

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

ANTONIA TIZZANA,

predstavljeni 7. aprila 2005¹

1. Tri sodišča treh držav članic (High Court of Justice, Queen's Bench Division, Združenega kraljestva, italijansko Consiglio di Stato in nizozemsko Rechtbank te 's-Gravenhage) so na podlagi člena 234 ES z ločenimi odločbami² Sodišču predlagala, naj presodi glede veljavnosti Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/2/ES z dne 28. januarja 2002 o spremembi Direktive 79/373/EGS o trženju krmnih mešanic in o razveljavitvi Direktive Komisije 91/357/EGS (v nadaljevanju: Direktiva 2002/2 ali le direktiva).³

ali ker je v nasprotju z načelom sorazmernosti in temeljno pravico do lastnine. Italijansko sodišče poleg tega Sodišče sprašuje, ali je direktiva veljavna glede na previdnostno načelo in načelo prepovedi diskriminacije, medtem ko je nizozemsko sodišče v zvezi s tem opozorilo še na načelo svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti ali poklica.

2. Natančneje, vsa navedena sodišča želijo izvedeti, ali je direktiva, s katero je proizvajalcem krme naložena obveznost navedbe na oznaki in sporočanja na zahtevo stranke podatkov o količinah posamičnih krmil, uporabljenih v njihovih proizvodih, neveljavna, ker temelji na napačni pravni podlagi

3. Consiglio di Stato in Rechtbank te 's-Gravenhage sta zastavili tudi vprašanja glede razlage prava Skupnosti. Prvo v zvezi z direktivo sprašuje, ali se ta uporablja, če ni posebnega seznama posamičnih krmil, ki se lahko uporabljajo v krmnih mešanicah; drugo pa je oblikovalo bolj splošno vprašanje, in sicer, ali lahko upravni nacionalni organi – tako kot pravosodni – izdajo začasne odredbe, s katerimi odložijo izvajanje notranjih ukrepov, sprejetih zaradi izvajanja določb Skupnosti, katerih veljavnost je vprašljiva.

1 — Jezik izvornika: italijanščina.

2 — Odločbe z dne 6. oktobra 2003 High Court of Justice, Queen's Bench Division, Združenega kraljestva, z dne 11. decembra 2003 italijanskega Consiglio di Stato in z dne 22. aprila 2004 nizozemskega Rechtbank te 's-Gravenhage.

3 — UL L 63, str. 23.

I – Pravo Skupnosti

obvladovanje močno razširjenih težkih bolezni s spodbujanjem raziskovanja njihovih vzrokov, prenosa in preprečevanja, pa tudi obveščanja o zdravju in zdravstvene vzgoje.

A – Člen 152 CE

[...]

4. Do uveljavitve Amsterdamske pogodbe so morali biti ukrepi s področja skupne kmetijske politike, uvedeni tudi s ciljem varstva javnega zdravja, sprejeti po posvetovalnem postopku na podlagi člena 37 ES.

4. Svet v skladu s postopkom iz člena 251 ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij prispeva k doseganju ciljev iz tega člena s sprejetjem:

5. Od uveljavitve navedene pogodbe so lahko nekateri ti ukrepi sprejeti na podlagi člena 152 ES, v katerem – kot je bil naknadno spremenjen – je določeno:

[...]

„1. Pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Skupnosti se zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi.

b) ukrepov, z odstopanjem od člena 37, na veterinarskem in fitosanitarnem področju, katerih neposredni cilj⁴ je varovanje javnega zdravja;

Dejavnost Skupnosti, ki dopolnjuje nacionalne politike, je usmerjena k izboljševanju javnega zdravja, preprečevanju človekovih obolenj in bolezni ter odpravljanju vzrokov, ki ogrožajo zdravje ljudi. Ta dejavnost zajema

[...]“.

⁴ – Ta opomba je upoštevana samo za italijansko različico sklepnih predlogov.

B – Ureditev Skupnosti glede označevanja krmnih mešanic in Direktiva 2002/2/ES

6. Proizvodnja in trženje krmnih mešanic sta urejena z Direktivo Sveta 79/373/EGS z dne 2. aprila 1979 (v nadaljevanju: Direktiva 79/373).⁵

7. Ta je bila spremenjena z več direktivami, in sicer zlasti v delu, ki je najpomembnejši za obravnavani primer in ki se nanaša na označevanje krmnih mešanic, namenjenih proizvodnim živalim.

8. Prva tovrstna sprememba je bila uvedena z Direktivo 90/44/EGS (v nadaljevanju: Direktiva 90/44).⁶ S to so bile usklajene zahteve glede označevanja po sistemu „fleksibilne oblike deklaracije“ (osma uvodna izjava), v skladu s katerim je morala oseba, odgovorna za označevanje, naštetih uporabljenih sestavine po utežnih deležih v krmilu od največjega do najmanjšega, ni pa ji bilo treba navesti podatkov o količini. Poleg tega je lahko ta oseba po lastni presoji navedene sestavine označila z njihovimi imeni ali z imeni kategorij, v katere spadajo (člen 1(5)).

⁵ – Direktiva o trženju krmnih mešanic (UL L 86, str. 30).

⁶ – Direktiva Sveta 90/44/EGS z dne 22. januarja 1990 o spremembi Direktive 79/373/EGS o trženju krmnih mešanic (UL L 27, str. 35).

9. Vendar je zakonodajalec zaradi krize, ki jo je povzročila goveja spongiformna encefalopatija (v nadaljevanju: BSE), in dioksinске krize zgoraj opisani sistem opustil in z Direktivo 2002/2, sprejeto na podlagi člena 152(4)(b) ES, uvedel strožjo obliko „odprte deklaracije“.

10. Po mnenju zakonodajalca sta namreč ti krizi pokazali na neustreznost obstoječih določb in potrebo „po podrobnejših podatkih glede kakovosti in količine v zvezi s sestavo krmnih mešanic“ (četrti uvodna izjava). Ti podatki, zlasti tisti o količini, namreč po ugotovitvah zakonodajalca ne le „predstavlja [jo] v nekaterih primerih pomembno informacijo za živinorejce“ (osma uvodna izjava), temveč so „koristn[i] za zdravje ljudi“, saj „pomagajo zagotoviti, da se potencialno okuženim posamičnim krmilom lahko sledi do posameznih serij“. Poleg tega je tako lahko „prepreč[eno] uničevanje izdelkov, ki ne predstavljajo večje nevarnosti za javno zdravje“ (peta uvodna izjava).

11. V skladu s členom 1(1)(a) Direktive 2002/2, s katerim je bil spremenjen člen 5(1)(j) Direktive 79/373, mora označevanje obsegati še podatek o:

„referenčn[i] števil[k] serije“.

12. Poleg tega mora v skladu s členom 1(1)(b), s katerim je bil spremenjen člen 5(1)(l) Direktive 79/373, obsegati tudi:

(a) krmne mešanice, namenjene za živali, razen za hišne živali:

„pri krmnih mešanicah, ki niso namenjene za hišne živali, [navedbo] natančni utežni deleži posamičnih krmil, uporabljenih v tej krmi, so na voljo pri...; (ime ali blagovna znamka, naslov ali sedež pravne ali fizične osebe, telefonska številka in elektronski naslov osebe, odgovorne za podatke iz tega odstavka). Ti podatki se predložijo na zahtevo stranke“.

(i) navedba posamičnih krmil v krmi po utežnih deležih od največjega do najmanjšega, navzočih v krmni mešanici;

(ii) glede zgoraj navedenih utežnih deležev se dovoli odstopanje v višini $\pm 15\%$ navedene vrednosti;

[...]“.

13. V členu 1(4), s katerim je bil spremenjen člen 5c Direktive 79/373, je določeno:

14. V členu 1(5), s katerim je bil k členu 12 Direktive 79/373 dodan nov pododstavek, je določeno, da:

„1. Vsa posamična krmila, ki se uporabljajo v krmnih mešanicah, se poimensko naštejejo.

„[države članice predpišejo], da morajo proizvajalci krmnih mešanic organom, odgovornim za izvajanje uradnega inšpekcijskega nadzora, na njihovo zahtevo dati na voljo vse dokumente v zvezi s sestavo krme, namenjene za dajanje v promet, ki omogočajo preverjanje točnosti podatkov, navedenih na oznaki“.

2. Pri navajanju posamičnih krmil za krmo je treba upoštevati naslednja pravila:

15. Za namene tega postopka je treba spomniti še, da je z Direktivo 2002/2, sicer ne v njenih členih, temveč v deseti uvodni izjavi, Komisiji naloženo, naj Evropskemu parlamentu in Svetu „[n]a podlagi študije izvedljivosti [...] do 31. decembra 2002 predloži [...] poročilo skupaj z ustreznim predlogom za uvedbo pozitivnega seznama, pri čemer [naj] upošteva [...] sklepe poročila“.

16. Komisija je ob upoštevanju te obveznosti 24. aprila 2003 predložila poročilo (COM(2003) 178 konč.), v katerem pa je navedla, da priprava „pozitivnega seznama“, to je „pozitivnega seznama posamičnih krmil, za katere se na podlagi predhodne preučitve šteje, da ne predstavljajo tveganja za zdravje ljudi in živali, in ki so torej lahko uporabljena za prehrano živali“, ni „odločilnega pomena za zagotavljanje varnosti krmil za živali“. V skladu s to ugotovitvijo se je odločila, da ne bo pripravila predloga za uvedbo seznama.⁷

Uredba (ES) št. 178/2002

17. Čeprav za odločitev v tem postopku ni neposredno upoštevana, je treba opozoriti še

na Uredbo (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane.⁸

18. V skladu s členom 3(15) te uredbe ima pojem „sledljivost“ naslednji pomen:

„možnost sledenja in spremljanja živila, krme, živali, ki daje hrano, ali snovi, ki je namenjena za vključitev v živilo ali se zanjo pričakuje, da bo vključena v živilo ali krmo, skozi vse faze pridelave, predelave in distribucije“.

19. Poleg tega je v členu 7(1) o previdnostnem načelu določeno:

„V nekaterih primerih, kadar je po oceni razpoložljivih informacij ugotovljena mož-

⁷ — *Rapport de la Commission sur la faisabilité d'une liste positive de matières premières pour aliments des animaux* z dne 24. aprila 2003.

⁸ — UL L 31, str. 1.

nost neželenih učinkov na zdravje, obstaja pa znanstvena negotovost, se lahko sprejmejo začasni ukrepi za obvladovanje tveganja za zagotovitev visoke ravni varovanja zdravja, ki jo je Skupnost izbrala, dokler niso na voljo nadaljnje znanstvene informacije za bolj izčrpno oceno tveganja.“

o dopolnitvah in spremembah prilog k zakonu št. 281 z dne 15. februarja 1963, s katero je bilo urejeno področje priprave in trženja krmil, sprejetih zaradi izvajanja Direktive 2002/2/ES z dne 28. januarja 2002 (v nadaljevanju: italijanska uredba);¹¹

II – Nacionalne ureditve

20. Direktiva 2002/2 je bila v notranji pravni red prenesena:

- v Združenem kraljestvu s Feeding Stuffs (Sampling and Analysis) in Feeding Stuffs (Enforcement) (Amendment) (England) Regulations 2003 (to je s pravilnikom o nadzoru z vzorčenjem in analizi krmil ter s pravilnikom o izvajanju za Anglijo; v nadaljevanju: pravilnika Združenega kraljestva),⁹ s katerima so bili spremenjeni Feeding Stuffs Regulations 2000;¹⁰

- na Nizozemskem s pravilnikom PDV-25 z dne 11. aprila 2003 (v nadaljevanju: nizozemski pravilnik),¹² s katerim je bil spremenjen Verordening PDV diervoeders 2003 (pravilnik o krmilih, ki ga je sprejel Productschap Diervoeder, iz leta 2003).

