – dėl pašarų sudėčių patentavimo galimybės ir galimybės, kad komercinės paslaptys gali būti tarp Bendrijos teisės ginamų intelektualinės nuosavybės teisių.

a) Kiekybinės informacijos tinkamumas visuomenės sveikatos apsaugos tikslui pasiekti

79. Ieškovės pagrindinėje byloje, šiuo klausimu palaikomos Ispanijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybių, tvirtina, kad išsami kiekybinė informacija, kurios reikalauja direktyva, visuomenės sveikatai apsaugoti yra netinkama.

77. Kaip netgi *ABNA* iš tikrųjų pripažįsta, visiškai pakanka nustatyti, ar Direktyvos 2002/2 nuostatos, kurios reikalauja, kad pašarų gamintojai atskleistų šias sudėtis, yra tinkamos ir būtinos visuomenės sveikatos apsaugos tikslui, kurio jomis siekiama, pasiekti. Jei taip, tuomet šios nuostatos atitiks proporcingumo principą, vertinant jį tiek atskirai, tiek kaip pirmiau minėtų pagrindinių teisių galimų apribojimų ribą. Jei ne, to užteks pripažinti jas neteisėtas neatliekant jokių kitų vertinimų.

80. Ieškovės teigia, kad, priešingai tam, ką skelbia direktyvos preambulės penkta konstatuojamoji dalis, ši informacija nepadeda veiksmingai atsekti užterštų pašarinių žaliavų. Jų manymu, panaudotų žaliavų kiekių nurodymas nenurodant tiekėjo ar partijos, iš kurios jos buvo paimtos, gyvulių augintojams nesuteikia jokios informacijos apie šių žaliavų kilmę, ir dėl šios priežasties neleidžia jiems nustatyti tokių žaliavų buvimo jų įsigyjamuose pašaruose.

78. Atsižvelgdamas į tai, pagaliau pereisiu prie vertinimo, ar Direktyvos 2002/2 1 straipsnio 1 punkto b papunktyje ir 1 straipsnio 4 punkte išdėstytos pareigos yra a) tinkamos visuomenės sveikatos apsaugos tikslui pasiekti ir b) neviršija to, kas būtina šiam tikslui pasiekti.

81. Ieškovės tvirtina, kad, net jei tokia informacija padėtų atsekti, ginčijamos nuostatos vis tiek būtų netinkamos visuomenės sveikatai apsaugoti, nes jos taikomos tik pardavimui skirtų kombinuotųjų pašarų gamintojams, tačiau netaikomos savo naudojimui skirtų pašarų gamintojams, tai yra, toms

įmonėms, kurios gamina kombinuotuosius pašarus savo patalpose savo gyvuliams šerti. Ieškovių nuomone, direktyvoje numatyti ženklavimo reikalavimai šiuo būdu apeinami apie 65 % visų tokių produktų atžvilgiu.

kaip reiškiantis „galėjamą visuose gamybos, perdirbimo ir paskirstymo etapuose surasti arba atsekti maisto produktą, pašarą, maistui skirtą gyvūną arba į maistą ar pašarą skirtą ar numatytą dėti medžiagą“ (3 straipsnio 15 punktas).

82. Norėčiau iš karto pasakyti, kad, mano nuomone, šis paskutinis ieškinio pagrindas atmestinas.

83. Kiekybinės informacijos nurodymas – vartotojams ar etiketėje – turi prasmę tik tuomet, kai gamintojas ir naudotojas yra skirtingi asmenys. Jeigu asmuo, kuris šeria pašarą, taip pat yra asmuo, kuris jį pagamino, aišku, kad jis gerai žinos, ką panaudojo bei kiek panaudojo, ir todėl jis žinos, kaip elgtis užteršimo atveju. Todėl ginčijamų ženklavimo reikalavimų išplėtimas gamintojams, gaminantiems savam naudojimui, būtų visiškai beprasmiškas ir neproporcingas (visiškai nebūtinai) direktyva siekiamo sveikatos apsaugos tikslo atžvilgiu.

84. Dėl atsekamumo pirmiausia pažymėčiau, kad pagal Reglamente Nr. 178/2002, kuris numato Bendrijos teisės aktų, susijusių su maistu ir gyvulių pašarais, bendruosius principus (1 straipsnio 2 dalis), nurodytą apibrėžimą šis terminas turėtų būti suprantamas,

85. Pagal šį reglamentą produktų atsekamumas skirtas suteikti informaciją vartotojams ar kontroliuojantiems pareigūnams“ bei leisti „taikyti tikslinius ir tikslus išėmimus iš apyvartos“ taip, kad būtų išvengta „bereikalingos didesnės žalos“, kai iš tikrųjų pašarų saugai nėra pavojaus (28 konstatuojamoji dalis).

86. Atsižvelgdamas į tai, kaip ir Komisija, pažymėčiau, kad gyvulių pašaruose naudojamų pašarinių žaliavų atsekamumas pirmiausia garantuojamas nurodant šių žaliavų partijos numerį, kuris pagal Direktyvos 2002/2 1 straipsnio 1 punkto a papunktį dabar turi būti išspausdintas etiketėje šalia ginčijamos kiekybinės informacijos. Užteršimo atveju būtent pagal šį numerį būtų galima nustatyti konkrečią pašarų partiją, kurioje buvo pavojingos medžiagos, ir taip nustatyti jos gamintoją.

87. Tačiau, kaip pažymėjo Komisija ir Nyderlandų bei Danijos vyriausybės, kiekybinė informacija taip pat „gali padėti užtikrinti galimybę atsekti <...> pašarines žaliavas, kurios galėjo būti užterštos“ (penkta konstatuojamoji dalis)²⁶, taip iš tikrųjų *pagreitinant* užterštų sudedamųjų dalių nustatymą ir sudaryti sąlygas pašarines žaliavas, kuriose yra šių sudedamųjų dalių, *tikslingai* sunaikinti.

išvada, kad sudėtinėje dalyje esančios medžiagos kiekis mažesnis. Tiek daug gali būti nustatyta nelaukiant laboratorinių tyrimų rezultatų ir tiesiog remiantis etiketėje esančia arba iš gamintojo išreikalauta informacija.

90. Posėdyje Danijos vyriausybė pateikė realų pavyzdį, labai gerai paaškinantį tokio pobūdžio prisidėjimą prie atsekamumo.

88. Iš tikrųjų, kaip teisingai pažymėjo Nyderlandų vyriausybė, kai gyvulyje arba iš šio gyvulio pagamintame pašare nustatoma pavojinga medžiaga, kiekybinė informacija gyvulių augintojui ir valdžios institucijoms leidžia greitai ir priimtinu tikslumu nustatyti pašaro sudėtinę dalį, kurioje yra šios medžiagos, ir taip greičiau atkurti šios sudėtinės dalies kelią gamybos, perdirbimo ir paskirstymo etapuose.

