

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. decembra 2005*

V združenih zadevah C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodnih odločb na podlagi člena 234 ES, ki so jih vložila High Court of Justice (Anglija in Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Združeno kraljestvo) (C-453/03), Consiglio di Stato (Italija) (C-11/04 in C-12/04) in Rechtbank 's-Gravenhage (Nizozemska) (C-194/04) z odločbami z dne 23. oktobra 2003, 11. novembra 2003 oziroma 22. aprila 2004, ki so prispele na Sodišče 27. oktobra 2003, 15. januarja 2004 in 26. aprila 2004, v postopkih

The Queen, na predlog

ABNA Ltd (C-453/03),

Denis Brinicombe,

BOCM Pauls Ltd,

Devenish Nutrition Ltd,

Primary Diets Ltd,

Nutrition Services (International) Ltd,

Primary Diets Ltd

* Jeziki postopkov: angleščina, italijanščina in nizozemščina.

proti

Secretary of State for Health,

Food Standards Agency,

Fratelli Martini & C. SpA (C-11/04),

Cargill Srl

proti

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

Ferrari Mangimi Srl (C-12/04),

Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (Assalzoo)

proti

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

in

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (C-194/04)

proti

Productschap Diervoeder,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (poročevalec), predsedniki senatov, N. Colneric, sodnica, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, sodnika, R. Silva de Lapuerta, sodnica, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet in M. Ilešič, sodniki,

generalni pravobranilec: A. Tizzano,
sodni tajnici: M.-F. Contet, glavna administratorica, in K. Sztranc, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. novembra 2004,

ob upoštevanju pisnih stališč, ki so jih predložili:

- za ABNA Ltd D. Anderson, QC, in E. Whiteford, solicitor,
- za Fratelli Martini & C. SpA F. Capelli, odvetnik, in B. Klaus, odvetnica,
- za Ferrari Mangimi Srl E. Cappelli, P. De Caterini in A. Bandini, odvetniki,
- za Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) H. Ferment, odvetnik,
- za vlado Združenega kraljestva M. Bethell (C-453/03), zastopnik, skupaj s C. Lewisom (C-453/03), barrister,

- za italijansko vlado I. M. Braguglia in M. Fiorilli (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04), zastopnika, in G. Albenzio (C-194/04), avvocato dello Stato,
- za nizozemsko vlado S. Terstal (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04), H. G. Sevenster (C-453/03 in C-194/04) in J. G. M. van Bakel (C-453/03 in C-194/04), zastopnice,
- za dansko vlado J. Molde (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04), zastopnik,
- za grško vlado K. Marinou (C-453/03) in S. Charitaki (C-11/04 in C-12/04), zastopnici, ter G. Kanellopoulos in V. Kontolaimos (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04), zastopnika,
- za špansko vlado M. Muñoz Pérez (C-453/03, C-11/04 in C-12/04) in J. M. Rodríguez Cárcamo (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04), zastopnika,
- za francosko vlado G. de Bergues (C-453/03), zastopnik, in R. Loosli-Surrans (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04), zastopnica,
- za Evropski parlament E. Waldherr (C-453/03), zastopnica, in M. Moore, G. Ricci (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04) in A. Baas (C-194/04), zastopniki,

- za Svet Evropske unije T. Middleton in F. Ruggeri Laderchi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04), zastopnika, in A.-M. Colaert (C-194/04), zastopnica,

- za Komisijo Evropskih skupnosti B. Doherty in P. Jacob (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04), zastopnika, in C. Cattabriga (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04), zastopnica,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. aprila 2005

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo predvsem 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 (UL L 63, str. 23), zlasti njenega člena 1, točki 1(b) in 4.

- ² Ti predlogi so bili vloženi v okviru presoje tožb, ki so jih vložili proizvajalci krmnih mešanic oziroma predstavniki te industrije, s katerimi so zahtevali razglasitev ničnosti oziroma zadržanje izvajanja ureditve, sprejete za prenos spornih določb Direktive 2002/2 v nacionalno pravo.

Pravni okvir

- 3 Direktiva 2002/2 temelji na členu 152(4)(b) ES, ki določa:

„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:

[...]

- b) ukrepov, z odstopanjem od člena 37, na veterinarskem in fitosanitarnem področju, katerih neposredni cilj je varovanje javnega zdravja“.

- 4 Navedi je treba tudi naslednje uvodne izjave Direktive 2002/2:

„(2) Kar zadeva označevanje, je namen Direktive 79/373/EGS zagotoviti, da so živinorejci čim bolj objektivno in točno obveščeni o sestavi in uporabi krme.

- (3) Doslej je Direktiva 79/373/EGS predvidevala prožno deklaracijo, omejeno na navajanje posamičnih krmil brez navedbe količin teh posamičnih krmil v krmi za proizvodne živali, pri tem pa ohranjala možnost, da se označujejo kategorije posamičnih krmil namesto dejanskih posamičnih krmil.

- (4) Kljub temu sta kriza zaradi goveje spongiformne encefalopatije in nedavna dioksidna kriza pokazali na neustreznost sedanjih določb in potrebo po podrobnejših podatkih glede kakovosti in količine v zvezi s sestavo krmnih mešanic za proizvodne živali.

- (5) Podrobni podatki o količinah lahko pomagajo zagotoviti, da se potencialno okuženim posamičnim krmilom lahko sledi do posameznih serij, kar bo koristno za zdravje ljudi in bo preprečilo uničevanje izdelkov, ki ne pomenijo večje nevarnosti za javno zdravje.

- (6) Prav tako je na tej stopnji primerno uvesti obvezno deklaracijo za vsa posamična krmila, pa tudi za njihovo količino v krmnih mešanicah za proizvodne živali.

- (7) Iz praktičnih razlogov je primerno, da se deklaracije o posamičnih krmilih krmnih mešanic za proizvodne živali navedejo na začasni oznaki ali spremnem dokumentu.

- (8) Deklaracija o posamičnih krmilih v krmi pomeni v nekaterih primerih pomembno informacijo za živinorejce. Zato je primerno, da oseba, odgovorna za označevanje, na zahtevo stranke predloži natančen seznam vseh uporabljenih posamičnih krmil krme in njihov natančni masni delež.

[...]

(10) Na podlagi študije izvedljivosti bo Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu do 31. decembra 2002 predložila poročilo skupaj z ustreznim predlogom za uvedbo pozitivnega seznama, pri čemer bo upoštevala sklepe poročila.

[...]

(12) Ker v prihodnosti pri krmnih mešanicah za proizvodne živali ne bo več mogoče navajati kategorij posamičnih krmil namesto dejanskih posamičnih krmil, bi bilo treba razveljaviti Direktivo 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 [...]"

5 Člen 1, točka 1(b), Direktive 2002/2 spreminja člen 5 Direktive Sveta 79/373/EGS z dne 2. aprila 1979 o trženju krmnih mešanic (UL L 86, str. 30) in določa:

„1. Člen 5(1) se spremeni na naslednji način:

[...]

(b) doda se naslednja točka:

„(k) pri krmnih mešanicah, ki niso namenjene za hišne živali, [...] oznaka „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.“

6 Člen 1, točka 4, Direktive 2002/2 vsebuje nekatere določbe, ki so nadomestile člen 5c Direktive 79/373, in določa:

„4. Člen 5c se nadomesti z naslednjim besedilom:

[...]

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

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

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

(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 15 % navedene vrednosti;

[...]“

7 Člen 1, točka 5, Direktive 2002/2 določa, da se členu 12 Direktive 79/373 doda pododstavek. V skladu s tem države članice določijo, da morajo proizvajalci krmnih mešanic organom, odgovornim za izvajanje uradnega inšpekcijskega nadzora, na njihovo zahtevo dati na voljo vse dokumente o sestavi krme, namenjene za dajanje v promet, ki omogočajo preverjanje točnosti podatkov, navedenih na oznaki.

