

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

M. POIARES MADURA,

predstavljeni 2. decembra 2004¹

1. Obravnavana predloga College van het Beroep voor het bedrijfsleven (upravno sodišče za trgovino in industrijo) (Nizozemska) za sprejetje predhodne odločbe izvirata iz pritožbenih postopkov, ki so jih A. Tempelman ter zakonca Van Schaijk sprožili zoper Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (direktor vladne službe za pregled živali in mesa, v nadaljevanju RVV). Obe zadevi sta posledica izbruha slinavke in parkljevke v letu 2001 in se nanašata na nizozemski ukrep preventivnega zakola. Predložitveno sodišče ni prepričano, ali so bili ukrepi, ki so bili spodbijani v postopku o glavni stvari, sprejeti v skladu s pravom Skupnosti, in postavlja vprašanja o diskrecijski pravici države članice, da sprejme ukrepe za iztrebljenje, ki presegajo ukrepe, izrecno določene z Direktivo Sveta 85/511/EGS z dne 18. novembra 1985 o uvedbi ukrepov Skupnosti za obvladovanje slinavke in parkljevke.²

I – Pravna podlaga Skupnosti

2. Upoštevna pravna podlaga Skupnosti za obravnavana primera je bila v času dejstev sestavljena iz teh pravnih aktov: Direktive Sveta 90/425/EGS z dne 26. junija 1990,³ Direktive 85/511, kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 90/423/EGS z dne 26. junija 1990⁴ in odločbe Komisije 2001/246/ES z dne 27. marca 2001 o pogojih za obvladovanje slinavke in parkljevke in za njuno iztrebljenje na Nizozemskem ob uporabi člena 13 Direktive 85/511⁵.

3 — Direktiva Sveta 90/425/EGS z dne 26. junija 1990 o veterinarskih in zootehničnih pregledih, ki se zaradi vzpostavitve notranjega trga izvajajo v trgovini znotraj Skupnosti z nekaterimi živimi živalmi in proizvodi (UL L 224, str. 29, v nadaljevanju: Direktiva 90/425).

4 — Direktiva Sveta 90/423/EGS z dne 26. junija 1990 o spremembi Direktive 85/511/EGS o uvedbi ukrepov Skupnosti za obvladovanje slinavke in parkljevke, Direktive 64/432/EGS o problemih v zvezi z zdravstvenim varstvom živali, ki vplivajo na trgovino z govedom in prašiči med državami članicami Evropske skupnosti in Direktive 72/462/EGS o problemih glede zdravstvenih in veterinarskih pregledov ob uvozu goveda in prašičev ter svežega mesa iz tretjih držav (UL 1990, L 224, str. 13, v nadaljevanju: Direktiva 90/423).

5 — UL L 88, str. 21, Dopolnjena z Odločbo Komisije 2001/279/ES z dne 5. aprila 2001 (UL L 96, str. 19).

1 — Jezik izvornika: portugalsčina.

2 — UL L 315, str. 11, v nadaljevanju: Direktiva 85/511. To direktivo je nadomestila Direktiva Sveta 2003/85/ES z dne 29. septembra 2003 (UL L 306, str. 1).

3. Člen 10 Direktive 90/425 v delu, ki je pomemben za obravnavana predloga za sprejetje predhodne odločbe, določa:

živali, sprejme vmesne ukrepe zaščite v zvezi z zadevnimi gospodarstvi, centri ali organizacijami ali v primeru živalske kužne bolezni v zvezi z varovalnim pasom, ki ga predvidevajo pravila Skupnosti.

„1. Vsaka država članica nemudoma uradno obvesti druge države članice in Komisijo o vsakem izbruhu na svojem ozemlju, poleg izbruha bolezni, na katere se nanaša Direktiva 82/894/EGS, vseh zoonoz, bolezni ali drugih vzrokih, ki lahko pomenijo večjo nevarnost za javno zdravje in zdravstveno varstvo živali.

O ukrepih, ki jih sprejmejo države članice, se nemudoma uradno obvesti Komisijo in druge države članice.

Država članica porekla začne nemudoma izvajati kontrolne in previdnostne ukrepe, ki jih predvidevajo pravila Skupnosti, predvsem določanje varovalnih pasov, ki jih predvidevajo ta pravila, ali sprejme vse druge ukrepe, ki se ji zdijo ustrezni.

[...]

Namembna država članica ali tranzitna država članica, ki je med pregledom iz člena 5, odkrila obstoj ene ali več bolezni ali vzrokov, na katere se nanaša prvi pododstavek, lahko po potrebi sprejme previdnostne ukrepe, ki jih predvidevajo pravila Skupnosti, vključno s karanteno živali.

4. Komisija v vseh primerih ob prvi priložnosti preveri stanje v Stalnem veterinarskem odboru. V skladu s postopkom iz člena 17 sprejme vse potrebne ukrepe za živali in proizvode iz člena 1 in, če okoliščine tako zahtevajo, za proizvode, pridobljene iz teh živali. Komisija spremlja okoliščine in po istem postopku spremeni ali prekliče sprejete odločitve, odvisno od razvoja danih okoliščin.“

Do ukrepov, ki jih je treba sprejeti v skladu z odstavkom 4, lahko namembna država članica, če se pojavijo tehtni vzroki, ki vplivajo na javno zdravje in zdravstveno varstvo

4. Členi 1, 2, 4, 5 in 13 Direktive 85/511, kakor so spremenjeni z Direktivo 90/423, določajo:

„Člen 1

- pri kateri je bila z laboratorijsko preiskavo uradno dokazana slinavka in parkljevka;

Ta direktiva opredeljuje nadzorne ukrepe Skupnosti, ki se izvajajo v primeru izbruhov slinavke in parkljevke, ne glede na tip virusa.

- (d) ‚žival, pri kateri se sumi okužba‘ pomeni katerokoli žival dovzetne vrste, ki kaže klinične znake ali postmortalne spremembe, po katerih se lahko utemeljeno sumi na slinavko in parkljevko;

Člen 2

Za namene te Direktive [...]