91. Danijos vyriausybė nurodė, kad 2004 m. rugpjūčio mėn. atliekant cilinius patikrinimus buvo nustatyta, kad Danijos ūkininko pagamintame piene yra pernelyg didelis kiekis aflatoksino – kancerogeno, kurį gamina kai kurių rūšių grybai, ypač augantys ant tam tikrų grūdinių kultūrų. Pašarų, šeriamų šio ūkininko gyvuliams, etiketėje buvo nurodyta didelė 2003 m. derliaus itališkų biologinių kukurūzų procentinė dalis. Tiesiog skaitydamos etiketę, Danijos institucijos galėjo nustatyti, kad užteršta medžiaga tikriausiai ir yra itališki kukurūzai. Remdamosi šia pradine paprasta kiekybine informacija, Danijos institucijos galėjo imtis pakankamų kontrolės priemonių visų to paties gamintojo pašarų siuntų, kuriose buvo vienodai didelis šių grūdinių kultūrų kiekis, atžvilgiu. Atvirkščiai, jeigu šioms institucijoms nebūtų buvusi

26 — Kursyvu pažymėta mano.

prieinama ši kiekybinė informacija, jos būtų buvusios priverstos laukti laboratorinių tyrimų rezultatų ir atidėti reikiamas sveikatos apsaugos priemonės arba, labiau tikėtina, imtis bendrų atsargumo priemonių.

92. Kaip pažymėjo kai kurios pastabas pateikusios šalys, kiekybinė informacija taip pat *padeda* siekti kito atsekamumui būdingo tikslo, tai yra tikslo užteršimo atveju išvengti nepagrįstų griaušančių priemonių, kurios gali viršyti tai, kas būtina visuomenės sveikatai apsaugoti.

93. Išsiaiškinęs, kad jo naudojama pašarinė žaliava yra užteršta pavojinga medžiaga, gamintojas, nurodydamas partijos numerį, gali įspėti gyvulių augintojus, kurie įsigijo pašarų su šia medžiaga. Tada patys gyvulių augintojai ir valdžios institucijos, remdamiesi kiekybine informacija, gali nustatyti, kiek šios medžiagos yra suėdę gyvuliai, ir laipsniškai didinti reikalingas priemones, kur tik įmanoma išvengiant gyvulių skerdimo ir pašarų nepagrįsto išėmimo iš apyvartos.

94. Esant tokioms aplinkybėms, atrodo, galima padaryti išvadą, kad *prisiidėjimas* prie atsekamumo, nors ir ribotas, egzistuoja ir yra veiksmingas.

95. Taigi manau, kad laikydamasis nuomonės, jog išsami kiekybinė informacija yra tinkama visuomenės sveikatai apsaugoti, ir Direktyvą 2002/2, ypač jos 1 straipsnio 1 punkto 1 papunktį ir 1 straipsnio 4 punktą grįsdamas EB 152 straipsnio 4 dalies b punktu, Bendrijos teisės aktų leidėjas, įgyvendindamas savo įgaliojimus žemės ūkio ir sveikatos apsaugos politikos atžvilgiu, nesielgė akivaizdžiai neteisingai.

96. Tačiau ieškovės pagrindinėje byloje vis tiek prieštarauja, kad kitaip nei išsami informacija, pateiktina vartotojams pagal 1 straipsnio 1 punkto b papunktį, kiekybinė informacija, kuri pagal 1 straipsnio 4 dalį turi būti pateikta etiketėje, jokių būdu nėra išsami, nes leidžiamas 15 % nuokrypis. Ieškovės taip pat teigia, kad vien dėl to ši informacija jau yra netinkama siekiamiems tikslams pasiekti.

97. Posėdyje Danijos vyriausybė, remdamasi savo patirtimi, šiuo atžvilgiu tvirtino, kad etiketėje pateiktina informacija, nors ir su nuokrypiu, yra tinkama greitai ir pagal pirmiau išdėstytas procedūras nustatyti pašaruose esančias užterštas sudėtines dalis.

98. Manau, kad šiai pozicijai galėčiau pritari, ypač turint omenyje tai, kad įvertinimas, kurį turi atlikti gyvulių augintojai ir institucijos, yra apytikris ir nereikalaujama tikslumo iki paskutinio gramo. Iš tikrųjų, pagal tai, kas buvo nurodyta posėdyje, tokio įvertinimo prasme tam, kad būtų galima greitai nustatyti, ar rastas didelis arba mažas užteršimo lygis gali būti aiškinamas šios sudėtinės dalies buvimu, pakanka išsiaiškinti, ar pašare esančios sudėtinės dalies procentinė dalis yra didelė ar maža.

99. Tačiau esant tokioms aplinkybėms, kitaip tariant, jeigu, kaip minėjau, lanksčios kiekybinės informacijos pakanka direktyva siekiamam ribotam prisidėjimui prie atsekamumo pasiekti, tuomet reikia nustatyti, ar papildoma tiksli informacija, kuri turi būti pateikiama vartotojams, šiam tikslui pasiekti yra būtina, ar, atvirkščiai, viršija tai, kas iš tikrųjų būtina.

100. Tačiau toks įvertinimas yra susijęs su ginčijamų nuostatų reikalingumu ir būtent todėl dabar pereinu prie jo nagrinėjimo.

b) Kiekybinės informacijos reikalingumas

101. Ieškovės pagrindinėje byloje, šiuo klausimu remiamos Ispanijos ir Jungtinės Karalystės vyriausybės, konkrečiai pažymi, kad dėl pareigos gyvulių augintojams pateikti išsamią kiekybinę informaciją apie pašarų sudėtį jos patiria didelę žalą. Jų teigimu, tokia pareiga jas verčia savo vartotojams atskleisti pašarų sudėtis, kurias jos pačios sukūrė, skirdamos didžiules investicijas moksliniams tyrimams, ir kurias dėl šios priežasties iki šiol laiko griežta paslaptimi. Jos tvirtina, kad tik dėl šių tyrimų, kuriuos čia ginčijamos nuostatos, jų teigimu, paverčia beprasmiškais, jos gali tiekti veiksmingesnius pašarus ir periodiškai reguliuoti šių pašarų sudėtį, atsižvelgdamos į rinkoje turimas pašarines žaliavas ir gyvulių augintojų individualius poreikius.

102. Turėdamos tai omenyje ir pasinaudodamos argumentais, kuriuos taip pat išdėstė nacionaliniai teismai, ieškovės tvirtina, kad ginčijamos nuostatos viršija tai, kas būtina visuomenės sveikatai apsaugoti, nes:

i) jos taip pat taikomos augalinės kilmės pašarams, kurie, kaip ypač pabrėžė *Cosiglio*

di Stato, yra plačiai žinomi kaip nepavojingi žmonių sveikatai;

„skliaustu“ forma, tai yra nurodant mažiausias ir didžiausias ribas²⁸.

ii) šiomis priemonėmis siekiamas tikslas, būtent išvengti tokių krizių, kaip antai GSE ir dioksino, pasikartojimo, jau yra užtikrinamas nuostatomis, kurios draudžia į pašarus dėti užterštas medžiagas ir tokias medžiagas kaip gyvulinės kilmės miltai (galimi GSE pernešėjai) ar didelį dioksino kiekį turintys produktai, kurie bet kuriuo atveju laikomi netinkamais gyvuliams šerti²⁷;

103. Vertindamas šiuos argumentus, norėčiau pateikti tokius komentarus.

iii) apskritai visuomenės sveikatos apsaugos tikslas galėtų būti pasiektas naudojant tokias mažiau ribojančias priemones, kaip antai paprastas pašarinių žaliavų išvardijimas mažėjančia tvarka pagal svorį, konfidencialus kiekybinių duomenų pateikimas tik kontroliuojančioms institucijoms arba šių duomenų pranešimas ir gyvulių augintojams, tačiau

104. i) Dėl tariamai nežalingo augalinės kilmės pašarų pobūdžio sutinku su Tarybos nuomone, kad šis tvirtinimas iš tikrųjų nėra teisingas. Daug gyvulių pašaruose esančių žalingų medžiagų²⁹ iš tikrųjų yra augalinės kilmės ir randamos arba formuojasi būtent augalinės kilmės maisto produktuose.

