SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PEDRA CRUZA VILLALÓNA, predstavljeni 18. novembra 2010[1]

Stvarno kazalo

I – Pravni okvir ..... I - 5520

A – Ureditev Unije ..... I - 5520

B – Nacionalna ureditev ..... I - 5523

II – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari ..... I - 5524

III – Vprašanje za predhodno odločanje ..... I - 5526

IV – Uvodne ugotovitve ..... I - 5527

V – Pristojnost države članice za sprejetje predčasne prepovedi predelanih živalskih beljakovin ..... I - 5528

A – Obstoj neprenesene pristojnosti držav članic, da prepovejo uporabo predelanih živalskih beljakovin ..... I - 5528

B – Pristojnost držav članic, da prepovejo uporabo predelanih živalskih beljakovin na podlagi mehanizma zaščite, uvedenega s členom 10 Direktive 90/425, s katerim je dovoljeno sprejetje nacionalnih zaščitnih ukrepov ..... I - 5534

1. Upoštevanje pogojev za sprožitev mehanizma zaščite iz člena 10(1) Direktive 90/425 ..... I - 5535

a) Razlika med državo članico porekla in namembno državo članico ... I - 5535

b) Pogoji za sprejetje zaščitnih ukrepov na podlagi člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425 ..... I - 5536

i) Obstoj nevarnosti ..... I - 5538

1 – Jezik izvirnika: francoščina.

ii) Obstoj nujnosti ..... I - 5539

2. Upoštevanje obveznosti obveščanja o sprejetih ukrepih ..... I - 5541

VI – Pristojnost države članice za sprejetje začasne prepovedi ribje moke in dikalcijevega fosfata ..... I - 5544

VII – Predlog ..... I - 5546

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago predpisov Unije, sprejetih za zmanjšanje tveganja širjenja goveje spongiformne encefalopatije [2], predvsem na pogoje izvajanja Direktive Sveta 90/425/EGS z dne 26. junija 1990 [3], Odločbe Komisije 94/381/ES z dne 27. junija 1994 [4], Odločbe Sveta 2000/766/ES z dne 4. decembra 2000 [5] in Odločbe Komisije 2001/9/ES z dne 29. decembra 2000 [6] v državah članicah v kratkem obdobju od 15. decembra do 30. decembra 2000.

2. Čeprav je težava, ki se pojavlja v tej zadevi, na videz zelo tehnična, se postavlja kočljivo vprašanje na vedno občutljivem področju varovanja zdravja ljudi. Ali lahko država članica določi zgodnejši datum izvajanja ukrepov za zaščito pred BSE in spremeni njihov obseg, ki ga je določila Evropska skupnost?

I – Pravni okvir

A – *Ureditev Unije*

3. Druga uvodna izjava Direktive 90/425 določa:

„ker usklajeno delovanje skupne ureditve trga za živali in proizvode živalskega izvora vključuje odpravo zootehničnih in veterinarskih

2 – V nadaljevanju: BSE.

3 – Direktiva o veterinarskih in zootehničnih pregledih, ki se zaradi vzpostavitve notranjega trga izvajajo v trgovini znotraj Skupnosti z nekaterimi živimi živalmi in proizvodi (UL L 224, str. 29).

4 – Odločba o nekaterih ukrepih zaščite glede goveje spongiformne encefalopatije in krmljenja s krmili, pridobljenimi iz sesalcev (UL L 172, str. 23), kakor je bila spremenjena z Odločbo 1999/129/ES z dne 29. januarja 1999 (UL L 41, str. 14, v nadaljevanju: Odločba 94/381).

5 – Odločba o določenih varstvenih ukrepih pri transmisivnih spongiformnih encefalopatijah in uporabi živalskih beljakovin v prehrani živali (UL L 306, str. 32).

6 – Odločba o ukrepih za nadzor, ki so potrebni za izvajanje Odločbe Sveta 2000/766/ES (UL L 2, str. 32).

ovir pri razvoju trgovine znotraj Skupnosti z zadevnimi živalmi in proizvodi; ker je prost pretok živali in kmetijskih proizvodov s tega vidika temeljna značilnost skupne ureditve trgov in mora omogočiti racionalni razvoj kmetijske proizvodnje in optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov."

Država članica porekla začne nemudoma izvajati kontrolne in previdnostne ukrepe, ki jih predvidevajo pravila Skupnosti, predvsem določanje varovalnih pasov, ki jih predvidevajo ta pravila, ali sprejme vse druge ukrepe, ki se ji zdijo ustrezni.

4. Člen 1, prvi odstavek, Direktive 90/425 določa:

Namembna država članica ali tranzitna država članica, ki je med pregledom iz člena 5 odkrila obstoj ene ali več bolezni ali vzrokov, na katere se nanaša prvi pododstavek, lahko po potrebi sprejme previdnostne ukrepe, ki jih predvidevajo pravila Skupnosti, vključno s karanteno živali.

„Države članice zagotovijo, da se veterinarski pregledi živih živali in proizvodov, zajetih v direktivah, naštetih v Prilogi A, ali pri tistih iz prvega odstavka člena 21, in namenjenih trgovanju, brez poseganja v člen 7 ne izvajajo več na mejah, temveč v skladu s to direktivo."

Do ukrepov, ki jih je treba sprejeti v skladu z odstavkom 4, lahko namembna država članica, če se pojavijo tehtni vzroki, ki vplivajo na javno zdravje in zdravstveno varstvo živali, sprejme vmesne ukrepe zaščite v zvezi z zadevnimi gospodarstvi, centri ali organizacijami ali v primeru živalske kužne bolezni v zvezi z varovalnim pasom, ki ga predvidevajo pravila Skupnosti.

5. Člen 10(1) Direktive 90/425 določa:

O ukrepih, ki jih sprejmejo države članice, se nemudoma uradno obvesti Komisijo in druge države članice."