- (e) ‚žival, pri kateri se sumi kontaminacija‘ pomeni katerokoli žival dovzetne vrste, ki bi po zbranih epizootioloških podatkih lahko bila neposredno ali posredno izpostavljena virusu slinavke in parkljevke.

se uporabljajo tudi naslednje opredelitve:

[...]

[...]

- (c) ‚okužena žival‘ pomeni katerokoli žival dovzetne vrste:

Člen 4

- pri kateri so bili ugotovljeni klinični znaki ali postmortalne spremembe, ki jih lahko povzročata slinavka in parkljevka, ali

1. Države članice zagotovijo, da se na gospodarstvu, če je na njem ena ali več živali, za katere se sumi, da so okužene ali kontaminirane s slinavko in parkljevko, takoj pričnejo izvajati uradne preiskave, s katerimi

se potrdi ali ovrže prisotnost bolezni, in zlasti da uradni veterinar odvzame ali poskrbi za odvzem potrebnih vzorcev za laboratorijske preiskave.

— da nobena živali druge vrste ne pride na gospodarstvo ali ga zapusti brez odobritve pristojnega organa;

Ob prijavi suma okužbe pristojni organ na gospodarstvu takoj odredi uradni nadzor in zlasti zahteva:

— da se prepove vsako premikanje mesa ali trupov živali dovzetnih vrst, krme za živali, pribora, predmetov ali drugega materiala, kakršni so volna, odpadki ali odvrženi material, ki bi lahko prenesli slinavko in parkljevko z gospodarstva, razen če to odobri pristojni organ;

— da se opravi popis vseh kategorij živali dovzetnih vrst in zabeleži pri vsaki od teh kategorij število živali, ki so že mrtve, okužene, verjetno okužene ali kontaminirane; popis je treba dopolnjevati, tako da zajame živali, ki so med obdobjem suma rojene ali ki v tem obdobju poginejo; podatke v popisu je treba na zahtevo predložiti in jih mora biti mogoče ob vsakem obisku pregledati;

[...]

2. Pristojni organ lahko razširi kateregakoli od ukrepov, predvidenih v odstavku 1, na druga bližnja gospodarstva, če položaj le-teh, konfiguracija ali stiki z živalmi z gospodarstva, na katerem obstaja sum bolezni, predstavljajo razlog za sum možne kontaminacije.

— da so vse živali dovzetnih vrst na gospodarstvu zaprte v prostorih, kjer so nastanjene, ali na drugem mestu, kjer jih je mogoče osamiti;

[...]

Člen 5

— da nobena žival dovzetne vrste ne pride na gospodarstvo ali ga zapusti;

Takoj ob potrditvi, da je na gospodarstvu ena ali več živali, oprede-

ljenih v členu 2(c), uvede pristojni organ naslednje ukrepe:

- 1) Uradni veterinar izvede odvzem ali poskrbi za odvzem ustreznih vzorcev za laboratorijske preiskave, ki jih opravi laboratorij iz Priloge I, če ti vzorci in preiskave niso bili odvzeti oziroma opravljene v obdobju suma v skladu s prvim pododstavkom člena 4(1);

- 4) (4) Pristojni organ lahko razširi ukrepe iz odstavka 1 na druga bližnja gospodarstva, če njihov položaj, konfiguracija ali stiki z živalmi z gospodarstva, na katerem je bila ugotovljena bolezen, predstavljajo razlog za sum možne kontaminacije.

[...]

Člen 13

- 2) Ob ukrepih, navedenih v členu 4(1), je treba nemudoma izvesti tudi naslednje ukrepe:

1. Države članice zagotovijo, da:

- vse živali dovzetnih vrst na gospodarstvu se zakoljejo na kraju samem pod uradnim nadzorom tako, da se prepreči vsako tveganje širjenja virusa slinavke in parkljevke;

- da je uporaba cepiv proti slinavki in parkljevki prepovedana,

- po zakolu je treba te živali uničiti pod uradnim nadzorom tako, da ni nobene nevarnosti širjenja virusa slinavke in parkljevke;

[...]

3. Ne glede na določbe odstavka 1 o uporabi cepiv proti slinavki in parkljevki, se lahko, ko je slinavka in parkljevka potrjena in grozi, da se bo razširila, odloči o uvedbi cepljenja v izrednih razmerah z uporabo tehničnih

[...]

postopkov, ki jamčijo popolno imunost živali. V tem primeru ukrepi, ki naj bi se izvedli, upoštevajo:

— velikost geografskega območja, na katerem se bo izvajalo cepljenje v izrednih razmerah,

— vrste in starost živali, ki bodo cepljene,

— trajanje akcije cepljenja,

— posebno mirovanje za cepljene živali in njihove proizvode,

— posebno označevanje in registracija cepljenih živali,

— druge vidike, pomembne v izrednih razmerah.

zadevno državo članico v skladu s postopkom, določenim v členu 16. Ta odločitev upošteva predvsem stopnjo koncentracije živali v določenih regijah in potrebo po zaščiti posebnih pasem.

Lahko pa zadevna država članica z odstopanjem od prvega pododstavka po prigrasitvi Komisiji sprejme odločitev o izvajanju cepljenja v izrednih razmerah v okolici izbruha, če s tem niso ogroženi osnovni interesi Skupnosti. To odločitev nemudoma pregleda Stalni veterinarski odbor v skladu s postopkom, določenim v členu 16.“

5. Odločba Komisije 2001/246/ES, ki temelji na členu 10 Direktive 90/425 in členu 13 Direktive 85/511, v členih 1 in 2 določa:

„Člen 1

Za namene te odločbe se uporabljajo naslednje opredelitve:

Odločitev o uvedbi cepljenja v izrednih razmerah sprejme Komisija v sodelovanju z

1) „Preventivni zakol“ pomeni usmrnitev dovtetnih živali na gospodarstvih, ki se

nahajajo v določenem polmeru okoli gospodarstev, podvrženih omejitvam, ki so določene v členih 4 in 5 Direktive 85/511/EGS.

zajezitev širjenja virusa z imunizacijo, zaradi vsaj enega od naslednjih razlogov:

Cilj preventivnega zakola je hitro zmanjšanje števila živali dovzetne vrste na okuženem območju.