III – Dejansko stanje in postopek

A – V zadevi C-453/03

- v Italiji z uredbo Ministro delle politiche agricole e forestali z dne 25. junija 2003

21. ABNA Ltd, Denis Brinicombe (a partnership), Bocm Pauls Ltd, Devenish Nutrition Ltd, Nutrition Services (International) Ltd in Primary Diets Ltd (v nadaljevanju za vse: ABNA), proizvajalke krmnih mešanic, so

9 — SI 2003/1503.

10 — SI 2000/2481.

11 — GURI z dne 6. avgusta 2003, št. 181.

12 — PDO-blad št. 42 z dne 27. junija 2003.

8. septembra 2003 pred High Court of Justice sprožile postopek, v katerem so izpodbijale veljavnost pravilnikov Združenega kraljestva, sprejetih zaradi izvajanja Direktive 2002/2.

c) kršijo načelo sorazmernosti?“

22. To sodišče je v hudih dvomih glede veljavnosti določb člena 1(1)(b) in (4) te direktive in v prepričanju, da bi lahko z uporabo tem ustreznih nacionalnih določb za ABNA nastala velika in nepopravljiva škoda, z začasno odredbo odločilo o odlogu izvajanja teh določb in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

23. V postopku pred Sodiščem so svoje pisne izjave predložili ABNA, vlade Združenega kraljestva, Francije, Grčije, Španije in Nizozemske ter Evropski parlament, Svet in Komisija.

V združenih zadevah C-11/04 in 12/04

Zadeva C-11/04

„Ali so določbe člena 1(1)(b) in (4) Direktive 2002/2 v delu, s katerim je bil spremenjen člen 5c(2)(a) Direktive 79/373, tako da določajo obvezno navajanje utežnih deležev, neveljavne, ker:

a) nimajo pravne podlage v členu 152(4)(b) ES;

24. Fratelli Martini & C. SpA in Cargill srl (v nadaljevanju za obe: Fratelli Martini), prav tako družbi, dejavni na področju proizvodnje krmnih mešanic, sta 17. septembra 2003 pred Tribunale amministrativo regionale del Lazio (v nadaljevanju: TAR) sprožili postopek, v katerem sta izpodbijali italijansko uredbo, s katero je bila v notranji pravni red prenesena Direktiva 2002/2, in predlagali njeno razveljavitev, še prej pa zadržanje izvajanja uredbe, ker je v nasprotju s pravom Skupnosti in nacionalnim pravom.

b) kršijo temeljno lastninsko pravico;

25. TAR je predlog za zadržanje izvajanja zavrnilo. Zoper ta sklep o zavrnitvi sta se

navedeni družbi pritožili na Consiglio di Stato.

26. To sodišče je – enako kot sodišče Združenega kraljestva – v hudih dvomih glede veljavnosti Direktive 2002/2, zlasti zaradi dejstva, da nalaga navedbo podrobnih podatkov o količini tudi za krmo rastlinskega izvora, za katero je menilo, da ne pomeni tveganja za javno zdravje, 11. novembra 2003 izdalo začasno odredbo o odlogu izvajanja izpodbijanih nacionalnih določb. Z ločeno odločbo je Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 152(4)(b) Pogodbe ES razlagati tako, da je ta lahko ustrezna pravna podlaga za sprejetje določb s področja označevanja, vsebovanih v Direktivi 2002/2/ES, če se nanašajo na označevanje krme rastlinskega izvora?

2. Ali je Direktiva 2002/2/ES v delu, v katerem nalaga obveznost natančne navedbe posamičnih krmil, vsebovanih v krmnih mešanicah, ki se uporablja tudi za krmo rastlinskega izvora, upravičena na podlagi previdnostnega načela, čeprav ni analize tveganj, ki bi temeljila na posebnih znanstvenih raziskavah in ki bi ta previdnostni ukrep nalagala zaradi

mogoče povezave med količino uporabljenih posamičnih krmil in tveganjem boleznih, ki jih je treba preprečiti, ter ali je, kakor koli, upravičena glede na načelo sorazmernosti, če je v njej šteto, da obveznosti obveščanja, ki jih imajo proizvajalci krme do javnih organov, zavezanih k varovanju poslovne skrivnosti in pristojnih za nadzor z namenom varovanja zdravja, ne zadoščajo za doseg ciljev javnega zdravja, ki so namen ukrepa, in namesto tega predvideno, da se uporablja splošna ureditev, s katero je določena obveznost navedbe utežnih deležev uporabljenih posamičnih krmil na oznakah krme rastlinskega izvora?

3. Ali Direktiva 2002/2/ES, če ne ustreza načelu sorazmernosti, krši temeljno lastninsko pravico, ki je priznana državljanom držav članic?“

Zadeva C-12/04

27. Tudi Ferrari Mangimi srl in Associazione nazionale produttori alimenti zototec-

nici – ASSALZOO (v nadaljevanju za obe: Ferrari Mangimi) sta z ločeno vlogo pred TAR izpodbijali italijansko uredbo in predlagali njeno razveljavitev, še prej pa zadržanje njenega izvajanja.

28. Tako kot v zgoraj opisanem postopku je TAR tudi ta predlog za zadržanje izvajanja zavrnilo. Tudi v tem primeru je bila zoper sklep o zavrnitvi vložena pritožba pri Consiglio di Stato, ki je, potem ko je izdalo začasno odredbo o odlogu izvajanja izpodbijane uredbe, Sodišču v skladu s členom 234 ES predložilo vprašanja glede veljavnosti Direktive 2002/2, podobna tistim, navedenim zgoraj, in dodatno vprašanje:

„1. Ali je treba člen 152(4)(b) Pogodbe ES razlagati tako, da je ta lahko ustrezna pravna podlaga za sprejetje določb s področja označevanja, vsebovanih v Direktivi 2002/2/ES, če se nanašajo na označevanje krme rastlinskega izvora?

2. Ali je Direktiva 2002/2/ES v delu, v katerem nalaga obveznost natančne navedbe posamičnih krmil, vsebovanih v krmnih mešaninah, ki se uporablja tudi za krmo rastlinskega izvora, upravičena na podlagi previdnostnega načela, čeprav ni analize tveganj, ki bi temeljila na

posebnih znanstvenih raziskavah in ki bi ta previdnostni ukrep nalagala zaradi mogoče povezave med količino uporabljenih posamičnih krmil in tveganjem bolezni, ki jih je treba preprečiti, ter ali je, kakor koli, upravičena glede na načelo sorazmernosti, če je v njej šteto, da obveznosti obveščanja, ki jih imajo proizvajalci krme do javnih organov, zavezanih k varovanju poslovne skrivnosti in pristojnih za nadzor z namenom varovanja zdravja, ne zadoščajo za dosego ciljev javnega zdravja, ki so namen ukrepa, in namesto tega predvideno, da se uporablja splošna ureditev, s katero je določena obveznost navedbe utežnih deležev uporabljenih posamičnih krmil na oznakah krme rastlinskega izvora?

3. Ali je treba Direktivo 2002/2/ES razlagati tako, da sta njena uporaba in posledično učinek pogojena s sprejetjem pozitivnega seznama posamičnih krmil, navedenih poimensko, kot je pojasnjeno v deseti uvodni izjavi in v poročilu Komisije (COM(2003) 178 konč.) z dne 24. aprila 2003, ali pa je treba v državah članicah začeti uporabljati direktivo pred sprejetjem pozitivnega

seznama posamičnih krmil, določenega z direktivo, na podlagi seznama posamičnih krmil, vsebovanih v krmnih mešanica, s poimenovanji in splošnimi opredelitvami njihovih tržnih kategorij?

V zadevi C-194/04

4. Ali je treba šteti, da je Direktiva 2002/2/ES nezakonita zaradi kršitve načela enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije, s katero so proizvajalci krme oškodovani glede na proizvajalce živil, namenjenih prehrani ljudi, ker zanje velja ureditev, ki nalaga količinsko navedbo posamičnih krmil v krmnih mešanica?“

31. Stranki v nizozemskem postopku sta Productschap Diervoeder (v nadaljevanju: Productschap) in Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi (v nadaljevanju: Nevedi).

32. Productschap je nizozemski javni organ, pristojen za sprejemanje pravilnikov v zvezi s krmo, ki pa jih mora – da lahko začnejo učinkovati – odobriti še minister, pristojen za kmetijstvo, naravo in ribištvo (v nadaljevanju: minister).

Postopek pred Sodiščem

29. S Sklepom Predsednika Sodišča z dne 25. marca 2004 sta bili zadevi C-11/04 in C-12/04 za namen pisnega in ustnega postopka ter zaradi izdaje skupne sodbe združeni.

30. V pisnem postopku so sodelovali Fratelli Martini, Ferrari Mangimi, vladi Grčije in Španije ter Evropski parlament, Svet in Komisija.

33. Productschap je, potem ko je v predpisanem roku sprejel pravilnik, s katerim je bila Direktiva 2002/2 prenesena v nizozemsko pravo, in potem ko je tega odobril minister, ugotovil, da po njegovem mnenju direktiva ni veljavna. Zato je sprejel nov pravilnik, s katerim je predhodno uveljavljeni pravilnik razveljavil.

34. Tega pa minister ni odobril, ker je menil, da je odlog izvajanja predpisov, sprejetih zaradi izvajanja direktive, na podlagi odločbe upravnega organa v nasprotju s pravom Skupnosti, po katerem je ta pristojnost pridržana nacionalnim sodiščem.

35. Ker vladni organi niso neposredno ukrepali, je Nevedi pri Rechtbank te 's-Gravenhage vložila predlog za odlog izvajanja pravilnika, ki ga je sprejel Productschap.

jen, tako da je predpisana navedba utežnih deležev, neveljavne, ker:

a) nimajo pravne podlage v členu 152(4)(b) ES;

36. To nizozemsko sodišče je menilo, da obveznost navedbe utežnih deležev posamičnih krmil, uporabljenih v krmnih mešanicah, določena v direktivi, nima – kot je to zahtevano v členu 152 ES – nobene neposredne povezave z varovanjem javnega zdravja in da proizvajalce sili k temu, da konkurenčnim podjetjem razkrivajo zanje bistvene podatke, ki so poslovna skrivnost.

b) kršijo temeljne pravice, kot sta lastninska pravica in pravica do svobodnega opravljanja poklica;

37. Zato in ob upoštevanju, da je vprašanje za predhodno odločanje v zvezi z veljavnostjo direktive že zastavilo sodišče Združenega kraljestva, je nizozemsko sodišče ugodilo predlogu za odlog izvajanja in Sodišču v skladu s členom 234 ES predložilo ti vprašanji:

c) kršijo načelo sorazmernosti?

„1. Ali so določbe člena 1(1)(b) Direktive 2002/2 in/ali člena 1(4) Direktive 2002/2 v delu, s katerim je bil člen 5c(2)(a) Direktive 79/373 spremen-

2. Ali lahko, če so izpolnjeni pogoji, pod katerimi lahko nacionalno sodišče države članice zadrži izvajanje spornega akta institucij Skupnosti, in zlasti če je podana tudi okoliščina, da je nacionalno sodišče države članice Sodišču že zastavilo vprašanje glede veljavnosti spornega akta, tudi pristojni vladni organi drugih držav članic brez posredovanja sodišča odločijo, da se izvajanje spornega akta odloži, dokler Sodišče ne razsodi o veljavnosti zadevnega akta?“

38. V postopku pred Sodiščem so pisne izjave predložili Nevedi, vlade Nizozemske, Grčije in Italije, ter Evropski parlament, Svet in Komisija.

s katerimi je proizvajalcem krmnih mešanic za proizvodne živali naloženo, da:

39. V zvezi s to zadevo in zadevami C-453/03 ter C-11/04 in C-12/04 je bila 30. novembra 2004 opravljena skupna obravnava, ki so se je udeležili ABNA, Fratelli Martini, Ferrari Mangimi, Nevedi (v nadaljevanju za vse: predlagateljice v postopkih v glavni stvari), vlade Italije, Danske, Francije, Grčije, Španije in Nizozemske ter Evropski parlament, Svet in Komisija.