„Vsaka država članica nemudoma uradno obvesti druge države članice in Komisijo o vsakem izbruhu na svojem ozemlju, poleg izbruha bolezni, na katere se nanaša Direktiva 82/894/EGS, vseh zoonoz, bolezni ali drugih vzrokih, ki lahko pomenijo večjo nevarnost za javno zdravje in zdravstveno varstvo živali.

6. V Prilogi A k Direktivi 90/425 je določen seznam veterinarske in zootehnične zakonodaje, na podlagi katere je mogoče v skladu s členom 1 te direktive opredeliti žive živali in proizvode, ki spadajo na področje njene uporabe.

7. V Prilogi B k tej direktivi z naslovom „Živali in proizvodi, za katere uskladitev ne velja, vendar za trgovino z njimi veljajo pregledi iz te direktive“ so omenjeni „odpadki (patogeni)“.

8. Člen 1(1) in (2) Odločbe 94/381 določa tako:

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

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

9. Člen 2 Odločbe 2000/766 določa:

„1. Države članice prepovejo uporabo predelanih živalskih beljakovin v prehrani rejnih živali, ki so zaprte, pitane ali vzrejene za proizvodnjo živil.

2. Prepoved iz odstavka 1 ne velja za uporabo:

– ribje moke za prehrano drugih živali kot prežvekovalcev ob nadzornih ukrepih, ki se določijo po postopku iz člena 17 Direktive Sveta 89/662/EGS z dne 11. decembra 1989 o veterinarskih pregledih v trgovini znotraj Skupnosti glede na vzpostavitev notranjega trga (UL L 395, str. 13);

[…]

– dikalcijevega fosfata in hidroliziranih proteinov, če se proizvajajo v skladu s pogoji, ki se določijo po postopku iz člena 17 Direktive 89/662/EGS;

[…]“

10. Člen 3(1) te odločbe določa:

„Razen v primerih izjem iz člena 2(2) države članice sprejmejo naslednje ukrepe:

(a) prepovejo dajanje na trg, trgovino, uvoz iz tretjih držav in izvoz v tretje države za predelane živalske beljakovine za

prehrano rejnih živali, ki so zaprte, pitane ali vzrejene za proizvodnjo živil;

„Direktiva 90/425/EGS se uporablja predvsem pri organizaciji in spremljanju pregledov, ki jih opravi namembna država članica, in pri zaščitnih ukrepih, ki jih je treba izvajati."

(b) zagotovijo, da se vse predelane živalske beljakovine za prehrano rejnih živali, ki so zaprte, pitane ali vzrejene za proizvodnjo živil, umaknejo s trga, distribucijskih poti in iz skladišč kmetijskih gospodarstev."

B – *Nacionalna ureditev*

11. Člen 1(1) in (2) Odločbe 2001/9 določa:

13. Člen 2 Začasne uredbe o prepovedi živalskih beljakovin v krmilih za rejne živali [8], sprejete 8. decembra 2000, določa:

„1. Države članice dovolijo uporabo ribje moke za prehrano drugih živali kot prežvekovalcev le pod pogoji, določenimi v Prilogi I.

„1. Z odstopanjem od člena 2 uredbe o prepovedi živalske moke v krmilih so prepovedani proizvodnja, obdelava ali predelava, dobava, sprejemanje, oddaja, prevoz, ponujanje v nakup, nakup ali odtujitev predelanih živalskih beljakovin za prehrano rejnih živali.

2. Države članice dovolijo uporabo dikalcijevega fosfata za prehrano drugih živali kot prežvekovalcev le pod pogoji, določenimi v Prilogi II."

2. Prepoved iz odstavka 1 ne velja za uporabo:

12. Člen 13(1) Direktive Sveta 90/667/EGS z dne 27. novembra 1990 [7] določa:

– ribje moke za prehrano drugih živali kot prežvekovalcev ob nadzornih ukrepih, ki se določijo po postopku iz člena 17 Direktive 89/662/EGS […];

7 – Direktiva o določitvi veterinarskih predpisov za odstranjevanje in predelavo živalskih odpadkov, za njihovo dajanje v promet in za preprečevanje patogenov v krmi živalskega ali ribjega izvora in o spremembah Direktive 90/425/EGS (UL L 363, str. 51).

8 – Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren (*Nederlandse Staatscourant* 2000, št. 239, v nadaljevanju: nacionalna začasna uredba).

– želatine, pridobljene iz neprežvekovalcev, za aditive za ovoje […];

– dikalcijevega fosfata in hidroliziranih beljakovin, če se proizvajata v skladu s pogoji, ki se določijo po postopku iz člena 17 Direktive 89/662/EGS;

– mleka in mlečnih izdelkov."

14. Člen 3 Začasne uredbe določa:

„1. Brez poseganja v člen 2 so od 1. januarja 2001 prepovedani:

(a) prehranjevanje rejnih živali s predelanimi živalskimi beljakovinami;

(b) izvoz predelanih živalskih beljakovin z Nizozemske ali uvoz na Nizozemsko;

(c) uporaba ali skladiščenje predelanih živalskih beljakovin v kmetijskih gospodarstvih, kjer se vzrejajo živali, in v kmetijskih gospodarstvih, v katerih se proizvaja, trguje, skladišči ali naklada živalska krma za prehrano rejnih živali.

2. Prepoved iz odstavka 1(c) do 1. marca 2001 ne velja za posestnike ali lastnike predelanih živalskih beljakovin, ki Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (državni organ za nadzor živine in mesa) prijavijo vrsto, količino in kraj skladiščenja obstoječih predelanih živalskih beljakovin in mu nemudoma sporočijo vsako spremembo vrste, količine in kraja skladiščenja."

