

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

CHRISTINE STIX-HACKL,
predstavljeni 17. februarja 2005¹

I – Uvodne opombe

spongiformno encefalopatijo in krmljenjem z beljakovinami, pridobljenimi iz tkiv sesalcev.² Njen člen 1 je v različici, ki se uporabi v tem primeru, določal:

1. Pri obravnavanem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki zadeva problematiko BSE, gre v bistvenem za vprašanje, ali mora država članica sprejeti ukrepe zoper Komisijo, ki ni izdala odobritve, ki jo je zahtevala ta država članica.

„1. Države članice morajo v tridesetih dneh po vročitvi te odločbe prepovedati krmljenje prežvekovalcev z beljakovinami, pridobljenimi iz tkiv sesalcev.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

2. Komisija je kot ukrep v boju proti BSE sprejela – ne več veljavno – Odločbo 94/381/ES z dne 27. junija 1994 o nekaterih varstvenih ukrepih v zvezi z govejo

2. Vendarle Komisija državam članicam, v katerih velja sistem, ki omogoča razlikovanje med živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz prežvekovalcev, in živalskimi beljakovinami, ki niso pridobljene iz prežvekovalcev, v skladu s postopkom iz člena 17 Direktive 90/425/EGS dovoljuje, da dovolijo krmljenje prežvekovalcev z beljakovinami, pridobljenimi iz živalskih vrst, ki niso prežvekovalci.“

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — UL L 172, str. 23.

3. Člen 17 Direktive 90/425/EGS³ določa:

„Pri sklicevanju na postopek iz tega člena Stalni veterinarski odbor, ustanovljen s Sklepom 68/361/EGS, odloča v skladu s pravili, ki jih določa člen 17 Direktive 89/662/EGS.“

2. Predstavnik Komisije predloži odboru osnutek potrebnih ukrepov. Odbor poda svoje mnenje o osnutku v roku dveh dni.⁶ Mnenje se sprejme z večino, ki jo določa člen 148(2) Pogodbe za odločanje Sveta na predlog Komisije. Glasovi predstavnikov držav članic v odboru se ponderirajo na način, določen v navedenem členu. Predsednik ne glasuje.

3. Komisija sprejme predlagane ukrepe, kadar so v skladu z mnenjem odbora.

4. Člen 17 Direktive Sveta 89/662/EGS z dne 11. decembra 1989 o veterinarskih pregledih v trgovini znotraj Skupnosti glede na vzpostavitev notranjega trga⁴ v popravljeni različici, ki je bila objavljena 15. junija 1990 v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*, določa:⁵

4. Če predlagani ukrepi niso v skladu z mnenjem odbora ali če mnenje ni bilo podano, Komisija brez odlašanja predloži Svetu predlog ukrepov, ki naj se sprejmejo.

„1. Če je treba ravnati po postopku iz tega člena, predsednik na lastno pobudo ali pa na zahtevo države članice zadevo nemudoma preda Stalnemu veterinarskemu odboru, ustanovljenemu s Sklepom Sveta 68/361/EGS (v nadaljevanju: odbor).“

Svet odloča s kvalificirano večino.

Če Svet ne odloči po preteku petnajst dni po prejemu predloga, predlagane ukrepe spre-

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).

4 — UL L 395, str. 13.

5 — UL 1990, L 151, str. 40.

6 — Drugi stavek člena 17(2) je bil pred popravkom: „Odbor poda svoje mnenje o osnutku v roku, ki ga lahko določi predsednik glede na nujnost zadevnega vprašanja.“

jme Komisija, razen če se Svet ni izrekel proti navedenim ukrepom z navadno večino.“

5. Odločba Komisije 96/449/ES z dne 18. julija 1996 o odobritvi alternativnih sistemov toplotne obdelave za živalske odpadke, z namenom inaktivacije povzročiteljev spongiformne encefalopatije,⁷ je načelno prepovedala predelavo živalskih odpadkov sesalcev in dopustila le določene postopke. Da bi bila prizadetim podjetjem omogočena prilagoditev oziroma zamenjava njihovih naprav, je bil kot začetek veljavnosti določen 1. april 1997.