8 Člen 2 Direktive 2002/2 določa:

„Direktiva Komisije 91/357/EGS se razveljavi s 6. novembrom 2003.“

- 9 Stopnje sprejemanja Direktive 2002/2, ki so upoštevne v teh zadevah, se lahko opišejo na naslednji način.
- 10 Komisija Evropskih skupnosti je 7. januarja 2000 Evropskemu parlamentu in Svetu predstavila predlog direktive o spremembi Direktive 79/373 (dokument COM(1999) 744 konč.).
- 11 Obrazložitev razlogov tega predloga opozarja, da je po krizi zaradi goveje spongiformne encefalopatije (v nadaljevanju: BSE) Evropski parlament želel, naj se proizvajalcem krmnih mešanic naloži deklaracija o različnih sestavinah navedenih krmnih mešanic. V razpravah, ki so sledile, je izraz „odprta deklaracija“ pomenil sklicevanje na to deklaracijo.
- 12 V obrazložitvi razlogov je navedeno predvsem:

„Komisija priznava prednosti ‚odprte deklaracije‘ v določbah s področja označevanja krmnih mešanic za proizvodne živali, saj olajša sledenje posamičnih krmil.

Nedavna okužba olj in dodatkov z dioksini v Belgiji oziroma Nemčiji povečuje pomen natančnih podatkov na oznakah krmnih mešanic. Dejansko je raven okužbe posamezne krmne mešanice odvisna od količine okuženih posamičnih krmil, ki so vključena v krmo in je zato izjemno pomembno, da se predložijo vsi izčrpní podatki o vseh posamičnih krmilih krmnih mešanic in o njihovih različnih količinah.“

- 13 V odgovoru na ugovore držav članic v korist neobvezne deklaracije in ugovore proizvajalcev krmnih mešanic v skrbi za zaščito industrijske lastnine formule krme je v obrazložitvi razlogov navedeno:

„Komisija nasprotno meni, da je neobvezna odprta deklaracija v nasprotju s pravico kmetovalcev do informacij in v nasprotju z želeno preglednostjo. Poleg tega meni, da bi neobvezna odprta deklaracija neizogibno povzročila izkrivljanje konkurence med proizvajalci krme.

[...] Komisija, ki teži k doseganju kar največje preglednosti, glede varstva industrijske lastnine formule krme te utemeljitve ne more sprejeti. Dejansko ne gre za kršitev poslovne skrivnosti, saj po splošnem pravilu formule krmnih mešanic niso patentirane. Tudi če bi bilo tako, te formule ne bi mogle ostati skrite. Pravzaprav objava sestavin ne bi ogrozila pravice industrijske lastnine.“

- 14 Parlament je 4. oktobra 2000 v prvem branju predlagal pet amandmajev k temu predlogu direktive o spremembi Direktive 79/373 (UL 2001, C 178, str. 177).

- 15 Svet Evropske unije je 19. decembra 2000 sprejel skupno stališče (ES) št. 6/2001 za sprejetje Direktive 2002/2 (UL 2001, C 36, str. 35). Iz obrazložitve teh razlogov Sveta sledi, da je ta, ker je štel, da ni izvedljivo od proizvajalcev zahtevati, naj navedejo natančne količine posamičnih krmil v krmnih mešanicah, sprejel rešitev deklaracije, ki navaja posamična krmila glede na njihove padajoče utežne deleže, znotraj razpona. Vendarle bi moral podroben in natančen seznam navedenih količin predložiti proizvajalec na posamezno zahtevo stranke. Komisija je 21. decembra

2000 Evropskemu parlamentu in Svetu predstavila spremenjen predlog o spremembi Direktive 79/373, usklajen z navedenim skupnim stališčem (dokument A5-0079/2001, UL 2001, C 120 E, str. 178).

- 16 Parlament je 5. aprila 2001 v drugem branju vložil amandmaje k spremenjenemu predlogu direktive o spremembi Direktive 79/373 s ponovnim sprejetjem „odprte deklaracije“ (dokument A5-0079/2001, UL 2002, C 21 E, str. 310).
- 17 Na koncu postopka pomirjanja je bilo sprejeto kompromisno besedilo, povzeto v Direktivi 2002/2. V skladu s tem morajo proizvajalci navesti količine posamičnih krmil v sestavi proizvodov z odstopanjem 15 % od deklarirane vrednosti, vendar morajo na zahtevo stranke sporočiti natančne utežne deleže posamičnih krmil, ki sestavljajo krmo.
- 18 Komisija je 24. aprila 2003 predložila poročilo o izvedljivosti pozitivnega seznama posamičnih krmil za krmo (dokument COM(2003) 178 konč.). Iz tega izhaja, da vzpostavitev takega seznama ne bi prispevala k zagotavljanju varnosti krme, zato ne bo predložila predloga v tem smislu. Kljub temu je v tem poročilu napovedala prizadevanje na drugih področjih, ki bo zajemalo varnost krme.

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

V zadevi C-453/03

- 19 Tožeče stranke v glavni stvari, specializirane za izdelavo krmnih mešanic, zahtevajo razglasitev ničnosti ureditve, sprejete za prenos spornih določb Direktive 2002/2 v notranje pravo. High Court of Justice (Anglija in Wales), Queen's Bench Division

(Administrative Court), je s sodbo z dne 6. oktobra 2003 z začasnim ukrepom zadržalo izvajanje te ureditve.

- 20 High Court of Justice je s sodbo z dne 6. oktobra 2003 obrazložilo razloge svojega predloga za predhodno odločanje. Vprašanje, kot je oblikovano v odločbi z dne 23. oktobra 2003, je:

„Ali so določbe člena 1, točki 2(b) in/ali 4, Direktive 2002/2, v delu, v katerem spreminjajo člen 5c(2)(a) Direktive 79/373 tako, da določajo obvezno navajanje utežnih deležev, nične, ker:

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

b) kršijo temeljno lastninsko pravico;

c) kršijo načelo sorazmernosti?“

- 21 Družba Lambey SA je z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Sodišča 18. februarja 2004, v skladu s členom 40 Statuta Sodišča vložila predlog za odobritev intervencije v zadevi C-453/03, da bi predložila stališča. S sklepom z dne 30. marca 2004 je predsednik Sodišča ta predlog razglasil za nedopustnega.

V zadevah C-11/04 in C-12/04

- 22 Direktiva 2002/2 je bila prenesena v italijansko pravo z uredbo ministra za kmetijsko in gozdarsko politiko z dne 25. junija 2003, ki je dopolnil in spremenil priloge k zakonu št. 281 z dne 15. februarja 1963, ki je urejal pripravo in dajanje na trg krme na podlagi Direktive 2002/2/ES z dne 28. januarja 2002 (GURI št. 181 z dne 6. avgusta 2003, v nadaljevanju: zakon št. 281/1963), ta uredba pa se je uporabljala od 6. novembra 2003.
- 23 Kot pojasnjuje Consiglio di Stato v predložitvenih odločbah v zadevah C-11/04 in C-12/04, je bila posledica navedene uredbe obveznost proizvajalcev krmnih mešanic, da na oznaki seznama posamičnih krmil, skupaj z navedbo, v padajočem vrstnem redu označijo utežne deleže v razmerju do skupne mase. Ta posamična krmila morajo biti v skladu z Direktivo 2002/2 označena poimensko, tako označitev pa lahko nadomesti označitev kategorije, v katero spadajo, ki sledi kategorijam, v katerih je več posamičnih krmil, uvedenim skladno s členom 10(a) Direktive 79/373, ki ga je uvedla 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 razen hišnih živali (UL L 193, str. 34).
- 24 Predložitveno sodišče v zvezi s tem opozarja, da je bila Direktiva 91/357, sprejeta na podlagi tega člena 10(a), razveljavljena z Direktivo 2002/2 od 6. novembra 2003, ne da bi imela Komisija možnost predstaviti predlog akta, ki bi vseboval pozitivni seznam posamičnih krmil, ki se lahko uporabljajo. Italijanski organi so se sklicevali na začasni seznam posamičnih krmil iz priloge VII, dela A, k zakonu št. 281/1963, in za tista, ki na tem seznamu niso navedena, na poimenovanja, povzeta v delu B, to je točno na splošne kategorije, določene z Direktivo 91/357.