— omejitev glede izvajanja zakola živali dovzetne vrste v skladu z določbami Direktive 93/119/EGS,

- 2) „Supresivno cepljenje“ pomeni cepljenje v izrednih razmerah živali dovzetne vrste v označenih gospodarstvih, ki se nahajajo na določenem območju, t.i. območju cepljenja, ki se izvaja izključno v povezavi s preventivnim zakolom, kot je opredeljen v odstavku 1.

— omejitev glede razpoložljivih kapacitet za uničenje zaklanih živali v skladu s členom 5(2), druga alineja, Direktive 85/511/EGS.

Člen 2

Cilj supresivnega cepljenja je hitro zmanjšanje količine virusa, ki kroži, in tveganja, da bi se virus razširil preko meja določenega območja, brez odlašanja s preventivnim zakolom.

1. Ne glede na Direktivo 85/511/EGS, in še posebej njene člene 4, 5 in 9, se lahko Nizozemska odloči za supresivno cepljenje pod pogoji, ki jih določa Priloga.

Izvaja se samo takrat, ko je treba odložiti preventivni zakol živali dovzetne vrste za več časa, kot pa je potreben za učinkovito

2. Pred začetkom ukrepov, urejenih v odstavku 1, mora Nizozemska zagotoviti, da so države članice in Komisija uradno obveščene o podrobnostih glede geografske in upravne

opredelitve območja cepljenja, števila prizadetih gospodarstev, časa začetka in zaključka cepljenja ter razlogih, zaradi katerih je uvedla ukrepe.

Takoj zatem mora Nizozemska zagotoviti, da se podatki, predloženi v skladu s prvim pododstavkom, brez nepotrebnega odlašanja dopolnijo s podrobnostmi o zakolu cepljenih živali, še posebej o številu usmrčenih živali, številu prizadetih gospodarstev, času zaključka zakola in spremembah omejitev, ki se uporabljajo za zadevna območja.“

II – Dejstva in vprašanja za predhodno odločanje

6. Zakonca Van Schaijk sta v Ravensteinu upravljala gospodarstvo, ki se je ukvarjalo z biodinamično vzrejo živine. RVV ju je z odločbo z dne 26. marca 2001, dan preden je Komisija sprejela odločbo 2001/246, obvestil, da se pri vseh parkljarjih na njenem gospodarstvu sumi na slinavko in parkljevko in da bodo posledično zaklani, saj se je manj kot kilometer (772 metrov) od gospodarstva zakoncev Van Schaijk nahajalo gospodarstvo z eno ali več živalmi, pri katerih je obstajal resen sum na slinavko in parkljevko. Zakonca Van Schaijk sta 27. marca 2001 zoper

odločbo RVV vložila ugovor. Z vlogo istega datuma sta predsednika College van Beroep voor het Bedrijfsleven zaprosila za začasno sodno prepoved, in sicer za odlog izvršitve odločbe. Prošnja je bila zavrnjena z odločbo z dne 28. marca 2001, parkljarke živali zakoncev Van Schaijk pa so bile zaklane.⁶ RVV je z odločbo z dne 15. novembra 2001 odločil, da je ugovor zakoncev Van Schaijk zoper odločbo z dne 26. marca 2001 neutemeljen. Zakonca Van Schaijk sta potem na College van Beroep voor het Bedrijfsleven vložila pritožbo.

7. A. Tempelman je imel v Wenumu, vasi v bližini Oeneja, angorske koze. Minister za kmetijstvo, upravljanje z naravno dediščino in ribištvo je 3. aprila 2001 odločil, da je treba vse parkljarje v pokrajini Oene cepiti in nato zaklati. Ko je RVV izvedel za angorske koze A. Tempelmana, ga je 23. maja 2001 obvestil, da za njegove koze obstaja sum na slinavko in parkljevko, saj je bilo v bližini kraja, kjer so se nahajale koze, ugotovljeno nekaj primerov slinavke in parkljevke. Istega dne so bile angorske koze zaklane. Zoper odločitev RVV je A. Tempelman z vlogo z dne 12. junija 2001 vložil ugovor. Z odločbo z dne 15. novembra 2001 je RVV odločil, da je ugovor A. Tempelmana neutemeljen. A. Tempelman je zoper to odločbo vložil pritožbo pri College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

6 — Nekaj tednov kasneje se je na podlagi laboratorijske analize krvnih vzorcev, vzetih pred zakolom, izkazalo, da niti na prvotnem gospodarstvu niti v radiju enega kilometra okoli njega ni bilo sledov virusa slinavke in parkljevke.

8. College van Beroep je v sklepu z dne 7. januarja 2003 odločilo, da so razlogi za pritožbo, ki jih je navajal A. Tempelman, neutemeljeni, ker temeljijo na nacionalnem pravu. College van Beroep je v sklepu z istega dne v postopku med zakoncema Van Schaijk in RVV prišlo do enakega sklepa: upoštevna nacionalna zakonodaja daje RVV dovoljšno pravno podlago za odločitev z dne 26. marca 2001 za zakol živali zakoncev Van Schaijk. Vendar pa je College van Beroep menilo, da je še vedno treba ugotoviti, ali so izpodbijane odločitve v skladu s pravom Skupnosti.

9. College van Beroep se je odločilo, da Sodišču v predhodno odločanje predloži ta vprašanja:

„1. „Ali pravo Skupnosti državam članicam daje pooblastilo za odločanje o zakolu živali, pri katerih se sumi okužba oziroma kontaminacija z virusom slinavke in parkljevke?

2. Ali Direktiva 85/511/EGS, kot je bila spremenjena z Direktivo 90/423/EGS, državam članicam pušča svobodo, da sprejmejo dopolnilne nacionalne ukrepe za obvladovanje slinavke in parkljevke?

3. Kakšne omejitve postavlja pravo Skupnosti državam članicam za sprejetje

dopolnilnih nacionalnih ukrepov, ki jih te sprejmejo poleg ukrepov, določenih v Direktivi 85/511/EGS, kot je bila spremenjena z Direktivo 90/423/EGS?”