7. Protokol je bil kot Priloga I priložen k Verordening Vvr regeling verwerking dierlijke produkten in diervoeders (uredba o preoblikovanju proizvodov živalskega izvora v krmo za živali) z dne 9. novembra 1994 (v nadaljevanju: uredba 1994). Proizvajalci krme v skladu s to uredbo ne smejo v krmo, predvideno za prežvekovalce, vključiti živalskih proizvodov. Ta prepoved ne velja za živalske proizvode, ki izvirajo izključno iz neprežvekovalcev, če je Productschap na podlagi te uredbe proizvajalca priznal in če je bila zadevna serija opremljena z oznako. Productschap proizvajalca živalskih proizvodov prizna, če deluje v skladu s protokolom iz Priloge I.

8. Protokol pa nikoli ni začel veljati, ker pristojni minister ni dal soglasja.

B – Nacionalno pravo

6. Productschap voor veevoeder (interesno združenje javnega prava za prehrano živali) (v nadaljevanju: Productschap) je v osnutku protokola (v nadaljevanju: protokol) izdelal sistem proizvodnje in nadzora, na podlagi katerega se lahko ločijo beljakovine prežvekovalcev od beljakovin, pridobljenih iz drugih živalskih vrst, na primer iz prašičev.

9. Država je z dopisom z dne 29. novembra 1994 pri Komisiji zahtevala, naj ji v skladu z Odločbo 94/381 dovoli uporabo protokola o razločevanju beljakovin. Uredba 1994 ni bila odobrena.

10. Država je decembra 1995 Komisijo zaprosila, naj začne postopek za odobritev. Junija 1997 je ponovno zaprosila Komisijo,

⁷ — UL L 184, str. 43.

naj odloči o njenem zahtevku, tako da bo Nizozemska lahko podjetjem dala jasne odgovore.

11. Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport je uvedel Odločbo 96/449 s tako imenovanim „Regeling warmtebehandelingssystemen en eindproducten“ (predpis o sistemih toplotne obdelave in končnih proizvodih) z dne 25. marca 1997,⁸ ki je bil spremenjen s predpisom z dne 23. julija 1997⁹ in ki je začel veljati 30. julija 1997. Beljakovine, pridobljene iz tkiv sesalcev, so se po zadnjem navedenem datumu lahko prodajale za uporabo v krmi za prežvekovalce le še takrat, če je bilo opravljeno segrevanje.

12. Ta ukrep (obveznost segrevanja) je veljal tudi za postopek proizvodnje Ten Kate, ki je moral od 30. julija 1997 naprej uporabljati predpisani postopek segrevanja. Ker pa bila posledica tega postopka za Ten Kate znatna vlaganja in ker še vedno ni nič kazalo na to, da bo Komisija izdala odobritev v skladu z Odločbo 94/381, je Ten Kate prenehal proizvodnjo beljakovin iz svinjske maščobe.

13. Z dopisom z dne 9. marca 1998 je minister od Productschapa zahteval, naj uredbo 1994 in sklep predsednika z dne 8. avgusta 1994 uskladi z Odločbo 94/381, saj naj na evropski ravni v kratkem ne bi bila izdana nobena odločba o protokolu.

14. Predsednik Productschapa je 30. junija 1998 sprejel Besluit PDV regeling verwerking dierlijke producten in diervoeders 1998 (sklep interesnega združenja javnega prava za prehrano živali „Productschap Diervoeder“ o predelavi živalskih proizvodov v krmo).¹⁰ Člen 2 tega sklepa določa, da proizvajalci krme v krmo, namenjeno za prežvekovalce, ne smejo vključiti nobenih živalskih proizvodov, da pa so od te prepovedi (med drugim) izvzeti živalski proizvodi, ki so bili pridobljeni izključno iz neprežvekovalcev in ki so jih na Nizozemskem v skladu s protokolom o razločevanju beljakovin iz Priloge I proizvedli proizvajalci, ki jih je Productschap priznal v skladu s tem sklepom, in ki so opremljeni z oznako iz člena 8. V skladu s členom 3 lahko do priznanja po tem sklepu pride šele tedaj, ko bo protokol o razločevanju beljakovin odobrila Komisija.

15. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (državni sekretar za

8 — Stcrt., str. 61.

9 — Stcrt., str. 141.