- 25 Tožeče stranke v glavni stvari, specializirane za pridelavo krme, so se zoper odločbe Tribunala amministrativo regionale del Lazio pritožile pri Consiglio di Stato. Zahtevale so razglasitev ničnosti ureditve, sprejete za prenos spornih določb Direktive 2002/2 v italijansko pravo. Z dvema različnima odločbama je predložitveno sodišče z začasnim ukrepom zadržalo izvajanje te ureditve.
- 26 To sodišče glede varovanja javnega zdravja opozarja, da pomeni krma rastlinskega izvora manjše tveganje kot krmne mešanice, ki vsebujejo mesno moko in katerih uporaba je povzročila pojav BSE. Poleg tega člen 1524(b) ES zajema le ukrepe, ki se nanašajo na bolezni in ravnanje z živalmi, medtem ko naj neposredni cilj vprašanja označevanja krme rastlinskega izvora ne bi bilo varovanje javnega zdravja.
- 27 Consiglio di Stato v predložitveni odločbi v zadevi C-11/04 meni, da upošteva dvom o sorazmernosti izpodbijanega skupnostnega ukrepa, tudi vprašanje kršitve lastninske pravice iz člena 1 dodatnega Protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, povzetega v členu 17 Listine temeljnih pravic Evropske unije, razglašene v Nici 7. decembra 2000, ki se nanaša na intelektualno lastnino, v zvezi z industrijsko skrivnostjo in strokovnimi znanji in izkušnjami ni očitno neutemeljeno.
- 28 V predložitveni odločbi v zadevi C-12/04 se Consiglio di Stato sprašuje o uporabi Direktive 2002/2. Po mnenju tega sodišča neobstoj seznama posamičnih krmil, ki se lahko uporabljajo, povzroči, da je skupnostna ureditev nepopolna, zato ne more naložiti označb o označevanju proizvodov za krmo oziroma obveznosti, namenjenih varnosti prehrane.

29 Consiglio di Stato v tej predložitveni odločbi opozarja tudi na to, da obveznost navajanja količin posamičnih sestavin ni določena v ureditvi o označevanju živil, to je v Direktivi 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). Na podlagi tega sklepa, da za krmne mešanice glede obveznosti informacij na oznakah protislovno velja veliko strožja ureditev, kot se uporablja za živila za prehrano ljudi.

30 V zadevi C-11/04 je Consiglio di Stato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 152(4)(b) 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 možne 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 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?“

31 Consiglio di Stato je v zadevi C-12/04 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. (Vprašanje je enako prvemu vprašanju, postavljenemu v zadevi C-11/04.)

2. (Vprašanje je enako drugemu vprašanju, postavljenemu v zadevi C-11/04.)

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 mešanicah, s poimenovanji in splošnimi opredelitvami njihovih tržnih kategorij?

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 mešanicah?“

³² V vsaki od zadev v glavni stvari je Consiglio di Stato pojasnilo, da je podobna vprašanja postavilo High Court of Justice [23.] oktobra 2003, da pa je predložitvena odločba upravičena zato, da ne bi bile zmanjšane pravice pritožnikov do obrambe pred sodiščem Skupnosti.

³³ S sklepom predsednika Sodišča z dne 4. marca 2004 sta bili zadevi združeni za pisni in ustni postopek in zaradi izdaje skupne odločbe.

V zadevi C-194/04

³⁴ Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (nizozemsko industrijsko združenje za krmne mešanice, v nadaljevanju: Nevedi), tožeča stranka v postopku v glavni stvari, je predložilo stališča za zadržanje ureditve, sprejete za prenos spornih določb Direktive 2002/2 v nizozemsko pravo.

- 35 Productschap Diervoeder (v nadaljevanju: Productschap), tožena stranka v postopku v glavni stvari, je pravna oseba javnega prava v smislu zakona o organizaciji podjetij (Wet op de Bedrijfsorganisatie). Ta zakon navedeno pravno osebo pooblašča za sprejemanje uredb o krmi. Te predpise pa mora kljub temu odobriti minister za kmetijstvo, naravo in kakovost živil.
- 36 Člen 1, točka 4, Direktive 2002/2 je bil v nizozemsko pravo prenesen z učinkom od 6. novembra 2003, v člena 7.3.2(1) in 7.3.1(1)(l) uredbe Productschap Diervoeder iz leta 2003 o krmi (Verordening PDV Diervoeders 2003), v različici, kot izhaja iz uredbe o spremembi št. PDV-25 z dne 11. aprila 2003 (PBO blad št. 42 z dne 27. junija 2003).
- 37 Z dopisom z dne 24. novembra 2003 je Productschap ministru za kmetijstvo, naravo in kakovost živil predlagal odobritev nove uredbe o razveljavitvi pravil o označevanju, ki izhajajo iz prenosa določb Direktive 2002/02. Minister je 19. januarja 2004 v odgovoru na ta predlog zavrnil odobritev predloženega osnutka z obrazložitvijo, da ni bil skladen s pravom Skupnosti. Navedeni minister je zatrjeval, da sta samo Sodišče oziroma nacionalno sodišče – to pri čakanju na odločitev Sodišča – v določenih primerih pristojni za zadržanje ukrepa za uveljavitev evropskega prava. Taka pristojnost naj ne bi bila priznana samemu nacionalnemu organu.
- 38 Nevedi je nacionalnemu sodišču predlagalo zadržanje uredbe o prenosu Direktive 2002/2 do odločitve Sodišča o njeni veljavnosti. Pri tem se je sklicevalo predvsem na predhodno vprašanje, ki ga je glede tega postavilo sodišče Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska.

- 39 Sodnik začasne odredbe Rechtbank 's-Gravenhage je s predložitveno odločbo ugodil predlogu za zadržanje, o katerem je odločal, in prekinil odločanje o drugih navedbah predloga in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali so določbe člena 1, točka 1(b) in/ali točka 4, Direktive 2002/02, ker spreminjajo člen 5(2)(a) Direktive 79/373, tako da določajo predložitev utežnih deležev, nične, ker:

- a) nimajo pravne podlage v členu 152(2)(b) ES;
- b) kršijo temeljne pravice, kot sta lastninska pravica in pravica do svobodnega opravljanja poklica;
- c) kršijo načelo sorazmernosti?

2. Ali lahko, če so izpolnjeni pogoji, pod katerimi lahko nacionalno sodišče države članice zadrži izvrševanje 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 izvrševanje spornega akta odloži, dokler Sodišče ne razsodi o veljavnosti zadevnega akta?“

- 40 Upošteva je podobnost postavljenih vprašanj je treba različne zadeve združiti zaradi izdaje enotne sodbe.

Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka

- 41 Fratelli Martini & C. Spa (v nadaljevanju: Fratelli Martini) in Cargill Srl, tožeči stranki v glavni stvari v zadevi C-11/04, sta z dopisom z dne 9. maja 2005 Sodišču predlagali, naj v skladu s členom 61 Poslovnika ponovno odpre ustni postopek. Svoj predlog sta obrazložili s tem, da sta ugotovili znanstvene napake v primeru, ki ga je zastopnik danske vlade navedel na obravnavi in ki ga je povzel generalni pravobranilec za utemeljitev svojega utemeljevanja. K predlogu sta priložili izvedensko mnenje.
- 42 Sodišče lahko, v skladu s členom 61 Poslovnika, po uradni dolžnosti ali na predlog generalnega pravobranilca oziroma na predlog strank odredi ponovno odprtje ustnega postopka, če meni, da dejanski položaj ni dovolj razjasnjen ali da je treba v zadevi odločiti na podlagi navedbe, o kateri stranki nista razpravljali (glej sodbe z dne 19. februarja 2002 v zadevi Wouters in drugi, C-309/99, Recueil, str. I-1577, točka 42, ter z dne 14. decembra 2004 v zadevi Arnold André, C-434/02, ZOdl., str. I-11825, točka 27, in Swedish Match, C-210/03, ZOdl., str. I-11893, točka 25).
- 43 Vendar v obravnavanem primeru Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca meni, da ima na voljo vse potrebne podatke, da lahko odgovori na zastavljena vprašanja. Zato je treba predlog za ponovno odprtje ustnega postopka zavrniti.

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

- 44 Parlament, Svet in Komisija zatrjujejo, da vprašanja za predhodno odločanje nista dopustni, ker naj predložitveno sodišče ne bi dovolj opisalo dejanskega in pravnega ozadja niti razlogov, ki so ga pripeljali do tega, da je postavilo navedeni vprašanja. Predvsem naj navedeno sodišče ne bi podalo nobene razlage o kršitvah temeljnih pravic in načela sorazmernosti, na katere se sklicuje, pa tudi ne glede drugega postavljenega vprašanja.
- 45 Glede tega je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso potreba po razlagi prava Skupnosti, ki bi bila koristna za nacionalnega sodnika, zahteva, naj ta opredeli dejanski položaj in pravni okvir, v katerem se postavljajo vprašanja, ki jih predlaga, ali da vsaj razloži dejanske primere, na katerih so bila utemeljena ta vprašanja (glej zlasti sklep z dne 8. oktobra 2002 v zadevi Viacom, C-190/02, Recueil, str. I-8287, točka 15, in navedene sodbe; sodbi z dne 17. februarja 2005 v zadevi Viacom Outdoor, C-134/03, ZOdl., str. I-1167, točka 22, in z dne 12. aprila 2005 v zadevi Keller, C-145/03, ZOdl., str. I-2529, točka 29).
- 46 Sodišče je vztrajalo tudi pri pomembnosti tega, da nacionalni sodnik navede jasne razloge, ki so mu vzbudili dvom o razlagi prava Skupnosti in zaradi katerih meni, da je treba na Sodišče nasloviti vprašanja za predhodno odločanje. Tako je Sodišče presodilo, da mora nacionalni sodnik nujno vsaj minimalno obrazložiti razloge, zakaj je izbral določbe Skupnosti, katerih razlago predlaga, in povezavo, ki jo je ugotovil med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu (glej predvsem zgoraj navedeni sklep Viacom, točka 16, in sodbo z dne 21. januarja 2003 v zadevi Bacardi-Martini in Cellier des Dauphins, C-318/00, Recueil, str. I-905, točka 43).

- 47 Razlog teh zahtev je predvsem ta, da podatki, posredovani v predložitvenih odločbah, Sodišču ne omogočajo samo tega, da poda koristne odgovore, ampak dajejo tudi vladam držav članic in drugim zainteresiranim strankam možnost, da skladno s členom 23 Statuta Sodišča predstavijo svoja stališča (sklepa z dne 2. marca 1999 v zadevi *Colonia Versicherung* in drugi, C-422/98, Recueil, str. I-1279, točka 5; zgoraj navedeni sklep *Viacom*, točka 14, in zgoraj navedena sodba *Keller*, točka 30).
- 48 Predložitveno sodišče, ki je odločalo o začasni odredbi, je v zadevi v glavni stvari obrazložilo dejanski in pravni okvir, v katerega spadata vprašanji, ki ju je postavilo. Jedrnato, a dovolj obširno, je opisalo razloge, ki so ga pripeljali do tega, da je postavilo navedeni vprašanji.
- 49 Poleg tega je treba poudariti, da se to sodišče sklicuje na vprašanja, ki jih je postavilo sodišče Združenega kraljestva o istem predmetu. Parlament, Svet in Komisija niso mogli spregledati zadeve C-453/03, v kateri je vsaka od teh institucij predstavila stališča takrat, ko jim je bila posredovana predložitvena odločba v zadevi C-194/04. Navedene institucije tako neutemeljeno zatrjujejo, da niso imele možnosti predstaviti stališč ob popolnem poznavanju zadeve.
- 50 Nazadnje, drugega vprašanja ni mogoče šteti za hipotetičnega zato, ker bi tožeča stranka v glavni stvari v vsakem primeru od nacionalnega sodnika zahtevala, naj zadrži izvajanje akta Skupnosti. Dejansko iz predloženih stališč izhaja, da ta izpodbija zavrnitev ministra, pristojnega za razveljavitev nacionalne ureditve za prenos Direktive 2002/2, potrebo, da zadržanje uporabe te ureditve zahteva od sodišča, stroške, ki jih to prinaša, in s tem škodo, povzročeno upravičencu. Zato se ne zdi, da bi bilo vprašanje očitno neupoštevno v kontekstu spora v glavni stvari.

51 Vprašanja, postavljeni v zadevi C-194/04, je treba razglasiti za dopustni.

Vprašanja za predhodno odločanje

Pravna podlaga

52 Z vprašanjem, postavljenim pod (a) v zadevi C-453/03, prvim vprašanjem v zadevah C-11/04 in C-12/04 ter prvim vprašanjem pod (a) v zadevi C-194/04 predložitvena sodišča v bistvu predlagajo Sodišču, naj se izreče o veljavnosti določb člena 1, točki 1(b) in 4, Direktive 2002/2, ker naj člen 152(4)(b) ES, ne bi bil primerna pravna podlaga za sprejetje teh določb, predvsem zaradi dejstva, da se nanašajo na označevanje krme rastlinskega izvora.

53 Kot pojasnjuje Svet v svojih stališčih in kot je navedel na obravnavi, bi se za izpodbijani ukrep, če njegov cilj ne bi bil neposredno varovanje javnega zdravja, lahko uporabljal člen 37 ES, ki podeljuje tudi pristojnost zakonodajalcu Skupnosti. Nadzor pravne podlage Direktive 2002/2 ostaja kljub temu umesten za preverjanje, ali je postopek sprejetja te direktive obremenjen z nepravilnostmi (v tem smislu glej sodbo z dne 10. decembra 2002 v zadevi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, str. I-11453, točka 111).

54 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti izbira pravne podlage akta v okviru sistema pristojnosti Evropske skupnosti utemeljena na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora. Med temi elementi sta tudi cilj in vsebina akta (glej

zlasti 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 zgoraj navedeno sodbo British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, točka 93).

55 Direktiva 2002/2 temelji na členu 152(4)(b) ES, ki dopušča sprejemanje ukrepov na veterinarskem in fitosanitarnem področju, katerih neposredni cilj je varovanje javnega zdravja.

56 V tretji in četrti uvodni izjavi sta obrazložena pravni položaj na področju oznak sestavin krme, kot je obstajal do sprejetja navedene direktive, in potreba po podrobnejših informacijah, ki sta jo poudarili krizi, povezani z BSE in dioksinom. V skladu s peto uvodno izjavo te direktive podrobni podatki o količinah pomagajo zagotoviti, da se lahko morebiti okuženim posamičnim krmilom sledi do posameznih serij, kar bo koristno za zdravje ljudi.

57 Iz presoje teh ugotovitev sledi, da je bil cilj zakonodajalca Skupnosti pri sprejemanju določb o oznakah sestavin krme zagotoviti zdravje ljudi.

