

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

ANTONIO TIZZANO

föredraget den 7 april 2005¹

1. Genom separata beslut,² har tre domstolar i lika många medlemsstater (High Court of Justice, Queen's Bench Division i Förenade kungariket, Consiglio di Stato i Italien och Rechtbank te 's-Gravenhage i Nederländerna), med stöd av artikel 234 EG begärt förhandsavgörande från domstolen i frågan om giltigheten av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/2/EG av den 28 januari 2002 om ändring av rådets direktiv 79/373/EEG om avyttring av foderblandningar och om upphävande av kommissionens direktiv 91/357/EEG (nedan kallat direktiv 2002/2 eller direktivet)³.

2. Alla de ovannämnda domstolarna vill särskilt få klarhet i huruvida det ovannämnda direktivet, genom att det i detta föreskrivs en skyldighet för foderproducenterna att — vid märkningen och till kunden på dennes begäran — ange den kvantitet foderråvaror som används i deras produkter, är ogiltigt på grund av att det antagits på en felaktig rättslig grund eller därför att det strider mot proportionalitetsprincipen och mot den grundläggande rätten till egendom. Den

italienska domstolen har dessutom ställt frågan till domstolen om direktivets giltighet mot bakgrund av försiktighetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen, medan den nederländska domstolen i detta avseende även har åberopat principen om näringsfrihet.

3. Slutligen har dessutom Consiglio di Stato och Rechtbank te 's-Gravenhage ställt några tolkningsfrågor. Consiglio di Stato vill, fortfarande med särskilt avseende på direktivet, få klarhet i huruvida detta är tillämpligt i avsaknad av en speciell förteckning över de foderråvaror som får användas i foderblandningar. Rechtbank te 's-Gravenhage vill däremot mer allmänt få klarhet i huruvida de nationella förvaltningsmyndigheterna, i likhet med domstolarna, i avvaktan på ett slutligt avgörande kan besluta att inte tillämpa nationella bestämmelser för genomförande av gemenskapsrättsliga bestämmelser vars giltighet är tveksam.

1 — Originalspråk: italienska.

2 — Beslut av den 6 oktober 2003 av High Court of Justice, Queen's Bench Division (Förenade kungariket), av den 4 december 2003 av Consiglio di Stato (Italien), och av den 26 april 2004 av Rechtbank te 's-Gravenhage (Nederländerna).

3 — EGT L 63, s. 23.

I — Gemenskapsrättsliga bestämmelser

domarna genom att främja forskning om deras orsaker, hur de överförs och hur de kan förebyggas samt hälsoupplýsning och hälso-undervisning.

Artikel 152 EG

...

4. Fram till Amsterdamfördraget skulle åtgärder i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken, vilka även syftade till att skydda folkhälsan, antas på grundval av artikel 37 EG enligt samrådsförfarandet.

4. Rådet skall, enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, bidra till att de mål som anges i denna artikel uppnås genom att

5. Från och med nämnda fördrags ikraftträdande kan vissa av dessa åtgärder antas på grundval av artikel 152 EG. Till följd av de ändringar som införts föreskrivs i artikeln följande:

...

"1. En hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder.

b) med undantag från artikel 37 besluta om sådana åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet som direkt syftar till⁴ att skydda folkhälsan.

Gemenskapens insatser, som skall komplettera den nationella politiken, skall inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för människors hälsa. Sådana insatser skall innefatta kamp mot de stora folksjuk-

..."

⁴ — Denna fotnot avser endast den italienska versionen av förslaget till avgörande.

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna om märkning av foderblandningar och direktiv 2002/2/EG

6. Tillverkningen och saluföringen av foderblandningar regleras genom rådets direktiv 79/373/EEG av den 2 april 1979 (nedan kallat direktiv 79/373)⁵.
7. Detta direktiv har vid upprepade tillfällen ändrats genom olika direktiv, särskilt i den del som är av störst intresse här och som avser märkning av foderblandningar för boskap.
8. En första ändring i detta avseende ägde rum genom direktiv 90/44/EEG (nedan kallat direktiv 90/44)⁶. Genom detta direktiv harmoniserades kraven på märkning enligt "ett flexibelt deklARATIONSSYSTEM" (åttonde skälet), på grundval av vilket den som ansvarade för märkningen skulle ange de råvaror som använts i fallande ordning i förhållande till vikten, dock utan att ange kvantiteten. Dessutom kunde den ansvarige välja om han skulle ange dessa råvaror med deras specifika namn eller med deras generiska gruppbeteckning (artikel 1 punkt 5).
9. Krisen kring bovin spongiform encefalopati och dioxinkrisen har drivit lagstiftaren till att överge det ovan beskrivna systemet och — i direktiv 2002/2, som antagits på grundval av artikel 152.4 b EG — godkänna det mer stringenta systemet med "öppen deklARATION".
10. Enligt lagstiftaren har dessa kriser nämligen påvisat att gällande bestämmelser är otillräckliga och att "det finns ett behov av mera detaljerade kvalitativa och kvantitativa uppgifter om sammansättningen av foderblandningar" (skäl 4). Förutom att dessa uppgifter, särskilt de kvantitativa uppgifterna, utgör "en viktig källa till information för dem som bedriver djurproduktion (skäl 8) innebär de — fortfarande enligt lagstiftaren — att "folkhälsan [gagnas]", eftersom de "kan hjälpa till att spåra de potentiellt förorenade foderråvarorna till speciella partier". Dessa uppgifter "gör det [dessutom] möjligt att undvika att produkter som inte utgör någon betydande fara för folkhälsan destrueras" (skäl 5).
11. Enligt artikel 1 punkt 1 a i direktiv 2002/2 om ändring av artikel 5.1 j i direktiv 79/373 skall märkningen nu även omfatta

5 — Rådets direktiv 79/373/EEG av den 2 april 1979 om saluföring av foderblandningar (EGT L 86, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 205).

6 — Rådets direktiv 90/44/EEG av den 22 januari 1990 om ändring av direktiv 79/373/EEG om saluföring av foderblandningar (EGT L 27, s. 35; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 10).

"[v]arupartinummer".

12. Dessutom skall enligt artikel 1 punkt 1 b om ändring av artikel 5.1 i direktiv 79/373 märkningen även innehålla följande:

a) Foderblandningar för andra djur än sällskapsdjur:

”När det gäller foderblandningar som är avsedda för andra djur än sällskapsdjur, texten 'Exakta andelar angivna i viktprocent för de foderråvaror som ingår i detta foder kan erhållas från: ...' (uppgift om namn eller firmanamn, adress eller säte samt telefonnummer och e-postadress för den som ansvarar för de uppgifter som avses i denna punkt). Dessa uppgifter skall lämnas på begäran av kunden.”

i) Foderråvarorna skall räknas upp med angivelse av deras andel av foderblandningen, i viktprocent och i fallande ordning.

ii) När det gäller andelarna i viktprocent ovan skall en tolerans på $\pm 15\%$ tillåtas beräknat på den uppgivna vikten.

...”

13. I artikel 1 punkt 4 om ändring av artikel 5c i direktiv 79/373 föreskrivs vidare följande:

14. I artikel 1 punkt 5, enligt vilken ett andra stycke skall läggas till i artikel 12 i direktiv 79/373, föreskrivs slutligen följande:

”1. Alla råvaror som ingår i blandningen skall räknas upp under sina specifika namn.

”[Medlemsstaterna] skall föreskriva att tillverkarna av foderblandningar är skyldiga att på begäran ge de myndigheter som har ansvaret för de officiella kontrollerna tillgång till alla handlingar som rör sammansättningen av sådant foder som är avsett att avyttras för att göra det möjligt att kontrollera att uppgifterna i märkningen är korrekta.”

2. Foderråvarorna skall räknas upp enligt följande regler:

15. Det skall slutligen, såvitt är av intresse här, erinras om att — utöver bestämmelserna — i skäl 10 i direktiv 2002/2 anmodades kommissionen att "[m]ed genomförbarhetsstudien som grund och senast den 31 december 2002 ... lägga fram en rapport för parlamentet och rådet tillsammans med ett lämpligt förslag till upprättande av en positivlista, med beaktande av slutsatserna i denna rapport".

16. Kommissionen efterkom denna begäran och framlade den 24 april 2003 en rapport (KOM 2003 178), i vilken den dock förklarade att upprättandet av en "positivlista", det vill säga "en uttömmande förteckning över råvaror som efter bedömning anses vara oskadliga för djur och människor och som därmed får användas i foder" inte är "det bästa tänkbara sättet att garantera fodersäkerheten". På grundval av detta övervägande beslutade kommissionen att inte lägga fram något förslag i saken.⁷

Förordning (EG) nr 178/2002

17. Även om den inte har direkt betydelse för utgången av detta mål skall det här även

erinras om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedels-säkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.⁸

18. Enligt artikel 3 punkt 15 i denna förordning avses med "spårbarhet" följande:

"[M]öjlighet att spåra och följa livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur eller ämnen som är avsedda att eller kan förväntas ingå i ett livsmedel eller ett foder genom alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan."

19. I artikel 7.1, som ägnas försiktighetsprincipen, föreskrivs dessutom följande:

"När man i särskilda fall efter en bedömning av tillgänglig information identifierar möjlig-

⁷ — Rapport från kommissionen om genomförbarheten av upprättande av en positivlista över foderråvaror, av den 24 april 2003.

⁸ — EGT L 31, s. 1

heten av skadliga effekter på hälsan, men när det fortfarande föreligger vetenskaplig osäkerhet, får sådana provisoriska åtgärder för riskhantering vidtas som är nödvändiga för att säkerställa den höga hälsoskyddsnivå som valts i gemenskapen, i avvaktan på ytterligare vetenskapliga uppgifter för en mer omfattande riskbedömning.”

25 juni 2003, om tillägg och ändringar i fråga om bilagor till lag nr 281 av den 15 februari 1963 om bestämmelser beträffande tillverkning och saluföring av foder för genomförande av direktiv 2002/2/EG av den 28 januari 2002 (nedan kallat det italienska dekretet).¹¹

II — Nationella bestämmelser

20. Direktiv 2002/2 har införlivats enligt följande:

— I Förenade kungariket genom Feeding Stuffs (Sampling and Analysis) och Feeding Stuffs (Enforcement) (Amendment) (England) Regulations 2003 (förordning om stickprovskontroll och analys av foder och förordning om genomförande för England, nedan kallade de engelska förordningarna),⁹ som innebär en ändring av Feeding Stuffs Regulations 2000.¹⁰

— I Italien genom dekret av ministern för jord- och skogsbrukspolitik av den

— I Nederländerna genom föreskrifter nr PDV-25 av den 11 april 2003 (nedan kallade de nederländska föreskrifterna)¹² om ändring av Verordening PDV diervoeders 2003 (Productschap Diervoeders föreskrifter om djurfoder 2003).

III — Bakgrund och förfarande

I mål C-453/03

21. Genom en ansökan av den 8 september 2003 väckte ABNA Ltd, Denis Brinicombe (handelsbolag), Bocm Pauls Ltd, Devenish Nutrition Ltd, Nutrition Services (International) Ltd, och Primary Diets Ltd (nedan gemensamt kallade ABNA), vilka

9 — SI 2003/1503.

10 — SI 2000/2481.

11 — GURI nr 181 av den 6 augusti 2003.

