

MÜLLER FLEISCH

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 25. februarja 2010 *

V zadevi C-562/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbo z dne 25. septembra 2008, ki je prispela na Sodišče 19. decembra 2008, v postopku

Müller Fleisch GmbH

proti

Land Baden-Württemberg,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, P. Lindh, sodnica, U. Löhmus (poročevalec), A. Ó Caoimh in A. Arabadjiev, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6(1) Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 999/2001 z dne 22. maja 2001 o določitvi predpisov za preprečevanje, nadzor in izkoreninjenje nekaterih transmisivnih spongiformnih encefalopatij (UL L 147, str. 1) in Priloge III, poglavje A, del I, k tej uredbi, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1248/2001 z dne 22. junija 2001 (UL L 173, str. 12).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Müller Fleisch GmbH (v nadaljevanju: Müller Fleisch) in Land Baden-Württemberg glede pristojbine, ki je bila naložena družbi Müller Fleisch v zvezi s testi za ugotavljanje goveje spongiformne encefalopatije (v nadaljevanju: BSE), ki je potekalo v njenem obratu julija 2001 na govedu, namenjenem za zakol.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

- 3 Uredba št. 999/2001 je bila sprejeta na podlagi člena 152(4)(b) ES. Kot je razvidno iz uvodne izjave 2 te uredbe, ta predvideva sprejetje posebnih predpisov za preprečevanje, nadzor in izkoreninjenje določenih transmisivnih spongiformnih encefalopatij (v nadaljevanju: TSE), vključno z BSE, z vidika razsežnosti tveganja za zdravje ljudi in živali.

4 Člen 6(1) te uredbe z naslovom „Sistem spremljanja“ določa:

„Vsaka država članica izvaja letni program spremljanja BSE in praskavca v skladu s poglavjem A Priloge III. Ta program zajema postopek presejalnega testa ob uporabi hitrih testov.“

5 V izvirni različici Uredbe št. 999/2001 so v njeni Prilogi III, poglavje A, del I, določena „minimalna merila za program spremljanja BSE pri živalih iz vrst govedi.“ Uredba predvsem določa izbiro podpopulacije goveda, starejšega od 30 mesecev, ki je ob koncu tega programa predmet običajnega zakola za prehrano ljudi.

6 Del III omenjenega poglavja A je naslovljen „Spremljanje pri živalih s povečanim tveganjem“ in določa:

„Poleg programov spremljanja iz delov I in II, lahko države članice izvajajo prostovoljno spremljanje, ki je usmerjeno v ugotavljanje BSE pri živalih z visokim rizikom, kot so:

– živali, ki izvirajo iz držav z domačimi primeri BSE,

– živali, ki so užile potencialno kontaminirana krmila,

- živali, ki so se rodile ali izvirajo od samic, inficiranih z BSE.“

7 V uvodnih izjavah 2 in 7 Uredbe št. 1248/2001 je navedeno:

„(2) Glede na ugotovitev bovine spongiformne encefalopatije (BSE) pri dveh govedih v starosti 28 mesecev pri rutinskih preiskavah živali, zaklanih v nujnih primerih, in za zagotovitev sistema zgodnjega odkrivanja vsakršnih neugodnih trendov v pojavnosti BSE pri mlajših živalih, se starostna meja zniža na 24 mesecev za živali iz nekaterih tveganih populacij.

[...]

(7) Države članice lahko prostovoljno opravljajo preiskave druge govede, zlasti če se šteje, da predstavljajo večje tveganje, pod pogojem, da preskušanje ne ovira trgovine.“

8 Uredba št. 1248/2001 zlasti spreminja Prilogo III k Uredbi št. 999/2001. Del I poglavja A te priloge z naslovom „Spremljanje pri govedih“ v spremenjeni različici velja od 1. julija 2001.