58 V nasprotju s tem, kar zatrjuje Consiglio di Stato v predložitvenih odločbah v zadevah C-11/04 in C-12/04, lahko krma rastlinskega izvora pomeni tveganje za zdravje, podobno tveganju, ki lahko prizadene krmo živalskega izvora. Fratelli Martini in institucije, ki so predložile stališča v zadevah, so se upravičeno sklicevali na težave, ki jih povzročajo aflatoksin B1, genotoksični karcinogeni strup, ki ga povzročajo določene plesni, prisotne na žitaricah in oreških, krizo, povezano

z dioksinom leta 1999, ki je prizadela izdelavo krmnih mešanic v Belgiji, primere okužb žitaric s proizvodi za zatiranje pleva ali prisotnost hormona, ki se uporablja za proizvodnjo kontracepcije za ljudi, v odpadnih vodah, ki se uporabljajo za izdelavo krme.

- 59 Tako kot je obrazložil zastopnik danske vlade na obravnavi, se zdi, da navedba utežnih deležev sestavin proizvoda ob morebitni okužbi dopušča osredotočenje raziskav in hitro odstranitev dvomljivih proizvodov s trga. Po mnenju te vlade je navedba povečanega odstotka biološke koruze, vsebovane v krmi, ki jo uporablja rejec goveda, danskim organom leta 2004 omogočila identifikacijo te sestavine kot verjetnega izvora povečane vsebnosti aflatoksina, prisotnega v mleku, namenjenem za prehrano ljudi, ki ga je pridelal ta rejec. To naj bi omogočilo takojšnjo odstranitev okuženega proizvoda, ne da bi bilo treba čakati na izsledke laboratorijskih analiz.
- 60 Zato je treba ugotoviti, da lahko določbe Direktive 2002/2, ki se izpodbijajo v zadevah v glavni stvari, neposredno prispevajo k zasledovanju cilja zdravja ljudi.
- 61 Iz zgoraj navedenega sledi, da ugovori, v skladu s katerimi so navedene določbe neveljavne zaradi napačne pravne podlage, niso utemeljeni.

Kršitev načela enakega obravnavanja

- 62 Consiglio di Stato s četrtem vprašanjem v zadevi C-12/04 sprašuje, ali je treba Direktivo 2002/2 šteti za nezakonito zaradi kršitve načela enakega obravnavanja in

nediskriminacije zato, ker za proizvajalce krme velja ureditev, ki določa obvezne količinske oznake posamičnih krmil, ki vstopajo v proizvodnjo krmnih mešanic, medtem ko ne velja za proizvajalce prehrane za ljudi.

63 V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo enakega obravnavanja zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (zgoraj navedeni sodbi Arnold André, točka 68, in Swedish Match, točka 70, ter sodba z dne 12. julija 2005 v združenih zadevah Alliance for Natural Health in drugi, C-154/04 in C-155/04, ZOdl., str. I-6451, točka 115).

64 Cilj, ki ga želi doseči Direktiva 2002/2, je varovanje javnega zdravja. Tak cilj bi lahko upravičil morebitno razliko v obravnavanju, upošteva predvsem obveznost, ki izhaja iz člena 152(1) ES, da se pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Skupnosti zagotavlja visoka raven varovanja zdravja.

65 Poleg tega, kot je upravičeno poudaril Svet, tudi če bi bilo mogoče dokazati, da bi bili taki omejujoči ukrepi lahko upravičeni tudi v sektorjih, v katerih taki ukrepi še niso bili sprejeti, kot je sektor živil, namenjen za prehrano ljudi, to ne bi bil zadosten razlog za sklepanje, da ukrepi, sprejeti v sektorju, ki je predmet obravnavanih ukrepov Skupnosti, niso legitimni zaradi njihove diskriminatornosti. V nasprotnem primeru bi bil lahko njihov učinek prilagoditev ravni varstva javnega zdravja obstoječi, manj varovalni ureditvi.

66 Iz tega sledi, da se pri presoji postavljenega vprašanja ni pokazal noben tak element, da bi lahko po načelu enakega obravnavanja in nediskriminacije vplival na veljavnost člena 1, točki 1(b) in 4, Direktive 2002/2.

Kršitev načela sorazmernosti

- ⁶⁷ Z vprašanjem, postavljenim pod (c) v zadevi C-453/03, prvim vprašanjem pod (c) v zadevi C-194/04 in z drugim vprašanjem v vsaki od zadev C-11/04 in C-12/04 predložitvena sodišča v bistvu sprašujejo, ali določbe člena 1, točki 1(b) in 4, Direktive 2002/2 kršijo načelo sorazmernosti. Consiglio di Stato v tem kontekstu Sodišče sprašuje tudi o morebitni kršitvi previdnostnega načela, ker so bile navedene določbe sprejete brez analize tveganj, ki bi imele podlago v znanstvenih študijah.
- ⁶⁸ Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da načelo sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Skupnosti, zahteva, da morajo biti ukrepi, sprejeti v skladu s predpisom Skupnosti, primerni za uresničenje zastavljenega cilja in ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za njihovo doseganje (zgoraj navedeni sodbi Arnold André, točka 45, in Swedish Match, točka 47).
- ⁶⁹ Glede sodnega nadzora teh pogojev, navedenih v prejšnji točki, je treba opozoriti, da je treba zakonodajalcu Skupnosti dopustiti široko diskrecijsko pravico na področju, kot je to v tem primeru, ki od njega zahteva politične, gospodarske in socialne odločitve in na katerem mora izvrševati kompleksno presojo. Posledično lahko na zakonitost takega ukrepa vpliva samo to, da je ukrep, sprejet na tem področju, očitno nesorazmeren v razmerju s ciljem, ki ga nameravajo pristojne institucije zasledovati (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Arnold André, točka 46, Swedish Match, točka 48, in Alliance for Natural Health in drugi, točka 52).

Stališča, predložena Sodišču

- 70 Tožeče stranke v glavni stvari, ki jih podpirata vladi Španije in Združenega kraljestva, v bistvenem zatrjujejo, da sporočanje natančne sestave zadevne krme pomeni resno kršitev njihovih pravic in gospodarskih interesov ter naj ne bi bilo potrebno za varovanje zdravja, upoštevaje že obstoječo ureditev v sektorju krme.
- 71 V zvezi s tem se sklicujejo na druge določbe Direktive 79/373, kot so bile spremenjene z Direktivo 2002/2, predvsem na člen 5(5)(d), ki določa označitev serijske številke, in na člen 12, ki proizvajalcem nalaga, da morajo pristojnim nacionalnim organom dati na voljo vse dokumente o sestavi krme. Po mnenju tožečih strank v glavni stvari ti obveznosti, katerih potrebnosti ne izpodbijata, omogočata, da se tej krmi lahko sledi ob spoštovanju gospodarskih interesov proizvajalcev, saj so navedeni organi zavezani k zaupnosti in pridobljenih informacij ne morejo uporabiti drugače kot za ohranitev zdravja ljudi.
- 72 Glede vsebine krme omenjene tožeče stranke navajajo Direktivo Sveta 70/524/EGS z dne 23. novembra 1970 o dodatkih v krmi (UL L 270, str. 1) in Direktivo Sveta 1999/29/ES z dne 22. aprila 1999 o nezaželenih snoveh in proizvodih v prehrani živali (UL L 115, str. 32). Na dan obravnave je bila zadnjenavedena direktiva spremenjena in nadomeščena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. maja 2002 o nezaželenih snoveh v živalski krmi (UL L 140, str. 10).
- 73 Nazadnje, tožeče stranke v glavni stvari navajajo Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 178/2002 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 (UL L 31, str. 1), sprejeto na isti dan kot Direktiva 2002/2, ki

po njihovem mnenju pomeni nov pravni okvir na področju varnosti hrane. Člen 18 te uredbe določa sledljivost predvsem vseh snovi, za katere se pričakuje, da se bodo uporabile v krmi, njen člen 20 pa določa postopke za umik krme s trga, za katero je mogoče šteti, da ne izpolnjuje zahtev varnosti krme.