12 — PDO-blad nr 42 av den 27 juni 2003.

bolag alla är verksamma inom tillverkningen av foderblandningar, talan avseende de engelska förordningarna för genomförande av direktiv 2002/2 vid High Court of Justice.

c) åsidosättande av proportionalitetsprincipen?"

22. High Court of Justice, som hyser allvarliga tvivel om giltigheten av artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4 i detta direktiv och anser att tillämpningen av motsvarande nationella införlivandebestämmelser kan medföra allvarlig och irreparabel skada för ABNA, beslutade interimistiskt att dessa bestämmelser inte skulle tillämpas och beslutade samtidigt att ställa följande fråga till domstolen:

23. ABNA, Förenade kungarikets regering, den franska, den grekiska, den spanska och den nederländska regeringen samt Europaparlamentet, rådet och kommissionen har i förfarandet vid domstolen avgivit skriftliga yttranden.

I de förenade målen C-11/04 och C-12/04

Mål C-11/04

"Är bestämmelserna i artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4 i direktiv 2002/2, i den mån denna innebär en ändring av artikel 5c.2 a i direktiv 79/373 genom att en angivelse av procentsatser krävs, ogiltiga på grund av

a) avsaknaden av rättslig grund i artikel 152.4 b EG,

24. Genom ansökan som ingavs den 17 september 2003, väckte Fratelli Martini & C. spa och Cargill srl (nedan gemensamt kallade Fratelli Martini), vilka bolag också är verksamma inom området för tillverkning av foder, talan avseende det italienska dekret genom vilket direktiv 2002/2 har införlivats vid Tribunale Amministrativo del Lazio och yrkade att dekretet, efter ett interimistiskt beslut att detta inte skulle tillämpas, skulle ogiltigförklaras på grund av att det strider mot gemenskapsrätten och den nationella rätten.

b) åsidosättande av den grundläggande rätten till egendom, eller

25. Tribunale Amministrativo del Lazio ogillade yrkandet om interimistisk åtgärd.

Beslutet att ogilla detta yrkande överklagades till Consiglio di Stato.

26. Consiglio di Stato, som i likhet med den engelska domstolen hyser allvarliga tvivel om giltigheten av direktiv 2002/2, särskilt på grund av att det i detta föreskrivs krav på detaljerade kvantitativa uppgifter även i fråga om vegetabiliskt foder som det anser vara oskadligt för folkhälsan, har genom beslut av den 11 november 2003 interimistiskt beslutat att de ifrågasatta nationella bestämmelserna inte skall tillämpas. Consiglio di Stato har således genom separat beslut ställt följande frågor till domstolen:

”1) Skall artikel 152.4 b i EG-fördraget tolkas så att den kan utgöra korrekt rättslig grund för antagande av de bestämmelser avseende märkning som föreskrivs i direktiv 2002/2/EG, i den del de avser märkning av vegetabiliskt foder?

2) Skall direktiv 2002/2/EG, i den del det däri föreskrivs en skyldighet att ange exakta uppgifter om foderråvaror som förekommer i foderblandningar, vilken även omfattar vegetabiliskt foder, anses förenligt med försiktighetsprincipen — när det saknas en riskbedömning på grundval av vetenskapliga studier, vilken visar att denna förebyggande åtgärd är nödvändig på grund av ett möjligt samband mellan mängden använda

råvaror och risken för de sjukdomar som skall förhindras — och med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte har ansetts tillräckligt för det eftersträvade målet att skydda folkhälsan, vilket är direktivets syfte, att föreskriva en skyldighet för foderindustrin att lämna uppgifter till de offentliga myndigheterna med tystnadsplikt som är behöriga att genomföra kontroller avseende hälsa, då det i stället föreskrivs en allmän skyldighet att ange uppgifter i märkningen på vegetabiliska foder avseende procentandelar för de använda foderråvarorna?

3) Står direktiv 2002/2/EG, om det anses vara oförenligt med proportionalitetsprincipen, i strid med den grundläggande rätt till egendom som tillerkänns medborgarna i medlemsstaterna?”

Mål C-12/04

27. Genom separat ansökan väckte även bolaget Ferrari Mangimi srl och Associa-

zione nazionale produttori alimenti zootecnici — ASSALZOO (nedan gemensamt kallade Ferrari Mangimi) talan avseende det italienska dekretet vid Tribunale Amministrativo del Lazio, och de yrkade också att dekretet, efter ett interimistiskt beslut att det inte skulle tillämpas, skulle ogiltigförklaras.

28. På samma sätt som i fråga om de förstnämnda klagandena ogillade Tribunale Amministrativo del Lazio yrkandet om interimistisk åtgärd. Även i detta fall överklagades beslutet att ogilla yrkandet till Consiglio di Stato. Efter att ha interimistiskt beslutat att det ifrågasatta dekretet inte skall tillämpas har Consiglio di Stato, med stöd av artikel 234 EG, till domstolen ställt motsvarande frågor om giltigheten av direktiv 2002/2 samt en tolkningsfråga. Frågorna har följande lydelse:

grundval av vetenskapliga studier, vilken visar att denna förebyggande åtgärd är nödvändig på grund av ett möjligt samband mellan mängden använda råvaror och risken för de sjukdomar som skall förhindras — och med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte har ansetts tillräckligt för det eftersträlvade målet att skydda folkhälsan, vilket är direktivets syfte, att föreskriva en skyldighet för foderindustrin att lämna uppgifter till de offentliga myndigheterna med tystnadsplikt som är behöriga att genomföra kontroller avseende hälsa, då det i stället föreskrivs en allmän skyldighet att ange uppgifter i märkningen på vegetabiliska foder avseende procentandelar för de använda foderråvarorna?

1) Skall artikel 152.4 b i EG-fördraget tolkas så att den kan utgöra rättslig grund för antagande av de bestämmelser avseende märkning som föreskrivs i direktiv 2002/2/EG, i den del de avser märkning av vegetabiliskt foder?

2) Skall direktiv 2002/2/EG, i den del det där föreskrivs en skyldighet att ange exakta uppgifter om foderråvaror som förekommer i foderblandningar, vilken även omfattar vegetabiliskt foder, anses förenligt med försiktighetsprincipen — när det saknas en riskbedömning på

3) Skall direktiv 2002/2/EG tolkas så att tillämpningen av direktivet och följaktligen dess verkan är beroende av antagandet av positivlistan över foderråvaror med deras specifika namn såsom anges i skäl 10 och i kommissionens rapport (KOM 2003 178) av den 24 april 2003, eller skall direktivet tillämpas i medlemsstaterna innan den positivlista som föreskrivs i direktivet har antagits, och

skall då en förteckning över foderråvaror som förekommer i foderblandningar med de gruppbezeichnungar och generiska definitioner som används vid saluföring användas?

I mål C-194/04

- 4) Skall direktiv 2002/2/EG anses rättsstridigt, på grund av att principerna om likabehandling och icke-diskriminering har åsidosatts till nackdel för foderproducenterna i förhållande till livsmedelsproducenterna, eftersom det föreskrivs att de förstnämnda är skyldiga att för foderblandningar ange kvantitativa uppgifter om foderråvaror?"

31. I det nederländska målet är Productschap Diervoeder (nedan kallad Productschap) motpart till Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi (nedan kallad Nevedi).

32. Productschap är den nederländska offentliga myndighet som är behörig att anta föreskrifter avseende djurfoder, vilka för att ha rättsverkan dock måste godkännas av ministern för jordbruk, natur och fiske (nedan kallad ministern).

Förfarandet vid domstolen

29. Målen C-11/04 och C-12/04 har genom beslut av den 25 mars 2004 av domstolens ordförande förenats vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

33. Efter att i rätt tid ha införlivat direktiv 2002/2 genom egna föreskrifter som vederbörligen godkänts av ministern blev Productschap övertygad om att direktivet var ogiltigt. Productschap antog därför nya föreskrifter för att de föreskrifter som redan gällde inte längre skulle tillämpas.

30. Fratelli Martini, Ferrari Mangimi, den grekiska och den spanska regeringen samt Europaparlamentet, rådet och kommissionen har deltagit i det skriftliga förfarandet.

34. De nya föreskrifterna erhöll dock inte det nödvändiga godkännandet av ministern, som ansåg att ett rent administrativt beslut att inte tillämpa bestämmelserna för genomförande av direktivet stred mot gemenskapsrätten, enligt vilken denna behörighet förbehålls nationella domstolar.

35. Eftersom de statliga organen inte direkt vidtagit några sådana åtgärder yrkade Nevedt att Rechtbank te 's-Gravenhage skulle besluta interimistiskt att inte tillämpa Productschaps föreskrifter.

en angivelse av procentsatser krävs, ogiltiga på grund av

a) avsaknaden av rättslig grund i artikel 152.4 b EG,

36. Den nederländska domstolen ansåg att skyldigheten enligt direktivet att ange andelarna i viktprocent för de råvaror som används i foder inte — såsom krävs enligt artikel 152 EG — har något direkt samband med skyddet för folkhälsan och tvingar producenterna att avslöja sådan hemlig information för konkurrenterna som är väsentlig för deras företag.

b) åsidosättande av grundläggande rättigheter; såsom rätten till egendom och rätten att fritt utöva näringsverksamhet,

c) åsidosättande av proportionalitetsprincipen?

37. På grund härav, och med hänsyn även till att frågan om giltighet redan ställts av den engelska domstolen, biföll den nederländska domstolen begäran om interimistisk åtgärd och hänsköt samtidigt, med stöd av artikel 234 EG, följande frågor till domstolen:

"1) Är bestämmelserna i artikel 1 punkt 1 b i direktiv 2000/2 och/eller artikel 1 punkt 4 i direktiv 2002/2, i den mån denna innebär en ändring av artikel 5c.2 a i direktiv 79/373 genom att

2) Om villkoren för att en nationell domstol i en medlemsstat skall vara behörig att inte tillämpa en ifrågasatt rättsakt från gemenskapsinstitutionerna är uppfyllda, och särskilt villkoret att frågan om den ifrågasatta rättsaktens giltighet redan har hänskjutits till EG-domstolen av en nationell domstol i en medlemsstat, har då de behöriga statliga organen i de övriga medlemsstaterna rätt att, utan ingripande av någon rättslig myndighet, besluta att inte tillämpa den ifrågasatta rättsakten, fram till dess att EG-domstolen har uttalat sig om rättsaktens giltighet?"

38. Nevedi, den nederländska, den grekiska och den italienska regeringen samt Europaparlamentet, rådet och kommissionen har avgivit skriftliga yttranden i förfarandet vid domstolen.

enligt vilken tillverkarna av foderblandningar för boskap har skyldighet att

39. I detta mål och i målen C-453/03, C-11/04 och C-12/04 hölls gemensam förhandling den 30 november 2004, vid vilken ABNA, Fratelli Martini, Ferrari Mangimi, Nevedi (nedan gemensamt även kallade klagandena vid de nationella domstolarna), den italienska, den danska, den franska, den grekiska, den spanska och den nederländska regeringen samt Europaparlamentet, rådet och kommissionen deltog.

— vid märkningen räkna upp de råvaror som används och därvid, med en toleransnivå på ± 15 procent, för var och en ange andelen i förhållande till den totala fodervikten (artikel 1 punkt 4),

— till den kund som begär det uppge den exakta andelen för varje råvara i förhållande till fodervikten (artikel 1 punkt 1 b).