- 9 V točki 2 tega dela, ki se nanaša na spremljanje pri živalih, zaklanih za prehrano ljudi, je določeno:

„2.1 Pri vseh govedih v starosti nad 24 mesecev, ki se:

- zakoljejo po sistemu zakola v sili, kakor je opredeljen v členu 2(n) Direktive Sveta 64/433/EGS [z dne 26. junija 1964 o zdravstvenih težavah, ki vplivajo na trgovanje s svežim mesom znotraj Skupnosti (UL 1964, 121, str. 2012)], ali

- zakoljejo v skladu s točko 28(c) poglavja VI Priloge I k Direktivi 64/433/EGS,

se opravi testiranje na BSE.

2.2 Pri vseh govedih v starosti nad 30 mesecev, ki gredo v redni zakol za prehrano ljudi, se opravi testiranje na BSE.

[...]“

- 10 Točka 3 tega dela I določa, da se za govedo, starejše od 24 mesecev, ki je poginilo ali bilo ubito, vendar ni bilo zaklano za prehrano ljudi, izvajajo naključna testiranja na BSE v skladu z minimalnim obsegom vzorca iz te točke.

- 11 Točka 5 tega dela I, naslovljena „Spremljanje pri drugih živalih“, določa:

„Poleg testiranja, navedenih v točkah od 2 do 4, se države članice lahko odločijo prostovoljno izvajati testiranja na drugem govedu, ki se nahaja na njihovem ozemlju, še posebej če te živali izvirajo iz držav z domačimi primeri BSE, če so te živali užile potencialno kontaminirana krmila, ali so se rodile ali izvirajo od samic, inficiranih z BSE“.

Nacionalna ureditev

- 12 Uredba z dne 1. decembra 2000 o higienskem testiranju mesa goveda, zaklanega zaradi ugotavljanja BSE (Verordnung zur fleischhygienerechtlichen Untersuchung von geschlachteten Rindern auf BSE, BGBl. 2000 I, str. 1659), kakor je bila spremenjena z uredbo z dne 25. januarja 2001 (BGBl. 2001 I, str. 164, v nadaljevanju: uredba o testiranju BSE), predpisuje presejalni test BSE.
- 13 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bila po tem, ko je bil ugotovljen prvi primer BSE v Nemčiji pri govedu, starem 28 mesecev, s prvo uredbo o spremembi uredbe o testiranju BSE z dne 25. januarja 2001 splošna starostna meja za testiranje goveda na BSE znižana s 30 na 24 mesecev.

- 14 Tako člen 1(1) uredbe o testiranju BSE določa, da mora biti govedo, starejše od 24 mesecev, testirano v skladu s Prilogo IVa Odločbe Komisije 98/272/ES z dne 23. aprila 1998 o epidemiološkem spremljanju transmisivne spongiformne encefalopatije in o spremembi Odločbe 94/474/ES (UL L 122, str. 59).

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 15 Družba Müller Fleisch je dejavna v industriji predelave mesa kot družba za zakol in razkosanje mesa. Z odločbo z dne 18. oktobra 2001 ji je Landratsamt Enzkreis naložil plačilo pristojbine za testiranje na BSE, ki je bilo izvedeno v njenih prostorih julija 2001 za živino, namenjeno za zakol. Ta pristojbina je znašala 31.401,56 EUR za praktično testiranje goveda, starega od 24 do 30 mesecev.
- 16 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je s tožbo izpodbijala zakonitost te pristojbine zlasti s tem, da je trdila, da določbe člena 6(1) v povezavi s Prilogo III, poglavje A, del I, k Uredbi št. 999/2001 ne dovoljujejo splošne uvedbe testiranja na BSE za govedo te starosti.
- 17 Upoštevani nista bili niti ta tožba niti pritožba družbe Müller Fleisch. Predložitveno sodišče je ocenilo, da splošna obveznost testiranja, določena v pravu Skupnosti za govedo, starejše od 30 mesecev, ne vključuje prepovedi testiranja za mlajše govedo, saj ta del I v točki 5 državam članicam izrecno dovoljuje izvajati testiranje na drugem govedu, če tako testiranje ne ovira trgovine. V obravnavanem primeru ni bilo takega oviranja.