74 Italijanska, nizozemska, danska, grška in francoska vlada ter Parlament, Svet in Komisija nasprotno menijo, da zahteva za označitev utežnih deležev sestavin krme ne krši načela sorazmernosti v razmerju do zasledovanega cilja zdravja ljudi.

75 Parlament se sklicuje tudi na cilj preglednosti. Sklicuje se na izgubo verodostojnosti pristojnih organov kot posledico krize, povezane z BSE, ki jo lahko omili le pregledna politika. Ta element bi bilo treba upoštevati pri presoji sorazmernosti ukrepa, katerega cilj je preprosto pustiti rejcem odločitev o prehrani njihove živine. Predvsem zato naj ne bi bilo dovolj, da natančno sestavo krme pristojnim zdravstvenim organom sporočijo pridelovalci.

Odgovor Sodišča

76 Tako kot je bilo opozorjeno v točkah 59 in 60 te sodbe, je obveznost navajanja utežnih deležev sestavin proizvoda ukrep, ki lahko prispeva k cilju varovanja zdravja živali in človeka. Dejansko omogoča, da se odkrijejo sestavine živila, ki bi lahko bile okužene, ne da bi bilo treba čakati na laboratorijske analize, in da se to potrošno živilo hitro odstrani s trga.

- 77 Ne zdi se, da bi bil ta ukrep odveč, upošteva je zahtevo po navedbi serijske številke proizvoda, določene v členu 1, točka 3, Direktive 2002/2. Dejansko ta oznaka dopušča ugotavljanje sledljivosti serije krmnih mešanic, ne pa neposredno sledljivosti njenih sestavin. Poleg tega lahko preiskava sledljivosti traja nekaj časa, medtem ko zahteva položaj s tveganjem za krizo v sektorju živil hiter odziv.
- 78 Enako je tudi pri drugih predpisih, na katere se sklicujejo tožeče stranke v glavni stvari. Ti se pravzaprav nanašajo na vsebino proizvodov (direktivi 70/524 in 1999/29) ali na postopke o varnosti hrane (Uredba št. 178/2002), vendar noben ne vsebuje določbe, ki bi zahtevala označitev sestavin na proizvodu. Ti predpisi zadevnim organom oziroma uporabniku proizvoda torej ne dopuščajo, da bi imeli na voljo dovolj podatkov za takojšnje sprejetje ustreznih ukrepov ob morebitni krizi v sektorju živil.
- 79 Različne tožeče stranke v glavni stvari zatrjujejo, da navedba natančnih utežnih deležev sestavin proizvoda ne zagotavlja, da je krmna mešanica zdrava niti da njene sestavine niso okužene. Kljub temu je treba poudariti, da cilj, ki ga želi doseči obveznost navedbe sestavin, ni zagotavljanje odsotnosti okužb, ampak za primer, ko bi bile te sestavine okužene, omogočanje hitrega ugotavljanja živil, ki jih vsebujejo.
- 80 Vendarle se ne zdi, kot je upravičeno poudaril generalni pravobranilec v točkah od 115 do 119 sklepnih predlogov, da bi bila obveznost sporočanja proizvajalca natančne količinske sestave teh krmil strankam, ki to zahtevajo, potrebna za zasledovanje tega cilja.

- 81 Poleg tega navajanje podatkov v razponu, to je z odstopanjem 15 % od deklarirane vrednosti, ki mora biti na oznaki proizvoda na podlagi člena 1, točka 4, Direktive 2002/2, proizvajalca zavezuje, da na zahtevo stranke v pisni obliki tej sporoči natančne utežne deleže posamičnih krmil, uporabljenih v krmi, v skladu s členom 1, točka 1(b), te direktive.
- 82 Tako kot so poudarile tožeče stranke v glavni stvari, obveznost predložitve natančne navedbe sestavin krme strankam bistveno ogroža gospodarske interese proizvajalcev, saj jih prisili, da razkrijejo formule sestave svojih proizvodov, pri tem pa tvegajo, da bodo ti proizvodi uporabljeni kot vzorci, mogoče celo pri strankah samih, in da navedeni proizvajalci ne bodo mogli imeti koristi od naložb, ki so jih imeli na področju raziskav in inovacij.
- 83 Sicer pa taka obveznost ne more biti upravičena z zasledovanjem ciljem varovanja zdravja in očitno presega tisto, kar je potrebno za doseg tega cilja. Poudariti je treba predvsem, da je ta obveznost neodvisna od vsakršnih težav z okužbo krme in jo je treba izpolniti na zahtevo stranke. Poleg tega iz Sodišču predloženih razlag in predstavljenih primerov izhaja, da bi morala navedba utežnih deležev na oznaki v okviru razpona navadno omogočati odkritje krme, ki bi lahko bila okužena, da bi se ovrednotila nevarnost glede na navedene deleže in odločilo o njeni morebitni začasni odstranitvi med čakanjem na rezultate laboratorijskih analiz oziroma za ugotavljanje sledljivosti proizvoda zadevnih državnih organov.
- 84 Nazadnje je treba neodvisno od postopkov nadzora, določenih v okviru Uredbe št. 178/2002, sprejete istega dne kot Direktiva 2002/2, opozoriti, da člen 1, točka 5, te direktive določa, da morajo proizvajalci krmnih mešanic organom, odgovornim za izvajanje uradnega inšpekcijskega nadzora, na njihovo zahtevo dati na voljo vse dokumente o sestavi krme, namenjene za dajanje v promet, ki omogočajo preverjanje točnosti podatkov, navedenih na oznaki.

- 85 Glede na te elemente je treba ugotoviti, da je člen 1, točka 1(b), Direktive 2002/2, ki proizvajalcem krme nalaga predložitev natančne sestave krme na zahtevo stranke, neveljavna v smislu načela sorazmernosti. Nasprotno presoja postavljenega vprašanja ni razkrila nobenega elementa, ki bi lahko v smislu navedenega načela vplival na veljavnost člena 1, točka 4, navedene direktive.
- 86 Predložitvena sodišča so s prvim vprašanjem pod (b) v zadevi C-453/03, tretjim vprašanjem v zadevi C-11/04 in prvim vprašanjem pod (b) v zadevi C-194/04 na Sodišče v bistvu naslovila vprašanje o veljavnosti določb člena 1, točki 1(b) in 4, Direktive 2002/2, ker naj bi ti kršili temeljne pravice, predvsem lastninsko pravico in pravico do svobodnega opravljanja poklica.
- 87 Glede tega je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da spada lastninska pravica, ravno tako kot pravica do svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti, med splošna načela prava Skupnosti. Vendar ta načela ne pomenijo absolutnih pravic, ampak jih je treba upoštevati glede na njihovo vlogo v družbi. Posledično je za uporabo lastninske pravice in za pravico do svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti mogoče določiti omejitve, pod pogojem, da te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih zasleduje Skupnost, in da glede na zasledovani cilj ne pomenijo pretiranega in nesprejemljivega posega, ki bi omejeval samo bistvo tako zagotovljenih pravic (nazadnje zgoraj navedena sodba *Alliance for Natural Health* in drugi, točka 126).
- 88 Upošteva odgovor na vprašanje o načelu sorazmernosti, tako ni treba več presojati, ali izpodbijane odločbe ogrožajo lastninsko pravico proizvajalcev krme oziroma pravico do svobodnega opravljanja poklica.