IV — Rättslig bedömning

40. Såsom har framgått har i huvudsak tre frågor väckts i de ovannämnda målen.

42. Enligt de nationella domstolarna kan dessa bestämmelser nämligen ha antagits på en felaktig rättslig grund (artikel 152.4 b och artikel 37 EG) och innebära åsidosättande av de grundläggande rättigheterna till egendom och näringsfrihet, samt av proportionalitetsprincipen, försiktighetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen.

41. Huvudfrågan avser giltigheten av artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4 i direktiv 2002/2,

43. I mål C-12/04 har den italienska domstolen, som jag redan har nämnt, vid sidan av denna huvudfråga även ställt en tolkningsfråga, som avser möjligheten att tillämpa direktiv 2002/2 i avsaknad av en speciell positivlista för råvaror som får användas i foderblandningar.

44. Slutligen har också den tredje frågan karaktär av tolkningsfråga. Den nederländska domstolen har med denna fråga allmänt velat få klarhet i huruvida förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat i avvaktan på ett slutligt avgörande kan besluta att inte tillämpa bestämmelser varigenom en gemenskapsrättsakt, vars giltighet är tveksam, har genomförts, när domstolen i en annan medlemsstat i detta avseende redan har ställt en fråga om giltigheten.

45. Eftersom huvudfrågan till stora delar är gemensam kommer jag att undersöka den gemensamt för de tre målen och därefter, i ovan angiven ordningsföljd, analysera de andra frågorna som väckts i dessa mål.

46. Först skall jag dock bedöma huruvida de frågor som ställts till domstolen i mål C-194/04 kan upptas till sakprövning, vilket parlamentet, rådet och kommissionen har ifrågasatt i sina skriftliga yttranden.

A — Huruvida de frågor som ställts i mål C-194/04 kan upptas till sakprövning

47. De institutioner som har avgett yttranden har inledningsvis invänt att de frågor som den nederländska domstolen har ställt

inte kan upptas till sakprövning. Enligt deras uppfattning har den nederländska domstolen inte i tillräcklig grad beskrivit den faktiska och rättsliga bakgrunden till målet vid den nationella domstolen eller i tillräcklig grad klargjort skälen till att den hyser tvivel beträffande direktivets giltighet.

48. Enligt min mening är dock denna anmärkning onödigt formalistisk.

49. Jag erinrar i detta avseende om att man för att fastställa om ett beslut om hänskjutande i tillräcklig grad "klargör" "den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs"¹³, och följaktligen kan upptas till sakprövning, måste göra en rent funktionell bedömning, det vill säga en bedömning som mer betonar syftet med och strukturen i systemet för förhandsavgöranden än överväganden av kvantitativ eller formell typ.

50. Det viktiga är med andra ord inte att bedöma mängden uppgifter i beslutet eller den hänskjutande domstolens sätt att presentera dessa utan att kontrollera om dessa

13 — Dom av den 26 januari 1993 i de förenade målen C-320/90–C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl. (REG 1993, s. I-393; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-1), punkt 6, av den 14 juli 1998 i mål C-284/95, Safety Hi-Tech (REG 1998, s. I-4301), punkt 69, av den 14 juli 1998 i mål C-341/95, Bettati (REG 1998, s. I-4355), punkt 67, och av den 21 september 1999 i de förenade målen C-115/97–C-117/97, Brentjens' (REG 1999, s. I-6025), punkt 38.

uppgifter gör det möjligt för domstolen "att lämna användbara svar" till den nationella domstolen och ger såväl "medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i EG-stadgan för domstolen".¹⁴

51. I sitt beslut har den nederländska domstolen, efter att ha beskrivit de tillämpliga bestämmelserna, angett att Nevedi har väckt talan avseende Productschaps föreskrifter om införlivande av direktiv 2002/2, och att den hyser allvarliga tvivel beträffande giltigheten av vissa bestämmelser i detta.

52. Den nederländska domstolen har även förklarat skälen till dessa tvivel. Delvis har den gjort detta direkt, genom att förklara att de ifrågasatta bestämmelserna enligt dess uppfattning inte, såsom krävs enligt artikel 152 EG, har något direkt samband med folkhälsan och att det, i strid med rätten till egendom och näringsfriheten, i dessa föreskrivs en skyldighet för fodertillverkarna att avslöja väsentlig hemlig information för konkurrenterna. Delvis har den nederländska domstolen även indirekt förklarat skälen till sina tvivel genom att särskilt vad avser frågan om proportionalitet hänvisa till den engelska domstolens mer utförligt motiverade beslut.

53. Enligt min mening har den nederländska domstolen därigenom i tillräcklig grad beskrivit den faktiska och rättsliga bakgrunden till den fråga som har väckts och har, enligt vad som krävs, klargjort skälen till hänskjutandet till domstolen. Dessa uppgifter har gjort att alla berörda parter, inbegripet de institutioner som har avgett yttranden i detta såväl som i de andra konnexa målen, har kunnat yttra sig över den hänskjutande domstolens frågor, som enligt min mening kan besvaras på ett ändamålsenligt sätt av domstolen.

54. Av detta skäl anser jag att begäran om förhandsavgörande från Rechtbank te 's-Gravenhage kan upptas till sakprövning och att den, i likhet med begäran om förhandsavgörande från den engelska och den italienska domstolen, bör besvaras av domstolen.

B — *Frågan om direktivets giltighet*

55. De ifrågavarande målen kräver som sagt först och främst en bedömning av giltigheten av artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4 i direktiv 2002/2 som Europaparlamentet och rådet, till följd av krisen kring bovin spongiform encefalopati och dioxinkrisen, har antagit med stöd av artikel 152.4 b EG.

14 — Dom av den 11 september 2003 i mål C-207/01, Altair Chimica (REG 2003, s. I-8875), punkt 25. Se även domstolens beslut av den 30 april 1998 i de förenade målen C-128/97 och C-137/97, Testa och Modesti (REG 1998, s. I-2181), punkt 6, av den 11 maj 1999 i mål C-325/98, Aussen's (REG 1999, s. I-2969), punkt 8, och av den 28 juni 2000 i mål C-116/00, Laguillaumie (REG 2000, s. I-4979), punkt 15.

Inledning

56. Innan en sådan undersökning inleds, anser jag det vara nödvändigt att genast ange några fasta punkter som enligt min mening skall vara utgångspunkt för domstolen när den, såsom i förevarande fall, skall bedöma lagenligheten av åtgärder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken som enligt institutionerna syftar till att skydda folkhälsan.

57. Den första punkten utgörs av konstaterandet att på ett område som den gemensamma jordbrukspolitiken, som kräver komplicerade politiska, ekonomiska och sociala bedömningar har gemenskapslagstiftaren ett "stort utrymme för skönsmässig bedömning".¹⁵ Domstolens prövning på detta område skall följaktligen syfta till fastställelse av att den ifrågasatta rättsakten inte har några *uppenbara* brister. Domstolen skall närmare bestämt endast bedöma huruvida den behöriga institutionen "*uppenbart* har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning" eller om det i den rättsakt som denna har antagit "har förekommit något *uppenbart* fel eller maktmissbruk".¹⁶

58. Den andra punkten utgörs vidare av den primära betydelse som folkhälsan tillerkänns i gemenskapens rättsordning. Insatsen för ett "bidrag till att uppnå en hög hälsoskyddsnivå" utgör nämligen ett mål för gemenskapen (artikel 3 p EG), som skall säkerställas "vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder" (artikel 152.1 EG). Det är således fråga om ett "ovillkorligt" krav av "allmänt intresse" som institutionerna alltid skall "beakta vid utövandet av sina befogenheter".¹⁷ Vid den intresseavvägning som detta utövande innebär skall institutionerna fastställa att detta krav "är mycket viktigare än ekonomiska hänsyn"¹⁸ och till och med motiverar "negativa ekonomiska konsekvenser, till och med betydande sådana, för vissa näringsidkare".¹⁹

59. Domstolen har härvidlag tidigare ansett att jordbrukspolitiska åtgärder som är ganska betungande för de ekonomiska aktörerna och som rättfärdigar en "till och med betydande" begränsning av deras intressen är giltiga, eller åtminstone inte *uppenbart* ogiltiga.

15 — Se dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-171), punkt 47. Se även dom av den 9 juli 1985 i mål 179/84, Bozzetti (REG 1985, s. 2301), punkt 30, av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder (REG 1989, s. 2237; svensk specialutgåva, volym 10, s. 97), punkt 22, av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88-C-285/88, Wuidart m.fl. (REG 1990, s. I-435), punkt 14, och av den 19 mars 1992 i mål C-311/90, Hierl (REG 1992, s. I-2061), punkt 13.

16 — Dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4057), punkterna 8 och 14, och av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755), punkt 58. Min kursivering.

17 — Dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet (REG 1988, s. 855; svensk specialutgåva, volym 9, s. 367), punkt 12, och domstolens beslut av den 12 juli 1996 i mål C-180/96 R, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1996, s. I-3903), punkt 63.

18 — Dom av den 17 juli 1997 i mål C-183/95, Affish (REG 1997, s. I-4315), punkterna 43 och 57.

19 — Domarna i de ovan nämnda målen Fedesa m.fl., punkt 17, och Affish, punkt 42.

60. På så sätt har domstolen i exempelvis målet *Affish* — som utan tvekan är symboliskt — ansett att just på grund av att det eftersträvar det ”överordnade” kravet att skydda folkhälsan är det beslut giltigt genom vilket kommissionen, efter att ha besökt *sju* japanska anläggningar som är specialiserade på bearbetning av vissa fiskeprodukter och skaldjur och ansett att *vissa* av dessa uppvisade allvarliga risker för folkhälsan, beslutade att avbryta importen av *alla* fiskeprodukter från Japan.²⁰

61. Utifrån detta så att säga självbehärskande perspektiv skall således även jag bedöma de enskilda grunderna för kritiken mot direktiv 2002/2, som jag nu skall undersöka.

1) Den rättsliga grunden

62. Den första grunden för de nationella domstolarnas tvivel beträffande direktivets giltighet, särskilt artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4, avser frågan huruvida rättsaktens rättsliga grund är riktig. De nationella domstolarna vill särskilt få klarhet i huruvida artikel 152.4 b EG, vilken ger Europaparlamentet och rådet möjlighet att ”med undantag från artikel 37 besluta om sådana åtgärder på veterinär- och växtskyddsom-

rådet som direkt²¹ syftar till att skydda folkhälsan”, rättsenligt kan ha legat till grund för dessa bestämmelser.

63. I detta avseende erinrar jag genast om att enligt fast rättspraxis skall ”enligt gemenskapens ordning för kompetensfördelning ... valet av rättslig grund för en rättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning”. Bland dessa kriterier ingår särskilt ”rättsaktens syfte och innehåll”.²²

64. Vad syftet beträffar framgår det, såsom de institutioner som avgett yttrande — som i denna fråga stöds av den franska, den grekiska, den italienska och den nederländska regeringen — med rätta har noterat, av skälen i ingressen till direktivet att lagstiftaren efter de allvarliga hälsokriserna kring bovin spongiform encefalopati och dioxin har ansett att bestämmelserna i direktiv 79/373, genom vilka fodertillverkarnas skyldigheter begränsas till att vid märkningen endast räkna upp de foderråvaror som använts, är otillräckliga (skäl 4).