— naštejejo vsa uporabljena posamična krmila, tako da so opredeljeni njihovi utežni deleži glede na skupno težo krmila, pri čemer se glede teh dovoli odstopanje za ± 15 % navedene vrednosti (člen 1(4));

— strankam, ki to zahtevajo, sporočijo natančne utežne deleže posamičnih krmil, uporabljenih v krmi, glede na skupno težo krme (člen 1(1)(b)).

IV – Pravna presoja

40. Kot smo videli, so bila v zgoraj navedenih zadevah v bistvu zastavljena tri vprašanja.

42. Po mnenju nacionalnih sodišč obstaja možnost, da so bile te določbe sprejete na napačni pravni podlagi (člen 152(4)(b) namesto člen 37 ES) in da so z njimi kršeni temeljni pravici do lastnine in do svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti ter načela sorazmernosti, previdnosti in prepovedi diskriminacije.

41. Glavno vprašanje se nanaša na veljavnost določb člena 1(1)(b) in (4) Direktive 2002/2,

43. Kot sem že opozoril, je italijansko sodišče v zadevi C-12/04 ob glavnem vprašanju zastavilo še vprašanje glede razlage, ki se nanaša na možnost uporabe Direktive 2002/2, če ni posebnega pozitivnega seznama posamičnih krmil, ki se lahko uporabijo v krmnih mešanicah.

44. Tudi tretje vprašanje v bistvu zahteva razlago. Z njim nizozemsko sodišče na splošno sprašuje, ali lahko upravni organ države članice odloči o odlogu izvajanja predpisov, sprejetih zaradi izvajanja akta Skupnosti, katerega veljavnost je vprašljiva, če je sodišče druge države članice že zastavilo vprašanje za predhodno odločanje glede njegove veljavnosti.

45. Ker je glavno vprašanje skupno vsem trem zadevam, ga ne bom obravnaval ločeno za vsako, drugi dve vprašanji pa bom preučil v zgoraj navedenem vrstnem redu.

46. Najprej pa bom obravnaval ugovor nedopustnosti vprašanj, zastavljenih Sodišču v okviru zadeve C-194/04, ki so ga v pisnih izjavah uveljavljali Parlament, Svet in Komisija.

A – Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje v zadevi C-194/04

47. Institucije, ki intervenirajo v tem postopku, predhodno zatrjujejo nedopustnost vprašanj nizozemskega sodišča, ki po njihovi

vem mnenju ni dovolj natančno opisalo dejanskih in pravnih okoliščin postopka v glavni stvari niti ni zadostno pojasnilo razlogov za svoje dvome glede veljavnosti direktive.

48. Menim, da je ta ugovor pretirano formalističen.

49. Spomnim naj, da je treba za odločitev, ali so v predložitveni odločbi dovolj podrobno „opredeljene“ „dejanske in pravne okoliščine vprašanja, ki se postavlja“,¹³ in ali je posledično vprašanje dopustno, opraviti izključno funkcionalno presojo, to je preizkus, ki se bolj kot na ugotovitve glede količine ali oblike osredotoča na cilj in zgradbo postopka predhodnega odločanja.

50. Povedano drugače, bolj kot presoja glede količine informacij, vsebovanih v predložitveni odločbi, ali načina, ki ga je izbralo nacionalno sodišče za njihovo predstavitev, je pomemben preizkus, ali te informacije omogočajo, prvič, Sodišču, da „da uporabne

13 — Sodbe z dne 26. januarja 1993 v združenih zadevah Telemarsicabruzzo in drugi (od C-320/90 do C-322/90, Recueil, str. I-393, točka 6), z dne 14. julija 1998 v zadevi Safety Hi-Tech (C-284/95, Recueil, str. I-4301, točka 69), z dne 14. julija 1998 v zadevi Bettati (C-341/95, Recueil, str. I-4355, točka 67) in z dne 21. septembra 1999 v združenih zadevah Brentjens' (od C-115/97 do C-117/97, Recueil, str. I-6025, točka 38).

odgovore“ nacionalnemu sodišču, in, drugič, „vladam držav članic in drugim zainteresiranim strankam, da predložijo stališča v skladu s členom 23 Statuta Sodišča“. ¹⁴

51. Nizozemsko sodišče je, potem ko je opisalo upoštevni pravni okvir, v predložitveni odločbi pojasnilo, da je Nevedi izpodbijala pravilnik Productschap, s katerim je bila v nizozemsko pravo prenesena Direktiva 2002/2, in da ima hude dvome glede veljavnosti nekaterih določb iz te direktive.

52. To sodišče je obrazložilo tudi razloge za svoje dvome. In sicer delno neposredno, s tem da je pojasnilo, da – po njegovem mnenju – sporne določbe nimajo neposredne povezave z javnim zdravjem, kot je to zahtevano v členu 152 ES, in da je z njimi naložena obveznost – v nasprotju z lastninsko pravico in pravico do svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti – proizvajalcem krmil, da konkurenčnim podjetjem razkrivajo bistvene informacije, ki so poslovna skrivnost. Delno pa posredno, s tem da se je zlasti glede načela sorazmernosti sklicevalo na podrobneje obrazloženo predložitveno odločbo sodišča Združenega kraljestva.

14 – Sodba z dne 11. septembra 2003 v zadevi Altair Chimica (C-207/01, Recueil, str. I-8875, točka 25). Glej tudi sklepe z dne 30. aprila 1998 v združenih zadevah Testa in Modesti (C-128/97 in C-137/97, Recueil, str. I-2181, točka 6), z dne 11. maja 1999 v zadevi Anssens (C-325/98, Recueil, str. I-2969, točka 8) in z dne 28. junija 2000 v zadevi Laguillaumie (C-116/00, Recueil, str. I-4979, točka 15).

53. Menim, da je tako nizozemsko sodišče dovolj dobro opisalo pravne in dejanske okoliščine zastavljenih vprašanj in pojasnilo, kolikor je potrebno, razloge svojega predloga za sprejetje predhodne odločbe. Ti elementi so vsem zainteresiranim strankam, tudi institucijam, ki intervenirajo v tej in z njo povezanih zadevah, omogočili, da predložijo stališča glede zastavljenih vprašanj, v zvezi s katerimi lahko po mojem mnenju Sodišče oblikuje uporabne odgovore.

54. Zato ugotavljam, da je predlog Rechtbank te 's-Gravenhage dopusten in da mora Sodišče na vprašanji, zastavljeni v njegovem okviru, tako kot na tista, zastavljena v okviru predloga sodišča Združenega kraljestva in italijanskega sodišča, odgovoriti.

B – Veljavnost direktive

55. Kot že rečeno, je treba v zvezi z obravnavanimi zadevami preučiti predvsem veljavnost člena 1(1)(b) in (4) Direktive 2002/2, ki sta jo Evropski parlament in Svet v skladu s členom 152(4)(b) ES sprejela zaradi krize, ki jo je povzročila BSE, in dioksinske krize.

Uvod

56. Preden začnem to presojo, je po mojem mnenju nujno najprej opredeliti nekaj opornih točk, iz katerih je treba izhajati, kadar je Sodišče – tako kot v obravnavanem primeru – pozvano, naj presodi o veljavnosti ukrepov kmetijske politike, ki jih institucije sprejmejo s ciljem varovanja javnega zdravja.

57. Prvič, ugotoviti je treba, da ima zakonodajalec Skupnosti na področju, kot je skupna kmetijska politika, ki zahteva kompleksno politično, gospodarsko in družbeno presojo, „široko polje proste presoje“.¹⁵ Posledično mora biti na tem področju sodni nadzor Sodišča usmerjen k preverjanju, ali izpodbiti akt nima *očitnih* napak; natančneje, Sodišče se mora omejiti na preizkus, ali je pristojna institucija „*očitno* prekorala meje svoje pristojnosti proste presoje“ oziroma ali je akt, ki ga je sprejela, neveljaven „zaradi *očitnih* napak ali prekoračenja pooblastil“.¹⁶

15 – Glej sodbo z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu (C-280/93, Recueil, str. I-4973, točka 47). Glej tudi sodbe z dne 9. julija 1985 v zadevi Bozzetti (179/84, Recueil, str. 2301, točka 30), z dne 11. julija 1989 v zadevi Schröder (265/87, Recueil, str. 2237, točka 22), z dne 21. februarja 1990 v združenih zadevah Wuidart in drugi (od C-267/88 do C-285/88, Recueil, str. I-435, točka 14) in z dne 19. marca 1992 v zadevi Hierl (C-311/90, Recueil, str. I-2061, točka 13).

16 – Sodbi z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi (C-331/88, Recueil, str. I-4057, točki 8 in 14) in z dne 12. novembra 1996 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-84/94, Recueil, str. I-5755, točka 58). Moj poudarek.

58. Drugič, upoštevati je treba dejstvo, da je varovanju javnega zdravja v ureditvi Skupnosti priznan primaren pomen. „[P]rispevek k doseganju visoke ravni varovanja zdravja“ je namreč cilj Skupnosti (člen 3(1)(p) ES), ki ga je treba zasledovati „[p]ri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Skupnosti“ (člen 152(1) ES). Gre torej za „nujni“ razlog „splošnega interesa“, ki ga morajo institucije zmeraj „upoštevati pri izvrševanju svojih pristojnosti“.¹⁷ Pri tehtanju razlogov v okviru izvajanja svojih pristojnosti morajo torej institucije temu nujnemu razlogu priznati „pomen, ki prevlada nad gospodarskimi razlogi“,¹⁸ čeprav iz tega izhajajo „negativne ekonomske posledice, tudi precejšne, za določene gospodarske subjekte“.¹⁹

59. Ob upoštevanju tega stališča je Sodišče v preteklosti presodilo, da so tudi ukrepi kmetijske politike, ki so razmeroma močno prizadeli nekatere gospodarske subjekte, veljavni ali – bolje rečeno – da niso očitno neveljavni, s čimer je upravičilo „tudi precejšne“ negativne vplive teh ukrepov na njihove interese.

17 – Sodba z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (68/86, Recueil, str. 855, točka 12) in sklep Sodišča z dne 12. julija 1996 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji (C-180/96 R, Recueil, str. I-3903, točka 63).

18 – Sodba z dne 17. julija 1997 v zadevi Affish (C-183/95, Recueil, str. I-4315, točki 43 in 57).

19 – Zgoraj navedeni sodbi Fedesa in drugi, točka 17, ter Affish, točka 42.

60. Tako je Sodišče v sodbi v zadevi Affish – ki je gotovo zelo značilna – odločilo, da je odločba, s katero je Komisija – potem ko je obiskala *sedem* japonskih obratov, specializiranih za predelavo določenih rib in rakov, in presodila, da *nekateri* od teh pomenijo hudo nevarnost za zdravje – odredila, naj se zadrži uvoz *vseh* ribiških proizvodov iz Japonske, veljavna, in sicer prav zato, ker je bila sprejeta zaradi „nujnega“ razloga varstva javnega zdravja.²⁰

61. Tak pristop, ki bi ga lahko označili za *self-restraint*, bom torej upošteval tudi jaz pri presoji posameznih razlogov za očitke proti Direktivi 2002/2, ki jo bom obravnaval v nadaljevanju.

1. Pravna podlaga

62. Prvi razlog za dvome nacionalnih sodišč glede veljavnosti direktive, zlasti njenega člena 1(1)(b) in (4), se nanaša na primernost pravne podlage akta. Natančneje, ta sodišča se sprašujejo, ali je mogoče določbe tega člena legitimno utemeljiti na podlagi člena 152(4)(b) ES, s katerim je Evropskemu parlamentu in Svetu dovoljeno, da sprejmeta „ukrep[e], z odstopanjem od člena 37, na

veterinarskem in fitosanitarnem področju, katerih neposredni cilj²¹ je varovanje javnega zdravja“.