10 — Verordeningenblad Bedrijfs-organisatie 1998, št. 44.

kmetijstvo, varstvo okolja in ribištvo) je 22. februarja 1999 sprejel *Regeling verbod diermelen in diervoeders* (predpis o prepovedi kostno-mesne moke v krmi),¹¹ ki je začel veljati 1. marca 1999. Z njim je bila brez nadaljnega prepovedana uporaba živalskih beljakovin v krmi, namenjeni prežvekovalcem (razen nekaterih izjem, ki tu niso pomembne).

III – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

16. Ten Kate Musselkanaal B.V. je matična družba Ten Kate Europrodukten B.V. in Ten Kate Produktie Maatschappij B.V. (v nadaljevanju: Ten Kate), ki med drugim proizvajata in prodajata beljakovine, namenjene za pripravo mleka za teleta. Te beljakovine so končni proizvod, ki nastane pri predelavi maščob, pridobljenih ob zakolu prašičev.

17. Ten Kate je postopek proizvodnje prilagodil protokolu o razločevanju beljakovin. *Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees* (nacionalni organ za inšpekcijo živine in mesa) (v nadaljevanju: RVV) je Ten Kate dovolil tak način delovanja. Ten Kate je bil edina topilnica maščob na Nizozemskem, ki je delovala v skladu s sistemom iz protokola o razločevanju beljakovin.

18. Ten Kate je 24. februarja 1998 pri *Rechtbank te 's-Gravenhage* vložil tožbo zoper državo zaradi ugotovitve odgovornosti države za škodo, nastalo zaradi prepovedi proizvodnje in prodaje beljakovin za pripravo mleka za teleta, ki velja od 30. julija 1997, ter zaradi plačila odškodnine.

19. Škoda naj bi nastala zaradi ukrepov, ki jih je država sprejela na podlagi odločb 94/381 in 96/449. Država naj bi zamudila s sprejetjem ukrepov, katerih namen je bil zagotovitev, da Komisija izda zahtevano odobritev.

20. Država naj bi namreč novembra 1994 pri Komisiji zahtevala, naj ji v skladu z Odločbo 94/381 dovoli uporabo sistema proizvodnje in nadzora, ki zadeva razločevanje beljakovin in ki so ga razvili nizozemski organi.

21. *Rechtbank te 's-Gravenhage* je tožbo zavrnilo, pritožbi Ten Kate pa je ugodilo *Gerechtshof te 's-Gravenhage*.

22. Med strankami postopka v glavni stvari ni sporno, da tožba zaradi nedelovanja, ki bi jo vložil Ten Kate sam, ne bi bila dopustna. Z odškodninsko tožbo v skladu s členom 288 ES ne bi bilo mogoče doseči, da bi Ten Kate lahko nadaljeval svojo dejavnost.

¹¹ — Stcrt. 1999, št. 37.

23. Hoge Raad si zastavlja vprašanja glede diskrecijske pravice, ki jo ima država v zvezi z vložitvijo tožbe zaradi nedelovanja. Dalje, Hoge Raad meni, da je treba razjasniti, ali je imela Komisija izključno pravico pobude za predložitev predlogov odboru.

2. Če je treba na prvo vprašanje v celoti ali deloma odgovoriti na podlagi pravil prava Skupnosti:

a) ali lahko pravo Skupnosti v določenih okoliščinah povzroči dolžnost in odgovornost, kot sta zajeti v tem vprašanju?

IV – Vprašanja za predhodno odločanje

24. Hoge Raad je Sodišču predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

b) Če je odgovor na drugo vprašanje pod točko a) pritrdilen: Katera pravila prava Skupnosti je primerno uporabiti kot merila za odgovor na prvo vprašanje v primeru, kakršen je obravnavani?

1. Ali je treba na vprašanje, ali mora država v primeru, kakršen je obravnavani, v interesu državljana, kot je Ten Kate, uporabiti možnosti, da vloži tožbe v skladu s členoma 175 Pogodbe ES (člen 232 ES) in 173 Pogodbe ES (člen 230 ES), in zadevnemu državljanu povrniti škodo, nastalo zaradi nespoštovanja te obveznosti, odgovoriti na podlagi pravil nizozemskega nacionalnega prava ali na podlagi pravil prava Skupnosti?