10. A. Tempelman in zakonca Van Schaijk, Komisija ter nizozemska, grška, irska in italijanska vlada ter vlada Združenega kraljestva so Sodišču predložili pisna stališča. Na obravnavi 29. septembra 2004 je sodišče slišalo ustne utemeljitve zakoncev Van Schaijk, Komisije ter vlad Grčije, Nizozemske, Irske in Združenega kraljestva.

III – Presoja

11. College van Beroep v predložitveni odločbi ugotavlja, da so odgovori na njegova vprašanja lahko odvisni od razumevanja člena 10 Direktive 90/425. Meni, da zadeva ni v celoti jasna in da lahko vpliva na razlago Direktive 85/511. Zato bom najprej skušal razjasniti povezavo med Direktivo 85/511 in Direktivo 90/425, posebno njenim členom 10. Šele nato bom razpravljal o posamičnem vprašanju predložitvenega sodišča.

A – Razmerje med direktivama 90/425 in 85/511

12. Cilji Direktive 90/425 in Direktive 85/511 so usklajeni. Obe direktivi obravnavata varovanje zdravja živali ob upoštevanju prostega pretoka živali in kmetijskih proizvodov. Direktiva 90/425 in Direktiva 90/423, ki spreminja Direktivo 85/511 sta bili sprejeti istega dne na podlagi člena 43 Pogodbe ES (po spremembah, postal člen 73 ES).

13. Z vidika vzpostavitve notranjega trga želi Direktiva 90/425 zagotoviti, da se veterinarski pregledi izvajajo samo na kraju odpošiljanja, namesto na mejah, kar zagotavlja poenotenje osnovnih zahtev v zvezi z zdravstvenim varstvom živali.⁷ Za primer izbruha bolezni, ki bi lahko pomenila resno nevarnost za javno zdravje in zdravstveno varstvo živali, določa člen 10 Direktive 90/425 mehanizem previdnostnih ukrepov za preprečitev nadaljnjega širjenja bolezni. Zadevne države članice lahko ali bodo na podlagi člena 10(1) takoj sprejele previdnostne ali vmesne zaščitne ukrepe. Komisija pa mora naglo sprejeti dokončne ukrepe na podlagi člena 10(4), kot je v tem primeru Odločba 2001/246.

14. Člen 10 za namembne države članice ali tranzitne države članice določa, da lahko sprejmejo previdnostne ukrepe, ki jih določajo pravila Skupnosti. Zaradi resnih razlogov javnega zdravja in zdravstvenega varstva živali lahko sprejmejo vmesne ukrepe zaščite, dokler Komisija ne sprejme ukrepov v skladu z odstavkom 4 tega člena. V sodbi z dne 26. maja 1993 v zadevi *Komisija proti Portugalski* je sodišče jasno odločilo, da namembna država članica, potem ko je Komisija že odločila na podlagi člena 10(4), nima pooblastila za sprejetje drugačnih ukrepov, kot so izrecno določeni v odločbi Komisije.⁸

15. Drugi pododstavek člena 10(1) se nanaša na države članice porekla. Določa, da ko pride do izbruha, „država članica porekla začne nemudoma izvajati kontrolne in previdnostne ukrepe, ki jih predvidevajo pravila Skupnosti, [...] ali sprejme vse druge ukrepe, ki se ji zdijo ustrezni“.

16. Zakonca Van Schaijk in nizozemska vlada predlagajo povsem nasprotno razlago besede „ali“ v tem delu pododstavka. Cilj obeh razlag je razjasnitev vprašanja, ali pravila Skupnosti za obvladovanje bolezni

7 – Glej preambulo Direktive.

8 – Zadeva 52/92, Recueil, str. I-2961, točka 19. Glej tudi sodbo z dne 5. julija 1990 v zadevi *Komisija proti Belgiji* (C-340/88, Recueil, str. I-2801, točka 19).

živali dopuščajo možnost dodatnega ukrepanja držav članic in posledično vplivajo na razumevanje Direktive 85/511 zaradi odgovora na predhodna vprašanja College van Beroep.

v primeru očitne neskladnosti med besedilom določbe ene jezikovne različice in drugih jezikovnih različic vprašanje razreši, ne da bi se dajala prednost kateremu koli od zadevnih besedil.⁹

17. Po mnenju zakoncev Van Schaijk iz uporabe besede „ali“ izhaja, da se v primeru, ko obstoji pravilo Skupnosti, šteje, da to pravilo izključuje dodatno ukrepanje držav članic.

18. Po mnenju nizozemske vlade je treba besedo „ali“ razlagati kot „in“; določbo je treba razumeti tako, da državam članicam vedno omogoča sprejetje ukrepov poleg tistih, ki jih zahtevajo obstoječa pravila Skupnosti. Nizozemska vlada se opira na nemško različico Direktive, v kateri je namesto besede „ali“ uporabljena beseda „sowie“ (kot tudi).

19. In vendar se ob upoštevanju cilja Direktive 90/425 nobena od razlag ne zdi v celoti prepričljiva. Ne verjamem, da bi člen 10(1) te Direktive težil k popolni razrešitvi vprašanja, ali so vsa prejšnja in kasnejša pravila Skupnosti o obvladovanju bolezni živali taksativne narave. Poleg tega je bolje, da se

20. Menim, da iz namena obravnavanega določila izhaja, da morajo države članice porekla, kadar za konkreten primer ni pravil Skupnosti ali če in kolikor ta pravila niso taksativne narave, sprejeti ukrepe, ki se jim zdijo ustrezni. Seveda lahko pravila Skupnosti določa na primer odločba Komisije na podlagi člena 10(4), upoštevna direktiva ali kombinacija predpisov Skupnosti. Člen 10(1) vzpostavlja domnevo, da mora država članica sprejeti katere koli druge ustrezne ukrepe, vendar pa je mogoče to domnevo uporabiti samo, če pravila Skupnosti niso taksativne narave. Gledano v tej luči je namen obravnavanega določila potrditi dva vidika. Najprej, da je treba za doseg cilja direktive uporabiti ustrezna pravila Skupnosti. In drugič, da morajo države članice kljub temu sprejeti druge ukrepe, ki se jim zdijo ustrezni.¹⁰ Drugi vidik izhaja iz predpostav-

9 — Sodba z dne 3. marca 1977 v zadevi Kerry Milk (80/76, Recueil, str. 425, točka 11).