15. Začasna uredba je v skladu s členom 4 začela veljati 15. decembra 2000.

II – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

16. Komisija je 27. junija 1994 sprejela Odločbo 94/381, katere glavni cilj je bil prepovedati krmljenje prežvekovalcev z beljakovinami, pridobljenimi iz tkiv sesalcev. Vendar je bilo v členu 1(2) te odločbe državam članicam, v katerih velja sistem, ki omogoča razlikovanje med živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz prežvekovalcev, in živalskimi beljakovinami, ki niso pridobljene iz prežvekovalcev, dovoljeno, da dovolijo krmljenje prežvekovalcev z beljakovinami, pridobljenimi iz živalskih vrst, ki niso prežvekovalci.

17. Ker je znanstveni usmerjevalni odbor ugotovil primere BSE pri živalih, rojenih po začetku veljavnosti Odločbe 94/381, je 27. in 28. novembra 2000 sprejel mnenje, v katerem je bilo prvič omenjeno „tveganje navzkrižne okužbe krme za govedo s krmo za druge živali, ki vsebuje živalske beljakovine, ki so lahko okužene s povzročiteljem BSE“, in priporočil sprejetje novih ukrepov.

18. Svet Evropske unije je 4. decembra 2000 posledično sprejel Odločbo 2000/766, s katero je prepovedal uporabo predelanih živalskih beljakovin v prehrani rejnih živali, ki so zaprte, pitane ali vzrejene za proizvodnjo živil. Ta odločba je morala v skladu s členom 4 začeti veljati 1. januarja 2001 in se uporabljati šest mesecev. To prepoved je spremljalo več izjem, med drugim ena v zvezi z uporabo ribje moke za prehrano drugih živali kot prežvekovalcev in druga v zvezi z uporabo dikalcijevega fosfata. Prepoved je pokrivala dajanje na trg, trgovino, uvoz iz tretjih držav in izvoz v tretje države za predelane živalske beljakovine,[9] dodana pa je bila obveznost umika teh beljakovin s trga, distribucijskih poti in iz skladišč kmetijskih gospodarstev[10].

19. Nizozemski minister za kmetijstvo, naravo in ribištvo je 8. decembra 2000, to je štiri dni pozneje, sprejel nacionalno začasno uredbo. S členom 2(1) navedene uredbe so bili prepovedani proizvodnja, obdelava ali predelava, dobava, sprejemanje, oddaja, prevoz, ponujanje v nakup, nakup ali odtujitev predelanih živalskih beljakovin za prehrano rejnih živali. V členu 2(2) so bile določene izjeme od te prepovedi predvsem za ribjo moko in dikalcijev fosfat, vendar je bila njuna uporaba odvisna od sprejetja nadzornih ukrepov, predvidenih v Odločbi 2000/766.

20. Nizozemska začasna uredba je v skladu s členom 4 začela veljati 15. decembra 2000 oziroma petnajst dni pred začetkom veljavnosti Odločbe 2000/766. Komisija je bila o njej uradno obveščena 10. januarja 2001.

21. Iz obrazložitve nacionalne začasne uredbe izhaja, da je bil namen predčasne uporabe, da se končajo obstoječi in načrtovani proizvodni postopki, da se podjetjem prihranijo stroški in trud, ki bi s tem nastali, če bi bilo

9 – Člen 3(1)(a) Odločbe 2000/766.

10 – Člen 3(1)(b) Odločbe 2000/766.

treba s 1. januarjem 2001 umakniti proizvode, ki bi bili morebiti prodani in predelani.

22. Nazadnje, Komisija je 29. decembra 2000 sprejela Odločbo 2001/9, v kateri je določila pogoje, ki so veljali predvsem za uporabo ribje moke in dikalcijevega fosfata v prehrani živali.

23. Tožene stranke v postopku v glavni stvari, ki so proizvajalke krme, in sicer družbe Denkavit Nederland BV, Cehave Landbouwbelang Voeders BV in Arie Block BV, ali distributerke surovin za krmo, in sicer družba Internationale Handelsmaatschappij „Demeter" BV [11], so izpodbijale veljavnost nacionalne začasne uredbe pred Rechtbank te 's-Gravenhage (Nizozemska). Primarno so trdile, da so jim bile z nacionalno začasno uredbo za obdobje od 15. decembra 2000 do 1. januarja 2001 naložene prepovedi v zvezi s krmo, ki so presegale ukrepe, določene v Odločbi 94/381. Podredno so trdile, da je nacionalna začasna uredba nezakonita, ker jim je za isto obdobje nalagala prepovedi v zvezi z dikalcijevim fosfatom, ribjo moko in krmo, ki ne vsebuje drugih živalskih beljakovin kot dikalcijev fosfat in/ali ribjo moko.

24. Poleg tega želijo dobiti odškodnino za škodo, ki jim je nastala zaradi začetka veljavnosti nacionalne začasne uredbe s tem, ko se je predčasno zmanjšala vrednost njihovih zalog živalskih beljakovin, ki bi jih sicer moralo biti mogoče porabiti med 15. in 31. decembrom 2000.

25. Rechtbank te 's-Gravenhage je ugodilo predlogom, ki so jih primarno navedle tožene stranke v postopku v glavni stvari. Ugotovilo je, da je bil v členu 4 Odločbe 2000/766 kot datum začetka njene veljavnosti določen 1. januar 2001, in iz tega sklepalo, da prepovedi ne bi smele začeti veljati nič prej in nič pozneje kot 1. januarja 2001.