3. Ali je treba člen 1(2) Odločbe 94/381/ES, skupaj s členom 17 Direktive 90/425/EGS in členom 17 Direktive 89/662/EGS, razlagati tako, da iz njega izhaja obveznost Komisije ali Sveta, da izda navedeno odobritev, če je sistem, ki ga država članica prosilka uporablja ali bo uporabila, dejansko primeren za razločevanje beljakovin prežvekovalcev in tistih, pridobljenih iz neprežvekovalcev?

4. Koliko odgovor na tretje vprašanje povzroča omejitev pravice ali dolžnosti države, navedene v prvem vprašanju, da ravna v skladu s členom 175 Pogodbe ES (člen 232 ES) zaradi opustitve izdaje odobritve kot v obravnavanem primeru, oziroma v skladu s členom 173 Pogodbe ES (člen 230 ES) zaradi zavrnitve izdaje take odobritve?

25. Tretje vprašanje za predhodno odločanje je pomembno tako v primeru, če je treba prvo vprašanje za predhodno odločanje presojati v skladu z nizozemskim nacionalnim pravom, kot primeru, če je treba za to uporabiti pravo Skupnosti, razen če bi bilo treba na vprašanje za predhodno odločanje 2a odgovoriti nikalno. Četrto vprašanje za predhodno odločanje je pomembno le v zvezi s vprašanjem za predhodno odločanje 2b.

27. Predložitveno sodišče kot mogočo pravno podlago navaja tudi nizozemsko pravo. S tem se prvo vprašanje za predhodno odločanje vsekakor nanaša tudi na razlago nacionalnega prava.

28. V skladu s pristojnostjo Sodišča v zvezi s predlogi za sprejetje predhodne odločbe, ki jo določa člen 234 ES, razlaga nacionalnega prava ne sodi k nalogam Sodišča. V tem smislu je torej prvo vprašanje za predhodno odločanje nedopustno.

VI – Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje

V – Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje

26. Prvo vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na ugotovitev pravne podlage za morebitno obveznost držav članic za vložitev tožbe za razglasitev ničnosti ali tožbe zaradi nedelovanja in – v primeru nevložitve – za odgovornost države članice.

29. S prvima vprašanjema za predhodno odločanje, kot ju je treba razumeti z vidika omejitve glede pristojnosti Sodišča, želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali pravo Skupnosti države članice zavezuje k vložitvi tožbe za razglasitev ničnosti ali tožbe zaradi nedelovanja in ali morajo države članice v primeru neizpolnitve te obveznosti zadevnemu državljanu povrniti nastalo škodo.

30. Ker morebitna obveznost povračila v skladu s pravom Skupnosti predpostavlja kršitev obveznosti prava Skupnosti, je treba najprej preučiti, ali pravo Skupnosti določa ustrezno obveznost.

31. Že analiza v tem smislu jasnega besedila člena 230 ES in člena 232 ES v vseh jezikovnih različicah jasno kaže, da ti določbi državam članicam priznavata pristojnost za vložitev takšnih tožb.

32. Takšne obveznosti ni mogoče izpeljati niti iz besedila obeh določb niti iz sistematike pravnega varstva Skupnosti. Zadevni določbi primarnega prava ne poznata obveznosti vložitve tožb. Tudi zastavljeni cilji pravnega varstva držav članic ne govorijo v prid obveznosti vložitve tožbe za razglasitev ničnosti ali tožbe zaradi nedelovanja. Nasprotno: države članice, ki so poleg tega tudi visoke pogodbenice, torej normodajalke primarnega prava, so želele državam članicam, ki imajo aktivno legitimacijo, prepustiti odločitev o tem, ali bodo uporabile pravico vložiti tožbo ali ne. Države članice naj bi torej glede tega prosto odločale.

33. S tem že manjka ustrezeni namen normodajalca.

34. Obveznost vložitve tožbe vedno pomeni veliko omejitev pristojnosti stranke, ki ji je priznana aktivna legitimacija. Tako pomembna omejitev svobode delovanja bi morala biti temu ustrezno jasno določena.

35. Zoper obveznost vložitve tožbe za razglasitev ničnosti ali tožbe zaradi nedelovanja govori dalje primerjava s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 226 ES, ki jo navaja francoska vlada. V zvezi z njo je Sodišče v ustaljeni sodni praksi ugotovilo, da Komisija ni dolžna vložiti tožbe. Če niti Komisija kot varuhinja pogodb ni dolžna vložiti tožbe v skladu s členom 226 ES, so države članice še toliko manj zavezane, da izvajajo pooblastila v zvezi z nadzorom nad upoštevanjem prava Skupnosti, ki so jim priznana.