63. V zvezi s tem naj takoj povem, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso „izbira pravne podlage v okviru sistema pristojnosti Skupnosti, utemeljena na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora“. Med temi elementi sta tudi „cilj in vsebina akta“.²²

64. V zvezi s ciljem – kot so pravilno ugotovile institucije, ki intervenirajo v tem postopku in ki jih glede tega podpirajo francoska, grška, italijanska in nizozemska vlada – iz uvodnih izjav direktive izhaja, da je zakonodajalec Skupnosti zaradi hude krize, ki jo je povzročila BSE, in dioksinске krize sklenil, da določbe Direktive 79/373, s katerimi je bila proizvajalcem krme naložena le obveznost navedbe uporabljenih posamičnih krmil na oznaki, niso več ustrezne (četrti uvodna izjava).

21 — Ta opomba je upoštevana le za italijansko različico sklepnih predlogov.

22 — Sodbe z dne 4. aprila 2000 v zadevi Komisija proti Svetu (C-269/97, Recueil, str. I-2257, točka 43), z dne 30. januarja 2001 v zadevi Španija proti Svetu (C-36/98, Recueil, str. I-779, točka 58) in z dne 10. decembra 2002 v zadevi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, str. I-11453, točka 93).

20 — Zgoraj navedena sodba Affish.

65. Zato se je odločil, da bo obseg obveznosti razširil in proizvajalcem naložil, naj na oznakah navedejo podrobnejše podatke glede „količine“ in „kakovosti“. Ti so namreč po njegovem prepričanju „koristn[i] za zdravje ljudi“, saj „pomagajo zagotoviti, da se potencialno okuženim posamičnim krmilom lahko sledi do posameznih serij“. Poleg tega je s tem lahko „prepreč[eno] uničevanje izdelkov, ki ne predstavljajo večje nevarnosti za javno zdravje“ (peta uvodna izjava).

66. Cilji, ki jih je zakonodajalec opredelil v uvodnih izjavah, so skladni z vsebino direktive.

67. V tej je namreč določeno, da morajo proizvajalci krmnih mešanic poleg obvezne navedbe „referenčn[e] števil[k]e serije“ posamičnih krmil (člen 1(1)(a)) opredeliti tudi njihove utežne deleže, glede katerih se dovoli odstopanje za $\pm 15\%$ navedene vrednosti (člen 1(4)), in da so dolžni na zahtevo stranke tej sporočiti tudi natančni utežni delež posamičnih krmil (člen 1(1)(b)). Ob teh obveznostih je določeno še, da morajo proizvajalci organom, odgovornim za nadzor, „dati na voljo vse dokumente v zvezi s sestavo krme, namenjene za dajanje v promet, ki omogočajo preverjanje točnosti podatkov, navedenih na oznaki“ (člen 1(5)).

68. Po mojem mnenju iz te preučitve cilja in vsebine direktive izhaja, da je neposredni namen spornih določb, skupaj z drugimi zgoraj navedenimi določbami, povišati raven varstva javnega zdravja z zaostritvijo zahtev glede informacij o sestavi krme, ki jih je treba zagotoviti rejcem in javnim organom.

69. Kljub temu se strinjam s predlagateljicami v postopkih v glavni stvari in z nizozemsko vlado, da to ne zadostuje za ugotovitev, da je izbrana pravna podlaga ustrezna.

70. Kot je Sodišče pojasnilo v znani sodbi v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu z dne 5. oktobra 2000, je treba, če želimo preprečiti, da bi „sodni nadzor spoštovanja pravne podlage izgubil svojo učinkovitost“, preveriti še, ali ne glede na abstraktne izjave in namene zakonodajalca „akt, katerega veljavnost je sporna, *dejansko* zasleduje cilje, ki jih je navedel zakonodajalec Skupnosti“.²³

71. Povedano drugače, in če prav razumem stališča, ki jim je v tej sodbi sledilo Sodišče,

23 — Zadeva C-376/98 (Recueil, str. I-8419, točki 84 in 85). Moj poudarek.

v okviru presoje glede ustreznosti pravne podlage ni treba preveriti le tega, ali sporni akt zasleduje cilj, za katerega je v Pogodbi priznana zakonodajna pristojnost institucijam, temveč tudi ali je akt „dejansko“ namenjen uresničevanju tega cilja in predvsem ali ga lahko doseže.

72. Če je moja razlaga pravilna, je treba – kot je na obravnavi poudarila tudi danska vlada – v okviru sodnega nadzora ustreznosti pravne podlage opraviti tudi presojo glede tega, ali je akt primeren za doseg zasledovanega cilja, ki je zelo podobna presoji glede načela sorazmernosti, ki zahteva, kot je znano, da so instrumenti, določeni s predpisom Skupnosti, „primerni za uresničevanje zasledovanega cilja“ in da „ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za doseg tega cilja“.²⁴

73. Ker je bil v obravnavanih zadevah izražen tudi očitek, da člen 1(1)(b) in (4) direktive ni sorazmeren, bom v nadaljevanju hkrati preučil še ta vidik.

2. Sorazmernost in temeljni pravici do lastnine in svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti

74. V tem postopku je osrednji razlog za dvom o veljavnosti gotovo prav ta, ki se nanaša na sorazmernost. Tak sklep je tem bolj tehten, ker presoja glede sorazmernosti, kot smo videli, deloma sovpada s presojo glede pravne podlage, hkrati pa tudi s preizkusom – ki ga zato ni treba opraviti posebej –, ali sta spoštovani temeljni pravici do lastnine in do svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti.

75. V skladu s sodno prakso Sodišča sta namreč ti temeljni pravici „glede na vlogo, ki jo imata v družbi“ lahko predmet „omejitev“, vendar ti posegi ne smejo biti nesorazmerni glede na cilj splošnega interesa, ki ga zasledujejo.²⁵ Povedano drugače, morebitni omejevalni ukrepi morajo spoštovati prav načelo sorazmernosti.

24 – Zgoraj navedena sodba British American Tobacco, točka 122. Glej tudi sodbe z dne 18. novembra 1987 v zadevi Maizena (137/85, Recueil, str. 4587, točka 15), z dne 7. decembra 1993 v zadevi ADM Ölmühlen (C-339/92, Recueil, str. I-6473, točka 15), z dne 9. novembra 1995 v zadevi Nemčija proti Svetu (C-426/93, Recueil, str. I-3723, točka 42), zgoraj navedeno sodbo Združeno kraljestvo proti Svetu z dne 12. novembra 1996, točka 57, in sodbo z dne 11. julija 2002 v zadevi Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Recueil, str. I-6453, točka 59).

25 – Zgoraj navedena sodba Schröder, točka 15, sodbi z dne 13. julija 1989 v zadevi Wachauf (5/88, Recueil, str. 2609, točka 18) in z dne 10. januarja 1992 v zadevi Kühn (C-177/90, Recueil, str. I-35, točka 16) ter zgoraj navedena sodba Nemčija proti Svetu z dne 5. oktobra 1994, točka 78. Posebej glede lastninske pravice glej tudi sodbi z dne 13. decembra 1979 v zadevi Hauer (44/79, Recueil, str. 3727, točka 23) in z dne 29. aprila 1999 v zadevi Standley in drugi (C-293/97, Recueil, str. I-2603, točka 54). Posebej glede svobode opravljanja gospodarske dejavnosti glej zgoraj navedeno sodbo Afifsh, točka 42.

76. Posledično, kot je pravilno ugotovila Komisija, za oblikovanje odgovora na vprašanja nacionalnih sodišč ni treba rešiti problema – ki so se mu stranke izčrpno posvetile, a za obravnavani primer ni pomemben – glede možnosti patentiranja formul za krmne mešanice in morebitne uvrstitve poslovne skrivnosti med pravice intelektualne lastnine, zaščitene s pravom Skupnosti.

77. Zadostuje namreč, kot je v bistvu priznala tudi ABNA, preveritev, ali so določbe Direktive 2002/2, na podlagi katerih morajo proizvajalci razkriti te formule, primerne in nujne za doseg cilja varovanja javnega zdravja, ki ga zasledujejo. Če je tako, so te določbe skladne z načelom sorazmernosti ne glede na to, ali ga upoštevamo samostojno ali kot omejitev morebitnih poseganj v navedeni temeljni pravici. Če pa ni tako, zadostuje, da se razglasijo za nezakonite, ne da bi bila torej potrebna nadaljnja preučitev.

78. Ob upoštevanju tega bom v nadaljevanju končno preveril, ali za obveznosti, naložene s členom 1(1)(b) in (4) direktive, velja, da: a) so primerne za uresničevanje cilja varstva javnega zdravja; b) ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za doseg tega cilja.

a) Primernost obveznosti navedbe podatkov o količinah za doseg zasledovanega cilja varstva javnega zdravja

79. Predlagateljice v postopkih v glavni stvari, ki jih pri tem podpirata vladi Španije in Združenega kraljestva, trdijo, da obveznost navedbe podrobnih podatkov o količinah, ki jo nalaga direktiva, ni primeren ukrep za varovanje javnega zdravja.

80. Po njihovem mnenju namreč – v nasprotju z izjavami iz pete uvodne izjave direktive – te navedbe nikakor ne prispevajo k dejanski sledljivosti okuženih posamičnih krmil. Navajanje količin uporabljenih posamičnih krmil brez podatkov o dobavitelju ali posamezni seriji naj rejem ne bi zagotavljalo nobene informacije o izvoru teh krmil in jim torej ne bi omogočalo, da odkrijejo, ali so ta vsebovana v nabavljeni krmi.

81. Tudi če bi ti podatki omogočali sledljivost, sporne določbe ne bi bile primerne za varovanje javnega zdravja, ker se uporabljajo samo za proizvajalce krmnih mešanic, namenjenih trženju, in ne tudi za proizvajalce, ki pripravljajo krmo za lastno uporabo, to je za podjetja, ki na svojem zemljišču proiz-

vajajo krmne mešanice, s katerimi hranijo svojo živino. Predlagateljice ocenjujejo, da iz tega razloga obveznost označevanja, določena z direktivo, ne bi zajela kar 65 % teh proizvodov.

krme, živali, ki daje hrano, ali snovi, ki je namenjena za vključitev v živilo ali se zanjo pričakuje, da bo vključena v živilo ali krmo, skozi vse faze pridelave, predelave in distribucije“ (člen 3(15)).

82. Glede tega ugovora naj takoj povem, da ga je treba po mojem mnenju zavrnilo.

83. Sporočanje – stranki ali na oznaki – podatkov o količinah je namreč smiselno le, če sta proizvajalec in kupec različna subjekta. Če je tisti, ki uporablja proizvod, tega tudi proizvedel, je očitno, da je dobro seznanjen s sestavinami in količinami uporabljenih posamičnih krmil ter posledično tudi s tem, kako mora ukrepati ob morebitni okužbi. Razširitev obveznosti označevanja na proizvajalce krmil za lastno uporabo bi bila torej povsem nepotrebna in kot taka nesorazmerna (saj ne bi bila nujna) glede na cilje varstva zdravja, zasledovane z direktivo.

84. Glede sledljivosti pa naj predvsem spomnim, da v skladu z opredelitvijo, določeno v Uredbi št. 178/2002 o določitvi splošnih načel zakonodaje Skupnosti na področju živil in krmil (člen 1(2)), ta pojem pomeni „možnost sledenja in spremljanja živila,

85. V skladu s to uredbo je namen sistema sledljivosti, da se „ustrezno obvestijo potrošniki ali nadzorni uradniki“ in da se omogočijo „ciljno usmerjeni in natančni umiki“, tako da se, kadar varnost živil ni ogrožena, prepreči „možnost nepotrebnih nadaljnjih motenj“ (osemindvajseta uvodna izjava).

86. Ob upoštevanju tega ugotavljam – tako kot Komisija –, da je sledljivost posamičnih krmil, uporabljenih v krmnih mešanicah, zagotovljena predvsem z navedbo referenčne številke serije teh krmil, ki jo je treba v skladu s členom 1(1)(a) Direktive 2002/2 navesti na oznaki skupaj s spornimi podatki o količini. V primeru okužbe je namreč mogoče prav prek te številke ugotoviti, v katerih krmnih mešanicah je nevarna sestavina in kdo je njen proizvajalec.