III – Vprašanje za predhodno odločanje

26. V okviru pritožbe, ki jo je Staat der Nederlanden vložila zoper sodbo Rechtbank te 's-Gravenhage, je Gerechtshof 's-Gravenhage (Nizozemska) Sodišču postavilo to vprašanje:

„Ali je treba pravo Skupnosti, zlasti Direktivo 90/425/EGS, Odločbo 94/381/ES in Odločbo 2000/766/ES, razlagati tako, da nasprotuje

11 – V nadaljevanju skupaj: tožene stranke v postopku v glavni stvari.

nacionalni prepovedi, kot je člen 2 začasne uredbe, s katero sta zaradi varstva pred BSE prepovedani proizvodnja in trgovina s predelanimi živalskimi beljakovinami za krmljenje rejnih živali, če je taka nacionalna prepoved

– začela veljati že 15. decembra 2000 (torej pred Odločbo 2000/766/ES) in

– je začasno (vse do sprejetja Odločbe (2001/9/ES) [12] z dne 29. decembra 2000) veljala tudi za ribjo moko in dikalcijev fosfat?“

27. Sodišče je pozvalo tožene stranke v postopku v glavni stvari, vlade držav članic, ki so predložile stališča, Kraljevino Nizozemsko, Zvezno republiko Nemčijo in Kraljevino Švedsko ter Komisijo, naj na obravnavi, ki je bila 7. septembra 2010, odgovorijo na več vprašanj.

12 – Druga alinea vprašanja za predhodno odločanje se nanaša na Odločbo 2000/766, vendar je očitno, da gre za tipkarsko napako in da je v resnici mišljena Odločba 2001/9.

IV – Uvodne ugotovitve

28. Tožene stranke v postopku v glavni stvari menijo, da je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti pritrdilno. Ureditev Unije je treba po njihovem mnenju razlagati tako, da nasprotuje nizozemski nacionalni uredbi ne glede na to, ali gre za predčasno prepoved živalskih beljakovin ali za začasno prepoved ribje moke in dikalcijevega fosfata.

29. Države članice, ki so predložile stališča, nasprotno menijo, da je treba na oba dela vprašanja za predhodno odločanje odgovoriti nikalno. Komisija se strinja s tem mnenjem, vendar predložitvenemu sodišču prepušča, naj preveri, ali je bila nacionalna začasna uredba potrebna in sorazmerna.

30. Zaradi razlogov, ki bodo postali jasni med predstavitvijo teh sklepnih predlogov, menim, da je vprašanje za predhodno odločanje primerno proučiti tako, da se v nacionalni začasni uredbi razlikuje – kot je sicer že uradno storilo predložitveno sodišče – med predčasno prepovedjo predelanih živalskih beljakovin in začasno prepovedjo ribje moke in dikalcijevega fosfata.

V – Pristojnost države članice za sprejetje predčasne prepovedi predelanih živalskih beljakovin

31. Države članice, ki so predložile stališča, in Komisija se strinjajo, da pravo Unije ni nasprotovalo sprejetju nacionalne začasne uredbe, in navajajo dve vrsti premislekov. Po eni strani ureditev Unije ni bila izčrpna in torej ni spreminjala pristojnosti držav članic za sprejetje ukrepov, kot je nacionalna začasna uredba. [13] Po drugi strani je bilo za nacionalno začasno uredbo mogoče šteti, da spada med zaščitne ukrepe iz člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425. [14] Tožene stranke v postopku v glavni stvari po eni strani trdijo, da je bila z Direktivo 90/425 in Odločbo 94/381 izvedena popolna uskladitev, s katero je bila državam članicam odvzeta vsa pristojnost za sprejetje ukrepov, kot je nacionalna začasna uredba. Po drugi strani menijo, da materialni in formalni pogoji, ki so veljali za sprejetje zaščitnih ukrepov v smislu člena 10(1) Direktive 90/425, niso bili izpolnjeni.

32. Takoj je treba povedati, da sprejetje nacionalne začasne uredbe ne more spadati hkrati v oba primera. Zaradi vprašanj, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, moram tako zaporedoma obravnavati dve popolnoma različni vprašanji. Prvo je, ali so države članice, ker področje ni bilo usklajeno v pravu Unije, imele pristojnost za sprejetje ukrepov, kot je nizozemska začasna uredba, na podlagi določb Pogodbe ES, in sicer v času dejanskega stanja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, na podlagi člena 30 ES. [15] Le če je odgovor nikalen, to je, če je bila nacionalna začasna uredba sprejeta na usklajenem področju, se postavlja drugo vprašanje, in sicer ali je za to uredbo mogoče šteti, da je zajeta v določbah člena 10(1) Direktive 90/425.

A – *Obstoj neprenesene pristojnosti držav članic, da prepovejo uporabo predelanih živalskih beljakovin*

33. Kot sem že navedel, tožene stranke v postopku v glavni stvari menijo, da je bila ureditev, ki jo je Evropska unija sprejela na

13 – To stališče zagovarja predvsem švedska vlada, medtem ko ga nizozemska vlada zagovarja podredno. Kot bomo videli v nadaljevanju, tudi Komisija omenja to vprašanje, vendar malenkost drugače.

14 – To stališče zagovarjajo tako Komisija kot vlade držav članic, ki so predložile stališča.

15 – Glede tega glej dvanajsto uvodno izjavo Direktive 90/425, ki določa, da „ker pa morajo zaradi trenutnega stanja usklajenosti in do sprejetja pravil Skupnosti živali in proizvodi, za katere ne veljajo usklajena pravila, izpolnjevati zahteve namembne države, če so slednje v skladu s členom 36 Pogodbe (postal člen 30 ES)“.

področju prehrane živali, izčrpna in da države članice od sprejetja Odločbe 94/381 niso mogle več sprejeti drugih ukrepov, ki niso bili določeni v navedeni odločbi. Ker so bile s to odločbo predelane živalske beljakovine dovoljene za prehrano neprežvekovalcev, države članice tega niso imele pravice prepovedati.

34. Nizozemska in švedska vlada nasprotno trdita, da zadevno področje ni bilo predmet izčrpne uskladitve. Ker je Odločba 94/381 pokrivala le uporabo beljakovin, pridobljenih iz tkiv sesalcev, v prehrani prežvekovalcev, so bile države članice pristojne za sprejetje ukrepov, ki so se nanašali na drug predmet.