- 18 Po mnenju Bundesverwaltungsgericht, ki je obravnavalo „zahtevo za revizijo“, dejstvo, da je bil s tem delom I natančneje urejen poseben sistem spremljanja, ne pomeni, da je prišlo do navedene razširitve obveznosti testiranja. Po mnenju tega sodišča je iz drugega in tretjega primera točke 5 razvidno, da je zakonodajalec Skupnosti s tem želel zgolj dopolniti točke predvidenega programa testiranja. Poleg tega govedo, staro od 24 do 30 mesecev, lahko tudi ne bi bilo obravnavano kot „druge živali“ v smislu te določbe, saj je bila obveznost testiranja že podrobneje urejena. Nazadnje, vsebinska odstopanja od programov Skupnosti bi lahko povzročala motnje na trgu.
- 19 Zaradi teh okoliščin je Bundesverwaltungsgericht prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 6(1) v povezavi s Prilogo III, poglavje A, del I, k Uredbi št. 999/2001 [...] v različici, kot je razvidna iz Uredbe št. 1248/2001, razlagati tako, da nasprotuje razširitvi obveznosti testiranja na vse živali iz vrst govedi, starejše od 24 mesecev, kot je bila utemeljena z uredbo o testiranju BSE [...]?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 20 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali člen 6(1) Uredbe št. 999/2001 in njena priloga III, poglavje A, del I, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1248/2001, nasprotujeta nacionalnim predpisom, na podlagi katerih mora biti vse govedo, starejše od 24 mesecev, testirano na BSE.

- 21 Iz člena 6(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 999/2001 je razvidno, da mora biti letni program spremljanja BSE, ki ga morajo izvajati države članice in katerega del je postopek presejalnega testa, v skladu s poglavjem A Priloge III k tej uredbi.
- 22 V skladu s točkama 2 in 3 dela I tega poglavja, kakor je bilo spremenjeno z Uredbo št. 1248/2001, se testiranje na BSE opravi, prvič, pri vsem govedu, starejšem od 30 mesecev, ki gre v redni zakol ob normalnih pogojih za prehrano ljudi, in, drugič, pri vsem govedu, starejšem od 24 mesecev, ki pripada populaciji, opisani v tej točki.
- 23 Poleg tega lahko države članice na podlagi točke 5 tega dela I poleg goveda, posebej navedenega v točkah 2 in 3, testirajo tudi drugo govedo na svojem ozemlju.
- 24 Družba Müller Fleisch meni, da ta pristojnost ne gre tako daleč, da bi državam članicam omogočala, da predpišejo presejalni test pri vsem govedu, starejšem od 24 mesecev, tako kot to določa sporni nemški predpis v postopku v glavni stvari, ampak da zgolj omogoča ciljno testiranje živali z visokim tveganjem.
- 25 Pri tem je na eni strani treba ugotoviti, da so živali, ki so zajete s prvim in drugim primerom seznama iz točke 5, sicer lahko obravnavane kot posebne in omejene skupine z visokim tveganjem, da pa po navadi prvi primer, namreč živali, ki izvirajo iz držav z domačimi primeri BSE, potencialno obsega celotno govejo čredo take države. Na drugi strani izraz „posebej“ pred naštevanjem pogojev, v skladu s katerimi je lahko testirano drugo govedo, nakazuje, da to naštevanje ni izčrpno.

- 26 Prav tako je zakonodajalec Skupnosti z uporabo izraza „zlasti“ v uvodni izjavi 7 Uredbe št. 1248/2001 nakazal, da ni želel omejiti možnosti držav članic opraviti testiranje zgoj na živalih, pri katerih obstaja večje tveganje.
- 27 Ta zadnja trditev je med drugim podprta z okoliščino, da v skladu z določbo, ki ustreza zgoraj navedeni točki 5 v izvorni različici Priloge III k Uredbi št. 999/2001, namreč delu III poglavja A te priloge, države članice lahko, kadar obstaja taka omejitev iz točke 5, izvedejo ciljno spremljanje živali z velikim tveganjem.
- 28 To dokazuje, da besedilo točke 5 dela I poglavja A Priloge III k Uredbi št. 999/2001, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1248/2001, niti ne potrjuje razlage te določbe, kot jo je predlagala družba Müller Fleisch, niti ne preprečuje državi članici, da bi predpisala presejalni test pri vsem govedu na svojem ozemlju, starejšem od 24 mesecev.
- 29 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari meni, da je obveznost testiranja za govedo, staro od 24 do 30 mesecev, predvidena že v točkah 2 in 3 tega dela I, zaradi česar živali te starostne skupne v smislu te določbe ne morejo biti obravnavane kot „drugo govedo“, in da je zakonodajalec Skupnosti uvedbo presejalnega testa na drugih živalih prepustil državam članicam.
- 30 Te trditve ni mogoče sprejeti.
- 31 Najprej, ta trditev izhaja iz domneve, da navedeni točki 2 in 3 testiranje goveda, starega od 24 do 30 mesecev, urejata dokončno, tako da se točka 5 tega dela I nanaša zgolj na govedo drugih starostnih skupin. Enako bi torej moralo veljati najprej prav za živali,