105. Šiuo atžvilgiu Taryba nurodė, ir kitos į bylą įstojusios šalys jai neprieštaravo, kad vieną iš labiausiai žinomų pavojų gyvulių pašarui sukelia aflatoksinai, kurie yra kancerogeniniai toksinai, tam tikrų grybų gaminami būtent ant tam tikrų daržovių ir augalų,

27 — Šiuo atžvilgiu *Nevedi* nurodo: 2000 m. gruodžio 4 d. Tarybos sprendimą 2000/766/EB dėl konkrečių apsaugos priemonių, susijusių su užkrečiamosiomis spongiforminėmis encefalopatijomis ir šėrimu gyvūniniiais baltymais (OL L 306, p. 32); 2003 m. liepos 10 d. Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1234/2003, iš dalies keičiantį Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 999/2001 I, IV ir XI priedus ir Reglamentą (EB) Nr. 1326/2001 dėl užkrečiamųjų spongiforminių encefalopatijų ir gyvūnų šėrimo (OL L 173, p. 6); 2001 m. lapkričio 27 d. Tarybos direktyvą 2001/102/EB, iš dalies keičiančią Tarybos direktyvą 1999/29/EB dėl nepageidaujamų medžiagų ir produktų gyvūnų mityboje (OL L 6, p. 45); 2002 m. gegužės 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2002/32/EB dėl nepageidaujamų medžiagų gyvulių pašaruose – Tarybos ataskaita (OL L 140, p. 10) ir 2003 m. birželio 17 d. Komisijos direktyvą 2003/57/EB, iš dalies keičiančią Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2002/32/EB dėl nepageidaujamų medžiagų gyvulių pašaruose (OL L 151, p. 38).

28 — Priimant teisės aktą Taryba buvo pasiūliusi tokią sistemą, kuri už ženklinimą etiketėmis atsakingiems asmenims nustatė pareigą kombinuotuose pašaruose esančias pašarines žaliavas nurodyti mažėjančia tvarka pagal procentines masės dalis penkerioje „ribose“ arba „skliaustuose“ (pirmieji skliaustai: > 30%; antrieji skliaustai: 15–30%; tretieji skliaustai: 5–15%; ketvirtieji skliaustai: 2–5%; penktieji skliaustai: < 2%). Žr. 2000 m. gruodžio 19 d. priimtą Tarybos bendrąją poziciją (OL C 36, p. 35).

29 — Šiuo atžvilgiu žr. 2003 m. spalio 31 d. Komisijos direktyvą 2003/100/EB, iš dalies keičiančią Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/32/EB dėl nepageidaujamų medžiagų gyvūnų pašaruose I priedą (OL L 285, p. 33).

ypač ant grūdinių kultūrų ir riešutų. Be to, būtent šie toksinai sukėlė biologinių kukurūzų užteršimą Danijoje 2004 m. vasarą (žr. 91 punktą).

106. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes, negalėčiau būti tikras, kad augalinės kilmės pašarai tikrai yra saugūs ir kad ženklinimo etiketėmis reikalavimų, numatytų Direktyvoje 2002/2, išplėtimas tokių pašarų atžvilgiu dėl šios priežasties būtų neproporcingas.

107. ii) Medžiagų, kurios gali būti pavojingos, naudojimą kombinuotuosiuose pašaruose draudžiančių nuostatų atžvilgiu pažymėčiau, kad jos negali apsaugoti net ir nuo atsitiktinio žalingų medžiagų patekimo į gyvulių pašarą. Jei taip atsitiktų, šios nuostatos, priešingai nei taisyklės dėl ženklinimo etiketėmis, nieko nemini apie tai, kaip turėtų būti sprendžiama su maistu susijusi krizė. Konkrečiai tariant, jos niekaip nepadedą atsekti užterštos medžiagos, kaip, atvirkščiai, leidžia direktyvos 1 straipsnio 1 punkto b papunktis ir 1 straipsnio 4 punktas. Todėl, netgi kai minėtų medžiagų naudojimas pašaruose yra ribojamas, minėtos nuostatos netampa perteklinės, bet, atvirkščiai, išlieka naudingos.

108. iii) Pagaliau galimų mažiau ribojančių priemonių, apie kurias esu pirmiau užsiminęs (žr. 102 punktą), atžvilgiu pirmiausia pažymėčiau, kad teisės aktų leidėjas yra įpareigotas šiomis priemonėmis naudotis tik tuomet, kai yra pasirinkimas iš „kelių <...> priemonių“, kurios yra vienodai „tinkamos“³⁰.

109. Pirmiausia taip nėra paprasto sudėtinių dalių išvardijimo mažėjančia tvarka pagal svorį atveju. Toks išvardijimas, kuris buvo numatytas jau Direktyvoje 90/44 ir kurį pats teisės aktų leidėjas laikė nepakankamu (žr. Direktyvos 2002/2 preambulės ketvirtąją dalį; šios išvados 8–10 punktai), nes jame nėra jokios kiekybinės informacijos, niekaip negali padėti atsekti (tai, atvirkščiai, leidžia padaryti ginčijamos nuostatos) ir todėl nėra tinkamas visuomenės sveikatai apsaugoti tuo pačiu lygiu, koku yra tinkamos apsaugoti šios nuostatos.

110. Mano nuomone, netgi konfidencialus kiekybinės informacijos teikimas tik valstybinėms kontroliuojančioms institucijoms neužtikrina sveikatos apsaugos lygio, kuris atitiktų lygį, suteikiamą informacija, tiekiamą ir gyvulių augintojams. Užteršimo atveju kaip tik šie ūkininkai turės patikrinti ir nustoti naudoti užterštus produktus per kuo trum-

30 — Pirmiau nurodyto Sprendimo *Schröder* 21 punktas. Taip pat žr. 1996 m. rugsėjo 12 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Fattoria autonoma tabacchi ir kt.* (sujungtos bylos C-254/94, C-255/94 ir C-269/94, Rink. p. 1-4235, 55 punktas).

pesnį laiką, nes jie tiesiogiai kontroliuoja gyvulius; taip pat kaip tik jie galės nedelsdami įspėti kontroliuojančias institucijas.

111. Todėl, mano manymu, būtų nelogiška ir tai neatitiktų tikslo užtikrinti aukštą sveikatos apsaugos lygį, jei informacija apie gyvulių pašarus nebūtų suteikiama tiems, kurie gyvulius auginą, jais prekiauja ir todėl yra labiausiai suinteresuoti ir atsakingi už savo gyvulių bei galutinių vartotojų saugumą asmenys.

112. 1 straipsnio 4 dalyje nustatyta sistema yra kaip tik tokia sistema ir todėl negali būti apibūdinama kaip neproporcinga.

113. Pagal 1 straipsnio 4 dalį pašarų gamintojai etiketėje turi nurodyti panaudotų pašarinių žaliavų procentines dalis pagal svorį su 15% nuokrypiu. Konkrečiai kalbant, tai reiškia, kad jeigu kombinuotajame pašare yra 80% grūdų, tokia informacija turėtų patekti į „skliaustus“ tarp 68 ir 92%.