36. Tudi iz dolžnosti lojalnega sodelovanja držav članic, določene v členu 10 ES, ni mogoče izpeljati obveznosti vložitve tožbe. Ta določba primarnega prava sicer predvideva obveznosti delovanja držav članic, vendar gre pri tem za „ukrepe, splošne ali posebne, da bi [države članice] zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Skupnosti.“ To pomeni, da se člen 10 ES

navezuje na obstoj obveznosti prava Skupnosti; takšno obveznost torej predpostavlja. V obravnavanem postopku pa je treba najprej razjasniti, ali takšna obveznost obstaja.

stalo zaradi nespoštovanja te obveznosti, ni mogoče odgovoriti na podlagi pravil prava Skupnosti.

37. Obveznost vložitve tožbe za razglasitev ničnosti ali tožbe zaradi nedelovanja bi lahko izhajala kvečjemu iz vsakokratnega nacionalnega prava.

VII – Tretje vprašanje za predhodno odločanje

38. Na podvprašanje (a) drugega vprašanja za predhodno odločanje je zato treba odgovoriti, da pravo Skupnosti držav članic v primeru, kakršen je obravnavani, ne zavezuje k temu, da uporabijo svojo možnost vložitve tožb v skladu s členom 230 ES oziroma členom 232 ES.

41. Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu vedeti, ali zadevne določbe sekundarnega prava zavezujejo Skupnost k temu, da izda odobritev.

39. Ker je odgovor na podvprašanje (a) drugega vprašanja za predhodno odločanje negativen, ni treba odgovoriti na podvprašanje (b).

42. Besedilo člena 1(2) Odločbe 94/381 v vseh jezikovnih različicah, ki so bile odločilne ob njenem sprejetju, govori – vsaj na prvi pogled – v prid temu, da je Komisija dolžna izdati takšno odobritev.

40. Na prvo vprašanje za predhodno odločanje je treba odgovoriti, da na vprašanje, ali mora država v primeru, kakršen je obravnavani, v interesu prizadetega državljana uporabiti možnosti, da vloži tožbe v skladu s členom 232 ES oziroma členom 230 ES in zadevnemu državljanu povrniti škodo, na-

43. Različne jezikovne različice v bistvenem uporabljajo opredelitve kot „državam članicam [...] se dovoli“¹² ali „državam članicam naj se [...] dovoli (se mora dovoliti)“.¹³

12 — Tako romanske jezikovne različice ter nemška in nizozemska različica.

13 — Angleška jezikovna različica tako uporablja „shall“.

44. Ta prvi rezultat razlage je treba preizkusiti ob upoštevanju napotila na člen 17 Direktive 90/425, vsebovanega v členu 1(2), ki pa spet napotuje na postopek iz člena 17 Direktive 89/662.

predlogom in se je ne sme zamenjevati z izdajo odobritve.

45. Ta napotila naj zagotovijo, da Komisija odločbo sprejme ob upoštevanju določenega komitološkega postopka.

49. Odločba, ki zadeva odobritev, sledi šele po sprejetju prve odločbe in po tem, ko zadevo obravnava odbor. Odločbo sprejme – glede na okoliščine primera – ali Komisija ali Svet.

46. Določba člena 17 Direktive 89/662, na katero je napoteno, predpisuje določen postopek, ki zahteva vključitev posebnega odbora, in sicer Stalnega veterinarskega odbora.

50. Obveznost Komisije se lahko iz postopkovno-tehničnih razlogov nanaša le na dejanja, ki jih lahko opravi Komisija sama. Dejanja, ki sodijo v pristojnost Sveta ali Stalnega veterinarskega odbora, niso zajeta. Od pravnega problema, ki je predmet postopka tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, je treba razlikovati vprašanje, ali morata Svet ali odbor opraviti določena dejanja.

47. Člen 17 Direktive 89/662 pri tem razlikuje dva možna primera, in sicer glede na to, ali so ukrepi, ki jih predlaga Komisija, v skladu z mnenjem odbora ali ne (ali odbor ne poda mnenja).