10 — Uporabo besedne zveze „začne nemudoma izvajati“ iz drugega pododstavka člena 10(1) je treba razumeti tako, da državam članicam nalaga obveznost sprejeti vse ukrepe, potrebne za boj z boleznijo; vendar pa imajo diskrecijsko pravico pri določanju ukrepov, „ki se ji zdijo ustrezni“.

ke, da pravila Skupnosti morda ne obstajajo ali pa morda niso taksativne narave in so morda nacionalni ukrepi nujni za dopolnitev nadzornih ukrepov Skupnosti.

določa samo zakol živali dovzetne vrste, ki se nahajajo na gospodarstvu, glede katerega je bilo potrjeno, da je na njem ena ali več okuženih živali, opredeljenih v členu 2(c).¹¹

21. V času dejstev so bili ukrepi skupnosti za obvladovanje slinavke in parkljevke določeni v Direktivi 85/511. Posledično je izbruh v letu 2001 spodbudil uporabo mehanizmov člena 10 Direktive 90/425 in uporabo nadzornih ukrepov, ki jih določa Direktiva 85/511.

22. Iz navedenega sledi, da je za razrešitev vprašanja, ali pravo Skupnosti državam članicam preprečuje sprejetje dopolnilnih nadzornih ukrepov, treba preučiti tudi Direktivo 85/511. Kot je že ugotovilo predložitveno sodišče, gre v tem primeru za vprašanje, ali Direktiva, če jih ne določa, izključuje dopolnilne ukrepe, kakršne je Nizozemska sprejela v primeru A. Tempelmana ter zakoncev Van Schaijk.

B – Ali Direktiva 85/511 določa preventivni zakol?

23. College van Beroep v svoji predložitveni odločbi meni, da člen 5 Direktive 85/511

24. Nizozemska vlada ugovarja, da je treba obveznost zakola morebitnih kontaminiranih živali kljub temu izpeljati iz člena 5 Direktive 85/511. To naj bi izhajalo iz člena 5(4), ki določa, da „pristojni organ lahko razširi ukrepe iz odstavka 1 na druga bližnja gospodarstva, če njihov položaj [...] pomeni razlog za sum možne kontaminacije“. Odstavek 1 obravnava odvzem ustreznih vzorcev za laboratorijske preiskave. Vendar pa, kot navaja nizozemska vlada, je sklicevanje na odstavek 1 člena 5 zmotno in ga je treba brati kot napotilo na odstavek 2 člena 5, ki se nanaša na ukrepe, kot sta zakol in uničenje živali. Trdi, da ponovno določilo ne bi imelo smisla, saj člen 4(2) Direktive že ureja odvzem vzorcev na bližnjih gospodarstvih, glede katerih obstaja sum, da so kontaminirani. Nizozemska vlada v podporo svoji obrazložitvi primerja Direktivo 85/511 s

¹¹ — Glej točko 4 zgoraj.

številnimi drugimi veterinarskimi direktivami¹² in se sklicuje na točko 124 sodbe v zadevi *Jippes*, v kateri je sodišče navedlo: „Preventivni zakol živali na gospodarstvih, kjer je bilo ugotovljeno, da je ena ali več živali okuženih, in morebitno kontaminiranih živali na bližnjih gospodarstvih je določen v členu 5 Direktive 85/511.“¹³ Na zaslišanju v obravnavanih zadevah pred Sodiščem pa je tudi Komisija izrazila mnenje, da je sklicevanje na odstavek 1 v členu 5(4) Direktive napaka.

25. Na začetku je treba povedati, da je sklicevanje na odstavek 1 v členu 5(4) identično v vseh jezikovnih različicah Direktive 85/511.¹⁴

12 — Direktiva Sveta z dne 29. aprila 1992 o pravilih za obvladovanje in ukrepih za zatiranje konjske kuge (UL L 157, str. 19); Direktiva Sveta z dne 19. maja 1992 o uvedbi ukrepov Skupnosti za nadzor aviarnе influence (UL L 167, str. 1); Direktiva Sveta z dne 14. julija 1992 o uvedbi ukrepov Skupnosti za nadzor atipične kokoške kuge (UL L 260, str. 1); Direktiva Sveta z dne 17. decembra 1992 o uvedbi splošnih ukrepov Skupnosti za nadzor določenih boleznih živali in določenih ukrepov v zvezi z vezikularno boleznijo prašičev (UL 1993, L 62, str. 69); Direktiva Sveta 2000/75/ES z dne 20. novembra 2000 o določitvi posebnih pravil za nadzor in izkoreninjenje boleznih modrikastega jezika (UL L 327, str. 74); Direktiva Sveta 2001/89/ES z dne 23. oktobra 2001 o ukrepih Skupnosti za nadzor nad klasično prašičjo kugo (UL L 316, str. 5); Direktiva Sveta 2002/60/ES z dne 27. junija 2002 o določitvi posebnih pravil za nadzor nad afriško prašičjo kugo in o spremembi Direktive 92/119/EGS v zvezi z nalezljivo ohromelostjo prašičev in afriško prašičjo kugo (UL L 192, str. 27).

13 — Glej sodbo z dne 12. julija 2001 v zadevi C-189/01, Recueil, str. I-5689.

14 — V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča zajema razlaga določb prava Skupnosti primerjavo med jezikovnimi različicami: sodba z dne 6. oktobra 1982 v zadevi CILFIT, 284/81, Recueil, str. 3415, točka 18; sodba z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi, C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 28; sodba z dne 30. januarja 2001 v zadevi Španija proti Svetu Evrope, C-36/98, Recueil, str. I-779, točka 47.