114. Mano manymu, tai, kartu su prieš tai minėta praktika, pagal kurią gamintojai nedaug, tačiau nuolat keičia pašarų sudėtį, pašalina galimybę atsirasti sunkiai žalai, kuri, šių gamintojų tvirtinimu, atsirastų dėl jiems priskirtos pareigos atskleisti tiksliai savo produktų sudėtis.

115. Tačiau taip nėra kitos pareigos, nustatytos 1 straipsnio 1 dalies b punkte, atveju įpareigojant gamintojus informuoti vartotojus jų pageidavimu apie *tikslią* savo pašarų kiekybinę sudėtį, taigi būtent apie tą sudėtį, kurią nacionaliniai teismai apibūdina kaip „svarbią“ pačiam nagrinėjamų įmonių egzistavimui.

116. Mano manymu, ši antroji pareiga aiškiai viršija tai, kas būtina visuomenės sveikatai apsaugoti.

117. Pirmiausia ji yra bendro pobūdžio. Paprasčiausiu vartotojo pageidavimu, taigi ir tais atvejais, kai nėra jokio užteršimo pavojaus, pašarų gamintojai turi atskleisti savo slaptus receptus. Be to, jie turi tai atskleisti

savo vartotojams, kurie, kadangi patys dažnai turi sudėtingas žemės ūkio struktūras, pasinaudodami gauta informacija, gali tapti potencialiais konkurentais, gamindami savo naudojimui ar net išorinei prekybai.

118. Tai dar ne viskas. Kaip pirmiau akcentavau (žr. 97–99 punktus), ši pareiga yra nepagrįstai lygiavertė 1 straipsnio 4 dalyje numatytai lankstesnei pareigai, kuri viena pati gali užtikrinti tą teisės aktų leidėjo siekiamą ribotą pagalbą atsekamumui. Kaip matėme, nors ji leidžia 15 % nuokrypį, 1 straipsnio 4 punktas *per se* leidžia greitai ir apytikriai nustatyti užterštas sudėtines dalis bei tikslingiau pašalinti pašarus, kuriuose jų yra.

119. Todėl atsižvelgiant į šį tikslą nėra aišku, ko siekiama ir ką galima pridėti griežtesne 1 straipsnio 1 dalies b punkto nuostata. Atvirkščiai, su nedideliu originaliu ar naujingu poveikiu, kuriuo ši nuostata prisideda prie visuomenės sveikatos apsaugos, galima palyginti papildomus nuostolius, kuriuos ji, tikėtina, sukeltų pašarų gamintojams.

120. Todėl manau, kad ši nuostata turi būti laikoma akivaizdžiai neproporcinga.

121. Manau, kad sudėjus šio nagrinėjimo dėl teisinio pagrindo ir dėl proporcingumo samprotavimus dabar galima padaryti tokią išvadą.

122. Manydamas, kad išsami kiekybinė informacija yra tinkama visuomenės sveikatai apsaugoti ir todėl pagrįsdamas Direktyvą 2002/2, ypač jos 1 straipsnio 1 punkto b papunktį ir 1 straipsnio 4 punktą, EB 152 straipsnio 4 dalies b punktu, Bendrijos teisės aktų leidėjas akivaizdžiai nesuklydo, įgyvendindamas savo kompetenciją žemės ūkio ir sveikatos politikos srityje. Tačiau, kadangi tikslas apsaugoti visuomenės sveikatą gali būti pasiektas tiesiog numatant pareigą, kad panaudotos pašarinės žaliavos turi būti išvardijamos etiketėje nurodant jų procentinę visos masės dalį su 15 % nuokrypiu (1 straipsnio 4 dalis), pareiga taip pat vartotojams pageidaujant juos informuoti apie tikslias šių pašarinių žaliavų procentines masės dalis (1 straipsnio 1 dalies b punktas) yra akivaizdžiai neproporcinga ir todėl negaliojanti.

3) Atsargumo principas

123. Pirmoje savo antrojo klausimo byloje C-11/04 ir C-12/04 dalyje *Consiglio di Stato*

iš esmės klausia, ar dėl to, kad Direktyva 2002/2 nustato pareigą *tiksliai* nurodyti kombinuotuose pašaruose panaudotas pašarines žaliavas, ji neprieštarauja atsargumo principui.

124. Ką tik esu padaręs išvadą, kad kadangi Direktyva 2002/2 reikalauja *tikslios* kiekybinės informacijos, ji turėtų būti pripažinta negaliojanti tuo pagrindu, jog ji pažeidžia proporcingumo principą. Todėl iš principo man nebereikia nustatyti, ar direktyva šiuo atžvilgiu taip pat pažeidžia ir atsargumo principą. Tačiau atsizvelgdamas į išsamumo reikalavimą, išnagrinėsiu ir šį negaliojimo pagrindą.

125. Anot *Consiglio di Stato*, šis principas buvo pažeistas, nes prieš priimdamas direktyvą Bendrijos teisės aktų leidėjas neatliko tyrimo, kad moksliskai nustatyti, ar tiksli kiekybinė informacija būtų naudinga išvengiant su maistu susijusių krizių.

126. Pirmiausia šiuo atžvilgiu turėčiau pažymėti, kad pagal Teisingumo Teismo praktiką, „kai nėra aišku dėl rizikos žmonių sveikatai buvimo ar jos apimties“, atsargumo principas leidžia institucijoms „imtis apsaugos priemo-

nių nelaukiant, kol šios rizikos realumas ir rimtumas bus visiškai aiškus“³¹.

127. Taip pat turėčiau pažymėti, kad šis principas dabar yra kodifikuotas ir aiškiau išdėstytas Reglamento Nr. 178/2002 7 straipsnio 1 dalyje, kuri numato, jog „*ypatingomis aplinkybėmis*, kai, įvertinus turimą informaciją, yra nustatoma kenksmingo poveikio sveikatai galimybė, tačiau mokslas abejoja, laukiant tolesnės išsamesniam rizikos įvertinimui reikalingos mokslinės informacijos, gali būti priimtos *laikinosios rizikos valdymo priemonės*, užtikrinančios Bendrijos pasirinktą aukštą sveikatos apsaugos lygį“³².

128. Kaip teisingai pažymėjo Taryba, o *Fratelli Martini* galiausiai pripažino, atsargumo principas šioje situacijoje netaikytinas.

129. Direktyva 2002/2 nėra speciali laikinoji rizikos valdymo priemonė, draudžianti konkrečius produktus ar praktiką, dėl kurių kenksmingo poveikio mokslas abejoja. Tai veikia teisės aktas (priemonė), kuris yra taikytinas visuotinai ir kuriuo, siekiant pagerinti visuomenės sveikatos apsaugos lygį

31 — 1998 m. gegužės 5 d. Teisingumo Teismo sprendimas *National Farmers' Union ir kt.* (C-157/96, Rink. p. I-2211, 63 punktas).

32 — Kursyvu pažymėta mano.

(preambulės ketvirta ir penkta konstatuojamosios dalys), reikalavimai, susiję su pašarų ženkliniu etiketėmis, palyginti su prieš tai buvusiais, yra vienodinami ir griežtinami.