21 — Denna fotnot avser endast den italienska versionen av förslaget till avgörande.

22 — Dom av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet (REG 2000, s. I-2257), punkt 43, av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet (REG 2001, s. I-779), punkt 58, och av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco (REG 2002, s. I-11453), punkt 93.

20 — Domen i det ovannämnda målet *Affish*.

65. Lagstiftaren har därför beslutat att utvidga skyldigheterna och föreskriva en obligatorisk angivelse av detaljerade "kvalitativa" och "kvantitativa" uppgifter, vilket enligt honom "gagnar folkhälsan", eftersom uppgifterna "kan hjälpa till att spåra de potentiellt förorenade foderråvarorna till speciella partier". Dessutom "gör [de] det möjligt att undvika att produkter som inte utgör någon betydande fara för folkhälsan destrueras" (skäl 5).

66. De mål som lagstiftaren har angivit i skälen har därefter bekräftats i själva direktivet.

67. Förutom att det i direktivet föreskrivs att det skall anges "[v]arupartinummer" för foderråvarorna (artikel 1 punkt 1 a), åläggs nämligen fodertillverkarna att ange andelen i viktprocent med en toleransnivå på ± 15 procent (artikel 1 punkt 4), samt att på begäran av kunden uppge den exakta andelen i viktprocent (artikel 1 punkt 1 b). Härtill kommer skyldigheten att ge kontrollmyndigheterna tillgång till "alla handlingar som rör sammansättningen av sådant foder som är avsett att avyttras för att göra det möjligt att kontrollera att uppgifterna i märkningen är korrekta" (artikel 1 punkt 5).

68. Av denna analys av direktivets syfte och innehåll framgår det enligt min mening att de ifrågasatta bestämmelserna, i förening med de andra ovannämnda bestämmelserna, hade till direkt syfte att höja skyddsnivån för folkhälsan genom att utöka de uppgifter om fodersammansättningen som skall lämnas till uppfödarna och de offentliga myndigheterna.

69. Jag är dock av samma mening som klagandena vid de nationella domstolarna och den nederländska regeringen, när de har hävdat att detta inte räcker för att anse att den rättsliga grund som valts är riktig.

70. Såsom domstolen har fastslagit i dom av den 5 oktober 2000 i det välkända målet Tyskland mot Europaparlamentet och rådet måste det, om man vill hindra att "domstolsprövningen av huruvida den rättsliga grunden har iakttagits fräntas all verkan", utöver lagstiftarens abstrakta förklaringar och förutsägelser dessutom kontrolleras huruvida "rättsakten, vars giltighet ifrågasätts, *faktiskt* eftersträvar de mål som gemenskapslagstiftaren har åberopat".²³

71. Med andra ord måste man, om jag tolkar domstolens överväganden i denna dom rätt,

23 — Dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot Europaparlamentet och rådet (REG 2000, s. I-8419), punkterna 84 och 85. Min kursivering.

för att bedöma huruvida den rättsliga grunden är riktig inte endast kontrollera huruvida det i den ifrågasatta rättsakten fastställs ett mål som enligt fördraget ger institutionerna behörighet att lagstifta, utan även huruvida den "faktiskt" är avsedd för detta mål och, framför allt, huruvida den kan tänkas uppnå det.

72. Om min tolkning är riktig är det, såsom även den danska regeringen har hävdat vid förhandlingen, vid kontrollen av den rättsliga grunden nödvändigt att bedöma huruvida rättsakten är ägnad att uppnå det mål som eftersträvas, en bedömning som mycket liknar bedömningen avseende proportionalitetsprincipen. Denna kräver som bekant att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsrättslig bestämmelse just skall vara "ägnade att leda till att det eftersträvide målet uppnås" och "inte gå[r] utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma".²⁴

73. Eftersom det i de aktuella målen just även gjorts gällande att artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4 i direktivet är oproportionerlig, skall jag nu samtidigt bedöma denna fråga.

2) Frågan om proportionaliteten och om de grundläggande rättigheterna till egendom och näringsfrihet

74. Det skäl för ogiltighet som är centralt i detta mål är utan tvekan det som avser proportionaliteten. Detta gäller desto mer eftersom bedömningen av detta inte endast, såsom har framgått, delvis täcker skälet avseende den rättsliga grunden, utan vid närmare påseende tillkommer i detta fall dessutom — och gör att en särskild bedömning är onödig — kontrollen av att de grundläggande rättigheterna till egendom och näringsfrihet har iakttagits.

75. Enligt domstolens rättspraxis kan dessa två grundläggande rättigheter "utifrån sin funktion i samhället" bli föremål för "inskränkningar", men inskränkningarna får dock inte innebära "ett orimligt ingripande" i förhållande till det mål av allmänt intresse som eftersträvas.²⁵ Eventuella restriktiva åtgärder måste med andra ord vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

24 — Domen i det ovannämnda målet *British American Tobacco*, punkt 122. Se även dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, *Maizena* (REG 1987, s. 4587), punkt 15, av den 7 december 1993 i mål C-339/92, *ADM Ölmühlen* (REG 1993, s. I-6473), punkt 15, av den 9 november 1995 i mål C-426/93, *Tyskland mot rådet* (REG 1995, s. I-3723), punkt 42, av den 12 november 1996 i det ovannämnda målet *Förenade kungariket mot rådet*, punkt 57, av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister* (REG 2002, s. I-6453), punkt 59.

25 — Domen i det ovannämnda målet *Schräder*, punkt 15, dom av den 13 juli 1989 i mål 5/88, *Wachauf* (REG 1989, s. 2609), punkt 18, av den 10 januari 1992 i mål C-177/90, *Kuehn* (REG 1992, s. I-35), punkt 16, och domen av den 5 oktober 1994 i det ovannämnda målet *Tyskland mot rådet*, punkt 78. Med särskild hänvisning till rätten till egendom, se även dom av den 13 december 1979 i mål 44/79, *Hauer* (REG 1979, s. 3727; svensk specialutgåva, volym 4, s. 621), punkt 23, av den 29 april 1999 i mål C-293/97, *Standley m.fl.* (REG 1999, s. I-2603), punkt 54. Med särskild hänvisning till näringsfriheten, se domen i det ovannämnda målet *Alfish*, punkt 42.

76. Följaktligen är det, såsom kommissionen med rätta har påpekat, för att besvara de nationella domstolarnas frågor, i förevarande mål inte nödvändigt att lösa den fråga — som diskuterats mycket av parterna, men som slutligen är utan betydelse här — om möjligheten att få patent på sammansättningar av foder och om affärshemligheter möjligen skall inbegripas i de immateriella rättigheter som skyddas av gemenskapsrätten.

77. Det räcker däremot, såsom även ABNA i huvudsak har medgivit, att kontrollera huruvida bestämmelserna i direktiv 2002/2, enligt vilka fodertillverkarna åläggs en skyldighet att avslöja dessa sammansättningar, är ägnade och nödvändiga för att uppnå det mål att skydda folkhälsan som skall eftersträvas med dem. Om de är det skall dessa bestämmelser anses förenliga med proportionalitetsprincipen, antingen den betraktas självständigt eller som en gräns för eventuella inskränkningar i de ovannämnda grundläggande rättigheterna. Om de inte är det räcker det för att fastställa att de är rättsstridiga utan att det således är nödvändigt med ytterligare bedömningar.

78. Sedan detta fastställts skall jag slutligen kontrollera huruvida skyldigheterna enligt artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4 i direktivet a) är ägnade att fullfölja målet att skydda folkhälsan och b) inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

a) Huruvida de kvantitativa uppgifterna är ägnade att fullfölja det mål att skydda folkhälsan som eftersträvas

79. Klagandena i målen vid de nationella domstolarna anser — och stöds i denna fråga av den spanska regeringen och av Förenade kungarikets regering — att de detaljerade kvantitativa uppgifter som föreskrivs i direktivet inte är ägnade att skydda folkhälsan.

80. Till skillnad från vad som uppgivits i skäl 5 i direktivet bidrar dessa uppgifter enligt klagandena ingalunda till att effektivt spåra förorenade foderråvaror. Att nämna kvantiteten använda foderråvaror utan någon hänvisning till leverantören eller till vilket varuparti de tillhör ger enligt klagandena ingen information till uppfödarna om dessa råvarors ursprung och ger dem således inte möjlighet att fastställa förekomsten av dessa i det förvärvade fodret.

81. Även om dessa uppgifter skulle bidra till möjligheten att spåra förorenade foderråvaror är de ifrågasatta bestämmelserna dock inte ägnade att skydda folkhälsan, eftersom de endast är tillämpliga på tillverkare av foderblandningar avsedda för saluföring och inte också på tillverkare av foder avsett för

eget bruk, det vill säga på de företag som i sin egen anläggning tillverkar foderblandningar för utfodring till sina egna djur. På detta sätt undgår enligt klagandena 65 procent av den totala volymen av dessa produkter de märkningskrav som föreskrivs i direktivet.

”möjlighet att spåra och följa livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur eller ämnen som är avsedda att eller kan förväntas ingå i ett livsmedel eller ett foder genom alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan” (artikel 3.15).

82. Låt mig genast påpeka att den sistnämnda anmärkningen enligt min mening inte kan godtas.

83. Meddelandet av kvantitativa uppgifter — till kunden eller vid märkningen — har endast betydelse när den som tillverkar och den som förvärvat är olika personer. Om den person som utfodrar djuren med fodret även har tillverkat det vet han naturligtvis vad han har använt och i vilka kvantiteter och således även hur han skall bete sig i fall av förorening. Utvidgningen av de ifrågasatt märkningskraven till tillverkare av foder avsett för eget bruk är således fullständigt onödigt och alltså opropotionerlig (eftersom den absolut inte är nödvändig) i förhållande till det syfte att skydda hälsan som eftersträvas med direktivet.

84. När det gäller spårbarheten erinrar jag först och främst om att enligt den definition som fastställts i förordning nr 178/2002, i vilken det fastställs allmänna principer för gemenskapens lagstiftning om livsmedel och foder (artikel 1.2), avses med detta uttryck

85. Enligt denna förordning syftar möjligheten att spåra varor till att sprida ”information ... till konsumenter eller kontrollanter” och till att ”riktade och lämpliga tillbakadraganden” kan vidtas och därigenom förhindra att ”allvarligare störningar än nödvändigt” uppstår när livsmedelssäkerheten inte är i fara (skäl 28).

86. Sedan detta konstaterats noterar jag — tillika med kommissionen — att möjligheten att spåra råvaror som används i foder i huvudsak säkerställs genom angivelsen av dessa råvarors varupartinummer, ett nummer som enligt artikel 1 punkt 1 a i direktiv 2002/2 nu skall framgå av märkningen, vid sidan av de ifrågasatta kvantitativa uppgifterna. I händelse av förorening är det nämligen med hjälp av detta nummer som den enskilda tillverkningen av det foder som innehåller det farliga ämnet kan identifieras och dessutom hänföras till sin tillverkare.

87. Såsom kommissionen och den nederländska och den danska regeringen har påpekat kan dock även kvantitativa uppgifter "hjälpa till att spåra" förorenade foderråvaror (skäl 5)²⁶, och faktiskt göra att förorenade ingredienser kan identifieras *snabbare* och möjliggöra *riktad* destruering av foder som innehåller dem.