26. Še več, Sodišče je v sodbi v zadevi *Met-Trans in Sagpol* potrdilo, da ni upravičeno prevzeti vloge zakonodajalca Skupnosti in razlagati določbe tako, da nasprotuje njemu izrecnemu besedilu.¹⁵ Sodišče je nadalje v točki 19 sodbe v zadevi C-348/85 *Danska proti Komisiji* navedlo, da „zakonodajalca Skupnosti mora biti določena, njena uporaba pa mora biti predvidljiva za tiste, ki jih zavezuje“.¹⁶

27. Čeprav bi se predlog, da je člen 5(4) zaradi napotila na odstavek 1 nepotreben, izkazal za pravičnega, Sodišče ne more samo po sebi jasno navzkrižno napotilo nadomestiti z napotilom na drugi odstavek. V tem smislu je treba ugotoviti, da člen 5(1) ponovno določa glede okuženih živali, kar je člen 4(1) že določal glede živali, pri katerih se sumi, da so okužene ali kontaminirane; prav tako bi člen 5(4) lahko brali kot podobno ponovno določilo, ki potrjuje, da se tisto, kar je določeno v členu 4(2), uporablja tudi v primerih, ko je bilo ugotovljeno, da so živali okužene.

28. Ugotovitev Sodišča v zadevi *Jippes* se resnično zdi v nasprotju z besedilom člena 5. Vendar pa naj najprej povem, da ta ugotovitev zadeva le gospodarstva, ki mejijo na

15 — Sodba z dne 23. marca 2000 v združenih zadevah C-310/98 in C-406/98, Recueil, str. I-1797, točka 32.

16 — Sodba z dne 15. decembra 1987 v zadevi 348/85, Recueil, str. 5225. Glej tudi sodbo z dne 1. oktobra 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji (C-209/96, Recueil, str. I-5655, točka 35).

gospodarstva, v katerih je bilo za eno ali več živali *ugotovljeno, da so okužene*. Vsaj pri gospodarstvu zakoncev Van Schaijk ni šlo za tak primer. Živali na tem gospodarstvu so bile preventivno usmrčene, ker je bilo v bližini gospodarstvo, pri katerem je *obstajal sum, da je kontaminirano*.

29. Poleg tega je treba poudariti, da je ugotovitev v zadevi *Jippes* del odstavka, ki obravnava pravno podlago Odločbe Komisije 2001/246. Sodišče je v točki 127 sodbe v zadevi *Jippes* zaključilo, da je pravo Skupnosti dajalo primerno pravno podlago za sprejetje te odločbe. Menim, da je mogoče tak zaključek narediti preprosto na podlagi dveh določb, na kateri se sklicuje Sodišče: člena 13(3) Direktive 85/511 in člena 10(4) Direktive 90/425, saj se oba nanašata na odločitve, ki naj jih v primeru izbruha slinavke in parkljevke sprejme Komisija. Tega zaključka ne spremeni niti besedilo člena 5 Direktive 85/511, na katerega se sklicuje tudi Sodišče in ki ureja ukrepe nadzora nad slinavko in parkljevko, ki jih sprejmejo države članice.

30. Menim, da je College van Beroep pravilno ugotovilo, da Direktiva 85/511 ne določa preventivnega zakola živali, za katere obstaja sum, da so okužene ali kontaminirane s slinavko in parkljevko.

C – Ali Direktiva 85/511 izključuje preventivni zakol?

31. Z drugim vprašanjem predložitevno sodišče sprašuje, ali Direktiva 85/511 dopušča dodatne nacionalne ukrepe za obvladovanje slinavke in parkljevke. Da bi lahko odgovorili predložitenemu sodišču, je nujno treba preučiti, ali je bila ureditev prava Skupnosti za obvladovanje izbruhov slinavke in parkljevke v Skupnosti v času dejstev taksativne narave in je izključevala dodatne nacionalne ukrepe.

32. Direktiva 85/511 državam članicam izrecno ne dopušča, da sprejmejo strožje ukrepe, kot jih določa Direktiva. Vendar pa taka svoboda lahko sledi posledično; v skladu z ustaljeno sodno prakso je treba upoštevati besedilo, namen in strukturo direktive.¹⁷

33. V zvezi s tem je nizozemska vlada – kot tudi grška, irska in italijanska vlada ter vlada Združenega kraljestva – prepričana, da cilj Direktive, in sicer takojšen in učinkovit boj proti kakršnem koli izbruhu slinavke in

¹⁷ — Glej na primer sodbo Sodišča z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Hans Hönig proti Stadt Stockach (C-128/94, Recueil, str. I-3389, točka 9); z dne 19. marca 1998 v zadevi World Farming (C-1/96, Recueil, str. I-1251, točka 49); in 25. aprila 2002 v zadevi Komisija proti Franciji (C-52/00, Recueil, str. I-3827, točka 16).

parkljevke, državam članicam daje svobodo za sprejetje takšnih ukrepov, kot je preventivni zakol. Komisija v bistvu podpira to trditev in poudarja, da je Direktiva 90/423 uvedla izbiro med politiko cepljenja ter politiko popolnega zakola in uničenja vseh okuženih živali, pri tem pa ni posegla v ostale ukrepe za obvladovanje slinavke in parkljevke.

34. A. Tempelman in zakonca Van Schaijk so predstavili številne razloge za ugotovitev, da so pravila Direktive 85/511 taksativne narave. Najprej poudarjajo razliko med besedilom člena 1 navedene direktive pred spremembo na podlagi Direktive 90/423 in po spremembi. Navajajo, da je ta člen pred spremembo izrecno določal, da vsebuje Direktiva minimalne nadzorne ukrepe Skupnosti; s spremembo je bila beseda „minimalne“ izbrisana. Poleg tega se sklicujejo na preambulo k Direktivi 90/423, zlasti na del, v katerem ta določa, da „je bistveno, da se enotna politika uporablja na celotnem ozemlju Skupnosti“.