4. Vienodo požiūrio principas

130. Tačiau Direktyvai 2002/2 taikytinas bendresnis, Teisingumo Teismo jau pripažintas principas, pagal kurį „Bendrijos teisės aktų leidimo veikla <...> negali būti ribojama siejant ją išimtinai su aplinkybėmis, kai tokios veiklos mokslinis pateisinimas yra akivaizdus“³³. „Mokslo žinių“ pažanga nėra „vienintelis pagrindas, kuriuo remdamasi Bendrija gali nuspręsti priimti Bendrijos teisės aktą“. Todėl įgyvendindamas savo diskrecinę valdžią, Bendrijos teisės aktų leidėjas, ypač su žemės ūkio ir sveikatos politika susijusiais klausimais, gali „taip pat atsižvelgti į kitas aplinkybes“³⁴, kaip antai politiniu ir socialiniu lygiu padidėjusi maisto saugos svarba, su maistu susijusių krizių sukeltas visuomenės nerimas ir jo sąlygojamas vartotojų nepasitikėjimas tam tikrais verslo subjektais bei juos kontroliuoti turinčiomis institucijomis.

131. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, atitinkamai manau, kad šių bylų atžvilgiu atsargumo principas yra netaikytinas.

132. Ketvirtuoju klausimu byloje C-12/04 *Consiglio di Stato* klausia, ar direktyvos 1 straipsnio 1 punkto b papunktis ir 1 straipsnio 4 punktas, kuriais pašarų gamintojams nustatomos griežtesnės nei žmonėms vartoti skirtų maisto produktų gamintojams ženkliniu etiketėmis pareigos, pažeidžia vienodo požiūrio principą.

133. *Ferrari Mangimi*, palaikoma Ispanijos vyriausybės, teigia, jog direktyva įtvirtina nepateisinamą diskriminaciją tarp tokių prekybininkų, nes reikalauja, kad pašarus gaminančios įmonės teiktų kiekybinę informaciją apie panaudotas pašarines žaliavas, kai jokia panaši pareiga nėra nustatyta žmonėms vartoti skirtų maisto produktų gamintojams, kurie turi tik išvardyti etiketėje panaudotas sudėtinės dalis mažėjančia tvarka pagal svorį nurodydami jų pavadinimą arba kai kurias atvejais kategoriją, tačiau neinformuodami apie kiekį (Direktyvos 2000/13³⁵ 6 straipsnio 5 ir 6 dalys).

33 — Pirmiau nurodyto sprendimo *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* 39 punktą.

34 — Pirmiau nurodyto sprendimo *British American Tobacco* 80 punktą.

35 — 2000 m. kovo 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/13/EB dėl valstybių narių įstatymų, reglamentuojančių maisto produktų ženklinimą, pateikimą ir reklamavimą, derinimo (OL L 109, p. 29).

134. Pagal tvirtai nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką bendrasis vienodo požiūrio principas reikalauja, kad „panašios situacijos nebūtų vertinamos skirtingai, o skirtingos situacijos vienodai, jei toks vertinimas negali būti objektyviai pagrįstas“³⁶. Taigi tam, kad nustatytume, ar galimas skirtingas vertinimas gali sukelti draudžiamą diskriminaciją, reikia išsiaiškinti, ar abi lyginamos situacijos yra analogiškos ir, jei taip, ar jų skirtingas vertinimas grindžiamas objektyviu pateisinimu.

reikalavimai maisto produktams reglamentuoti skirtiems teisės aktams, kurie konkrečiai taikomi tiek gyvulių pašarams, tiek žmonėms vartoti skirtiems maisto produktams.

137. Tačiau negaliu pritarti *Ferrari Mangimi* argumentui, kad ginčijamas vertinimo skirtumas yra nepateisinamas.

135. Dėl pirmojo klausimo, atrodo, galiu pritarti *Ferrari Mangimi* tvirtinimui, kad situacija dėl gyvulių pašarų ir situacija dėl žmoniems vartoti skirtų maisto produktų yra panašios tuo, kad jos susijusios su žmonėms vartoti tiesiogiai ar netiesiogiai skirtais produktais ir todėl reiškia galimą riziką žmonių sveikatai.

138. Kaip teisingai pažymėjo Europos Parlamentas ir Komisija, šiuo klausimu palaikomi Graikijos vyriausybės, būtent gyvulių pašarų srityje kilo paskutinės GSE ir dioksino sveikatos krizės, todėl joje reikalingi griežtesni apribojimai ir apsaugos priemonės.

136. Ši pozicija, mano manymu, atitinka jau keliskart minėtą Reglamentą Nr. 178/2002, kuriuo, atsižvelgiant į tai, kad pašarais šeriami gyvuliai „bus <...> maistui skirti gyvūnai“ (preambulės septinta konstatuojamoji dalis), nustatomi bendri principai ir

139. Be to, skirtingai nuo žmonių vartoti skirtų maisto produktų, gyvulių pašarai yra maisto grandinės pradžioje. Todėl, jei žmonėms vartoti skirtų maisto produktų, kuriuos gamina ar kuriais prekiauja įmonė, užteršimas gali sukelti pavojų ribotos grupės, sudaromos tų įmonių vartotojų, sveikatai, krizė gyvulių pašarų srityje gali proporcingai didėjančia tvarka išplisti į visus gyvulius,

36 — Žr., pavyzdžiui, 1995 m. birželio 29 d. Teisingumo Teismo sprendimą *SCAC* (C-56/94, Rink. p. I-1769, 27 punktas); 1997 m. balandžio 17 d. Teisingumo Teismo sprendimą *EARL de Kerlast* (C-15/95, Rink. p. I-1961, 35 punktas); 1997 m. liepos 17 d. Teisingumo Teismo sprendimą *National Farmers' Union ir kt.* (C-354/95, Rink. p. I-4559, 61 punktas) ir 2000 m. balandžio 13 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Karlsson ir kt.* (C-292/97, Rink. p. I-2737, 39 punktas).

kurie šeriami nagrinėjamu pašaru, ir tuomet – į visus iš šių gyvulių pagamintus produktus, o tai galėtų turėti neigiamų pasekmių labai dideliame galutinių vartotojų skaičiui.

C — *Direktyvos taikytinumas nesant leistinių pašarinių žaliavų, kurias galima naudoti kombinuotuosiuose pašaruose, sąrašo*

140. Būtent ši aplinkybė verčia mane manyti, kad griežtesnės taisyklės dėl gyvulių pašarų yra objektyviai pateisinamos, ir todėl apie diskriminaciją negali būti nė klausimo.

143. Trečiuoju savo klausimu byloje C-12/04 *Consiglio di Stato* iš esmės klausia, ar Direktyvos 2002/2 taikymas priklauso nuo leistinių medžiagų sąrašo, nurodančio pašarinių žaliavų, kurios gali būti naudojamos gyvulių pašaruose, konkrečius pavadinimus, patvirtinimo ir ar nesant tokio sąrašo valstybės narės gali perkelti direktyvą, išvardydamos pašarines žaliavas ir nurodydamos jų komercinių kategorijų bendruosius pavadinimus.

141. Dėl šių priežasčių manau, kad Direktyvos 1 straipsnio 1 punkto b papunktis ir 1 straipsnio 4 punktas nepažeidžia vienodo požiūrio principo.

144. Keldamas šį klausimą, *Consiglio di Stato*, atrodo, yra tos nuomonės, kad pagal Direktyvos 2002/2 preambulės dešimtą konstatuojamąją dalį direktyvos taikymas iš tikrųjų priklauso nuo šio leistinių medžiagų sąrašo patvirtinimo, kurio nesant naujosios taisyklės objektyviai netaikytinos. *Ferrari Mangimi* ir Ispanijos vyriausybė šiai nuomonei pritaria.