35. Tudi Komisija presoja, čeprav na malce drugačen način, da ker je bila z Odločbo 94/381 prepovedana le uporaba beljakovin, pridobljenih iz tkiv sesalcev, v prehrani prežvekovalcev, ni bilo mogoče sklepati, da so bili z njo v celoti usklajeni ukrepi za preprečevanje BSE na ravni Skupnosti. Vendar to stališče zagovarja v okviru premislekov, s katerimi želi dokazati, da je nacionalna začasna uredba zaščitni ukrep v smislu člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425.

36. V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že odločilo, da so bili z Direktivo 90/425 popolnoma usklajeni ukrepi zaščite pred širjenjem bolezni, ki lahko resno ogrozijo zdravje živali ali ljudi, saj so bile natančno opredeljene obveznosti in naloge držav članic in Komisije na tem področju. [16]

37. V zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Portugalski je navedlo, da ima v skladu s členom 10 Direktive 90/425 le Komisija pristojnost za sprejetje potrebnih ukrepov za preprečevanje vsake resne nevarnosti za zdravje živali in ljudi. V navedeni direktivi je bila državam članicam dana le možnost, da sprejmejo previdnostne ukrepe, predvidene v ureditvi Unije, če med pregledom ugotovijo bolezen, ali da, če se pojavijo tehtni razlogi, ki vplivajo na zdravje, sprejmejo strogo omejene zaščitne ukrepe v pričakovanju ukrepov, ki jih mora sprejeti Komisija. Iz tega je sklepalo, da tako vzpostavljen mehanizem zaščite predvsem ni omogočal, da država članica začasno na splošno prepove uvoz živali iz druge države članice.

38. Cilj Direktive 90/425 je bil torej zaradi vzpostavitve notranjega trga zagotoviti prosti pretok živih živali in proizvodov, za katere so

16 – Sodba z dne 26. maja 1993 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-52/92, Recueil, str. I-2961, točki 9 in 19).

veljale direktive, naštete v Prilogi A k navedeni direktivi, tako da so bili v njej popolno in izčrpno, kot izhaja iz zgoraj navedene sodne prakse, organizirani veterinarski in zootehnični pregledi, ki se izvajajo v trgovini znotraj Skupnosti. Mehanizem zaščite, vzpostavljen v členu 10 Direktive 90/425, posledično razrešuje države članice njihove pristojnosti za sprejetje samostojnih prepovedi za živali in proizvode, ki spadajo na področje njene uporabe.

39. V tej zadevi se torej ne postavlja toliko vprašanje, ali je bila uskladitev, izvedena z Direktivo 90/425, popolna, temveč bolj, ali so proizvodi, na katere se je nanašala nacionalna začasna uredba, spadali na področje njene uporabe. Glede tega je treba poudariti, da če je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Portugalski navedlo, da je uskladitev, izvedena na tem področju, popolna, je to storilo, da bi v obravnavani zadevi izključilo uporabo člena 30 ES. Povedano drugače, zadevna uskladitev se je štela za popolno v tem smislu – in po mojem mnenju samo v tem smislu –, da države članice niso mogle več utemeljiti sprejetja prepovedi ali omejevalnih ukrepov zunaj mehanizma zaščite, vzpostavljenega z Direktivo 90/425, za vse živali ali proizvode, za katere je veljala ta direktiva.

40. Treba se je zavedati, da je bil cilj Direktive 90/425, kot je izhajal iz druge uvodne izjave, zagotoviti odpravo zootehničnih in veterinarskih ovir pri razvoju trgovine znotraj Skupnosti z zadevnimi živalmi in proizvodi za zagotovitev usklajenega delovanja skupne ureditve trga. Povedano drugače, liberalizacija trgovine z živalmi in proizvodi je načelo, prepoved te trgovine, zlasti zaradi javnega zdravja, pa je izjema in ne obratno.

41. Posledično je treba ugotoviti, ali so živalske beljakovine, na katere se je nanašala nacionalna začasna uredba, spadale na področje uporabe Direktive 90/425. Če niso spadale nanj, je torej treba priznati, da so države članice imele pravico sprejeti ukrep, kot je navedena uredba, pod pogojem, da je ta ukrep mogoče šteti za utemeljen z vidika člena 30 ES. Če pa so spadale na področje uporabe te direktive, bi bilo torej treba ugotoviti, ali so države članice lahko sprejele ukrep, kot je nacionalna začasna uredba.

42. To vprašanje je pomembno, ker sta bili odločbi 94/381 in 2000/766 sprejeti prav na podlagi člena 10(4) Direktive 90/425, prvo

je sprejela Komisija, drugo Svet. Iz tega je torej mogoče sklepati, da so za obe instituciji živalske beljakovine, ne glede na to, ali so pridobljene iz sesalcev ali nesesalcev, spadale na področje uporabe Direktive 90/425. To tudi jasno izhaja iz stališč Komisije, ki meni, da nacionalna začasna uredba spada med zaščitne ukrepe, ki jih lahko države članice sprejmejo na podlagi člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425. Vendar, kako je v resnici s tem?

43. V resnici je opredelitev področja uporabe Direktive 90/425 dosti težja, kot se zdi na prvi pogled. Glede tega je treba poudariti, da se je lahko Direktiva 90/425 uporabljala le za živali in proizvode, ki so bili predmet usklajenih predpisov [17], naštetih v Prilogi A k tej direktivi. V Prilogi B k Direktivi 90/425 so med živali in proizvode, za katere uskladitev ne velja, vendar za trgovino z njimi veljajo pregledi iz te direktive, vključeni „odpadki (patogeni)". Povedano drugače, tudi če bi bilo treba sklepati, da za proizvode, na katere se nanaša nacionalna začasna uredba, ni mogoče šteti, da spadajo na stvarno področje uporabe Direktive 90/425, bi se bilo treba vprašati še, ali jih je vseeno mogoče obravnavati kot odpadke (patogene), tako da bi spadali na funkcionalno področje uporabe te direktive. Vendar se glede tega najprej postavlja vprašanje, na katere proizvode natančno se je nanašala nacionalna začasna uredba.