35. Menim, da te utemeljitve niso prepričljive. Člen 1 Direktive 85/511 je pred spremembo na podlagi Direktive 90/423 določal: „Direktiva opredeljuje minimalne

ukrepe Skupnosti za obvladovanje bolezní, ki se izvajajo ob izbruhu slinavke in parkljevke, povzročeni s katerim koli tipom virusa [...]. Direktiva ne vpliva na politiko preventivnega cepljenja, ki jo imajo države članice.“ Direktiva 85/511 je bila spremenjena zaradi uvedbe tako politike necepljenja na celotnem ozemlju Skupnosti kot tudi strogih pravil in pogojev za cepljenje v izrednih razmerah.¹⁸ Direktiva o spremembah 90/423, izrecno zavrača politiko preventivnega cepljenja in uvaja enotno politiko necepljenja za celotno Skupnost, ki jo spremlja politika popolnega zakola in uničenja okuženih živali.¹⁹ Nadomeščen je bil člen 1 Direktive 85/511 ter izpuščeno sklicevanje na „minimalne“ ukrepe in politiko cepljenja držav članic. Kot nizozemska vlada navaja v svojih pisnih stališčih Sodišču, bi bilo treba spremembo člena 1 razumeti v smislu uvedbe politike necepljenja v Skupnosti. Direktivo 85/511, kot je bila spremenjena z Direktivo 90/423, je treba razumeti tako, da vzpostavlja notranji trg na področju kmetijskih proizvodov, za katerega pa je bila bistvena, kot izhaja iz preambule zadnjenavedene direktive, enotna politika cepljenja. Kot je v mnenju o predlogu za spremembo Direktive 85/511 navedel Ekonomsko-socialni odbor, ni mogoče vzdrževati obstoječega sistema različnih nacionalnih politik cepljenja, če se bo znotraj Skupnosti sprostila trgovina z živalmi.²⁰ Na podlagi spremembe člena 1 in pre-

18 — Glej člen 13 Direktive 85/511.

19 — Preambula k Direktivi 90/423.

20 — UL 1990, C 62, str. 44.

ambule k Direktivi 90/423 pa ni mogoče sklepati, da Direktiva 85/511 izključuje sprejetje ukrepov, ki ne škodujejo politiki necepljenja v Skupnosti.²¹

36. A. Tempelman in zakonca Van Schaijk poudarjajo, da ponuja Direktiva 85/511 podroben sveženj ukrepov za posebne primere. Še posebno opozarjajo na člen 4, ki določa podrobne ukrepe glede sumljivih živali, ne pa tudi njihovega zakola; na člen 5, ki predpisuje ukrepe glede kontaminiranih živali, vključno z njihovim zakolom; in na člen 6, ki vsebuje izjemo od člena 5 za določene primere.

37. V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da samo dejstvo, da Direktiva ne določa zakola morebitno kontaminiranih živali, ne pomeni samodejno, da tak ukrep izključuje. Ob upoštevanju slednjega pa menim, da raven podrobnosti Direktive 85/511 ne upravičuje zaključka, da je ob razlogovanju *a contrario* izključena možnost sprejetja dopolnilnih ukrepov. Nasprotni razlog je dopusten, samo kadar se nobena druga interpretacija ne izkaže za primerno.²² Obravnavane okoliščine niso take.

21 — Na nekaterih mestih besedilo Direktive 85/511 jasno napotuje na minimalne standarde. Člen 9 predpisuje „minimalni polmer“ za pasove zaščite in nadzora; člen 5 določa obdobje „najmanj 21 dni“, preden se živali lahko vrnejo na dezinficirano gospodarstvo.

22 — Glej tudi sodbo z dne 13. junija 1958 v zadevi Meroni proti Visoki oblasti (9/56, Recueil, str. 11, 26 in 27).

38. Najprej, kot sem že navedel, besedilo člena 10(1) Direktive 90/425 delno izhaja iz predpostavke, da pravila Skupnosti za nadzor boleznih živali niso taksativne narave.²³

39. Drugič, v skladu s členom 249 ES Direktiva „prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod“, kar načeloma kaže na to, da imajo države članice svobodo pri urejanju. Cilj, ki si ga zastavlja Direktiva 85/511, je učinkovita odprava slinavke in parkljevke v okviru politike necepljenja. To pomeni, da so nekateri ukrepi za nadzor slinavke in parkljevke predpisani, medtem ko so nekateri izrecno prepovedani. Vendar to ne izključuje uvedbe drugih nadzornih ukrepov, če ti ne ovirajo cilja in določb Direktive, posebno enotne politike necepljenja. Ob upoštevanju cilja, ki si ga zastavlja Direktiva 85/511, menim, da bi zakonodajna Skupnosti, če bi imela namen prepovedati ukrepe, katerih cilj je boj proti slinavki in parkljevki, kot so obravnavani ukrepi, to izrecno določila.²⁴

23 — Glej točko 20 zgoraj.

24 — Glej sodbo Sodišča z dne 25. novembra 1992 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-376/90, Recueil, str. I-6153, točka 27).

40. Nazadnje, Direktiva Sveta 2003/85/ES, ki je razveljavila Direktivo 85/511, vsebuje obširnejšo in podrobnejšo ureditev za obvladovanje slinavke in parkljevke, vključno s programom preventivnega iztrebljenja, vendar daje državam članicam kljub temu možnost, da sprejmejo strožje ukrepe.²⁵

41. Kot navajata zakonca Van Schaijk, je treba upoštevati, da se zakol živali v Skupnosti smatra za nezaželenega, kar je potrdila Direktiva Sveta 2003/85, ki je bila sprejeta kot posledica izbruha leta 2001.²⁶

42. Seveda se je treba strinjati s stališčem, da zaslužita zaščita življenja in blagor živine skrben premislek. Vendar pa trditev zakoncev Van Schaijk, da se zakol živali v Skupnosti na splošno smatra za nezaželene, ne vodi do sklepa, da Direktiva 85/511 ne pušča prostora za preventivni zakol. Pravzaprav daje Direktiva 2003/85, na katero se sklicujeta zakonca Van Schaijk, pravno pod-

lago za programe preventivnega iztrebljenja,²⁷ tako kot jo dajejo tudi številne druge direktive o obvladovanju bolezni živali.²⁸

43. Zato menim, da Direktiva 85/511 državam članicam ne preprečuje, da sprejmejo dodatne ukrepe za obvladovanje slinavke in parkljevke, kot je preventivni zakol živali, pri katerih se sumi, da so okužene ali kontaminirane s slinavko in parkljevko.