87. Vendar kot so opozorile Komisija in nizozemska in danska vlada, lahko tudi količinski podatki „pomagajo zagotoviti“ sledljivost (peta uvodna izjava)²⁶ in dejansko prispevajo k *hitrejšemu* odkrivanju okuženih sestavin in *ciljnemu* uničevanju krmnih mešanic, ki jih vsebujejo.

88. Kot je pravilno ugotovila nizozemska vlada, namreč prav podatki o količini – kadar je v živali ali v živilu, katerega izvor je žival, odkrita nevarna snov – rejcu in organom nadzora omogočajo hitro in z razumno stopnjo verjetnosti odkriti, katera sestavina krmne mešanice vsebuje nevarno snov, s čimer se posledično pospeši rekonstrukcija njene poti skozi faze pridelave, predelave in distribucije.

89. Če je stopnja snovi, odkrite v živali, visoka, je mogoče upravičeno sklepati, da je ta vsebovana v sestavini ali v eni od sestavin, ki je v krmni mešanici v večji količini. Če je, nasprotno, stopnja nizka, pa je mogoče upravičeno sklepati, da je ta snov v neki

sestavini vsebovana v manjši količini. Te zaključke je torej mogoče izpeljati, še preden so znani rezultati laboratorijskih analiz, in že na podlagi podatkov, navedenih na oznaki ali sporočenih stranki na njeno zahtevo.

90. Danska vlada je na obravnavi opisala konkreten primer, ki zelo dobro pojasnjuje to vrsto prispevanja k sledljivosti.

91. Avgusta 2004 je bilo v okviru rutinskih kontrol ugotovljeno, da je v mleku enega od danskih rejcev prevelika vsebnost aflatoksina, to je snovi z rakotvornim učinkom, ki jo izločajo nekatere vrste plesni, prisotne zlasti na žitih. Na oznaki krmne mešanice, s katero so hranili govedo tega rejca, je bilo navedeno, da vsebuje velik odstotek italijanske koruze, biološko pridelane leta 2003. Že na tej podlagi so lahko danski organi ugotovili, da je okužena sestavina najverjetneje prav italijanska koruza. Podatek v zvezi s količino je torej tem organom omogočil, da so hitro ukrepali in odredili primerne kontrole vseh serij krmnih mešanic istega proizvajalca, ki so vsebovale enako veliko vsebnost tega žita. Če ne bi razpolagali s količinskimi podatki, bi morali počakati na rezultate laboratorijskih

26 — Moj poudarek.

analiz, s čimer bi bili prisiljeni, da nujne sanitarne ukrepe uvedejo pozneje ali – kar je verjetneje – da uvedejo splošne previdnostne ukrepe.

92. Kot je opozorilo več intervenientov, podatki o količini *pomagajo zagotoviti* uresničevanje še enega cilja, značilnega za sledljivost, saj ob morebitni okužbi preprečujejo nepotrebne in nadaljnje motnje, ki bi presegle to, kar je nujno za varovanje javnega zdravja.

93. Če namreč proizvajalec ugotovi, da je eno od posamičnih krmil, ki ga uporablja, okuženo z nevarno snovjo, lahko druge rejce, ki so kupili krmne mešanice, ki vsebujejo to sestavino, opozori, tako da jim sporoči številko serije. Na podlagi količinskih podatkov pa lahko rejci in pristojni organi ugotovijo, koliko te snovi je zaužila živina, in temu prilagodijo ukrepe, ki jih je treba uvesti, ter – kadar je to mogoče – preprečijo nepotrebne usmrtitve živali in umike živil s trga.

94. Glede na ta pojasnila menim, da lahko sklenem, da navedbe spornih podatkov dejansko, čeprav v omejeni meri, *pomagajo zagotoviti* sledljivost.

95. Posledično ugotavljam, da so podrobni podatki o količini primerni za varovanje javnega zdravja, zato zakonodajalec Skupnosti, s tem da je Direktivo 2002/2, zlasti njen člen 1(1)(b) in (4), utemeljil v členu 152(4)(b) ES, ni očitno napačno izvajal svoje pristojnosti proste presoje na področju kmetijske in zdravstvene politike.

96. Vendar predlagateljice v postopkih v glavni stvari ugovarjajo še, da informacije o količini, ki jih je treba navesti na oznaki v skladu s členom 1(4), drugače kot natančni podatki, ki se v skladu s členom 1(1)(b) sporočijo stranki na njeno zahtevo, niso povsem podrobne, saj je dovoljeno 15-odstotno odstopanje od navedene vrednosti. Predlagateljice zato trdijo, da vsaj te niso primerne za dosego zasledovanega cilja.

97. Danska vlada je na obravnavi v zvezi s tem in na podlagi lastnih izkušenj zagovarjala stališče, da so podatki, ki jih je treba navesti na oznaki, kljub mogočemu odstopanju primerni, ker omogočajo, da se hitro in na zgoraj opisan način odkrijejo okužene sestavine v krmni mešanici.

98. S tem se je mogoče strinjati, še posebej ob upoštevanju, da morajo rejci in organi opraviti presojo, ki je približna in ne zahteva do grama natančnih podatkov. Iz razprave na obravnavi namreč izhaja, da je treba v okviru te presoje vedeti le, ali je delež neke sestavine, vsebovane v krmni mešanici, velik ali majhen, saj je že na podlagi tega podatka mogoče hitro ugotoviti, ali je visoka ali nizka stopnja odkrite okužbe povezana s to sestavino.

99. Vendar se je treba, če je tako – če torej, kot rečeno, že ta približen količinski podatek zadošča za dosego namena direktive, ker sicer v omejeni meri pomaga zagotoviti sledljivost –, vprašati, ali je tudi nadaljnja zahteva v zvezi s sporočanjem natančnih količin stranki nujna za dosego tega istega namena, ali pa presega dejansko potrebne ukrepe.

100. Ker je to vprašanje pomembno z vidika nujnosti spornih določb, ga bom preučil v nadaljevanju, to je v okviru presoje pogoja nujnosti.

b) Nujnost navedbe količinskih podatkov

101. Predlagateljice v postopkih v glavni stvari, ki jih pri tem podpirata vladi Španije in Združenega kraljestva, opozarjajo predvsem, da jim povzroča obveznost sporočanja rejcem podrobnih količinskih podatkov v zvezi s sestavo krmnih mešanic veliko škodo. Ta obveznost naj bi jih namreč prisilila k temu, da strankam same razkrivajo formule krmnih mešanic, ki so rezultat znanstvenih raziskav, v katere so vložile veliko sredstev, in ki so jih doslej skrbno varovale kot poslovno skrivnost. Le na podlagi vlaganja v te raziskave, ki je po njihovih besedah zaradi obravnavanih določb razvrednoteno, naj bi bilo mogoče zagotavljati vse bolj učinkovita krmila in redno prilagajati njihovo sestavo glede na posamična krmila, razpoložljiva na trgu, in na posebne zahteve rejcev.

102. Zato predlagateljice z argumenti, ki jih navajajo tudi nacionalna sodišča, zatrjujejo, da zadevni ukrepi presegajo to, kar je nujno potrebno za varovanje javnega zdravja, ker:

(i) se uporabljajo tudi za krmne mešanice s sestavinami rastlinskega izvora, za katere

naj bi bilo – kot trdi zlasti italijansko sodišče – splošno znano, da za zdravje ljudi niso škodljive;

z navedbo „velikostnega razreda“, to je razpona med najmanjšo in največjo količino.²⁸

(ii) je cilj, ki ga zasledujejo, to je preprečiti ponovitev kriz v živilstvu, kot sta bili kriza BSE in dioksinška kriza, že zagotovljen z določbami, s katerimi je v krmo prepovedano vključevati okužene ali za krmo živali neprimerne sestavine, kakršna je kostno-mesna moka (potencialni prenašalci BSE), ali proizvode z veliko vsebnostjo dioksina;²⁷

103. Iz preučitve teh argumentov izhajajo ugotovitve, ki jih navajam v nadaljevanju.

104. (i) Glede zatrjevanega neobstoja nevarnosti v zvezi s krmili rastlinskega izvora soglašam s Komisijo, ki navaja, da je ta trditev dejansko napačna. Številne snovi, ki niso zaželeni v krmilih,²⁹ so namreč rastlinskega izvora in se nahajajo ali se razvijejo prav v živilih ali krmilih rastlinskega izvora.

(iii) splošneje, je mogoče cilj varstva javnega zdravja doseči z manj omejevalnimi ukrepi, kot so: seznam posamičnih krmil, naštetih glede na utežne deleže od največjega do najmanjšega, sporočanje zaupnih podatkov o količini le nadzornim organom; ali sporočanje teh podatkov tudi rejcem, vendar

105. Svet je v zvezi s tem spomnil, pri čemer druge stranke, ki intervenirajo v tem postopku, tej trditvi niso nasprotovale, da so eden najbolj znanih dejavnikov tveganja za prehrano živali aflatoksini, to so strupi z rakotvornimi učinki, ki jih izločajo nekatere plesni, ki se razvijejo prav na živilih ali krmih

27 – V zvezi s tem Nevedci navaja Odločbo Sveta 2000/766/ES z dne 4. decembra 2000 o nekaterih ukrepih zaščite v zvezi s transmisivnimi spongiformnimi encefalopatijami in krmiljenjem z beljakovinami živalskega izvora (UL L 306, str. 32), Uredbo Komisije (ES) št. 1234/2003 z dne 10. julija 2003 o spremembi priloge I, IV in XI k Uredbi (ES) št. 999/2001 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbi (ES) št. 1326/2001 glede transmisivne spongiformne encefalopatije in krmiljenja živali (UL L 173, str. 6), Direktivo Sveta 2001/102/ES z dne 27. novembra 2001 o spremembi Direktive 1999/29/ES o nezaželenih snoveh in proizvodih v prehrani živali (UL L 6, str. 45), Direktivo 2002/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. maja 2002 o nezaželenih snoveh v živalski krmi – izjava Sveta (UL L 140, str. 10) in Direktivo Komisije 2003/57/ES z dne 17. junija 2003 o spremembi Direktive 2002/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta o nezaželenih snoveh v živalski krmi (UL L 151, str. 38).

28 – Svet je med zakonodajnim postopkom predlagal sistem te vrste, v skladu s katerim bi morala oseba, odgovorna za označevanje, navesti posamična krmila, vsebovana v krmnih mešaninah, na podlagi njihovega utežnega deleža, izraženega v odstotkih glede na skupno težo, in sicer od največjega do najmanjšega, v okviru treh „razponov“ ali „velikostnih razredov“ (prvi velikostni razred: > 30 %; drugi velikostni razred: > 15–30 %; tretji velikostni razred: > 5–15 %; četrti velikostni razred: 2–5 %; peti velikostni razred: < 2 %). Glej skupno stališče, ki ga je oblikoval Svet 19. decembra 2000 (UL C 36, str. 35).

29 – V zvezi s tem glej Direktivo Komisije 2003/100/ES z dne 31. oktobra 2003 o spremembi Priloge I k Direktivi 2002/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta o nezaželenih snoveh v živalski krmi (UL L 285, str. 33).

rastlinskega izvora, zlasti žitih in lupinastem sadju. Poleg tega so bili prav ti toksini vzrok za okužbo biološko pridelane koruze na Danskem poleti 2004 (glej zgoraj točko 91).

106. Glede na te elemente prav gotovo ni mogoče trditi, da je krma rastlinskega izvora zanesljivo varna in da razširitev obravnavane obveznosti označevanja, določena z Direktivo 2002/2, na te proizvode ni sorazmerna.