142. Baigdamas analizę dėl direktyvos galiojimo atitinkamai siūlyčiau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad:

— Direktyvos 2002/2 1 straipsnio 1 punkto b papunktis yra negaliojantis;

145. *Consiglio di Stato* taip pat pažymi, kad perkeldamos Direktyvoje numatytą pareigą išvardyti pašarinių žaliavų, nurodytų etiketėje, konkrečius pavadinimus, Italijos institucijos leido gamintojams pasinaudoti Įstatymo Nr. 281/63 VII priedo A dalyje esančiais

— tačiau svarstomo klausimo nagrinėjimas neatskleidė nieko, kas likusią Direktyvos 2002/2 dalį darytų negaliojančią.

pavadinimais, o jei jų ten nėra, šio priedo B dalyje esančiais pavadinimais, kurie atitinka bendrąsias pašarinių žaliavų kategorijas, nustatytas Direktyvoje 91/357, kuri dabar yra panaikinta Direktyva 2002/2. *Ferrari Mangimi* taip pat paaiškino šį direktyvos perkėlimo į Italijos teisinę sistemą būdą ir laiko jį neteisingu.

146. Šiuo atžvilgiu pirmiausia reikalinga reziumuoti kai kuriuos mano jau paliestus klausimus nurodant šios išvados teisinį pagrindą (žr. 8–16 punktus).

147. Šiuo atžvilgiu matėme, kad produkcijai skirtų gyvulių kombinuotųjų pašarų ženklinimo etiketėmis reikalavimai iš pradžių buvo suvienodinti Direktyva 90/44 remiantis „lankstaus deklaravimo“ sistema, pagal kurią už ženklinimą etiketėmis atsakingas asmuo, be kita ko, galėjo nuspręsti, ar nurodyti panaudotų pašarinių žaliavų konkrečius pavadinimus, ar komercinių kategorijų, kurioms jos priklauso, bendrus pavadinimus (1 straipsnio 5 dalis).

148. Dėl GSE ir dioksino krizių teisės aktų leidėjas Direktyva 2002/2 nustatė griežtesnę sistemą, kuri, be pirmiau nagrinėtos kiekybinės informacijos, nustatė privalomą pareigą išvardyti pašarines žaliavas nurodant jų *konkrečius pavadinimus* (1 straipsnio 4 dalis, iš dalies keičianti Direktyvos 79/373 5c straipsnį).

149. Iš šios nuostatos išplaukia, kad Direktyva 2002/2 panaikino Komisijos Direktyvą 91/357, nustačiusią pašarinių žaliavų *kategorijas*, kurios gali būti naudojamos kombinuotųjų pašarų sudėčiai nurodyti (žr. dvyliką konstatuojamąją dalį ir 2 straipsnį)³⁷.

150. Taip pat reikėtų prisiminti, kad preambulės dešimtoje konstatuojamojoje dalyje Direktyva 2002/2 reikalauja, kad Komisija, „vadovaudamasi galimybių studija“, Europos Parlamentui ir Tarybai pateiktų „<...> iki 2002 m. gruodžio 31 d. <...> ataskaitą ir atitinkamą pasiūlymą dėl leistinų medžiagų sąrašo sudarymo atsižvelgiant į ataskaitos išvadas“.

151. Vykdydama šį nurodymą, Komisija 2003 m. balandžio 24 d. pateikė ataskaitą, tačiau joje pareiškė, kad „leistinų medžiagų sąrašo“ arba „leistinų pašarinių žaliavų sąrašo, kuris yra baigtinis žaliavų, pagal įvertinimą laikomų saugiomis žmonių ir gyvulių sveikatai ir todėl galimų naudoti gyvulių pašaruose, sąrašas“, parengimas „neturi lemiamos įtakos užtikrinant pašarų saugumą“. Atsižvelgdama į tai, Komisija nusprendė šiuo klausimu nepateikti jokio pasiūlymo.

37 — 1991 m. birželio 13 d. Komisijos direktyva 91/357/EEB, nustatanti sudedamųjų dalių, kurios gali būti naudojamos ženklinant etiketėmis gyvūnų, išskyrus naminius gyvūnėlius, kombinuotuosius pašarus, kategorijas (OL L 193, p. 34).

152. Atsižvelgdamas į tai, nedelsdamas pasakysiu, kad, mano nuomone, direktyvoje nustatytos pareigos paminėti panaudotas pašarines žaliavas nurodant jų konkrečius pavadinimus perkélimas ir taikymas nepriklauso nuo pirmiau minéto „leistinų medžiagų sąrašo“ sudarymo, ir valstybės narés negali šios pareigos įvykdyti, leisdamos ginčijamą informaciją pateikti nurodant bendrus kategorijų pavadinimus.

153. Priešingai nei, atrodo, mano *Consiglio di Stato*, ir kaip teisingai pažymėjo Komisija, iš Direktyvos 2002/2 nuostatų, jos preambulės konstatuojamųjų dalių ar Komisijos ataskaitos konkrečiai neišplaukia, kad šios direktyvos perkélimas ar taikymas priklauso nuo šio sąrašo patvirtinimo.

154. Kaip taip pat pažymėjo Europos Parlamentas, tai patvirtina pareigų, kurių turi būti laikomasi pagal direktyvą, chronologinis nagrinėjimas.

155. Kaip buvo matyti, preambulés, kuri pati neturi jokios įsakmios galios, dešimtoje konstatuojamojoje dalyje Komisijai buvo nurodyta iki 2002 m. gruodžio 31 d. vadovaujantis galimybių studija pateikti ataskaitą ir atitinkamą pasiūlymą dėl „sąrašo“ problemos sprendimo. 3 straipsnio 1 dalis nustatė,

kad direktyva turėjo būti perkelta iki 2003 m. kovo 6 dienos. Galiausiai nacionalinės įgyvendinančios taisyklés turėjo būti pradétos taikyti nuo 2003 m. lapkričio 6 dienos.

156. Man atrodo nelogiška teigti, kad teisés aktų leidéjas nustatė pareigą įgyvendinti direktyvą iki 2003 m. kovo 6 d., tuo pat metu darydamas jos taikymą priklausomą nuo kitos priemonés priémimo, kurios priémimo procedūra, *net jei ir būtų galimybé*, būtų prasidėjusi vos dviem mėnesiais anksčiau ir greičiausiai būtų užsitęsusi gerokai po šios datos. Kitaip tariant, būtų nelogiška tvirtinti, kad pats teisés aktų leidéjas jo paties priimamos priemonés atžvilgiu ketino nustatyti sąlygą, kuri jos perkélimą praktiškai paverstų neįmanomą ir dėl kurios ji būtų beveik savaime netaikytina.

157. Iš tikrųjų neturétume pamiršti, kad nors Direktyva 2002/2 yra išsamai, ji gali nustatyti tik pareigą dėl rezultato, kurio valstybės narés turi siekti bet kokiomis priemonėmis ir būdais, kuriuos jos mano esant tinkamus.

158. Šiuo atžvilgiu direktyva numatė pareigą išvardyti pašaruose panaudotas pašarines žaliavas nurodant jų konkrečius pavadinimus. Kaip tai po to turėtų būti pasiekta atitinkamose teisinése sistemose, yra valstybių narių reikalas.