D – Omejitve suverenosti držav članic, da sprejmejo dodatne nadzorne ukrepe

44. S tretjim vprašanjem College van Beroep poizveduje o mejah, ki jih državam članicam postavlja pravo Skupnosti v zvezi s sprejetjem drugih ukrepov za obvladovanje slinavke in parkljevke, kot jih določa Direktiva 85/511.

45. Kot sem že navedel, je treba Direktivo 85/811 obravnavati v smislu postopka iz

25 – Glej člen 1(1)(a) in (2) Direktive 2003/85.

26 – Direktiva Sveta 2003/85/ES z dne 29. septembra 2003 o ukrepih Skupnosti za nadzor nad slinavko in parkljevko, ki razveljavlja Direktivo 85/511/EGS in odločbi 89/531/EGS in 91/665/EGS ter spreminja Direktivo 92/46/EGS (UL L 306, str. 1).

27 – Člen 8 Direktive 2003/85.

28 – Glej na primer člen 5(1)(a) in (2) Direktive 92/40 ter člen 5(1)(a) in (2) Direktive 92/66.

člena 10 Direktive 90/425, katerega cilj je zagotoviti, da države članice ne bodo enostransko sprejemale in ohranjale previdnostnih ukrepov, ki ovirajo trgovino v Skupnosti. Iz sodbe *Komisija proti Portugalski* izhaja, da države članice nimajo pooblastil za izvajanje previdnostnih ukrepov zoper slinavko in parkljevko zunaj sistema, ki ga določa člen 10 Direktive 90/425.²⁹ Posledično morajo biti taki nacionalni ukrepi sprejeti v skladu z zahtevami te določbe.³⁰ To pomeni, da jih je treba brez odlašanja sporočiti drugim državam članicam in Komisiji, kot to zahteva zadnji pododstavek člena 10(1) Direktive 90/425. Komisija in zadevne države članice pa morajo na podlagi obveznosti pristnega sodelovanja, na katerem temelji člen 10 ES, v primeru sprejetja previdnostnih ukrepov delovati skupaj v dobri veri.³¹

področje prava Skupnosti, v skladu s takšnimi njegovimi splošnimi načeli, kakršno je načelo sorazmernosti.³² Na podlagi tega načela morajo biti ukrepi, ki jih sprejme država članica, primerni in potrebni, da bi se dosegli legitimni zastavljeni cilji; kadar je mogoče izbirati med različnimi primernimi ukrepi, je treba uporabiti tistega, ki je najmanj neugoden, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne zastavljenim ciljem.³³

46. Poleg iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morajo biti nacionalni ukrepi, ki sodijo na

47. Kot sta na obravnavi zatrjevala zakonca Van Schaijk, vključujejo splošna načela prava Skupnosti tudi temeljne pravice, kot je lastninska pravica.³⁴ V zvezi s tem je naloga nacionalnega sodišča, da ob upoštevanju zastavljenega cilja ugotovi, ali omejitve lastninske pravice, ki so posledica dodatnih nacionalnih ukrepov nadzora nad slinavko in parkljevko, pomenijo nesorazmeren in nevzdržen poseg, ki omejuje samo lastninske pravice.³⁵

29 — National Farmers' Union.

30 — MemberStateLennox.

31 — Glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo National Farmers' Union, točka 60, in sodbo Sodišča 8. januarja 2002 v zadevi Van den Bor (C-428/99, Recueil, str. I-127, točka 47).

32 — Zgoraj navedena sodba Lennox, točka 76. Glej tudi sodbo Sodišča 5. maja 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji (C-180/96, Recueil, str. I-2265, točka 96) in z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4023, točka 13). Treba je poudariti, da je Nizozemska v obravnavani zadevi izvrševala diskrecijo na podlagi določba Skupnosti, ki jo je izvajala, to je člen 10(1) Direktive 90/425. Glej zgoraj, točko 20, še posebej opombo 10. Glej sodbi Sodišča 24. marca 1994 v zadevi Bostock (C-2/92, Recueil, str. I-955, točka 16) in z dne 13. aprila 2000 v zadevi Karlsson in drugi (C-292/97, Recueil, str. I-2737, točka 37).

33 — Zgoraj navedena sodba Fedesa in drugi, točka 13.

34 — Glej na primer sodbi z dne 13. decembra 1979 v zadevi Hauer (44/79, Recueil, str. 3727, točki 15 in 17), in z dne 10. julija 2003 v združenih zadevah Booker Aquaculture in Hydro Seafood (C-20/00 in C-64/00, Recueil, str. I-7411, točki 65 in 67).

35 — Glej zgoraj navedeno sodbo Booker, točki 79 in 88.

IV – Predlog

48. Glede na navedeno menim, da bi moralo Sodišče na vprašanja, ki jih je postavilo College van Beroep voor het bedrijfsleven, odgovoriti:

1. Direktiva 85/511/EGS z dne 18. novembra 1985 o uvedbi ukrepov Skupnosti za obvladovanje slinavke in parkljevke ne določa preventivnega zakola živali, pri katerih se sumi okužba ali kontaminacija s slinavko in parkljevko.
2. Direktiva 85/511 državam članicam ne preprečuje sprejetja takšnih dodatnih ukrepov za nadzor nad slinavko in parkljevko, kot je preventivni zakol živali, pri katerih se sumi okužba ali kontaminacija s slinavko in parkljevko.
3. Ukrepi za obvladovanje slinavke in parkljevke, ki jih sprejmejo države članice poleg ukrepov, ki jih določa Direktiva 85/511, morajo biti sprejeti v skladu z zahtevami v členu 10 Direktive 90/425/EGS z dne 26. junija 1990 o veterinarskih in zootehničnih pregledih, ki se zaradi vzpostavitve notranjega trga izvajajo v trgovini znotraj Skupnosti z nekaterimi živimi živalmi in proizvodi, v resničnem sodelovanju s Komisijo in morajo biti v skladu s splošnimi načeli prava Skupnosti, kakršni sta načelo sorazmernosti in pravica do lastnine.