107. (ii) V zvezi z določbami, s katerimi je prepovedana uporaba potencialno nevarnih snovi v krmnih mešanica, naj povem, da s temi ni mogoče dejansko preprečiti, da bi bile neželene snovi, čeprav le naključno, vključene v proizvode za prehrano živali. Če se to zgodi, v teh določbah, drugače kot v predpisih o označevanju, ni opredeljeno, kako je treba postopati med morebitno krizo v živilstvu. Natančneje, te določbe nikakor ne pomagajo zagotavljati sledljivosti okužene sestavine, kar nasprotno velja za tiste iz člena 1(1)(b) in (4) direktive. Zato določbe direktive ne postanejo odvečne niti v primeru omejitev uporabe določenih sestavin v krmnih mešanica, temveč ohranijo svojo posebno uporabnost.

108. (iii) Glede morebitnih manj omejevalnih ukrepov (glej zgornjo točko 102) pa opozarjam predvsem, da jih mora zakonodajalec predvideti le, če lahko izbira med „več ukrepi“, ki so enako „primerni“.³⁰

109. To pa zlasti glede seznama posamičnih krmil, naštetih glede na utežne deleže od največjega do najmanjšega, ne velja. Tako navajanje, ki je bilo predvideno v Direktivi 90/44 in za katero je zakonodajalec ugotovil, da ni primerno (četrti uvodna izjava Direktive 2002/2; glej zgornje točke od 8 do 10), ne more prispevati k zagotavljanju sledljivosti prav zato, ker ne vključuje količinskih podatkov, in posledično ni primerno za varstvo javnega zdravja v enaki meri, kot so za ta namen primerne informacije o količini.

110. Niti zaupno sporočanje količinskih podatkov izključno javnim organom, pristojnim za nadzor, po mojem mnenju ne more zagotavljati take ravni varstva zdravja, kot jo omogoča sporočanje količinskih podatkov tudi rejcem. Ob pojavu okužbe namreč lahko prav rejci hitro preverijo in izločijo okužene proizvode, saj so v neposrednem stiku

30 — Zgoraj navedena sodba Schröder, točka 21. Glej tudi sodbo z dne 12. septembra 1996 v združenih zadevah Fattoria autonoma tabacchi in drugi (C-254/94, C-255/94 in C-269/94, Recueil, str. I-4235, točka 55).

z njimi in živino; poleg tega lahko v teh primerih prav oni nemudoma opozorijo nadzorne organe.

111. Iz teh razlogov menim, da bi bilo nelogično in v nasprotju s ciljem zagotavljanja visoke ravni varstva zdravja, če tistim, ki se ukvarjajo z rejo in trženjem živali, ne bi omogočili dostopa do informacij v zvezi s prehrano, namenjeno živalim, saj imajo prav ti največji interes in odgovornost za njihovo zdravje ter za zdravje končnih potrošnikov.

112. Končno, glede možnosti sporočanja količinskih podatkov v obliki „velikostnih razredov“, to je z navedbo razpona med največjim in najmanjšim odstotnim deležem, se strinjam s Komisijo, ki ugotavlja, da je sistem, uveden s členom 1(4) direktive, prav takšen in da zato ni mogoče trditi, da je nesorazmeren.

113. V skladu z navedeno določbo morajo namreč proizvajalci krmnih mešanic na oznaki navesti utežni delež uporabljenih posamičnih krmil, pri čemer se dovoli odstopanje za ± 15 % navedene vrednosti. V praksi to pomeni, da je lahko podatek o utežnem deležu pšenice, če vsebuje krmna mešanica 80 % te sestavine, naveden v okviru razpona med 68 in 92 %.

114. To dejstvo pa, tudi ob upoštevanju zgoraj opisane prakse proizvajalcev, da nekoliko, vendar nenehno prilagajajo sestavo krmnih mešanic, po mojem mnenju izključuje možnost, da bi bila proizvajalcem povzročena velika škoda, ki po njihovem zatrjevanju izhaja iz obveznosti razkritja natančne formule njihovih proizvodov.

115. Drugačen pa je sklep glede nadaljnje obveznosti, določene v členu 1(1)(b), ki proizvajalcem nalaga, da na zahtevo stranke tej sporočijo *natančne* količinske podatke o sestavi svojih krmnih mešanic, to je prav formulo, ki so jo nacionalni sodniki opredelili kot „bistveno“ za obstoj zadevnih podjetij.

116. Menim, da ta obveznost očitno presega to, kar je nujno potrebno za varovanje javnega zdravja.

117. Predvsem je določena preveč splošno. Proizvajalci krmnih mešanic morajo na podlagi zahteve stranke, in sicer ne glede na druge okoliščine, torej tudi kadar ni nevarnosti okužbe, razkriti recepte, varovane kot poslovno skrivnost. Poleg tega so jih prisiljeni razkriti svojim strankam, ki bi lahko, ker pogosto razpolagajo s sodobnimi

kmetijskimi obrati, te informacije izkoristile in začele krmne mešanice samostojno proizvajati za lastno uporabo ali celo za trženje, s čimer bi postale potencialne konkurentke proizvajalcem.

118. In ne le to. Kot sem poudaril zgoraj (glej točke od 97 do 99), je ta obveznost brez potrebe dodana k bolj prožni obveznosti, določeni v členu 1(4), ki lahko sama, čeprav v omejeni meri, prispeva k zagotavljanju sledljivosti, to je k cilju, ki ga zasleduje zakonodajalec. Kot smo namreč videli, je že na podlagi te določbe, čeprav predvideva 15-odstotno odstopanje, mogoče hitro in približno ugotoviti, katera posamična krmila so okužena, in ciljno odstraniti krmne mešanice, ki jih vsebujejo.

119. Ni torej jasno, kaj je namen strožje določbe iz člena 1(1)(b) in kaj lahko ta glede na navedeni cilj doseže. Nasprotno, k varovanju javnega zdravja prispeva kvečjemu malo novega ali koristnega, po drugi strani pa lahko povzroči veliko dodatno škodo proizvajalcem krmnih mešanic.

120. Zato menim, da je treba za to določbo šteti, da očitno ni sorazmerna.

121. Če torej povzamem izsledke presoje glede razlogov za ugovore, ki se nanašajo na pravno podlago in sorazmernost, menim, da lahko oblikujem naslednjo ugotovitev.

122. Zakonodajalec Skupnosti, s tem da je Direktivo 2002/2, zlasti njen člen 1(1)(b) in (4), utemeljil na podlagi člena 152(4)(b) ES, ker je presodil, da so podrobni podatki o količini primerni za varovanje javnega zdravja, ni očitno napačno izvajal svoje pristojnosti proste presoje na področju kmetijske in zdravstvene politike. Ker pa je mogoče cilj varovanja javnega zdravja dovolj dobro zasledovati na podlagi določbe, s katero je naložena obveznost navedbe uporabljenih posamičnih krmil na oznaki z opredelitvijo – s 15-odstotnim odstopanjem navzgor ali navzdol – njihovih utežnih deležev glede na skupno težo (člen 1(4)), je dodatna določba o obveznosti sporočanja strankam na njihovo zahtevo tudi natančnih podatkov o utežnih deležih posamičnih krmil (člen 1(1)(b)) očitno nesorazmerna in torej neveljavna.

3. Previdnostno načelo

123. Italijansko sodišče v prvem delu drugega vprašanja, postavljenega v zadevah

C-11/04 in C-12/04, v bistvu sprašuje, ali je z Direktivo 2002/2, v delu, v katerem je naložena obveznost *natančne* navedbe posamičnih krmil, vsebovanih v krmnih mešanicah, kršeno previdnostno načelo.

124. Pravkar sem sicer zaključil, da bi bilo treba Direktivo 2002/2 prav v delu, v katerem je naložena navedba *natančnega* podatka o količini, razveljaviti. Zato se zdi presoja, ali direktiva v tem delu krši tudi previdnostno načelo, načeloma odvečna. Vendar bom zaradi celovitosti obravnaval tudi ta razlog za očitke glede veljavnosti.

125. Italijansko sodišče meni, da je bilo to načelo kršeno, ker zakonodajalec pred sprejetjem direktive ni opravil raziskave, s katero bi znanstveno dokazal, da lahko navedba natančnih količinskih podatkov prispeva k preprečevanju kriz v živilstvu.

126. V zvezi s tem naj uvodoma spomnim, da lahko v skladu s sodno prakso Sodišča institucije Skupnosti, „kadar obstaja negotovost glede obsega tveganj za zdravje ljudi“, na podlagi previdnostnega načela „sprejmejo varnostne ukrepe, ne da bi jim bilo treba

čakati, da se izčrpno dokaže obstoj in resnost teh tveganj“.³¹

127. Spomnim naj še, da je to načelo zdaj uzakonjeno in bolje opredeljeno v členu 7(1) Uredbe št. 178/2002, v katerem je določeno, da „[v] nekaterih primerih, kadar je po oceni razpoložljivih informacij ugotovljena možnost neželenih učinkov na zdravje, obstaja pa znanstvena negotovost, se lahko sprejmejo *začasni ukrepi za obvladovanje tveganja* za zagotovitev visoke ravni varovanja zdravja, ki jo je Skupnost izbrala, dokler niso na voljo nadaljnje znanstvene informacije za bolj izčrpno oceno tveganja“.³²

128. Toda kot je pravilno opozorila Komisija in kot je priznala tudi Fratelli Martini, previdnostno načelo v obravnavanem primeru ni upoštevno.

129. Direktiva 2002/2 namreč ni začasen ukrep za obvladovanje tveganja, na podlagi katerega bi bili prepovedani določeni proizvodi ali prakse, o katerih bi obstajali znanstveni dvomi. Gre za normativni akt splošnega obsega, s katerim so z namenom

31 — Sodba z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi (C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 63).

32 — Moj poudarek.

izboljšanja ravni varovanja javnega zdravja (glej četrto in peto uvodno izjavo) usklajene zahteve na področju označevanja krmnih mešanic, ki so glede na predhodne strožje.

4. Načelo enakosti

130. Je pa v zvezi s to direktivo upoštevno bolj splošno načelo, ki ga je Sodišče že potrdilo, v skladu s katerim „zakonodajni posegi Skupnosti [...] ne morejo biti omejeni na primere, podprte z znanstveno dokazanimi razlogi“.³³ Razvoj „znanstvenih spoznanj“ namreč ni „edini razlog za odločitev zakonodajalca Skupnosti, da bo prilagodil zakonodajo Skupnosti“. Pri izvajanju svoje pristojnosti proste presoje, s katero razpolaga zlasti na kmetijskem in zdravstvenem področju, torej lahko „upoštevata tudi druge dejavnike“,³⁴ kot na primer večji pomen prehrabene varnosti na politični in družbeni ravni, socialne nemire zaradi živilskih kriz in posledično nezaupanje potrošnikov do določenih gospodarskih subjektov in organov, ki bi jih morali nadzorovati.

131. Ob upoštevanju zgornjih pojasnil torej menim, da previdnostno načelo v obravnavanem primeru ni upoštevno.

132. Italijansko sodišče s četrtem vprašanjem, postavljenim v zadevi C-12/04, sprašuje, ali določbe člena 1(1)(b) in (4) direktive, s tem da proizvajalcem krmnih mešanic nalagajo obveznosti označevanja, ki so strožje od predvidenih za proizvajalce živil, kršijo načelo enakosti.

133. Ferrari Mangimi ob podpori Komisije zatrjuje, da uvaja direktiva neupravičeno diskriminacijo med navedenimi gospodarskimi subjekti, saj podjetjem, ki proizvajajo krmo, nalaga zagotavljanje količinskih informacij v zvezi z uporabljenimi posamičnimi sestavinami, medtem ko za proizvajalce živil enaka obveznost ni predvidena, saj so ti dolžni na oznakah navesti le sestavine proizvoda, naštete glede na utežne deleže od največjega do najmanjšega, in sicer z njihovimi imeni ali, v nekaterih primerih, z imenom kategorije, v katero spadajo (člen 6(5) in (6) Direktive 2000/13).³⁵

33 — Zgoraj navedena sodba Združeno kraljestvo proti Svetu z dne 12. novembra 1996, točka 39.