48. Ti načini postopanja, določeni v odstavku 3 oziroma v odstavku 4 člena 17 Direktive 89/662, imajo pri tem eno skupno značilnost: Komisija najprej sprejme le odločbo o predlaganih ukrepih. Le to odločbo lahko Komisija sprejme neodvisno od drugih organov. To odločbo pa je treba enačiti s

51. V skladu s členom 17(3) Direktive 89/662 mora Komisija pod določenim pogojem odboru celo izrecno predložiti predlog (in ne samo zahtevka zadevne države članice!) in sprejeti predlagane ukrepe, in sicer če so v skladu z mnenjem odbora.

52. Dalje, tudi iz člena 17(4), prvi pododstavek, Direktive 89/662 izhaja obveznost Komisije, in sicer da brez odlašanja predloži Svetu predlog ukrepov, ki naj se sprejmejo. To velja, če predlagani ukrepi niso v skladu z mnenjem odbora ali če mnenje ni bilo podano.

53. Končno, Komisija ima v skladu s členom 17(4), tretji pododstavek, Direktive 89/662 določeno obveznost tedaj, če Svet ni odločil. V tem primeru mora Komisija sprejeti ukrepe, ki jih je predlagala, razen če se je Svet z navadno večino izrekel proti navedenim ukrepom.

54. Za to, da je treba člen 2(1) Odločbe 94/381 v povezavi s členom 17 Direktive 90/425 in členom 17 Direktive 89/662 razlagati tako, da določa – čeprav le pod določenimi pogoji – obveznosti Komisije, govori tudi primerjava z drugimi določbami navedene direktive.

55. Tako Direktiva 89/662 v zvezi s Komisijo poleg navedenih določb pozna izrecne diskrecijske določbe, kot kažejo členi 7(1)(a), 8(1) in 9(3).

56. Spet glede Direktive 90/425, njen člen 9(1) je mogoče navesti kot dokaz za to, da ta direktiva, kot tudi drugi predpisi sekundarnega prava Skupnosti, razlikuje med „lahko“ in „mora“.

57. Tudi predzadnja uvodna izjava Direktive 90/425 v ničemer ne spreminja te ureditve, določene v členu 1(2) v povezavi s členom 17 te direktive. Kajti tudi ta uvodna izjava napotuje na člen 17 Direktive 89/662 in s tem prav tako „uvaž a“ tam urejeni postopek pred odborom.

58. V zvezi s tem je treba zdaj obravnavati vprašanje, ali člen 17(2) Direktive 89/662 določa rok, v katerem mora odbor podati mnenje.

59. To pravno vprašanje je težavno le toliko, kolikor obstajata dve različici odločilnega dela člena 17(2), namreč drugega stavka. V prvi različici, objavljeni po sprejetju direktive, manjka izrecen rok. Ta različica pa je bila pozneje – čeprav šele z objavo junija 1990 – popravljena. Šele ta, torej druga, popravljena različica, predpisuje rok dveh dni za podajo

mnenja odbora. Pri tem je opazno, da je prvotna različica drugače kot pri značilnih primerih popravkov v vseh tedaj veljavnih jezikovnih različicah vsebovala enako ureditev, ki ni predvidevala v dnevih določenega roka. Zato so tudi bile popravljene vse jezikovne različice.

60. Ker se mora razlaga drugega stavka člena 17(2) Direktive 89/662 ravnati po popravljени različici, je rezultat jasen: odbor mora odločiti v roku dveh dni.

61. To, da se rok nanaša na aktivnost odbora in da člen 17 za Komisijo ne določa ustreznega roka, v ničemer ne spreminja obveznosti Komisije, ki izhajajo iz člena 17.

62. Vmesni sklep je torej, da za Komisijo velja obveznost delovanja. Od tega pa je treba razlikovati vprašanje, ali mora Komisija Stalnemu veterinarskemu odboru oziroma Svetu predlagati ukrepe z določeno vsebino. V obravnavanem primeru gre za izdajo določene odobritve, zlasti za pogoje za izdajo takšne odobritve.

63. Na tem mestu je treba spomniti na to, da Komisija ne more sama izdati odobritve. S tem povezano je vprašanje, kakšne obveznosti imajo organi, udeleženi v postopku.

64. V tem postopku za sprejetje predhodne odločbe je treba najprej obravnavati materialne pogoje, pod katerimi je izdaja odobritve obvezna.