159. Ši užduotis tikrai būtų buvusi papras-tesnė, jeigu valstybės narės būtų galėjusios remtis koku nors norminiu Bendrijos aktu dėl konkrečių pavadinimų. Be to, kaip pripažino pati Komisija, toks norminis aktas, nors ir nebūtinai turintis nurodyti baigtinį galimų naudoti žaliavų sąrašą, yra pageidau-tinas dėl to, kad būtų garantuota geresnė vartotojų apsauga. Taigi Komisija gali iš naujo apsvarstyti jo naudingumą, atsižvelg-dama į naują direktyvos įgyvendinimo atas-kaitą, kuri turi būti pateikta iki 2006 m. lapkričio 6 d. (žr. 1 straipsnio 6 dalį).

160. Tačiau nesant tokio norminio akto, pačios valstybės narės turi nustatyti tinka-miausias perkėlimo priemones, esant reika-lui, atsižvelgdamos į Komisijos jos rašytinėse pastabose ir posėdyje pasiūlytąsias (nebaigti-nių nacionalinių sąrašų parengimas arba pašarinių žaliavų esamų konkrečių pavadin-i-mų panaudojimas).

161. Bet kuriuo atveju ne Teisingumo Teis-mas turi nurodyti, kuri iš šių priemonių yra geresnė ar lengviau įgyvendinama. Tačiau Teisingumo Teismas gali tiesiogiai nurodyti, kad pareiga dėl konkrečių pavadinimų negali būti perkeliama pasinaudojant (kaip, atrodo,

padarė Italijos teisės aktų leidėjas) komerci-nių kategorijų, į kurias šios žaliavos patenka, bendrų pavadinimų sąrašu, tai yra remiantis sistema, kurios Bendrijos teisės aktų leidėjas, panaikindamas Direktyvą 91/357, aiškiai atsisakė.

162. Atsižvelgdama į šiuos svarstymus, manau, kad Direktyvos 2002/2, ypač pareigos išvardyti kombinuotuosiuose pašaruose pa-naudotas pašarines medžiagas nurodant jų konkrečius pavadinimus, kaip numatyta 1 straipsnio 4 dalyje, perkėlimas ir taikymas nuo pašarinių žaliavų, kurios gali būti naudojamos gyvulių pašaruose, sąrašo suda-rymo nepriklauso.

163. Valstybės narės negali šios pareigos perkelti, pasinaudodamos komercinių kate-gorijų, į kurias šios žaliavos patenka, bendrų pavadinimų sąrašu.

D — Teisės sustabdyti nacionalinių nuosta-tų, kurios įgyvendina ginčytino galiojimo Bendrijos priemones, taikymo išplėtimas nacionalinių administracinių institucijų atž-vilgiu

164. Pagaliau savo antruoju klausimu Ny-derlandų *Rechtbank* klausia, ar valstybės narės administracinės valdžios institucijos,

kurios neabejotinai negali būti laikomos teismu EB 234 straipsnio prasme, turi įgaliojimus sustabdyti nacionalinių priemonių, kurios įgyvendina ginčijamo galiojimo Bendrijos nuostatas, taikymą, kai kitos valstybės narės teismas jau yra paprašęs Teisingumo Teismo išaiškinimo dėl šių nuostatų galiojimo.

165. Anot *Nevedi*, į šį klausimą turėtų būti atsakyta teigiamai. Ji pažymi, kad sprendime *Fratelli Costanzo*³⁸ Teisingumo Teismas jau yra pripažinęs, jog nacionalinės administracinės valdžios institucijos, kaip ir teisminės institucijos, yra įpareigosotos netaikyti nacionalinės teisės nuostatų, kurios tiesiogiai prieštarauja galiojančioms direktyvoms, taip neįpareigojant asmenų pradėti beprasmių teisminių procedūrų. *Nevedi* toliau teigia, kad šis sprendimas galėtų būti panaudotas šioje byloje: jeigu patenkinamos atitinkamos sąlygos, nacionalinės administracinės valdžios institucijos taip pat turėtų galėti sustabdyti nuostatų, įgyvendinančių ginčytino galiojimo Bendrijos teisės taisykles, taikymą atleidžiant asmenis nuo beprasmių teisminių procedūrų ir dėl to patiriamų didelių išlaidų.

166. Tačiau, mano nuomone, tokiam sprendimui negali būti pritarta.

167. Pirmiausia pažymėčiau, kad nacionalinėms institucijoms tenkančios pareigos netaikyti tokių taisyklių pagrindimas glūdi ne proceso ekonomiško reikalavimuose, bet tame, kad „pareigos, kylančios iš tiesiogiai galiojančių Bendrijos nuostatų, yra privalomos visoms valstybių narių institucijoms“³⁹, neatsižvelgiant į tai, ar šios institucijos yra teisminės, ar administracinės.

168. Tačiau ir nepaisant to, sprendimas *Fratelli Costanzo*, mano manymu, neturi jokios svarbos sprendžiant šioje byloje nagrinėjamą klausimą. Tos bylos nagrinėjimo dalykas buvo toks: ar nacionalinės administracinės valdžios institucijos gali netaikyti nacionalinių nuostatų, prieštaraujančių *Bendrijos taisyklėms*, kurios yra neginčytinai galiojančios. Čia, atvirkščiai, klausama, ar nacionalinės administracinės valdžios institucijos gali sustabdyti nacionalinių nuostatų, įgyvendinančių Bendrijos taisykles, kurios, kaip manoma, gali būti negaliojančios, taikymą.

169. Taigi bus matyti, kad čia nagrinėjamais atvejais nėra reikalinga Bendrijos teisės visiško ir vienodo taikymo apsauga, kaip buvo sprendime *Fratelli Costanzo*.

38 — 1989 m. birželio 22 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Fratelli Costanzo* (103/88, Rink. p. 1839).

39 — Ten pat, 30 punktas.

170. Todėl šiuo sprendimu negali būti grindžiamas joks atsakymas Nyderlandų *Recht-bank*; pagrindimo reikia ieškoti toliau nagrinėjamuose sprendimuose, kuriuose Teisingumo Teismas pripažino, kad sustabdymo pobūdžio įgaliojimus, kuriuos dabar siekiama išplėsti ir administracinėms valdžios institucijoms, turi nacionalinės *teisminės institucijos*⁴⁰.

171. Kaip teisingai pastebėjo Nyderlandų vyriausybė ir Komisija, būtent iš šių sprendimų paaiškėja, kad pripažinimas, jog nacionaliniai teismai turi šiuos įgaliojimus, prilygsta Teisingumo Teismo monopolio peržiūrėti Bendrijos institucijų priimtų aktų teisėtumą ir Bendrijos teisės vienodo taikymo principo „sušvelninimui“⁴¹. Tokie įgaliojimai suteikia valstybės narės teismams galimybę laikinai paneigti Bendrijos priemonės galiojimą, kuri joje taikymo sustabdymo atveju toje valstybėje neturėtų būti taikoma net ir laikinai.

172. Tačiau, kaip pabrėžė Graikijos vyriausybė ir Komisija, tokį „sušvelninimą“ pateisina du reikalavimai, iš kurių kiekvienas yra esminis.

40 — Žr. ypač 1991 m. vasario 21 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Zuckerfabrik Süderdithmarschen ir Zuckerfabrik Soest* (sujungtos bylos C-143/88 ir C-92/89, Rink. p. I-415) ir 1995 m. lapkričio 9 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Atlanta Fruchthandels gesellschaft ir kt.* (C-465/93, Rink. p. I-3761).

41 — Pirmiau nurodyto sprendimo *Zuckerfabrik Süderdithmarschen ir Zuckerfabrik Soest* 17 punktas; 1987 m. spalio 22 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Foto-Frost* (314/85, Rink. p. 4199, 19 punktas).