34 — Zgoraj navedena sodba British American Tobacco, točka 80.

35 — Direktiva 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o približevanju zakonodaje držav članic o označevanju, predstavljanju in oglaševanju živil (UL L 109, str. 29).

134. Načelo enakosti v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nalaga, da se „primerljive okoliščine ne smejo obravnavati različno, različne okoliščine pa ne enako, razen če je takšno obravnavanje objektivno utemeljeno“.³⁶ Za ugotovitev, ali morebitno različno obravnavanje povzroča prepovedano diskriminacijo, je torej treba preveriti, ali sta okoliščini, ki se primerjata, enaki, in – če je odgovor pritrdilen – ali je njihovo različno obravnavanje utemeljeno z objektivnim razlogom.

„namenjene za proizvodnjo hrane“ (sedma uvodna izjava), določena splošna načela in zahteve živilske zakonodaje, ki veljajo tako za krmo kot za živila.

135. Glede prve točke menim, da lahko soglašam s Ferrari Mangimi, ki trdi, da sta položaj proizvajalca krme in proizvajalca živil primerljiva, saj gre v obeh primerih za proizvode, posredno ali neposredno namenjene prehrani ljudi, in torej potencialna nevarnost za zdravje ljudi obstaja tako glede prvih kot glede drugih.

137. Vendar pa se s Ferrari Mangimi ni mogoče strinjati glede trditve, da zadevno različno obravnavanje ni upravičeno.

136. To stališče se mi zdi tudi skladno z večkrat navedeno Uredbo št. 178/2002, v kateri so ob upoštevanju, da so proizvodne živali, hranjene s krmo, v vsakem primeru

138. Kot sta pravilno opozorila Evropski parlament in Komisija, ki ju glede tega podpira še grška vlada, je bil namreč prav sektor proizvodnje krme izvor dveh večjih sanitarnih kriz zaradi BSE in dioksina, zato se zanj upravičeno zahtevajo večje omejitve in previdnost.

³⁶ — Glej, izmed mnogih, sodbe z dne 29. junija 1995 v zadevi SCAC (C-56/94, Recueil, str. I-1769, točka 27), z dne 17. aprila 1997 v zadevi EARL de Kerlast (C-15/95, Recueil, str. I-1961, točka 35), z dne 17. julija 1997 v zadevi National Farmers' Union in drugi (C-354/95, Recueil, str. I-4559, točka 61) ter z dne 13. aprila 2000 v zadevi Karlsson in drugi (C-292/97, Recueil, str. I-2737, točka 39).

139. Poleg tega se krma v nasprotju z živili umešča na začetek prehranjevalne verige. Okužba živil, ki jih proizvaja ali trži neko podjetje, zato lahko ogrozi samo ožji krog njenih strank, medtem ko se lahko kriza v sektorju krmil eksponentno razširi na vse

živali, ki se z njo hranijo, in nato na vse proizvode, ki iz njih izhajajo, s potencialno škodljivimi učinki na izjemno veliko končnih potrošnikov.

C – Uporabnost direktive, če ni pozitivnega seznama posamičnih krmil, ki se lahko uporabljajo v krmnih mešanicah

140. To pa potrjuje sklep, da je strožja ureditev, ki velja za krmo, objektivno upravičena in da posledično diskriminacija ni podana.

143. Italijansko sodišče s tretjim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-12/04, v bistvu sprašuje, ali je pogoj za uporabo Direktive 2002/2 sprejetje pozitivnega seznama, v katerem so poimensko našteje posamične krme, ki se lahko uporabijo v prehrani živali, in ali – če takega seznama ni – lahko države članice prenesejo direktivo z uporabo seznama teh sestavin, ki vsebuje splošna imena njihovih tržnih kategorij.

141. Zato menim, da z določbami člena 1(1)(b) in (4) direktive ni kršeno načelo enakega obravnavanja.

142. Presojo glede veljavnosti direktive torej zaključujem s predlogom Sodišču, naj ugotovi:

144. Zdi se, da temelji to vprašanje italijanskega sodišča na njegovem mnenju, da je v deseti uvodni izjavi Direktive 2002/2 določeno, da je njena dejanska uporaba pogojena s sprejetjem navedenega pozitivnega seznama, zato naj nove ureditve ne bi bilo mogoče uporabljati, če tega seznama ni. S takim stališčem se strinjata Ferrari Mangimi in španska vlada.

— člen 1(1)(b) Direktive 2002/2 je neveljaven;

— glede preostalega dela vprašanja iz njegove presoje ne izhajajo elementi, ki bi lahko vplivali na veljavnost te direktive.

145. Navedeno sodišče poleg tega navaja, da so italijanski organi pri prenosu obveznosti, določene z direktivo, glede poimenske navedbe posamičnih krmil na oznaki proizvajalcem dopustili, da uporabljajo poimenovanja, vsebovana v Prilogi VII, del A, k zakonu št. 281/63, ali – za posamična krmila, ki tu niso zajeta – poimenovanja iz Dela B te

priloge, ki sovpadajo z imeni splošnih kategorij posamičnih krmil, določenih v Direktivi 91/357, razveljavljeni z Direktivo 2002/2. Tudi Ferrari Mangimi je opisala tak način prenosa direktive v italijanski pravni red in poudarila, da po njenem mnenju ni pravilen.

146. V zvezi s tem je treba predhodno spomniti na nekatere elemente, že navedene v teh sklepnih predlogih, in sicer v delu, namenjenem pravnemu okviru (glej zgornje točke od 8 do 16).

147. Iz teh navedb namreč izhaja, da so bili pogoji označevanja krmnih mešanic, namenjenih prehrani proizvodnih živali, sprva usklajeni z Direktivo 90/44, in sicer po sistemu „fleksibilne oblike deklaracije“ (osma uvodna izjava), v skladu s katerim je lahko oseba, odgovorna za označevanje, uporabljena posamična krmila po lastni presoji označila bodisi z njihovimi imeni bodisi z imenom kategorije, v katero spada sestavina (člen 1(5)).

148. Zakonodajalec je zaradi krize BSE in dioksinske krize z Direktivo 2002/2 predvidel strožjo ureditev, ki poleg navedbe zgoraj obravnavanih informacij o količini nalaga tudi, da se posamična krmila *poimensko naštejejo* (člen 1(4), s katerim je bil spremenjen člen 5c Direktive 79/373).

149. Skladno s to določbo je bila z Direktivo 2002/2 razveljavljena tudi Direktiva Komisije 91/357, s katero so bile določene *kategorije* posamičnih krmil, ki se lahko uporabljajo za označevanje sestavin krmnih mešanic (glej dvanajsto uvodno izjavo in člen 2).³⁷

150. Poleg tega je treba opozoriti, da je v deseti uvodni izjavi Direktive 2002/2 Komisiji naloženo, naj Evropskemu parlamentu in Svetu „[n]a podlagi študije izvedljivosti [...] do 31. decembra 2002 predloži [...] poročilo skupaj z ustreznim predlogom za uvedbo pozitivnega seznama, pri čemer [naj] upošteva [...] sklepe poročila“.

151. Komisija je ob upoštevanju te obveznosti 24. aprila 2003 predložila poročilo, v katerem pa je navedla, da priprava „pozitivnega seznama“, to je „pozitivnega seznama posamičnih krmil, za katere se na podlagi predhodne preučitve šteje, da ne predstavljajo tveganja za zdravje ljudi in živali, in ki so torej lahko uporabljena za prehrano živali“, ni „odločilnega pomena za zagotavljanje varnosti krmil za živali“. Komisija se je na podlagi te ugotovitve odločila, da v zvezi s tem ne bo pripravila nobenega predloga.

37 — Direktiva Komisije 91/357/EGS z dne 13. junija 1991 o določitvi kategorij posamičnih krmil, ki se lahko uporabljajo za označevanje krmnih mešanic za živali, ki niso hišne živali (UL L 193, str. 34).

152. Glede na navedeno naj takoj povem, da po mojem mnenju prenos in uporaba obveznosti, določene z direktivo, glede poimenske navedbe posamičnih krmil na oznaki nista pogojena s sprejetjem navedenega „pozitivnega seznama“ ter da države članice te obveznosti ne morejo izvajati tako, da dopustijo zadevno označevanje z navedbo imena kategorije.

153. Predvsem – kot je pravilno ugotovila Komisija v nasprotju z mnenjem italijanskega sodišča – iz določb direktive in še manj iz njenih uvodnih izjav ter iz poročila Komisije ne izhaja, da je sprejetje takega seznama pogoj za prenos in uresničevanje direktive.

154. Kot je poudaril Evropski parlament, to dejstvo, ki izhaja iz besedila, potrjuje tudi kronološka preučitev obveznosti, naloženih z direktivo.

155. V deseti uvodni izjavi, ki kot taka nima učinka predpisa, je namreč Komisija pozvana, naj na podlagi študije izvedljivosti predloži poročilo skupaj z ustreznim predlogom glede „seznama“ do 31. decembra 2002. V členu 3(1) pa je določeno, da je treba

direktivo prenesti najpozneje do 6. marca 2003. Na podlagi te določbe je bilo treba nacionalne norme za uresničevanje začeti uporabljati s 6. novembrom 2003.

156. Zdi se mi torej, da ne bi bilo logično, če bi šteli, da je zakonodajalec sicer naložil, naj se prenos direktive izvede do 6. marca 2003, vendar da je ob tem kot pogoj za njeno uporabo določil še sprejetje dodatne odločbe, zakonodajni postopek katere – *ob izpolnjeni predpostavki izvedljivosti* – bi se začel šele dva meseca pred rokom za prenos in bi se torej najverjetneje končal precej po tem datumu. Povedano drugače, sklep, v skladu s katerim naj bi zakonodajalec za svoj akt predvidel pogoj, ki bi v praksi izničil učinke prenosa akta in skoraj samodejno preprečil njegovo uporabo, ni logičen.

157. Ne smemo namreč pozabiti, da se Direktiva 2002/2, čeprav so njene določbe podrobne, kot taka omejuje na to, da določa obveznost v zvezi z rezultatom, ki ga morajo s svojimi sredstvi in na primeren način doseči države članice.

158. S tega vidika je z njo določena obveznost poimenske navedbe posamičnih krmil, uporabljenih v krmnih mešanicah. Država članica pa je pristojna, da v svojem notranjem pravnem redu določi, kako naj se ta obveznost izpolni.

159. Ta naloga bi bila seveda lažja, če bi v zvezi s poimenovanji obstajali standardi Skupnosti, na katere bi se lahko države članice sklicevale. In ne le to, saj – kot je priznala celo Komisija – bi bila taka standardizacija, čeprav pri tem ne bi šlo nujno za dokončen seznam sestavin, ki se lahko uporabijo, še vedno dobrodošla za zagotovitev širše varnosti strankam. Zato je mogoče, da bo Komisija o njeni koristnosti vnovič razmislila v okviru novega poročila o izvajanju direktive, ki ga mora predložiti do 6. novembra 2006 (glej člen 1(6)).

160. Dokler pa te standardizacije ni, so države članice dolžne same opredeliti najprimernejše ukrepe za prenos direktive, pri čemer morebiti lahko uvedejo tiste, ki jih predlaga Komisija v pisnih izjavah in ustnih stališčih, predstavljenih na obravnavi (oblikovanje neizčrpnih nacionalnih seznamov ali uporaba poimenovanj, ki se v praksi uporabljajo za posamična krmila).

161. Nikakor ni naloga Sodišča, da bi opredelilo, kateri od teh ukrepov je najboljši ali katerega je najlažje izvajati. Lahko pa Sodišče brez dvoma izključi možnost, da je obveznost poimenovanja posamičnih krmil mogoče prenesti tako, da so te sestavine navedene na podlagi seznama, ki vsebuje

splošna imena njihovih tržnih kategorij (kar je, kot kaže, storil italijanski zakonodajalec), to je ob upoštevanju sistema, ki ga je z razveljavitvijo Direktive 91/357 zakonodajalec Skupnosti izrecno izključil.