65. Odgovor na to pravno vprašanje izhaja iz glede tega jasnega besedila samega člena 1(2) Odločbe 94/381. Odobritev se izda le tistim državam članicam, „v katerih velja sistem, ki omogoča razlikovanje med živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz prežvekovalcev, in živalskimi beljakovinami, ki niso pridobljene iz prežvekovalcev“.

66. Člen 1(2) Odločbe 94/381 se torej navezuje na obstoj objektivnega pogoja in ne na prepričanje Komisije, za katerega so značilne subjektivne presoje. Ker pa ta določba v primeru obstoja pogoja ne predvideva nikakršnega *ex lege* dovoljenja za devne države članice, ampak izrecno določa pravila za izdajo odobritve, je iz tega mogoče izpeljati, da morajo organi, udeleženi v postopku v skladu s členom 17 Direktive 89/662, kot so Stalni veterinarski odbor, Komisija in Svet, preizkusiti obstoj pogojev.

67. Člen 1(2) Odločbe 94/381 je treba dalje razlagati tako, da so dejavnosti podjetij protizakonite, tudi če sicer ustrezajo objektivno primernemu nacionalnemu sistemu, za katerega pa še ni bila izdana odobritev v skladu s pravom Skupnosti. Dovoljenje, ki ga je izdala le neka služba zadevne države članice, ne more nadomestiti odobritve Skupnosti, zato ne zadostuje za podlago za delovanje, ki je skladno s pravom Skupnosti.

68. Člen 1(2) Odločbe 94/381 je zato treba razumeti tako, da si organi, ki so udeleženi v postopku v skladu s členom 17 Direktive 89/662, ne le *smejo* ustvariti sliko o delovanju sistema, ki ga predlaga zadevna država članica, ampak so celo *dolžni* preučiti konkreten položaj.

69. Komisija se mora torej prepričati o primernosti sistema. Za to ima Komisija na voljo več sredstev, kot sta na primer inšpekcijski nadzor ali zahteva za posredovanje podatkov. Komisija mora imeti za to na voljo tudi dovolj časa. Temu ustreza tudi ureditev Odločbe 94/381, ki za Komisijo ne določa nobenega roka.

70. Ureditev, ki izhaja iz določb Odločbe 94/381, Direktive 90/425 in Direktive 89/662, se pri tem razlikuje od ureditve, na kateri je temeljila zadeva Monsanto in glede katere je Sodišče odločilo, da Komisija ni bila vezana na mnenje odbora.¹⁴ Ne glede na to, da je ureditev, ki jo je bilo treba razlagati v tem postopku, temeljila na popolnoma drugačnem razmerju med Komisijo in odborom, je morala Komisija v skladu s predpisom, ki se je tam uporabil, svoje ukrepe sprejeti „ob upoštevanju“ pripomb.¹⁵

71. Pri vprašanju, ali bi morala Komisija ali neki drug organ v obravnavanem primeru izdati odobritev, ki jo je zahtevala Nizozemska, je treba najprej opozoriti na to, da pristojni organi Skupnosti niso bili prepričani glede tega, da v zadevni državi članici velja sistem, ki omogoča razlikovanje med živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz prežvekovalcev, in živalskimi beljakovinami, ki niso pridobljene iz prežvekovalcev.

14 — Sodba z dne 8. januarja 2002 v zadevi Francija proti Monsanto in Komisiji (C-248/99 P, Recueil, str. I-1, točki 71 in 86 ter naslednje).

15 — Člen 6(3) Uredbe Sveta (EGS) št. 2377/90 z dne 26. junija 1990 o določitvi postopka Skupnosti za določanje najvišjih mejnih vrednosti ostankov zdravil za uporabo v veterinarski medicini v živilih živalskega izvora (UL L 224, str. 1), ki je bila večkrat spremenjena.

72. Vprašanje, ali je Komisija v konkretnem primeru kršila svojo obveznost, bi vsekakor lahko bilo predmet tožbe zaradi nedelovanja v skladu s členom 232 ES. To, ali bi bila takšna tožba uspešna, pa v postopku za sprejetje predhodne odločbe, kot je obravnavani, ne bi bil dopusten predmet postopka.