44. V Odločbi 94/381 je bila prepovedana le uporaba beljakovin, pridobljenih iz tkiv sesalcev, v prehrani prežvekovalcev. V Odločbi 2000/766 pa je bila prepovedana uporaba vseh predelanih živalskih beljakovin v prehrani vseh rejnih živali, namenjenih proizvodnji živil. Torej je treba sklepati, da je bila z nacionalno začasno uredbo prepoved iz Odločbe 94/381 razširjena na uporabo, po eni strani, beljakovin, pridobljenih iz tkiv sesalcev, v prehrani neprežvekovalcev in, po drugi strani, beljakovin, pridobljenih iz tkiv nesesalcev, v prehrani prežvekovalcev ali neprežvekovalcev.

45. Niti Komisija niti države članice, ki so predložile stališča, niti tožene stranke v postopku v glavni stvari se niso natančno in podrobno opredelile do tega vprašanja. Nazadnje bi bilo torej mogoče sklepati, da so bile predelane živalske beljakovine, na katere sta

17 – Glej dvanajsto uvodno izjavo Direktive 90/425.

se nanašali odločbi 94/381 in 2000/766, vključene na stvarno področje uporabe Direktive 90/425 prav s tema odločbama [18], ne da bi to imelo pravne posledice. Ti odločbi sta namreč postali dokončni, vsekakor pa njune veljavnosti ni nikoli nihče izpodbijal.

46. Dejansko menim, da je obravnavani položaj res spadal na področje uporabe Direktive 90/425, čeprav je to posebno težko jasno in natančno dokazati glede na zapletenost predpisov, ki se lahko uporabljajo za predelane živalske beljakovine, ne glede na to, ali obravnavamo navedene beljakovine kot živalske odpadke ali kot sestavine krme za živali ali pa obravnavamo prepoved, katere predmet so bile te beljakovine v tej zadevi.

47. Najprej, v členu 13 Direktive 90/667, s katerim je bila spremenjena Priloga A k Direktivi 90/425, je bilo določeno, da je treba za zadevne proizvode določiti pravila o veterinarskih pregledih in po potrebi zaščitne ukrepe, določene z Direktivo 90/425. V skladu s členom 1 Direktive 90/667 je bil njen cilj določiti, po eni strani, zahteve v zvezi z zdravstvenim varstvom živali in javnozdravstvenim varstvom, ki bi urejale odstranjevanje in/ali predelavo živalskih odpadkov za uničevanje patogenov, ki jih lahko vsebujejo, ter proizvodnjo krme živalskega izvora po metodah, ki preprečujejo navzočnost morebitnih patogenov v tej krmi, ter, po drugi strani, pravila o dajanju na trg živalskih odpadkov, namenjenih za drugo uporabo kot za prehrano ljudi. V členu 2(1) te direktive so bili živalski odpadki opredeljeni kot „trupi ali deli živali ali rib oziroma proizvodi živalskega izvora, ki niso namenjeni za neposredno prehrano ljudi, razen živalskih iztrebkov in odpadkov iz gospodinjstev“.

48. Dalje, člen 7(2) Direktive Sveta 92/118/EGS z dne 17. decembra 1992 [19] je določal tudi, da se člen 10 Direktive 90/425 uporablja za izdelke, ki jih obravnava ta direktiva, to je za izdelke živalskega izvora, ki, kar zadeva zahteve javnega zdravstva, ki urejajo trgovino in uvoz v Skupnost, niso predmet posebnih

18 – Točko obrazložitve 1 Odločbe 2000/766, v kateri je navedeno, da so „[p]ravila Skupnosti o nadzoru nekaterih predelanih živalskih beljakovin, uporabljenih v prehrani prežvekovalcev, […] začela veljati julija 1994“, je mogoče razumeti v tem smislu.

19 – Direktiva o zahtevah zdravstvenega varstva živali in javnozdravstvenega varstva, ki urejajo trgovino in uvoz v Skupnost za izdelke, ki niso predmet navedenih zahtev, določenih v posebnih pravilih Skupnosti iz Priloge A(I) Direktive 89/662/EGS, glede povzročiteljev bolezni pa v Direktivi 90/425/EGS (UL 1993, L 62, str. 49).

pravil Skupnosti, omenjenih v Prilogi A, poglavje I, k Direktivi 89/662/EGS in, kar zadeva zahteve glede povzročiteljev bolezni, niso predmet Direktive 90/425/EGS. Člen 2(1)(e) Direktive 92/118 poleg tega vsebuje prvo skupnostno opredelitev predelanih živalskih beljakovin, ki so v tem primeru opredeljene kot „živalske beljakovine, obdelane tako, da so primerne za neposredno uporabo kot krmilo ali kot sestavina v krmilih za živali“, ki vključujejo predvsem „ribjo moko“.

49. Nazadnje, treba je poudariti, da med številnimi akti, ki urejajo krmo za živali [20] in izkazujejo naprednejšo uskladitev na tem področju, Odločba Komisije 91/516/EGS z dne 9. septembra 1991 [21] gotovo vsebuje odgovor na vprašanje, ki ga obravnavamo. V tej odločbi je bil namreč določen seznam sestavin, katerih uporaba v krmnih mešanicah je bila prepovedana. Vendar živalske beljakovine, pridobljene iz sesalcev, niso bile navedene na tem seznamu sestavin, katerih uporaba v krmnih mešanicah je bila prepovedana, pred spremembo te odločbe z Odločbo Komisije 97/582/ES z dne 28. julija 1997 [22]. V tej zadnjenavedeni odločbi je prvič omenjena potreba, da se na ta seznam dodajo „[b]eljakovine, ki izvirajo iz tkiva sesalcev in so sestavina krmnih mešanic za prežvekovalce“. V šesti točki obrazložitve te odločbe je glede tega navedeno, da je ta vključitev „iz praktičnih razlogov in zaradi pravne doslednosti“ potrebna prav zaradi prepovedi, ki jo vsebuje Odločba 94/381.