162. Glede na zgornje ugotovitve menim, da prenos in uporaba Direktive 2002/2, zlasti obveznosti poimenske navedbe posamičnih krmil, uporabljenih v krmnih mešanicah, določene v njenem členu 1(4), nista odvisna od oblikovanja seznama posamičnih krmil, ki se lahko uporabijo za prehrano živali.

163. Države članice te obveznosti ne morejo prenesti z uporabo seznama teh sestavin, ki vsebuje splošna imena njihovih tržnih kategorij.

D – Razširitev pristojnosti za odločitve o odlogu izvajanja notranjih ukrepov, sprejetih zaradi izvajanja aktov Skupnosti vprašljive veljavnosti, na nacionalne upravne organe

164. Končno, nizozemsko sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali so upravni organi države članice, za katere gotovo ne moremo

šteti, da so sodišča v smislu člena 234 ES, pristojni za odločitev o odlogu nacionalnih ukrepov, sprejetih zaradi izvajanja določb Skupnosti, katerih veljavnost je sporna, če je sodišče druge države članice Sodišču že predlagalo, naj razišči glede veljavnosti teh določb.

165. Nevedi meni, da je treba na vprašanje odgovoriti pritrdilno. Opozarja namreč, da je Sodišče v sodbi v zadevi *Fratelli Costanzo*³⁸ že priznalo, da morajo nacionalni upravni organi, enako kot sodni, odstopiti od uporabe nacionalnih določb, ki so v nasprotju z neposredno učinkovitimi direktivami, sicer bi bili posamezniki prisiljeni, da svoje pravice uveljavljajo v nepotrebnih sodnih postopkih. Po mnenju Nevedi bi lahko tako rešitev uporabili tudi v obravnavanem primeru: če so podani pogoji, naj bi bili torej tudi nacionalni upravni organi pristojni, da z začasno odredbo odložijo izvajanje določb, sprejetih zaradi izvajanja predpisov Skupnosti vprašljive veljavnosti, zato da bi se preprečili nepotrebni sodni postopki, začeti na pobudo posameznikov, in veliki stroški, ki bi zaradi tega nastali.

166. Vendar po mojem mnenju te rešitve ni mogoče sprejeti.

167. Prvič, ugotavljam, da *ratio* obveznosti, v skladu s katero morajo upravni organi odstopiti od uporabe določb, ne izhaja iz potreb, povezanih z ekonomičnostjo postopka, temveč iz dejstva, da „obveznosti, ki izhajajo iz [neposredno učinkovitih določb Skupnosti], veljajo za vse organe držav članic“,³⁹ tako sodne kot upravne.

168. Sicer pa menim, da sodba *Fratelli Costanzo* ni upoštevana za odgovor na obravnavano vprašanje. V tej sodbi je bil namreč obravnavan problem, ali lahko nacionalni upravni organi odstopijo od uporabe notranjih določb, ki so bile v nasprotju z zanesljivo *veljavnimi predpisi Skupnosti*. Tu pa se sprašujemo, ali lahko nacionalni upravni organi z začasno odredbo odložijo izvajanje notranjih določb, sprejetih zaradi izvajanja predpisov Skupnosti, za katere so *dvomi*, ali so *veljavni*.

169. Jasno je torej, da v obravnavanem primeru niso podane zahteve, ki se nanašajo na zaščito polne in enotne uporabe prava Skupnosti, na katerih temelji sodba *Fratelli Costanzo*.

38 — Sodba z dne 22. junija 1989 v zadevi *Fratelli Costanzo* (103/88, Recueil, str. 1839).

39 — *Idem*, navedena zgoraj, točka 30.

170. Zato je za namene odgovora nizozemskemu sodišču namesto iz te sodbe treba izhajati iz sodb – ki jih bom preučil v nadaljevanju –, v katerih je Sodišče nacionalnim *sodnim organom* priznalo pristojnost za sprejemanje začasnih odredb, v zvezi s katero se v obravnavanem primeru sprašuje, ali jo je mogoče razširiti tudi na upravne organe.⁴⁰

171. Kot sta pravilno ugotovili nizozemska vlada in Komisija, iz teh sodb izhaja predvsem, da pomeni priznanje te pristojnosti nacionalnim sodiščem „omilitev“ monopola Sodišča glede nadzora zakonitosti aktov institucij Skupnosti ter načela enotne uporabe prava Skupnosti.⁴¹ Ta pristojnost daje namreč sodišču države članice možnost, da začasno presodi o veljavnosti akta Skupnosti, ki se ob odlogu, čeprav le začasno, v tej državi ne izvaja.

172. To „omilitev“ pa – kot sta pravilno poudarili grška vlada in Komisija – upravičujeta dve zahtevi, obe temeljni.

40 – Glej zlasti sodbi z dne 21. februarja 1991 v združenih zadevah Zuckerfabrik (C-143/88 in C-92/89, Recueil, str. I-415) ter z dne 9. novembra 1995 v zadevi Atlanta in drugi (C-465/93, Recueil, str. I-3761).

41 – Zgoraj navedena sodba Zuckerfabrik, točka 17, in sodba z dne 22. oktobra 1987 v zadevi Foto-Frost (314/85, Recueil, str. 4199, točka 19).

173. Prva se nanaša na polno „sodno varstvo“ posameznikov, v skladu z njo pa se zahteva, da imajo „posamezniki [...] možnost, da – če so izpolnjeni določeni pogoji – dosežejo izdajo ukrepa odloga izvršitve, ki omogoča, da se učinki [akta Skupnosti, katerega veljavnost izpodbijajo] zanje zadržijo“.⁴²

174. Druga se nanaša na „skladnost“ pravosodnega sistema Skupnosti, zlasti „sistema začasnih varstvenih ukrepov“, v skladu z njo pa se „varstvo z začasnimi ukrepi, ki ga posameznikom zagotavlja pravo Skupnosti“ ne sme razlikovati glede na to, ali ti neposredno izpodbijajo akt Skupnosti pred Sodiščem (primer, v katerem je varstvo izrecno predvideno v členu 242 ES), ali pa izpodbijajo njegovo veljavnost pred nacionalnim sodiščem; ter v zadnjem primeru ne glede na to, ali posamezniki „izpodbijajo skladnost nacionalnih določb s pravom Skupnosti ali veljavnost določb sekundarnega prava Skupnosti“.⁴³

175. Čeprav je odlog izvajanja nekega nacionalnega ukrepa, sprejetega za izvajanje akta Skupnosti, upravičen z navedenima potrebama, pa ga lahko nacionalno sodišče – prav zato, ker se nanaša na zgoraj navedeni

42 – Zgoraj navedena sodba Zuckerfabrik, točki 16 in 17.

43 – *Idem*, točke od 18 do 20.

temeljni načeli – odredi le, če so izpolnjeni natančno določeni pogoji. Podrobneje, zahtevano je:

- da ima navedeno sodišče hude dvome glede veljavnosti akta Skupnosti in da zato neposredno sproži postopek za sprejetje predhodne odločbe pred Sodiščem, če nanj še ni bilo naslovljeno vprašanje o veljavnosti izpodbijanega akta;
- da je izpolnjen pogoj nujnosti in da obstaja nevarnost, da bo predlagatelju nastala velika ter nepopravljiva škoda;
- in, končno, da navedeno sodišče v celoti upošteva interese Skupnosti, tako da po potrebi osebi, ki predlaga začasni ukrep, odredi, naj predloži ustrezna jamstva, kot je polog varščine ali začasno zavarovanje zahtevka.⁴⁴

176. Zdi se mi, da kadar gre za postopanje upravnega organa, niso podani ne zahteve ne pogoji, določeni v zgoraj navedeni sodni praksi.

177. Natančneje, v tem primeru ni podana zahteva po zagotavljanju skladnosti pravosodnega sistema Skupnosti, ki upravičuje priznanje pristojnosti v zvezi z začasnimi ukrepi tudi nacionalnim sodiščem. Upravni organi namreč, nasprotno od sodnih, ne izvajajo postopkov, namenjenih nepristranskemu in neodvisnemu zagotavljanju spoštovanja pravic, ki izhajajo iz prava Skupnosti, v okviru katerih so lahko Sodišču predložena vprašanja za predhodno odločanje. Zato tudi niso del sistema, predvidenega v Pogodbi in osredotočenega na vzporeden obstoj neposrednih pravnih sredstev in postopka predhodnega odločanja, katerega skladnost je želelo Sodišče zaščititi s tem, da je pristojnost sprejemanja ukrepov, ki je v pogodbi določena le za Sodišče, razširilo tudi na nacionalna sodišča.

178. Nizozemska in italijanska vlada ter Komisija so poleg tega pravilno poudarile, da se pogoji, določeni za odlog izvajanja nacionalnih predpisov, sprejetih zaradi uresničevanja akta Skupnosti, slabo skladajo s položajem in pristojnostmi navedenih organov.

179. Podrobneje, zdi se mi, da zahteva pogoj glede obstoja nevarnosti velike in nepopravljive škode za posameznika presojo tretjega organa, neodvisnega in nepristranskega, ter da je ne more opraviti organ, ki je – kot v obravnavanem primeru – sprejel ukrep, katerega izvajanje naj se odloži, in ki bi torej lahko imel interes, da se njegova uporaba ne prekine.

44 — *Idem*, točke od 22 do 33.

180. Podobno lahko ugotovimo, da imajo ukrepi, ki jih je treba sprejeti za zaščito interesov Skupnosti, značilne lastnosti sodnih odločb, ki vplivajo na subjektivne pravice posameznikov in zato navadno spadajo v pristojnost sodišč. Če ne bi bili takšni, navedenih interesov ne bi bilo mogoče zaščititi in Skupnost bi bila izpostavljena nesprejemljivim tveganjem, vključno s finančnim.

181. Iz zgoraj navedenih razlogov ugotavljam, da upravni organi države članice niso pristojni za odločitev o odlogu izvajanja nacionalnih ukrepov, sprejetih zaradi izvajanja določb Skupnosti, katerih veljavnost je sporna, niti kadar je sodišče druge države članice Sodišču že predlagalo, naj razsodi glede veljavnosti teh določb.

V – Predlog

182. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj razsodi:

— v zadevah C-453/03, C-11/04 (prvo, drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje) in C-12/04 (prvo, drugo in četrto vprašanje za predhodno odločanje) ter C-194/04 (prvo vprašanje za predhodno odločanje):

1. Člen 1(1)(b) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/2/ES z dne 28. januarja 2002 o spremembi Direktive 79/373/EGS o trženju krmnih mešanic in o razveljavitvi Direktive Komisije 91/357/EGS se razveljavi.

2. Iz preostalega dela presoje vprašanja ne izhajajo elementi, ki bi lahko vplivali na veljavnost direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/2/ES z dne 28. januarja 2002 o spremembi Direktive 79/373/EGS o trženju krmnih mešanic in o razveljavitvi Direktive Komisije 91/357/EGS.

— v zadevi C-12/04 (tretje vprašanje za predhodno odločanje):

Prenos in uporaba Direktive 2002/2, zlasti glede obveznosti poimenske navedbe posamičnih krmil, uporabljenih v krmnih mešanicah, določene v členu 1(4) navedene direktive, nista odvisna od oblikovanja seznama posamičnih krmil, ki se lahko uporabijo za prehrano živali.

Države članice te obveznosti ne morejo prenesti z uporabo seznama teh sestavin, ki vsebuje splošna imena njihovih tržnih kategorij.

— v zadevi C-194/04 (drugo vprašanje za predhodno odločanje):

Upravni organi države članice niso pristojni za odločitev o odlogu izvajanja notranjih ukrepov, sprejetih zaradi izvajanja določb Skupnosti, katerih veljavnost je sporna, niti kadar je sodišče druge države članice Sodišču že predlagalo, naj rzsodi glede veljavnosti teh določb.