88. Såsom den nederländska regeringen med rätta har påpekat ger de kvantitativa uppgifterna uppfödaren och myndigheterna möjlighet att, när det i ett djur eller i ett livsmedel från detta upptäcks ett farligt ämne, snabbt och med en skälig felmarginal identifiera ingrediensen i det foder som innehåller detta ämne och, således, påskynda rekonstruktionen av ämnets väg genom produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan.

89. Om halten av det ämne som upptäckts i djuret är hög kan det skäligen antas att detta ämne finns i ingrediensen eller i någon av de ingredienser som förekommer i fodret i stor mängd. Om tvärtom halten är mycket låg kan det skäligen anses att ämnet i fråga

förekommer i en ingrediens av mindre mängd. Allt detta framgår utan att resultaten av laboratorieanalyser behöver inväntas, utan endast genom att man grundar sig på de uppgifter som märkningen innehåller eller som krävs av tillverkaren.

90. Den danska regeringen har vid förhandlingen visat på ett konkret exempel som tydligt klargör denna typ av hjälp till att spåra.

91. Enligt den danska regeringen framkom vid rutinkontroller i augusti 2004 att mjölk som producerats av en dansk jordbrukare innehöll en alltför hög halt av aflatoxin, vilket är ett cancerframkallande ämne som orsakas av vissa svampar som särskilt utvecklas på spannmål. Märkningen av det foder som utfodrats till denna jordbrukares boskap utvisade en hög andel av italiensk biologisk majs från regleringsåret 2003. Enbart genom att läsa denna märkning kunde de danska myndigheterna fastställa att den förorenade råvaran med största sannolikhet var just den italienska majsen. På grundval endast av denna första kvantitativa uppgift kunde de danska myndigheterna därför vidta lämpliga åtgärder för att kontrollera alla de foderpartier som kom från samma tillverkare, och som hade en lika hög halt av detta spannmål. Om de däremot inte hade haft tillgång till kvantitativa uppgifter skulle myndigheterna ha behövt vänta på resultaten från laboratorieanalyserna och

skulle således ha tvingats skjuta upp de nödvändiga hälsoskyddsåtgärderna eller, mer sannolikt, vidta allmänna försiktighetsåtgärder.

92. Såsom flera parter har påpekat *bidrar* de kvantitativa uppgifterna nämligen även till förverkligandet av ett annat mål som är typiskt för spårbarheten, det vill säga målet att i fall av förorening förhindra allvarligare störningar än nödvändigt för att skydda folkhälsan.

93. Om en tillverkare upptäcker att en foderråvara som denne använt är förorenad av ett farligt ämne, kan han med hjälp av angivelsen av varupartinumret slå larm till de uppfödare som har förvärvat fodret som innehåller detta ämne. Vid denna tidpunkt kan dessa uppfödare och myndigheterna med hjälp av de kvantitativa uppgifterna emellertid fastställa hur mycket av detta ämne som djuren har intagit och följaktligen rangordna de åtgärder som skall vidtas och, där så är möjligt, avstå från att slakta boskap och inte omotiverat dra tillbaka livsmedel.

94. Mot denna bakgrund anser jag mig kunna dra slutsatsen att de kvantitativa uppgifterna *bidrar*, om än i begränsad utsträckning, till spårbarheten på ett effektivt sätt.

95. Jag anser följaktligen att när gemenskapslagstiftaren har bedömt att de detaljerade kvantitativa uppgifterna är ägnade att skydda folkhälsan och följaktligen lagt artikel 152.4 b EG till grund för direktiv 2002/2, särskilt artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4, har denne inte på ett uppenbart felaktigt sätt utövat sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning i frågor om jordbruks- och hälsopolitik.

96. Klagandena i målen vid de nationella domstolarna har emellertid dessutom invänt att till skillnad från de exakta uppgifter som skall lämnas till kunderna enligt artikel 1 punkt 1 b är de kvantitativa uppgifter som skall anges vid märkningen enligt artikel 1 punkt 4 inte alls detaljerade, eftersom de medger en toleransmarginal på 15 procent. Åtminstone dessa är enligt klagandena således inte ägnade att fullfölja det mål som eftersträvas.

97. I detta avseende har den danska regeringen vid förhandlingen hävdad att enligt dess erfarenhet är de uppgifter som skall lämnas vid märkningen, även om de föreskriver en toleransmarginal, lämpliga för att det snabbt och enligt ovan beskrivna former skall kunna fastställas vilka ingredienser som är förorenade i ett foder.

98. Enligt min mening kan man dela denna uppfattning, framför allt vid beaktande av att det är en ungefärlig bedömning som uppfödarna och myndigheterna skall göra och som inte kräver en på grammet exakt angivelse. Enligt vad som framgått av diskussionen vid förhandlingen räcker det nämligen att i samband med denna bedömning fastställa om en ingrediens förekommer i fodret i hög eller låg procentandel, så att det snabbt kan fastställas om det är till denna som den konstaterade höga eller låga föroreningen kan hänföras.

99. Om det emellertid förhåller sig så, det vill säga om — som sagt — redan den flexibla kvantitativa uppgiften räcker för att i begränsad utsträckning bidra till den spårbarhet som eftersträvas med direktivet, måste man då fråga sig huruvida även den ytterligare exakta uppgift som skall lämnas till kunderna verkligen är nödvändig för detta syfte eller huruvida den tvärtom går utöver vad som faktiskt är nödvändigt.

100. Denna bedömning hör dock till frågan om huruvida de ifrågasatta bestämmelserna är nödvändiga och det är således i samband med den frågan som jag nu skall undersöka denna.

b) Huruvida de kvantitativa uppgifterna är nödvändiga

101. Klagandena i målen vid de nationella domstolarna, som i denna fråga stöds av den spanska regeringen och Förenade kungarikets regering, har först och främst påpekat att skyldigheten att lämna uppfödarna detaljerade kvantitativa uppgifter om sammansättningen av fodret orsakar dem allvarlig skada. Genom denna skyldighet tvingas de nämligen att för sina egna kunder avslöja den sammansättning av fodret som de har utarbetat genom att investera ansevärd resurser i vetenskaplig forskning och som de av denna anledning fram till nu har hållit strängt hemliga. Det är endast tack vare denna forskning — som enligt dem omintetgörs genom de aktuella bestämmelserna — som de kan tillhandahålla ett allt effektivare foder och periodvis anpassa dess sammansättning beroende på vilka råvaror som finns tillgängliga på marknaden och på uppfödarnas särskilda krav.

102. Härfter har klagandena, med argument som även de nationella domstolarna har framfört, hävdade att de ifrågavarande åtgärderna går utöver vad som är nödvändigt för att skydda folkhälsan, eftersom

i) de även gäller växtbaserade foderblandningar som, vilket särskilt den italienska

domstolen har påpekat, är uppenbart oskadliga för människors hälsa,

detta i "intervaller", det vill säga inom ett spann med en minimi- och maximigräns.²⁸

ii) det mål som eftersträvas med dem — nämligen att söka undvika att livsmedelskriser såsom krisen kring bovin spongiformencefalopati och dioxinkrisen upprepas — redan säkerställs genom bestämmelserna om förbud att i foder använda förorenade råvaror eller råvaror som i vart fall anses vara olämpliga som djurfoder, såsom animaliskt mjöl (en möjlig smittspridare av bovin spongiformencefalopati) eller produkter med höga dioxinhalter,²⁷

iii) mer allmänt, målet att skydda folkhälsan kan uppnås med mindre restriktiva åtgärder, som exempelvis åtgärden att endast räkna upp foderråvarorna i förhållande till vikten och i fallande ordning, att konfidentiellt lämna kvantitativa uppgifter enbart till kontrollmyndigheterna, eller att lämna dessa uppgifter även till uppfödarna men göra

103. Vid bedömningen av dessa argument noterar jag följande.

104. i) Vad avser påståendet att vegetabiliskt foder är oskadligt instämmer jag i rådets uppfattning när det har hävdats att detta påstående är felaktigt i sak. Många av de främmande ämnena i foder²⁹ har nämligen vegetabiliskt ursprung och återfinns i eller utvecklas just i livsmedel av vegetabiliskt ursprung.

105. I detta avseende har rådet, utan att motsägas av de andra parterna, erinrat om att en av de mest kända riskfaktorerna för foder utgörs av aflatoxiner, som är mycket cancerframkallande och som orsakas av vissa typer av svamp som just utvecklas på vegetabilier, särskilt på spannmål och nötter.

27 — Nevedi har härvidlag hänvisat till följande rättsakter: Rådets beslut 2000/766/EG av den 4 december 2000 om vissa skyddsåtgärder vad gäller transmissibel spongiformencefalopati och utfodring med animaliskt protein (EGT L 306, s. 32), kommissionens förordning (EG) nr 1234/2003 av den 10 juli 2003 om ändring av bilagorna I, IV och XI till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 och förordning (EG) nr 1326/2001 när det gäller transmissibel spongiformencefalopati och foder (EUT L 173, s. 6), rådets direktiv 2001/102/EG av den 27 november 2001 om ändring av rådets direktiv 1999/29/EG om främmande ämnen och produkter i djurfoder (EGT L 6, s. 45), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/32/EG av den 7 maj 2002 om främmande ämnen och produkter i djurfoder — Uttalande från rådet (EGT L 140, s. 10) och kommissionens direktiv 2003/57/EG av den 17 juni 2003 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/32/EG om främmande ämnen i djurfoder (EUT L 151, s. 38).

28 — Under lagstiftningsförfarandet hade rådet föreslagit ett system av denna typ, enligt vilket den som ansvarade för märkningen var skyldig att deklarerat råvarorna i foderblandningarna på grundval av deras andel i viktprocent och i fallande ordning, enligt fem "intervaller" eller "grupper" (första intervallet: > 30%, andra intervallet: > 15–30%, tredje intervallet: > 5–15%, fjärde intervallet: 2–5%, femte intervallet: < 2%). Se gemensam ståndpunkt antagen av rådet den 19 december 2000 (EGT C 36, s. 35).

29 — I detta avseende se kommissionens direktiv 2003/100/EG av den 31 oktober 2003 om ändring av bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/32/EG om främmande ämnen och produkter i djurfoder (EUT L 285, s. 33).

Bland annat är det just dessa toxiner som har givit upphov till den förorening av biologisk majs som inträffade i Danmark under sommaren 2004 (se ovan punkt 91).

106. Mot bakgrund av dessa omständigheter kan det inte med säkerhet slås fast att vegetabiliskt foder med nödvändighet är ofarligt och att en utvidgning av märkningskraven enligt direktiv 2002/2 till att omfatta sådant foder därför är oproportionerligt.

107. ii) Vad avser bestämmelserna om förbud mot användning av potentiellt farliga ämnen i foderblandningar noterar jag att dessa inte konkret kan förhindra att främmande ämnen, om än oavsiktligt, hamnar i foder. Om detta inträffar sägs det, till skillnad från bestämmelserna om märkning, ingenting i dessa bestämmelser om hur en livsmedelskris skall hanteras. I synnerhet bidrar dessa bestämmelser inte till möjligheten att spåra förorenade råvaror, såsom däremot bestämmelserna i artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4 i direktivet gör. De ovannämnda bestämmelserna blir även vid begränsningar i användningen av vissa ämnen i foder således inte överflödiga, utan behåller tvärtom sin specifika nytta.