Neobstoj pozitivnega seznama

- ⁸⁹ Consiglio di Stato s tretjim vprašanjem v zadevi C-12/04 sprašuje, ali je treba Direktivo 2002/2 razlagati tako, da sta njena uporaba in posledično njen učinek odvisna od sprejetja pozitivnega seznama posamičnih krmil, opisanih poimensko, določenega v deseti uvodni izjavi te direktive.

Stališča, predstavljena Sodišču

- ⁹⁰ Ferrari Mangimi Srl in španska vlada zatrjujeta, da bi moralo biti tako. Opozarjata, da je prejšnja ureditev določala obveznost označevanja posamičnih krmil glede na začasni seznam in v primeru, ko tega ne bi bilo mogoče uporabiti, drugo obveznost, da prijavijo splošne kategorije posamičnih krmil, kot so navedene v prilogi k Direktivi 91/357. Direktiva 2002/2 je to ureditev razveljavila in določila, da Komisija sestavi pozitivni seznam posamičnih krmil. Po študiji naj bi ta institucija kljub temu sklenila, da opredelitev takega seznama nikakor ne bi bila odločilna za zagotavljanje varnosti krme, in ni predstavila nobenega predloga za vzpostavitev takega seznama. V poročilu Komisije je poudarjeno, da je na pozitivni seznam nemogoče vključiti tisoče različnih proizvodov, izdelanih na različnih krajih in z različnimi tehnologijami, ki bi lahko pomenile različne ravni varnosti ter prehranske in tehnične značilnosti. Poleg tega to poročilo opozarja, da tveganje za varnost niso samo posamična krmila, ampak bolj njihova morebitna okužba z naključnim oziroma goljufivim izvorom.

- 91 Španska vlada vztraja pri nujnosti pravne varnosti, ki zahteva, da predpis Skupnosti zadevnim osebam omogoča, da se natančno seznani z obsegom obveznosti, ki jim ga ta nalaga.
- 92 Grška vlada ugotavlja, da se za ureditev tega vprašanja, ker vpisovanje snovi, ki jih je mogoče uporabljati, na enoten seznam ni bilo usklajeno z zakonodajo Skupnosti, uporabljajo nacionalna prava. To dejstvo pa naj ne bi oviralo učinkovite uporabe Direktive 2002/2 v državah članicah.
- 93 Parlament, Svet in Komisija menijo, da med sprejetjem pozitivnega seznama, določenega v deseti uvodni izjavi Direktive 2002/2, ki pomeni le željo brez samostojne normativne vrednosti in Komisijo zavezuje le politično, in udejanjanjem določb o označevanju ni povezave. Zato morajo države članice to direktivo uporabljati neodvisno od sprejetja takega seznama, pri tem pa se omejijo na to, da zahtevajo uporabo skupnih poimenovanj posamičnih krmil.

Odgovor Sodišča

- 94 Opozoriti je treba, da je deseta uvodna izjava Direktive 2002/2 določila, da bo Komisija zaradi uvedbe pozitivnega seznama posamičnih krmil v krmnih mešanicah za proizvodne živali Evropskemu parlamentu in Svetu do 31. decembra 2002 na podlagi študije izvedljivosti predložila poročilo z ustreznim predlogom za uvedbo pozitivnega seznama, pri čemer bo upoštevala sklepe poročila.

- 95 Iz ubeseditve te uvodne izjave izhaja, da naj bi pomenila samo željo zakonodajalca Skupnosti po izdelavi predloga pozitivnega seznama posamičnih sestavin. Pravzaprav določa le izvedbo študije izvedljivosti, izdelavo poročila in predstavitev ustreznega predloga, upošteva je sklepe navedenega poročila.
- 96 Poleg tega vsebina te uvodne izjave ni povzeta v uredbnem delu Direktive in njena presoja z ničemer ne kaže na to, da bi bilo njeno udejanjanje pogojeno s sprejetjem takega pozitivnega seznama. Natančneje, zdi se, da je mogoče obveznost označevanja spoštovati, tudi če takega seznama ni.
- 97 Glede razveljavitve Direktive 91/357 se dejansko ne zdi, da bi ta povzročila nemožnost uveljavitve Direktive 2002/2, saj lahko proizvajalci, če ni ureditve Skupnosti oziroma niti nacionalne ureditve o tem, uporabljajo veljavna posebna poimenovanja posamičnih krmil.
- 98 Iz tega izhaja, da je treba Direktivo 2002/2 razlagati tako, da njena uporaba ni pogojena s pozitivnim poimenskim seznamom posamičnih krmil, določenim v deseti uvodni izjavi navedene direktive.

Pristojnost pristojnih nacionalnih organov za zadržanje izvajanja akta Skupnosti

- 99 Rechtbank 's-Gravenhage z drugim vprašanjem sprašuje, ali lahko, če so izpolnjeni pogoji, od katerih je odvisna možnost nacionalnega sodnika, da zadrži izvajanje akta institucij skupnosti, ki se izpodbija, zlasti če je vprašanje veljavnosti tega spornega akta na Sodišče že naslovilo sodišče te države članice, tudi pristojni nacionalni organi drugih držav članic brez posredovanja sodišča zadržijo izvajanje tega akta, dokler Sodišče ne odloči o njegovi veljavnosti.

Stališča, predložena Sodišču

- 100 Nevedi, tožeča stranka v glavni stvari v zadevi C-194/04, zatrjuje, da je predložitveno sodišče drugo vprašanje na Sodišče naslovilo zato, ker je Productschap kot pristojni organ za odločanje o predpisih, ki se uporabljajo na področju živalske krme na Nizozemskem, po uradni dolžnosti, torej brez sodnega posredovanja, zadržal izvajanje pravil o odprti deklaraciji med čakanjem na to, da bo Sodišče odločilo o zadevi C-453/03. Zaradi zavrnitve zadevnega ministra za zadržanje izvajanja predpisa, ki se uporablja, je moralo Nevedi začeti sodni postopek in sodniku, ki odloča o začasnih ukrepih, predlagati, naj to ureditev zadrži.
- 101 Opozarja, da so na podlagi sodne prakse Sodišča, če so izpolnjeni pogoji za to, da se je mogoče pred nacionalnim sodiščem sklicevati na določbe direktive, vsi organi,

vkjučno z upravnimi organi, zavezani, da tudi sami uporabljajo navedene določbe (glej sodbo z dne 22. junija 1989 v zadevi *Fratelli Costanzo*, 103/88, *Recueil*, str. 1839, točki 31 in 32). Če morajo ti upravni organi enako kot sodni organi uporabljati določbe direktive, bi morali biti zaradi namena postopka tudi pooblaščen za zadržanje uporabe izpodbijanega akta Skupnosti, pod enakimi pogoji kot navedeni sodni organi.

- ¹⁰² Italijanska, nizozemska in grška vlada ter Komisija opozarjajo na sodno prakso Sodišča na področju začasnih ukrepov, na zagotavljanje nepristranskosti in neodvisnosti, ki ga pomeni nacionalno sodišče, na potrebo po enotni uporabi prava Skupnosti in na cilje postopka predhodnega odločanja.