50. Iz zgornjih premislekov izhaja, da do sprejetja Odločbe 2000/766 4. decembra 2000 po mojem mnenju ni bilo mogoče, da država članica v okviru neprenesenih pristojnosti prepove uporabo beljakovin, pridobljenih iz tkiv sesalcev, v prehrani neprežvekovalcev ali uporabo beljakovin, pridobljenih iz tkiv nesesalcev, v prehrani prežvekovalcev ali neprežvekovalcev, vsaj ne zunaj okvira mehanizma zaščite, določenega v členu 10 Direktive 90/425.

20 – Ne da bi bil seznam popoln, lahko na primer naštejem Direktivo Sveta 79/373/EGS z dne 2. aprila 1979 o trženju krmnih mešanic (UL L 86, str. 30) in Direktivo Sveta 96/25/ES z dne 29. aprila 1996 o obtoku posamičnih krmil, ki spreminja direktive 70/524/EGS, 74/63/EGS, 82/471/EGS in 93/74/EGS in razveljavlja Direktivo 77/101/EGS (UL L 125, str. 35).

21 – Odločba o uvedbi seznama sestavin, katerih uporaba v krmnih mešanicah je prepovedana (UL L 281, str. 23).

22 – Odločba o spremembi Odločbe 91/516 (UL L 237, str. 39).

B – *Pristojnost držav članic, da prepovejo uporabo predelanih živalskih beljakovin na podlagi mehanizma zaščite, uvedenega s členom 10 Direktive 90/425, s katerim je dovoljeno sprejetje nacionalnih zaščitnih ukrepov*

51. Ali je vseeno mogoče sklepati, da nacionalna začasna uredba spada med primere iz člena 10(1) Direktive 90/425?

52. Nizozemska, nemška in švedska vlada trdijo, da je nacionalna začasna uredba zaščitni ukrep v smislu člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425 in da izpolnjuje ustrezne pogoje v zvezi s tem. Prvič, BSE pomeni resno nevarnost za zdravje ljudi ali živali, tako da obstajajo tehtni vzroki, ki vplivajo na javno zdravje in zdravstveno varstvo živali. Drugič, Komisija na datum začetka veljavnosti nacionalne začasne uredbe še ni sprejela ukrepov, tako da je bila ta sprejeta v pričakovanju ukrepov, ki jih je bilo treba sprejeti. Tretjič, nacionalna začasna uredba je zaščitni ukrep. Četrtič, Komisija je bila o njej uradno obveščena in zamuda pri tem obveščanju ne vpliva na njeno veljavnost.

53. Komisija meni, da Odločbe 2000/766 ni mogoče razlagati tako, da je državam članicam prepovedovala, da pred 1. januarjem 2000 na podlagi člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425 sprejmejo ukrepe zaščite pred BSE v zvezi s proizvodnjo in trženjem predelanih živalskih beljakovin za prehrano rejnih živali. Okoliščina, da jo je Kraljevina Nizozemska pozno obvestila o ukrepih, ki jih je sprejela v nacionalni začasni uredbi, in tako kršila določbe člena 10(1), peti pododstavek, Direktive 90/425, ne vpliva na pristojnost navedene države članice za sprejetje teh ukrepov. Komisija poleg tega meni, da mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali je bila zadevna ureditev utemeljena in sorazmerna.

54. Države članice morajo v skladu s sodno prakso Sodišča zaščitne ukrepe sprejeti ob spoštovanju ciljev veljavne ureditve Unije in splošnih načel prava Unije, kot je na primer načelo sorazmernosti, ter obveznosti obveščanja, določene v členu 10(1) Direktive 90/425 [23].

23 – Sodba z dne 10. marca 2005 v združenih zadevah Tempelman in van Schaijk (C-96/03 in C-97/03, ZOdl., str. I-1895, točka 52).

55. Torej je treba najprej proučiti, ali je nacionalna začasna uredba izpolnjevala pogoje, določene v členu 10(1) Direktive 90/425, razložene z vidika ciljev, ki jim sledi ta direktiva.

56. Če bo odgovor na to prvo vprašanje pritrdilen, bo treba nato preučiti, ali je bila ta uredba v skladu s splošnimi načeli prava Unije, zlasti z načelom sorazmernosti. Nazadnje se bo treba vprašati o obsegu obveznosti obveščanja, določene v členu 10(1) Direktive 90/425, in o posledicah njenega morebitnega neupoštevanja s strani države članice.

57. Sicer pa je ta tristopenjski pristop Sodišče sprejelo v sodbi Lennox [24], čeprav v drugačnem vrstnem redu.

1. Upoštevanje pogojev za sprožitev mehanizma zaščite iz člena 10(1) Direktive 90/425

58. Najprej je treba pojasniti, da se razprava v bistvu nanaša na vprašanje, ali člen 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425 pokriva začasno uredbo. Le nizozemska vlada se je v stališčih spraševala, ali lahko njena uredba alternativno ali hkrati spada tudi pod člen 10(1), drugi pododstavek, Direktive 90/425.

59. V tej zadevi menim, da nacionalne začasne uredbe ni bilo mogoče sprejeti ob neupoštevanju pogojev, določenih v členu 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425, da pa ni nekoristno na hitro proučiti tako vzpostavljeno razlikovanje med državo članico porekla in namembno državo članico.

a) Razlika med državo članico porekla in namembno državo članico

60. Ta pododstavka, ki uvajata razlikovanje med državo članico porekla, to je državo, iz katere se živali ali proizvodi odpošljejo, in namembno državo članico, to je državo, v katero se živali ali proizvodi odpošljejo, določata možnost, da država članica sprejme nacionalne ukrepe kot država porekla ali namembna država, vendar pod pogoji in v skladu z metodami, ki niso enaki, tako da je navadno treba opredeliti primere, ki spadajo na področje uporabe enega oziroma drugega pododstavka.