starejše od 30 mesecev, saj se točki 2 in 3 nanašata na testiranje teh živali. Na koncu bi se zadevna točka 5 nanašala izključno na govedo, mlajše od 24 mesecev, s čimer bi tej določbi odvzeli njen polni učinek.

32 Dalje, poudariti je treba, da je cilj Uredbe št. 999/2001 v skladu z njeno pravno podlago, členom 152(4)(b) ES, neposredno varovanje javnega zdravja ljudi. V skladu z ustaljeno sodno prakso sta zdravje in življenje ljudi najpomembnejša med dobrinami in interesi, varovanimi s Pogodbo ES, in da države članice določijo raven, na kateri želijo zagotoviti varovanje javnega zdravja, in kako naj bo dosežena. Ker se lahko ta raven med državami članicami razlikuje, jim je treba priznati diskrecijsko pravico (glej v tem smislu sodbe z dne 11. septembra 2008 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-141/07, ZOdl., str. I-6935, točka 51; z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 30; in z dne 19. maja 2009 v združenih zadevah Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, C-171/07 in C-172/07, ZOdl., str. I-4171, točka 19).

33 Taka diskrecijska pravica ustreza cilju, navedenem v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1248/2001, to je zagotovitvi sistema zgodnjega odkrivanja vsakršnih neugodnih trendov v pojavnosti BSE pri mlajših živalih. Ta cilj je med drugim naveden tudi v uvodni izjavi 7 te uredbe, razviden pa je iz izraza „če se šteje“, na podlagi katerega je možnost testirati drugo govedo odvisna od presoje države članice.

34 Spremembe Priloge III k Uredbi št. 999/2001, ki so bile predmet Uredbe št. 1248/2001, kažejo na povečanje diskrecijske pravice glede na prejšnjo različico zadnjenavedene uredbe. Kot je bilo navedeno v točki 27 te sodbe, državam članicam njihovega testiranja ni treba ciljno omejiti na živali z velikim tveganjem.

- 35 Posledično daje Uredba št. 999/2001 državam članicam diskrecijsko pravico glede tega, pri katerem govedu bodo opravile presejalni test na BSE.
- 36 Iz tega izhaja, da določbe, ki so sporne v postopku v glavni stvari, državi članici ne preprečujejo, da razširi obveznost testiranja na BSE na vse govedo na svojem ozemlju, starejše od 24 mesecev.
- 37 Vendar pa je v uvodni izjavi 7 Uredbe št. 1248/2001 navedeno, da lahko države članice prostovoljno opravljajo testiranje druge govedi pod pogojem, da to testiranje ne ovira trgovine.
- 38 Opozoriti je treba, da tega nasveta ni mogoče razumeti, kot da obsega vsako oviro na trgu. Prvič, vsak presejalni test lahko povzroči tako oviro, na primer zamude, pa če so še tako majhne.
- 39 Drugič, pristojnost, da države članice prostovoljno opravljajo testiranje druge goved, lahko v državi članici, ki določi zelo stroge norme, povzroči odkritje dovolj velikega števila primerov BSE, tako da pride do izvzetja te države članice iz kategorij, ki so določene v Prilogi II k Uredbi št. 999/2001 z naslovom „Določanje BSE-statusa“, pri čemer ovire izvoza živali in živalskih proizvodov, ki lahko nastanejo, prispevajo k cilju varovanja zdravja ljudi in živali.
- 40 Poleg tega je treba ugotoviti, da vprašanje ovir na trgu v uredbah št. 999/2001 in 1248/2001 ni izrecno navedeno. Ker uvodne izjave akta Skupnosti niso pravno zavezujoče (sodba z dne 2. aprila 2009 v zadevi Tyson Parketthandel, C-134/08, ZOdl.,