108. iii) Vad slutligen avser sådana eventuellt mindre restriktiva åtgärder som jag just har nämnt (se ovan punkt 102), erinrar jag först och främst om att lagstiftaren inte är skyldig att tillgripa dem förrän det ges ett val mellan "flera ... åtgärder" som är lika "lämpliga".³⁰

109. Så förhåller det sig först och främst inte när det gäller att endast räkna upp ingredienser i viktprocent och i fallande ordning. Denna uppräknings, som redan föreskrevs i direktiv 90/44 och som lagstiftaren själv ansåg vara otillräcklig (se skäl 4 i direktiv 2002/2, se ovan punkterna 8–10), eftersom den utesluter alla uppgifter av kvantitativ typ, kan nämligen inte bidra till den spårbarhet som de ifrågasatta bestämmelserna däremot medger, och är således inte lämplig för att skydda folkhälsan i samma omfattning som dessa.

110. Att konfidentiellt lämna kvantitativa uppgifter enbart till de offentliga kontrollmyndigheterna möjliggör enligt min mening inte heller en hälsoskyddsnivå som motsvarar den nivå som erhålls genom att information även riktas till uppfödarna. I fall av förorening är det just uppfödarna som kan kontrollera och inom snabbast möjliga tid dra tillbaka förorenade produkter, eftersom

30 — Domen i det ovannämnda målet Schröder, punkt 21. Se även dom av den 12 september 1996 i de förenade målen C-254/94, C-255/94 och C-269/94, Fattoria autonoma tabacchi m.fl. (REG 1996, s. I-4235), punkt 55.

de har direkt tillgång till boskapen. Det är även uppfödarna som omedelbart kan larma kontrollmyndigheterna.

111. Det är enligt min mening således ologiskt och inkonsekvent att, med ambitionen att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå, inte låta den person få uppgifter om foder som föder upp och saluför djuren, och som således är den förste som berörs och är ansvarig för såväl deras säkerhet som för slutkonsumentens säkerhet.

112. Vad slutligen avser möjligheten att använda en deklARATION i "intervaller", det vill säga en deklARATION av ingrediensernas andelar inom ett spann med en minimi- och maximigräns, instämmer jag i rådets uppfattning när det har noterat att det system som har antagits genom artikel 1 punkt 4 i direktivet just är ett system av denna typ och därför inte kan sägas vara oproportionerligt.

113. Enligt den ovannämnda bestämmelsen skall fodertillverkarna vid märkningen ange viktprocenten av de foderråvaror som använts med en toleransmarginal på ± 15 procent. Detta betyder konkret att om en foderblandning innehåller 80 procent korn skall uppgiften därom anges just inom spannet mellan 68 och 92 procent.

114. Med tanke även på tillverkarnas ovan nämnda praxis, att obetydligt men fortlöpande ändra sammansättningen av fodret, utesluter detta enligt min mening möjligheten att den allvarliga skada skulle kunna uppstå som enligt deras uppfattning följer av skyldigheten att avslöja den exakta sammansättningen av deras produkter.

115. Detta gäller däremot inte den ytterligare skyldigheten enligt artikel 1 punkt 1 b, enligt vilken tillverkarna åläggs att ge de kunder som så begär information om den *exakta* kvantitativa sammansättningen av deras foder, vilket således är just den sammansättning som de nationella domstolarna har definierat såsom "väsentlig" för själva existensen av de ifrågakvarande företagen.

116. Enligt min mening är det uppenbart att denna andra skyldighet går utöver vad som är nödvändigt för att skydda folkhälsan.

117. Först och främst föreskrivs denna skyldighet generellt. Fodertillverkarna är tvungna att endast på grundval av en begäran från kunderna, och således även i det fall då det inte föreligger någon risk för förorening, avslöja sina hemliga recept. De skall dess-

utom göra det till sina egna kunder vilka ofta har avancerade jordbruksstrukturer och därför, genom att utnyttja den erhållna informationen, även kan bli potentiella konkurrenter som tillverkar för eget bruk eller till och med för extern saluföring.

118. Härtill kommer att denna skyldighet, såsom jag har påpekat ovan (se punkterna 97–99), till ingen nytta förenas med den mer flexibla skyldigheten enligt artikel 1 punkt 4, vilken redan kan säkerställa det begränsade bidrag till spårbarhet som lagstiftaren eftersträvar. Såsom har framgått ger nämnda bestämmelse, även om det i denna föreskrivs en toleransmarginal på 15 procent, i sig möjlighet att snabbt och ungefärligt identifiera förorenade ingredienser och att med mer riktade åtgärder avlägsna det foder som innehåller dessa ingredienser.

119. Det är därför svårt att se vad, i förhållande till detta syfte, den strängare bestämmelsen i artikel 1 punkt 1 b eftersträvar och kan tillägga. Med hänsyn till att den, för skyddet av folkhälsan, tillför föga i fråga om såväl nya aspekter som ändamålsenlighet, framgår tvärtom de orimliga nackdelar som den kan orsaka fodertillverkarna.

120. Jag anser således att denna bestämmelse skall anses vara uppenbart opropor­tionerlig.

121. Om jag sammanställer den undersökning som hittills gjorts av grunderna avseende den rättsliga grunden och proportiona­liteten anser jag mig nu kunna fastställa följande.

122. När gemenskapslagstiftaren har bedömt att de detaljerade kvantitativa upp­gifterna är ägnade att skydda folkhälsan och följaktligen har lagt artikel 152.4 b EG till grund för direktiv 2002/2, särskilt artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4, har denne inte på ett uppenbart felaktigt sätt utövat sin befo­genhet att företa skönsmässig bedömning i fråga om jordbruks- och hälsopolitik. Efter­som målet att skydda folkhälsan kan efter­strävas enbart genom bestämmelsen om skyldighet att vid märkningen räkna upp de foderråvaror som använts och därvid med en toleransnivå på \pm 15 procent ange deras respektive andel i förhållande till den totala vikten (artikel 1 punkt 4), är den ytterligare bestämmelsen om skyldigheten att på begä­ran av kunden även uppge den exakta andelen för dessa foderråvaror i förhållande till vikten (artikel 1 punkt 1 b) uppenbart opropor­tionerlig och således ogiltig.

3) Försiktighetsprincipen

123. Genom den andra frågans första del i målen C-11/04 och C-12/04 vill den ita-

lienska domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida direktiv 2002/2, i den del det däri föreskrivs en skyldighet att ange *exakta* uppgifter om foderråvaror som förekommer i foderblandningar, strider mot försiktighetsprincipen.

124. Jag har emellertid just dragit slutsatsen att direktiv 2002/2, i den del det däri föreskrivs krav på en *exakt* kvantitativ uppgift, skall förklaras vara ogiltigt på grund av att det strider mot proportionalitetsprincipen. Enligt min mening är det således i princip onödigt att fastställa huruvida direktivet i denna del även strider mot försiktighetsprincipen. För fullständighetens skull skall jag dock även undersöka denna grund för ogiltighet.

125. Enligt den italienska domstolen har den ovannämnda principen åsidosatts, eftersom gemenskapslagstiftaren inte före antagandet av direktivet har gjort någon studie som vetenskapligt visar att exakta kvantitativa uppgifter är ändamålsenliga när det gäller att förebygga livsmedelskriser.

126. I detta avseende erinrar jag inledningsvis om att enligt domstolens rättspraxis tillåter försiktighetsprincipen, "[d]å det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker människors hälsa utsätts för", institutionerna att "vidta skyddsåtgärder utan att behöva vänta på att det fullt ut visas

att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är".³¹

127. Jag erinrar dessutom om att denna princip numera är kodifierad och anges på ett tydligare sätt i artikel 7.1 i förordning nr 178/2002, i vilken det föreskrivs att "[n]är man i *särskilda fall* efter en bedömning av tillgänglig information identifierar möjligheten av skadliga effekter på hälsan, men när det fortfarande föreligger vetenskaplig osäkerhet, får sådana *provisoriska åtgärder för riskhantering* vidtas som är nödvändiga för att säkerställa den höga hälsoskyddsnivå som valts i gemenskapen, i avvaktan på ytterligare vetenskapliga uppgifter för en mer omfattande riskbedömning".³²

128. Såsom rådet med rätta har påpekat och Fratelli Martini slutligen även har medgett är försiktighetsprincipen inte tillämplig i förevarande fall.

129. Direktiv 2002/2 är nämligen ingen specifik provisorisk åtgärd för riskhantering som förbjuder vissa produkter eller metoder vars risker är vetenskapligt osäkra. Det är snarare fråga om en rättsakt med allmän giltighet som i syfte att förbättra skyddsnivån

31 — Dom av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl. (REG 1998, s. I-2211), punkt 63.

32 — Min kursivering.

för folkhälsan (se skälen 4 och 5) harmoniserar kraven på märkning av foder på ett i förhållande till tidigare mer restriktivt sätt.

4) Likabehandlingsprincipen

130. Däremot är den mer allmänna principen, som redan fastställts av domstolen, enligt vilken "gemenskapens lagstiftningsåtgärder ... inte k[an] begränsas till enbart de fall som har bevisats vara vetenskapligt berättigade",³³ tillämplig på detta direktiv. Utveckling som grundas på "vetenskapliga fakta" är nämligen inte "det enda skäl som gemenskapslagstiftaren kan åberopa för att anpassa gemenskapslagstiftningen". Vid utövandet av det utrymme för skönsmässig bedömning som gemenskapslagstiftaren har, särskilt på området för jordbruks- och hälsopolitik, kan denne därför "även beakta andra överväganden"³⁴, såsom till exempel livsmedelssäkerhetens ökade betydelse på ett politiskt och socialt plan, den sociala oro som livsmedelskriser orsakar och konsumenternas följdriktiga misstro mot vissa ekonomiska aktörer och de myndigheter som skall kontrollera dem.

131. Mot bakgrund av ovanstående anser jag därför att försiktighetsprincipen inte är tillämplig i förevarande fall.

132. Genom sin fjärde fråga i mål C-12/04 vill den italienska domstolen få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4 i direktivet strider mot likabehandlingsprincipen genom att det i dessa för fodertillverkare föreskrivs skyldigheter i fråga om märkning som är rigorösare än de skyldigheter som föreskrivs för livsmedelsproducenter.

133. Ferrari Mangimi, som stöds av den spanska regeringen, anser att det i direktivet införts en omotiverad diskriminering av dessa aktörer, eftersom foderföretagen åläggs skyldighet att lämna kvantitativa uppgifter avseende de råvaror som använts, medan någon motsvarande skyldighet inte föreskrivits för livsmedelsproducenterna, vilka vid märkningen endast skall räkna upp de ingredienser som använts, i fallande ordning efter vikt, och ange dem med deras namn eller, i vissa fall, med deras kategori, men utan någon kvantitativ uppgift (artikel 6.5 och 6.6 i direktiv 2000/13³⁵).

33 — Domen av den 12 november 1996 i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet, punkt 39.

34 — Domen i det ovannämnda målet British American Tobacco, punkt 80.

35 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (EGT L 109, s. 29).

134. Enligt domstolens fasta rättspraxis innebär den allmänna likabehandlingsprincipen att "lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling".³⁶ För att fastställa huruvida en eventuell skillnad i behandling ger upphov till en förbjuden diskriminering måste det således kontrolleras huruvida de två jämförda situationerna är lika och, om så är fallet, huruvida det finns sakliga skäl för denna skillnad i behandling.