173. Pirmasis yra užtikrinta asmenų „teisminė gynyba“, kuri reikalauja, kad „kai patenkinamos tam tikros sąlygos, būtų įmanoma sustabdyti sprendimą, kuris leistų Bendrijos priemonei, kurios galiojimą asmenys ginčija, jų atžvilgiu laikinai padaryti negaliojančią“⁴².

174. Antrasis yra Bendrijos teisminės sistemos, tiksliau kalbant, „laikinosios apsaugos sistemos“, „darnumas“, kuris reikalauja, kad „laikinoji apsauga, kurią asmenims užtikrina Bendrijos teisė“, neturi skirtis pagal tai, ar tokie asmenys Bendrijos priemonei ginčija tiesiogiai Teisingumo Teisme (tokiu atveju šią apsaugą aiškiai numato EB 242 straipsnis), ar pareiškia ieškinį dėl jos galiojimo nacionaliniuose teismuose, pastaruoju atveju neatsižvelgiant į tai, ar „jie ginčija nacionalinės teisės nuostatų atitiktį Bendrijos teisei, ar Bendrijos antrinės teisės galiojimą“⁴³.

175. Nors pagal šiuos reikalavimus tai pateisinama, sustabdyti remiantis Bendrijos priemone priimtos nacionalinės priemonės taikymą, būtent todėl, kad tai susiję su

42 — Pirmiau nurodyto sprendimo *Zuckerfabrik Süderdithmarschen ir Zuckerfabrik Soest* 16 ir 17 punktai.

43 — Ten pat, 18–20 punktai.

pirmiau išdėstytais pagrindiniais principais, nacionalinis teismas gali tik tuomet, kai patenkinamos tam tikros sąlygos:

- šis teismas turi turėti rimtų abejonių dėl Bendrijos priemonės galiojimo ir, įsitikinęs, kad ginčijamos priemonės galiojimo klausimas dar nebuvo perduotas Teisingumo Teismui, turi imtis priemonių kreiptis dėl prejudicinio sprendimo,
- turi egzistuoti ypatingos skubos pagrindai ir ieškovui turi grėsti sunki ir nepataisoma žala,
- pagaliau nacionalinis teismas turi atsižvelgti į Bendrijos interesus, prireikus pareikalavdamas, kad laikinąsias apsaugos priemonės taikyti prašantis asmuo pateiktų tokias atitinkamas garantijas, kaip antai užstato pervedimas ar naudojimosi teisės apribojimo nustatymas⁴⁴.

176. Man atrodo, kad nei pirmiau minėtoje teismų praktikoje numatyti reikalavimai, nei sąlygos tuo atveju, kai ginčijama institucija yra administracinė valdžios institucija, yra netaikomi.

177. Konkrečiai tariant, nėra tokio poreikio užtikrinti Bendrijos teisminės sistemos darnumo, kuris pagrįstų pripažinimą, kad nacionaliniai teismai taip pat turi įgaliojimus sustabdyti priemones. Skirtingai nuo nacionalinių teismų, nacionalinės administracinės valdžios institucijos visiškai nešališkumo ir nepriklausomumo sąlygomis nepriima sprendimų, kurie būtų skirti iš Bendrijos teisės kylančioms teisėms užtikrinti ir kuriuos priimant galėtų būti pateikiamas klausimas Teisingumo Teismui. Todėl nacionalinės administracinės valdžios institucijos nėra dalis Sutartyje nustatomos sistemos, kuri numato tiesioginių teisinių priemonių ir prejudicinio sprendimo procedūros lygiagrečių egzistavimą ir kurios darnumą Teisingumo Teismas siekė išsaugoti, suteikdamas nacionalinėms administracinės valdžios institucijoms teisę imtis priemonių, kurias Sutarties nuostatos numato tik teisminėms institucijoms.

178. Be to, kaip visiškai teisingai pažymėjo Nyderlandų ir Italijos vyriausybės bei Komisija, Bendrijos priemonę įgyvendinančių nacionalinių taisyklių taikymo sustabdymo sąlygas sunku suderinti su pirmiau minėtų institucijų statusu ir įgaliojimais.

179. Man atrodo, kad sąlyga, susijusi su sunkios ir nepataisomos žalos asmeniui buvimu, turėtų būti įvertinta trečiosios šalies, kuri yra nepriklausoma ir nešališka, ir to negali atlikti ta pati institucija, kuri, kaip yra šiuo atveju, priėmė priemonę, kurios taikymą prašoma sustabdyti, ir kuri dėl to gali būti suinteresuota, kad pastaroji būtų toliau taikoma.

44 — Ten pat, 22–33 punktai.

180. Taip pat priemonės, priimtinos siekiant ginti Bendrijos interesus, būtent disponavimo prekėmis išaldymas, yra tipiškos teisminės priemonės, kurios paprastai paliekamos teismų jurisdikcijai, nes jomis kėsiamasi į asmens subjektyvias teises. Be tokių priemonių šie interesai negali būti tinkamai užtikrinti ir Bendrijai būtų keliami nepriimtini pavojai, įskaitant finansinio pobūdžio pavojus.

181. Dėl pirmiau minėtų priežasčių manau, kad valstybės narės administracinės valdžios institucijos neturi teisės sustabdyti nacionalinių nuostatų, kurios įgyvendina ginčijamo galiojimo Bendrijos nuostatas, taikymo, net jeigu kitos valstybė narės teismas jau yra paprašęs Teisingumo Teismo pateikti sprendimą dėl šių nuostatų galiojimo.

V — Išvada

182. Atsižvelgdamas į pirmiau išdėstytas aplinkybes, siūlyčiau, kad Teisingumo Teismas nuspręstų, jog:

— bylose C-453/03, C-11/04 (pirmasis, antrasis ir trečiasis klausimai), C-12/04 (pirmasis, antrasis ir ketvirtasis klausimai) ir C-194/04 (pirmasis klausimas):

„1. 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/2/EB, iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 79/373/EEB dėl kombinuotųjų pašarų apyvartos ir panaikinančios Komisijos direktyvą 91/357/EEB, 1 straipsnio 1 punkto b papunktis yra negaliojantis.

2. Išnagrinėjus klausimą nebuvo nustatyta nieko, kas galėtų paveikti likusios 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2002/2/EB, iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 79/373/EEB dėl kombinuotųjų pašarų apyvartos ir panaikinančios Komisijos direktyvą 91/357/EEB, dalies galiojimą.“

— Byloje C-12/04 (trečiasis klausimas):

„Direktyvos 2002/2, ypač jos 1 straipsnio 4 punkte numatytos pareigos išvardyti kombinuotuosiuose pašaruose panaudotas pašarines žaliavas nurodant jų konkrečius pavadinimus perkėlimas ir taikymas nepriklauso nuo pašarinių žaliavų, galimų naudoti gyvulių pašaruose, sąrašo patvirtinimo.

Valstybės narės negali šios pareigos įvykdyti, pasinaudamos šių medžiagų komercinių kategorijų bendrųjų pavadinimų sąrašu.“

— Byloje C-194/04 (antrasis klausimas):

„Valstybės narės administracinės valdžios institucijos neturi teisės sustabdyti ginčijamo galiojimo Bendrijos nuostatas įgyvendinančių vidaus priemonių taikymo net ir tuo atveju, kai kitos valstybės narės teismas jau yra kreipęsis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti sprendimą dėl šių nuostatų galiojimo.“