Odgovor Sodišča

- ¹⁰³ Kot je Sodišče poudarilo v sodbi z dne 21. februarja 1991 v združenih zadevah *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* in *Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 in C-92/89, *Recueil*, str. I-415, točka 18, v nadaljevanju: sodba *Zuckerfabrik*), predlog za presojo veljavnosti pomeni, ravno tako kot ničnostna tožba, način nadzora nad zakonitostjo aktov institucij Skupnosti. Sicer v okviru ničnostne tožbe člen 242 ES tožeči stranki daje možnost, da predlaga odložitev izvršitve izpodbijanega akta, Sodišču pa pristojnost, da jo odredi. Usklajenost sistema začasnega sodnega varstva torej zahteva, da lahko nacionalni sodnik odredi tudi odložitev izvršitve nacionalnega upravnega akta, ki temelji na predpisu Skupnosti, katerega zakonitost se izpodbija

(glej tudi sodbi z dne 9. novembra 1995 v zadevi Atlanta Fruchthandelsgesellschaft in drugi (I), C-465/93, Recueil, str. I-3761, točka 22, in z dne 26. novembra 1996 v zadevi T. Port, C-68/95, Recueil, str. I-6065, točka 49; o nepristojnosti Sodišča za odločanje o začasnih ukrepih v okviru postopka predhodnega odločanja glej sklep predsednika Sodišča z dne 24. oktobra 2001 v zadevi Dory, C-186/01 R, Recueil, str. I-7823, točka 13).

104 Sodišče je kljub temu presodilo, da enotna uporaba prava Skupnosti, ki je temeljna zahteva pravnega reda Skupnosti, kaže na to, da morajo biti za odložitev izvršitve upravnih aktov, ki temeljijo na predpisu Skupnosti, za katere pa, predvsem za vložitev in presojo predloga, veljajo nacionalna postopkovna pravila, v vseh državah članicah izpolnjeni najmanj pogoji za odobritev, ki so enotni in ki jih je opredelilo tako, da zanje veljajo enaki pogoji kot za začasno odredbo pred Sodiščem (zgoraj navedena sodba Zuckerfabrik, točki 26 in 27).

105 Sodišče je navedlo predvsem to, da mora sodnik, ki odloča o začasni odredbi, pri presoji, ali so izpolnjeni vsi pogoji glede nujnosti in hude in nepopravljive škode, presoditi okoliščine, ki so lastne vsakemu posameznemu primeru, in presoditi dejstva, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, ali bi bila takojšnja izvršitev obravnavanega akta, za katerega je vložen predlog za izdajo začasnega ukrepa, taka, da bi tožeči stranki povzročila nepopravljivo škodo, ki ne je ne bi bilo mogoče nadomestiti, če bi bil akt Skupnosti razglašen za ničnega (zgoraj navedeni sodbi Zuckerfabrik, točka 29, in Atlanta Fruchthandelsgesellschaft in drugi (I), točka 41).

106 Tako mora nacionalno sodišče, ki mu je predložen predlog za izdajo začasnega ukrepa, kot sodišče, ki je pooblaščen, da v okviru svojih pristojnosti uporablja določbe prava Skupnosti, in mora zato zagotoviti polni učinek prava Skupnosti,

upoštevati škodo ki bi jo lahko za pravno ureditev, ki je bila vzpostavljena z aktom Skupnosti v vsej Skupnosti, imel začasni ukrep. Upoštevati mora po eni strani skupni učinek, ki bi nastal, če bi več sodišč sprejelo začasne ukrepe iz podobnih razlogov, in po drugi strani posebnost položaja predlagatelja, po katerem se razlikuje od drugih zadevnih gospodarskih subjektov (zgoraj navedena sodba Atlanta Fruchthandelsgesellschaft in drugi, točka 44).

107 Predvsem, če bi lahko odreditev začasnega ukrepa povzročila finančno tveganje za Skupnost, mora imeti nacionalno sodišče poleg tega pristojnost, da tožeči stranki naloži zadostne garancije, kot je plačilo pologa oziroma drugega jamstva (zgoraj navedeni sodbi Zuckerfabrik, točka 32, in Atlanta Fruchthandelsgesellschaft in drugi (I), točka 45).

108 Zato je glede tega treba ugotoviti, da nacionalni upravni organi, kot so tisti v zadevi v glavni stvari C-194/04, ob upoštevanju pogojev za odreditev, kot jih je opredelilo Sodišče, ne morejo sprejeti začasnih ukrepov.

109 V tem kontekstu je treba opozoriti predvsem na to, da že sam položaj teh organov pravilom ne more zagotoviti enake stopnje neodvisnosti in nepristranskosti, kot je priznana nacionalnim sodiščem. Gotovo ni niti to, da bodo taki organi lahko zagotovili kontradiktornost, lastno sodni razpravi, ki dopušča seznanitev s stališči, ki jih predstavijo različne stranke, preden se pri sprejemanju odločitve pretehtajo prisotni interesi.

110 Glede trditve, v skladu s katero bi lahko razlogi, povezani s hitrostjo oziroma stroški, upravičili potrebo po priznanju pristojnosti nacionalnim upravnim organom, je treba poudariti, da lahko nacionalna sodišča, ki odločajo o začasnih ukrepih, na splošno sprejmejo odločbe v zelo kratkih rokih. V vsakem primeru trditev o hitrosti oziroma stroških ne bi mogla biti odločilna glede na garancije, ki jih ponujajo sistemi sodnega varstva, vzpostavljeni v pravnih redih držav članic.

111 Zato je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da tudi če je sodišče države članice štel, da so izpolnjeni pogoji, pod katerimi lahko zadrži izvajanje akta Skupnosti, zlasti če je bilo na Sodišče naslovljeno vprašanje veljavnosti tega akta, pristojni upravni organi drugih držav članic ne morejo zadržati izvajanja tega akta do takrat, ko Sodišče odloči o njegovi veljavnosti. Pravzaprav lahko le nacionalno sodišče, upošteva okoliščine, lastne posameznemu primeru, ki mu je bil predložen, presodi, ali so izpolnjeni pogoji za odreditev začasnih ukrepov.

Stroški

112 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Pri presoji vprašanja, postavljenega pod (a) v zadevi C-453/03, prvega vprašanja v vsaki od zadev C-11/04 in C-12/04 in prvega vprašanja pod (a) v zadevi C-194/04 se ni pokazal noben element, na podlagi katerega bi bilo mogoče skleniti, da člen 1, točki 1(b) in 4, Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/2/ES z dne 28. januarja 2002 o spremembi Direktive Sveta 79/373/EGS o trženju krmnih mešanic in o razveljavitvi Direktive Komisije 91/357/EGS ni bil veljavno sprejet na podlagi člena 152(4)(b) ES.
2. Pri presoji četrtega vprašanja v zadevi C-12/04 se ni pokazal noben tak element, da bi lahko v smislu načela enakega obravnavanja in nediskriminacije vplival na veljavnost člena 1, točki 1(b) in 4, Direktive 2002/2.
3. Člen 1, točka 1(b), Direktive 2002/2, ki proizvajalcem krme nalaga predložitev natančne sestave krme na zahtevo stranke, je neveljaven v smislu načela sorazmernosti. Nasprotno presoja vprašanja, postavljenega pod (c) v zadevi C-453/03, drugega vprašanja v vsaki od zadev C-11/04 in C-12/04 ter prvega vprašanja pod (c) v zadevi C-194/04 ni razkrila nobenega elementa, ki bi lahko v smislu navedenega načela vplival na veljavnost člena 1, točka 4, navedene direktive.

- 4. Direktivo 2002/2 je treba razlagati tako, da njena uporaba ni pogojena s pozitivnim poimenskim seznamom posamičnih krmil, določenim v deseti uvodni izjavi navedene direktive.**

- 5. Tudi če sodišče države članice šteje, da so izpolnjeni pogoji, pod katerimi lahko zadrži izvajanje akta Skupnosti, zlasti če je bilo na Sodišče naslovljeno vprašanje o veljavnosti tega akta, pristojni upravni organi drugih držav članic ne morejo zadržati izvajanja tega akta do takrat, ko Sodišče odloči o njegovi veljavnosti. Pravzaprav lahko le nacionalno sodišče, upoštevaje okoliščine, lastne posameznemu primeru, ki mu je bil predložen, presodi, ali so izpolnjeni pogoji za odreditev začasnih ukrepov.**

Podpisi