135. Vad avser den första frågan anser jag mig kunna dela Ferrari Mangimis ståndpunkt, när företaget har hävdat att situationerna för foder för boskap och för livsmedel är jämförbara, eftersom det i båda fallen är fråga om produkter avsedda att direkt eller indirekt konsumeras av människor och som således innebär en potentiell risk för människors hälsa.

136. Denna ståndpunkt är för övrigt enligt min mening överensstämmande med den flera gånger åberopade förordning nr 178/2002, i vilken det med beaktande av

att boskap som utfodras med foder är "livsmedelsproducerande djur" (skäl 7) fastställs de allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftningen som just gäller för både foder och livsmedel.

137. Jag anser dock inte att jag kan instämma i Ferrari Mangimis uppfattning när företaget har hävdat att det inte finns några sakliga skäl för den ifrågavarande skillnaden i behandling.

138. Såsom Europaparlamentet och kommissionen, som i denna fråga stöds av den grekiska regeringen, med rätta har påpekat är det just fodersektorn som har givit upphov till de nyligen inträffade hälsokriserna kring bovin spongiform encefalopati och dioxin och som således kräver större restriktioner och förebyggande åtgärder.

139. Dessutom placerar sig foder, till skillnad från livsmedel, i början av livsmedelskedjan. Medan föroreningen av livsmedel som producerats eller saluförts av ett företag kan äventyra hälsan hos företagets snäva kundkrets, kan följaktligen en kris inom fodersektorn exponentiellt sprida sig till alla

³⁶ — Se, exempelvis, dom av den 29 juni 1995 i mål C-56/94, SCAC (REG 1995, s. I-1769), punkt 27, av den 17 april 1997 i mål C-15/95, EARL de Kerlast (REG 1997, s. I-1961), punkt 35, av den 17 juli 1997 i mål C-354/95, National Farmers' Union m.fl. (REG 1997, s. I-4559), punkt 61, och av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Karlsson m.fl. (REG 2000, s. I-2737), punkt 39.

de djur som intar fodret och därefter till alla produkter som härrör från dessa, med potentiellt skadliga verkningar för ett mycket stort antal slutkonsumenter.

140. Detta leder till att jag anser att det finns sakliga skäl för mer restriktiva bestämmelser för foder och att det i detta fall således inte kan anses vara fråga om diskriminering.

141. Av detta skäl anser jag att bestämmelserna i artikel 1 punkt 1 b och 1 punkt 4 i direktivet inte strider mot likabehandlingsprincipen.

142. Som slutsats av bedömningen av direktivets giltighet föreslår jag därför att domstolen skall fastställa att

— artikel 1 punkt 1 b i direktiv 2002/2 är ogiltig,

— det i övrigt av undersökningen av frågan inte har framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av direktivet.

C — Huruvida direktivet kan tillämpas i avsaknad av en positivlista över råvaror som kan användas i foderblandningar

143. Genom sin tredje fråga i mål C-12/04 vill den italienska domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida tillämpningen av direktiv 2002/2 är beroende av antagandet av en positivlista i vilken de råvaror som kan användas i foder räknas upp med deras specifika namn och huruvida medlemsstaterna, i avsaknad av denna lista, kan införliva direktivet med hjälp av en förteckning över dessa råvaror med de generiska gruppbeteckningar som används vid saluföring.

144. Genom att väcka denna fråga synes den italienska domstolen anse att tillämpningen enligt skäl 10 i direktiv 2002/2 faktiskt är beroende av att en sådan positivlista antas och att avsaknaden av denna lista skulle göra att de nya bestämmelserna objektivt inte kunde tillämpas. Ferrari Mangimi och den spanska regeringen har instämt i denna uppfattning.

145. Den italienska domstolen har dessutom angivit att de italienska myndigheterna, vid införlivandet av skyldigheten enligt direktivet att räkna upp de foderråvaror som anges vid märkningen med deras specifika namn, har givit producenterna möjlighet att använda beteckningarna enligt bilaga VII, del A i lag nr 281/63 och, i fråga om de råvaror som inte omfattas av denna, de beteckningar som

anges i del B i samma bilaga, och som motsvarar de generiska kategorier av råvaror som fastställts i direktiv 91/357, som numera upphävts genom direktiv 2002/2. Ferrari Mangimi har också kommenterat dessa former för införlivande av direktivet med den italienska rättsordningen och ansett att de är oriktiga.

146. I detta avseende skall det inledningsvis erinras om vissa omständigheter som redan angivits i avsnittet om tillämpliga bestämmelser i förslaget till avgörande (se ovan punkterna 8–16).

147. Det har här framgått att kraven för märkning av foderblandningar för boskap ursprungligen harmoniserades genom direktiv 90/44 enligt "ett flexibelt deklARATIONSSYSTEM", på grundval av vilket den som ansvarade för märkningen bland annat kunde välja om han skulle ange de råvaror som använts med deras specifika namn eller med deras generiska gruppbezeichnung (artikel 1 punkt 5).

148. Till följd av krisen kring bovin spongiform encefalopati och dioxin har lagstiftaren genom direktiv 2002/2 föreskrivit strängare bestämmelser enligt vilka det utöver de ovan undersökta kvantitativa uppgifterna krävs att dessa råvaror anges med deras *specifika namn* (artikel 1 punkt 4 om ändring av artikel 5c i direktiv 79/373).

149. I överensstämmelse med denna bestämmelse upphävdes genom direktiv 2002/2 kommissionens direktiv 91/357 om fastställande av *gruppbezeichnungar* för foderråvaror som fick användas vid märkning av foderblandningar (se skäl 12 och artikel 2).³⁷

150. Det skall dessutom erinras om att kommissionen enligt skäl 10 i direktiv 2002/2 anmodades att "[m]ed genomförbarhetsstudien som grund och senast den 31 december 2002 ... lägga fram en rapport för parlamentet och rådet tillsammans med ett lämpligt förslag till upprättande av en positivlista, med beaktande av slutsatserna i denna rapport".

151. Kommissionen efterkom denna begäran och framlade den 24 april 2003 en rapport, i vilken den dock förklarade att upprättandet av en "positivlista", det vill säga "en uttömmande förteckning över råvaror som efter bedömning anses vara oskadliga för djur och människor och som därmed får användas i foder" inte är "det bästa tänkbara sättet att garantera fodersäkerheten". På grundval av detta övervägande beslutade kommissionen att inte lägga fram något förslag i saken.

37 — Kommissionens direktiv 91/357/EEG av den 13 juni 1991 om fastställande av gruppbezeichnungar för råvaror som får användas vid märkning av foderblandningar till andra djur än sällskapsdjur (EGT L 193, s. 34; svensk specialutgåva, område 3, volym 38, s. 61).

152. Sedan detta fastställts vill jag genast påpeka att enligt min mening är införlivandet och tillämpningen av skyldigheten enligt direktivet att nämna de foderråvaror som använts med deras specifika namn inte beroende av sammanställningen av den ovannämnda "positivlistan" och medlemsstaterna kan inte genomföra denna skyldighet genom att tillåta att den ifrågavarande angivelsen sker med hjälp av generiska gruppbeteckningar.

153. Först och främst framgår det, till skillnad från vad den italienska domstolen synes anse och såsom kommissionen med rätta har påpekat, vare sig av bestämmelserna i direktivet eller än mindre av skälen till detta och av kommissionens rapport, att införlivandet eller tillämpningen av direktivet är beroende av att en sådan lista antas.

154. Såsom även Europaparlamentet har påpekat bekräftas detta bokstavliga faktum därefter av en kronologisk undersökning av de skyldigheter som skall iaktas enligt direktivet.

155. Såsom har framgått anmodades kommissionen genom skäl 10, vilket som sådant inte är bindande, att på grundval av en genomförbarhetsstudie senast den 31 december 2002 lägga fram en rapport tillsammans med ett lämpligt förslag i frågan om "listan". I artikel 3.1 fastställdes därefter fristen för

införlivande av direktivet till den 6 mars 2003. De nationella bestämmelserna för genomförande skulle slutligen tillämpas från och med den 6 november 2003.

156. Enligt min mening är det dock ologiskt att anse att lagstiftaren skulle ha föreskrivit att direktivet skulle genomföras senast den 6 mars 2003 men skulle ha gjort tillämpningen av detta beroende av att en ytterligare bestämmelse antogs beträffande vilken, *även om det var möjligt*, lagstiftningsförfarandet skulle ha inletts knappt två månader dessförinnan, och vilken således med största sannolikhet skulle ha dragit ut på tiden långt efter detta datum. Det är med andra ord ologiskt att anse att lagstiftaren själv i en egen rättsakt skulle ha velat föreskriva ett villkor som i praktiken skulle omintetgöra införlivandet och som skulle innebära att det nästan automatiskt är omöjligt att tillämpa rättsakten.

157. Det får i själva verket inte glömmas att direktiv 2002/2, även om det är detaljerat, som sådant endast fastställer en skyldighet att uppnå ett resultat som medlemsstaterna skall uppnå med lämpliga medel och på lämpligt sätt.

158. I detta avseende har det i direktivet fastställts en skyldighet att räkna upp de råvaror som använts i fodret med deras specifika namn. Det ankommer därefter på medlemsstaterna att fastställa på vilket sätt detta bör ske i respektive nationella rättsordningar.

159. Denna uppgift skulle visserligen ha underlättats om det förelegat någon slags gemenskapsrättslig standardisering av de specifika namnen som medlemsstaterna kunde hänvisa till. Såsom kommissionen själv har medgett är denna standardisering, även om den inte med nödvändighet behöver innebära en uttömmande förteckning över de råvaror som kan användas, dock alltfjämt önskvärd för att säkerställa ett mer omfattande skydd för kunderna. Kommissionen skulle därför redan inom ramen för den nya rapport om genomförandet av direktivet som skall läggas fram senast den 6 november 2006 (se artikel 1.6) på nytt kunna överväga huruvida en sådan standardisering är ändamålsenlig.

160. I avsaknad av denna standardisering är det dock medlemsstaterna som skall fastställa vilka medel för införlivande som är mest lämpliga och därvid eventuellt använda de medel som kommissionen har föreslagit i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen (upprättande av nationella icke uttömmande förteckningar eller användning av gällande specifika beteckningar för foderråvaror).

161. I vart fall ankommer det inte på domstolen att ange vilka av dessa medel som är bäst eller som lättast kan genomföras. Det som domstolen däremot utan tvekan kan utesluta är att införlivandet av skyldigheten att ange en specifik beteckning kan ske genom att (såsom den italienska lagstiftaren synes ha gjort) använda en förteckning över

dessa råvaror med de generiska grupp­beteckningar som används vid saluföring, det vill säga med hjälp av ett system som gemenskapslagstiftaren, genom att upphäva direktiv 91/357, uttryckligen har uteslutit.

162. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag att införlivandet och tillämpningen av direktiv 2002/2, särskilt av den skyldighet att räkna upp råvarorna i foderblandningar med deras specifika namn som föreskrivs i artikel 1 punkt 4 i direktivet, inte är beroende av att en lista över de råvaror som kan användas i foder ställs samman.

163. Medlemsstaterna kan inte införliva denna skyldighet genom att använda en förteckning över dessa råvaror med de generiska grupp­beteckningar som används vid saluföring.