73. Vendar je treba preučiti, ali je preiskava o tem, ali bi sistem, ki ga je predlagala Nizozemska, ustrezal merilom prava Skupnosti, predmet postopka tega postopka za sprejetje predhodne odločbe.

74. Predmet postopka za sprejetje predhodne odločbe se določi z vprašanji za predhodno odločanje v povezavi z drugimi deli predložitvenega sklepa. To seveda določa le največji možni obseg postopka. Kajti tista vprašanja za predhodno odločanje, ki so v celoti ali deloma nedopustna, niso predmet postopka. Kot v obravnavanem primeru izhaja iz vprašanj za predhodno odločanje in iz predložitvenega sklepa, pa vprašanje o primernosti predlaganega sistema ne sodi k vprašanjem, ki jih je predložilo predložitveno sodišče. Razširitev predmeta postopka prav tako ne pride v poštev.

75. Poleg tega primernosti predlaganega sistema ne bi bilo mogoče preizkusiti tudi zato, ker to zadeva preizkus združljivosti nacionalnega ukrepa s pravom Skupnosti, ki

ne more biti predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 234 ES.

76. Končno bi presoja načina delovanja organov, ki so se dejansko udeležili tega spornega postopka ali bi se ga morali udeležiti, zadevala preizkus okoliščin posameznega primera. Tudi to bi bilo širše od tega, kar je v skladu s členom 234 ES lahko predmet postopka za sprejetje predhodne odločbe.

77. Na tretje vprašanje za predhodno odločanje je zato treba odgovoriti, da je treba člen 1(2) Odločbe 94/381 v povezavi s členom 17 Direktive 90/425 in členom 17 Direktive 89/662 razlagati tako, da iz njega izhaja obveznost Komisije, da Stalnemu veterinarskemu odboru oziroma Svetu predlaga, naj se državi članici izda ustrezna odobritev, oziroma da izda odobritev, če je to v skladu z mnenjem odbora oziroma če Svet ne odloči po preteku petnajstih dni po prejemu predloga, razen če se je Svet z navadno večino izrekel proti. S tem tudi za Stalni veterinarski odbor in Svet velja obveznost delovanja. Obveznost izdaje odobritve predpostavlja, da v zadevni državi članici velja sistem, ki omogoča razlikovanje med živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz prežvekovalcev, in živalskimi beljakovinami, ki niso pridobljene iz prežvekovalcev.

VIII – Četrto vprašanje za predhodno odločanje

78. Ker je četrto vprašanje za predhodno odločanje v skladu z navedbami predložit-

venega sodišča pomembno le v povezavi z vprašanjem za predhodno odločanje 2b, to pa je spet pomembno le, če je odgovor na vprašanje za predhodno odločanje 2a pritrdilen, torej če pravo Skupnosti v določenih okoliščinah določa obveznost in odgovornost, nanj v smislu tu predlaganega odgovora na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje ni treba odgovoriti.

IX – Predlog

79. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. Na vprašanje, ali mora država članica v primeru, kakršen je obravnavani, v interesu prizadetega državljana uporabiti možnost, da vloži tožbe v skladu s členom 232 ES oziroma členom 230 ES in zadevnemu državljanu povrniti škodo, nastalo zaradi nespoštovanja te obveznosti, ni mogoče odgovoriti na podlagi pravil prava Skupnosti.
2. Člen 1(2) Odločbe 94/381/ES v povezavi s členom 17 Direktive 90/425/EGS in členom 17 Direktive 89/662/EGS je treba razlagati tako, da iz njega izhaja

obveznost Komisije:

- da preizkusi obstoj pogojev, določenih v členu 1(2) Odločbe 94/381;
- Stalnemu veterinarskemu odboru oziroma Svetu predlaga, naj se državi članici izda ustrezno odobritev;
- izda odobritev, če je to v skladu z mnenjem odbora oziroma če Svet ne odloči po preteku petnajstih dni po prejemu predloga, razen če se je Svet z navadno večino izrekel proti.

Tudi za Stalni veterinarski odbor in Svet velja obveznost delovanja.

3. Obveznost izdaje odobritve predpostavlja, da v zadevni državi članici velja sistem, ki omogoča razlikovanje med živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz prežvekovalcev, in živalskimi beljakovinami, ki niso pridobljene iz prežvekovalcev.