str. I-2875, točka 16 in navedena sodna praksa), je treba, kot je trdila Komisija Evropskih skupnosti na obravnavi, nasvet v uvodni izjavi 7 Uredbe št. 1248/2001 razlagati kot sklicevanje na primarno pravo in posebej na načelo sorazmernosti.

- 41 Države članice morajo pri izvrševanju diskrecijske pravice, opisane v točkah od 32 do 35 te sodbe, spoštovati določbe Pogodbe o prostem pretoku blaga. Omenjene določbe državam članicam predvsem prepovedujejo, da bi v zvezi s ciljem varstva zdravja ljudi uvedle ali ohranile neupravičene omejitve pri izvajanju te svobode (glej po analogiji sodbo z dne 16. maja 2006 v zadevi Watts, C-372/04, ZOdl., str. I-4325, točka 92, ter zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji, točka 23, in Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, točka 18).
- 42 Kar zadeva testiranje dela črede govedu, za katero se je odločila država članica, je treba ugotoviti, da ne povzroči nesorazmerne motnje na trgu.
- 43 V skladu z načelom sorazmernosti, ki spada med temeljna načela prava Unije, so taka presejalna testiranja zakonita samo, kadar so primerna in potrebna za uresničitev legitimnih ciljev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (glej po analogiji sodbo z dne 3. julija 2003 v zadevi Lennox, C-220/01, Recueil, str. I-7091, točka 76).
- 44 Uvedba testiranj za vse govedo, staro od 24 do 30 mesecev, je tako ukrep, ki je sorazmeren za odkrivanje primerov BSE med živalmi te starostne skupine in s tem za uresničevanje zastavljenih ciljev.

45 V zvezi z nujnostjo tega ukrepa je treba spomniti, da imajo države članice na tem področju diskrecijsko pravico. Dejstvo, da ena država članica sprejme manj stroge predpise kot druga, ne pomeni, da predpisi te druge države članice niso sorazmerni (zgoraj navedena sodba Komisija proti Nemčiji, točka 51).

46 Tudi dejstvo, da je zakonodajalec Skupnosti, kakor je razvidno iz uvodne izjave 2 Uredbe št. 1248/2001 in iz odločbe predložitvenega sodišča, kot reakcijo na posamezne BSE pri živalih, starih 28 mesecev, predpisal testiranje za govedo, starejše od 24 mesecev, ki je manj obsežno kot tisto, ki ga je uvedla posamezna država članica, ne pomeni, da bi bilo tej državi članici preprečeno, da bi ga imela za nujno.

47 Nazadnje, ni jasno, da nacionalni ukrep, kot je ta v postopku v glavni stvari, presega ukrepe, ki so potrebni za doseganje cilja varovanja zdravja ljudi, kot izhaja iz Uredbe št. 999/2001.

48 Glede na zgoraj navedeno je torej na zastavljeno vprašanje treba odgovoriti, da člen 6(1) Uredbe št. 999/2001 in Priloga III, poglavje A, del I, k tej uredbi, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1248/2001, ne nasprotujeta nacionalnim predpisom, na podlagi katerih mora biti vse govedo, starejše od 24 mesecev, testirano na BSE.

Stroški

49 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 (drugi senat) razsodilo:

Člen 6(1) Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 999/2001 z dne 22. maja 2001 o določitvi predpisov za preprečevanje, nadzor in izkoreninjenje nekaterih transmisivnih spongiformnih encefalopatij in Priloga III, poglavje A, del I, k tej uredbi, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1248/2001 z dne 22. junija 2001, ne nasprotujeta nacionalnim predpisom, na podlagi katerih mora biti vse govedo, starejše od 24 mesecev, testirano na govejo spongiformno encefalopatijo.

Podpisi