D — Huruvida behörigheten att i avvaktan på ett slutligt avgörande besluta att inte tillämpa nationella bestämmelser för genomförande av gemenskapsrättsakter vars giltighet är tveksam kan utvidgas till att omfatta nationella förvaltningsmyndigheter

164. Genom sin andra fråga vill den nederländska domstolen slutligen få klarhet i huruvida förvaltningsmyndigheterna i en

medlemsstat, vilka således säkert inte kan anses vara domstolar i den mening som avses i artikel 234 EG, har behörighet att i avvaktan på ett slutligt avgörande besluta att inte tillämpa nationella bestämmelser för genomförande av gemenskapsrättsliga bestämmelser vars giltighet ifrågasätts, om domstolen i en annan medlemsstat redan har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EG-domstolen för att denna skall ta ställning till dessa bestämmelsers giltighet.

165. Enligt Nevedi bör frågan besvaras jakande. Nevedi har erinrat om att domstolen i domen i målet *Fratelli Costanzo*³⁸ redan har fastställt att de nationella förvaltningsmyndigheterna, i likhet med de nationella domstolarna, skall avstå från att tillämpa de nationella bestämmelser som strider mot direktiv med direkt effekt, och således inte tvinga enskilda att till ingen nytta väcka talan vid domstol. Denna lösning kan enligt Nevedi även överföras på förevarande fall. Även de nationella förvaltningsmyndigheterna bör, om villkoren för detta är uppfyllda, i avvaktan på ett slutligt avgörande kunna besluta att inte tillämpa bestämmelserna om genomförande av gemenskapsrättsliga bestämmelser vars giltighet är tveksam, för att förhindra att enskilda till ingen nytta väcker talan vid domstol med alla de betungande kostnader som det medför.

166. Denna lösning kan enligt min mening emellertid inte godtas.

167. Jag noterar för det första att syftet med skyldigheten för de nationella förvaltningsmyndigheterna att avstå från tillämpning inte ligger i processekonomiska krav, utan i att "de skyldigheter som följer av ... [gemenskapsrättsliga] bestämmelser [med direkt effekt] gäller för alla myndigheter i medlemsstaterna"³⁹, oavsett om dessa är domstolar eller förvaltningsmyndigheter.

168. Frånsett detta anser jag dock att domen i målet *Fratelli Costanzo* inte är relevant för den aktuella frågans lösning. I det målet diskuterades nämligen huruvida de nationella förvaltningsmyndigheterna kunde avstå från att tillämpa nationella bestämmelser som stred mot *gemenskapsrättsliga bestämmelser* som utan tvekan var *giltiga*. Här har däremot frågan ställts huruvida de nationella förvaltningsmyndigheterna i avvaktan på ett slutligt avgörande kan besluta att inte tillämpa nationella bestämmelser om genomförande av gemenskapsrättsliga bestämmelser som *misstänks vara ogiltiga*.

169. Det är således tydligt att de krav på att slå vakt om en fullständig och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten som ligger bakom domen i målet *Fratelli Costanzo* inte föreligger i det aktuella fallet.

38 — Dom av den 22 juni 1989 i mål 103/88, *Fratelli Costanzo* (REG 1989, s. 1839; svensk specialutgåva, volym 10, s. 83).

39 — Domen i det ovannämnda målet *Fratelli Costanzo*, punkt 30.

170. Det är således inte den domen som skall tas som utgångspunkt för att ge den nederländska domstolen svar, utan snarare de domar — som jag nu skall undersöka — i vilka domstolen har tillerkänt de nationella *domstolarna* den behörighet att interimistiskt besluta att inte tillämpa bestämmelser som man nu vill utvidga till att även omfatta förvaltningsmyndigheterna.⁴⁰

171. Såsom den nederländska regeringen och kommissionen med rätta har påpekat framgår det av dessa domar först och främst att det förhållandet att denna behörighet tillerkänns de nationella domstolarna utgör en "moderering" av domstolens ensamrätt att kontrollera lagenligheten av gemenskapsinstitutionernas rättsakter, samt av principen om en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten.⁴¹ Denna behörighet innebär att domstolen i en medlemsstat har möjlighet att provisoriskt kontrollera giltigheten av en gemenskapsrättsakt vilken — för det fall denna domstol beslutar att denna rättsakt inte skall tillämpas — inte skall tillämpas i den staten, om än bara tillfälligt.

172. Såsom den grekiska regeringen och kommissionen har hävdat är denna "moderering" dock motiverad av två krav som båda är grundläggande.

173. Det första kravet är det fullständiga "rättsliga skydd" som enskilda tillerkänns, vilket kräver att "den enskilde ... då vissa förutsättningar är uppfyllda [kan] erhålla ett beslut om uppskov som gör att verkningarna av den [gemenskapsrättsakt vars giltighet han ifrågasätter], i den del de rör honom, kan upphävas tills vidare".⁴²

174. Det andra kravet är "kongruens" inom gemenskapens domstolssystem, särskilt i "systemet för provisoriskt rättsligt skydd", vilket kräver att "[d]et provisoriska rättsliga skydd som enskilda tillförsäkras enligt gemenskapsrätten" inte varierar beroende på om de enskilda direkt ifrågasätter en gemenskapsrättsakt vid domstolen (ett fall i vilket detta skydd uttryckligen föreskrivs i artikel 242 EG) eller om de ifrågasätter dess giltighet vid de nationella domstolarna, och i det sistnämnda fallet beroende på om "det är nationella rättsreglers förenlighet med gemenskapsrätten eller giltigheten av rättsakter inom [gemenskapens sekundärrätt] som sätts i fråga".⁴³

175. Beslutet att inte tillämpa en nationell bestämmelse som antagits med stöd av en gemenskapsrättsakt får, även om det är berättigat på grund av dessa krav, just på grund av att det rör de ovannämnda grund-

40 — Se särskilt dom av den 21 februari 1991 i de förenade målen C-143/88 och C-92/89, Zuckerfabrik (REG 1991, s. I-415; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-19), och av den 9 november 1995 i mål C-465/93, Atlanta m.fl. (REG 1995, s. I-3761).

41 — Domen i det ovannämnda målet Zuckerfabrik, punkt 17, och dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost (REG 1987, s. 4199; svensk specialutgåva, volym 9, s. 233), punkt 19.

42 — Domen i det ovannämnda målet Zuckerfabrik, punkterna 16 och 17.

43 — Domen i det ovannämnda målet Zuckerfabrik, punkterna 18–20.

läggande principerna, fattas av en nationell domstol endast på bestämda villkor. Det är bland annat nödvändigt

- att denna domstol hyser allvarliga tvivel om gemenskapsrättsaktens giltighet och att den, för det fall frågan om den ifrågasatta rättsaktens giltighet ännu inte har hänskjutits till EG-domstolen, direkt vidtar åtgärder för att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande,
- att det föreligger krav på skyndsamhet och att sökanden riskerar att lida allvarlig och irreparabel skada, och
- slutligen att den nationella domstolen tar vederbörlig hänsyn till gemenskapens intressen och där så är nödvändigt kräver att sökanden ställer tillräcklig säkerhet, till exempel borgen eller deposition⁴⁴.

176. Enligt min mening är dock varken de krav eller de villkor som fastställts i den rättspraxis som nämnts ovan tillämpliga när myndigheten i fråga är en förvaltningsmyndighet.

177. I synnerhet föreligger inte det krav att säkerställa kongruensen i gemenskapens domstolssystem som motiverar att även nationella domstolar tillerkänns behörighet att interimistiskt besluta att inte tillämpa bestämmelser. Till skillnad från dessa handlägger förvaltningsmyndigheterna inte — fullständigt opartiskt och oberoende — mål som syftar till att säkerställa att rättigheter av gemenskapsrättsligt ursprung iaktas och under vars handläggning en fråga kan hänskjutas till EG-domstolen. Förvaltningsmyndigheterna ingår således inte i detta system som genom fördraget har baserats på den parallella förekomsten av direkta rättsmedel och av begäran om förhandsavgörande och vars kongruens EG-domstolen har velat skydda genom att till begäran om förhandsavgörande utvidga behörigheten att vidta åtgärder som i bestämmelserna föreskrivs endast för direkt talan.

178. Såsom den nederländska och den italienska regeringen samt kommissionen med rätta har påpekat kan de angivna villkoren för att besluta att inte tillämpa nationella bestämmelser varigenom en gemenskapsrättsakt införlivas dessutom svårigen förenas med dessa myndigheters ställning och behörigheter.

179. Enligt min mening kräver särskilt villkoret att det skall föreligga en allvarlig och irreparabel skada för den enskilde en bedömning av ett utomstående, oberoende och opartiskt organ, som inte kan göras av samma myndighet vilken, såsom i förevarande fall, har fattat beslutet att inte tillämpa bestämmelserna och således även kan ha intresse av att det fortfarande tillämpas.

44 — Domen i det ovannämnda målet Zuckerfabrik, punkterna 22–33.

180. På samma sätt är de åtgärder som skall vidtas för att skydda gemenskapens intressen, särskilt deposition av tillgångar, typiska åtgärder som vidtas av domstolar, som eftersom de inverkar på enskildas personliga rättigheter, vanligen förbehålls domstolarnas behörighet. I avsaknad av åtgärder av denna typ kan dessa intressen inte vederbörligen skyddas och gemenskapen utsätts för oacceptabla risker, även av ekonomisk art.

181. Av ovanstående skäl anser jag därför att förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat inte har behörighet att i avvaktan på ett slutligt avgörande besluta att inte tillämpa nationella bestämmelser för genomförande av gemenskapsrättsliga bestämmelser, vars giltighet ifrågasätts, inte ens om domstolen i en annan medlemsstat redan har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EG-domstolen för att denna skall ta ställning till dessa bestämmelsers giltighet.

V — Förslag till avgörande

182. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

- I målen C-453/03, C-11/04 (första, andra och tredje frågan), C-12/04 (första, andra och fjärde frågan) och C-194/04 (första frågan):

"1) Artikel 1 punkt 1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/2/EG av den 28 januari 2002 om ändring av rådets direktiv 79/373/EEG om avyttring av foderblandningar och om upphävande av kommissionens direktiv 91/357/EEG är ogiltig.

2) I övrigt har det av undersökningen av frågan inte framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/2/EG av den 28 januari 2002 om ändring av rådets direktiv 79/373/EEG om avyttring av foderblandningar och om upphävande av kommissionens direktiv 91/357/EEG.”

— I mål C-12/04 (tredje frågan):

”Införlivandet och tillämpningen av direktiv 2002/2, särskilt av den skyldighet att räkna upp råvarorna i foderblandningar med deras specifika namn som föreskrivs i artikel 1 punkt 4 i direktivet, är inte beroende av att en lista över de råvaror som kan användas i fodret ställs samman.

Medlemsstaterna kan inte införliva denna skyldighet genom att använda en förteckning över dessa råvaror med de generiska gruppbetäckningar som används vid saluföring.”

— I mål C-194/04 (andra frågan):

”Förvaltningsmyndigheterna i en medlemsstat har inte behörighet att i avvaktan på ett slutligt avgörande besluta att inte tillämpa nationella bestämmelser för genomförande av gemenskapsrättsliga bestämmelser, vars giltighet ifrågasätts, inte ens om domstolen i en annan medlemsstat redan har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EG-domstolen för att denna skall ta ställning till dessa bestämmelsers giltighet.”