24 – Sodba z dne 3. julija 2003 (C-220/01, Recueil, str. I-7091, točke od 71 do 82).

61. Nizozemska vlada je glede tega trdila, da to razlikovanje v tej zadevi ni upoštevno, ker namen nacionalne začasne uredbe ni bil urediti trgovino znotraj Skupnosti, temveč splošneje urediti proizvodnjo in trženje krme za živali. Kraljevina Nizozemska naj bi torej nacionalno začasno ureditev sprejela obenem kot država članica porekla in kot namembna država članica. V vsakem primeru, ker imajo države članice večjo diskrecijsko pravico na podlagi drugega pododstavka člena 10(1) kot na podlagi četrtega pododstavka tega člena, naj bi razlogi, ki utemeljujejo, da ukrepajo kot namembna država članica, *a fortiori* utemeljevali, da ukrepajo kot država članica porekla.

b) Pogoji za sprejetje zaščitnih ukrepov na podlagi člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425

62. Takoj moram poudariti, da se ne morem v celoti strinjati z analizo nizozemske vlade. Nacionalni ukrep bi lahko bil dopusten z vidika člena 10(1), drugi pododstavek, Direktive 90/425 in nedopusten z vidika člena 10(1), četrti pododstavek, te direktive. Razlikovanje se torej lahko izkaže za odločilno za državo članico.

63. Vendar je v tej zadevi razlikovanje dejansko manj pomembno zaradi obsega nacionalne začasne uredbe. Prepoved, ki jo ta vsebuje, je namreč vplivala tako na izvoz kot na uvoz krme ter jo je torej mogoče razlagati kot ukrep, ki ga je država sprejela kot država članica porekla, in kot ukrep, ki ga je ta sprejela kot namembna država članica. S tega stališča je mogoče poleg tega poudariti, da je upoštevanje pogojev za sprejetje zaščitnih ukrepov s strani namembne države članice, določenih v členu 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425, posebej pomembno za izvoznike s sedežem v drugih državah članicah.

64. Država članica mora pri sprejetju ukrepov na podlagi člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425 upoštevati več pogojev. Najprej, v skladu s členom 10(1), prvi pododstavek, Direktive 90/425 je tako ukrepanje mogoče le v primeru „izbruha […] vseh zoonoz, bolezni ali drugih vzrokih, ki lahko pomenijo večjo nevarnost za javno zdravje in zdravstveno varstvo živali“. Nato, člen 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425 dovoljuje, da „namembne države članice“ sprejmejo le „ukrepe zaščite“, ki se lahko nanašajo

le na „zadevn[a] gospodarstv[a], centr[e] ali organizacij[e] ali v primeru živalske kužne bolezni [na] varovalni[…] pas[…], ki ga predvidevajo pravila Skupnosti“, in ki so utemeljeni s „tehtni[mi] vzroki, ki vplivajo na javno zdravje in zdravstveno varstvo živali“. Nazadnje, ti ukrepi naj bi se sprejeli le „[d]o ukrepov, ki jih je treba sprejeti“ v skladu s členom 10(4), navedene direktive.

65. Teh različnih pogojev nedvomno ni mogoče obravnavati kot enako pomembne, seveda pa jih je mogoče razvrstiti v skupine glede na logične povezave, ki obstajajo med njimi. Če poenostavim, bi lahko rekli, da morajo ukrepi, ki jih lahko sprejmejo namembne države članice, temeljiti na dveh ugotovitvah, in sicer na obstoju nevarnosti in na obstoju nujnosti, če ne ukrepajo organi Unije, ter ostati sorazmerni.

66. Ukrepanje namembnih držav članic na podlagi člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425 mora naprej temeljiti na ugotovitvi obstoja tveganja, nevarnosti za zdravje ljudi ali živali. Nato mora imeti naravo zaščitnih ukrepov, torej mora biti odgovor na nujnost, tako da začasno ureja položaj, ki ni urejen na ravni Skupnosti, vendar bi moral biti. Nazadnje mora biti sorazmerno, torej mora ostati v mejah tega, kar je potrebno za uresničitev zasledovanega cilja, ki je omiliti ugotovljeno tveganje v primeru nujnosti.

67. Tak je gotovo pomen pogoja, da se morajo zaščitni ukrepi nanašati le na „zadevn[a] gospodarstv[a], centr[e] ali organizacij[e]“ ali v primeru živalske kužne bolezni na „varovalni[…] pas[…], ki ga predvidevajo pravila Skupnosti“, ki ga ni mogoče povezati niti z ugotovitvijo nevarnosti niti z ugotovitvijo nujnosti.

68. Glede tega je treba ugotoviti, da vprašanja, ali področje uporabe nacionalne začasne uredbe, ki je zajemalo splošno prepoved, ki je vplivala na vse tokove proizvodnje in trženja krme, ni presegalo tega, kar je dovoljeno s členom 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425, niso obravnavale niti Komisija niti države članice, ki so predložile stališča, niti tožene stranke v postopku v glavni stvari. Celo Sodišče se ni nikoli opredelilo do tega vprašanja.

69. Vseeno je mogoče sklepati, da neobstoj razprave o tem nima posledic, ker se priznava, da je nadzor upoštevanja tega pogoja vključen v nadzor sorazmernosti.

i) Obstoj nevarnosti

70. Potreba po obstoju nevarnosti je najprej izražena v pogoju, določenem v členu 10(1), prvi pododstavek, Direktive 90/425, ki se nanaša na „izbruh […] vseh zoonoz, bolezni ali drugih vzrokih, ki lahko pomenijo večjo nevarnost za javno zdravje in zdravstveno varstvo živali“ in ki ga je treba upoštevati tako pri sprejetju zaščitnih ukrepov Skupnosti kot pri sprejetju nacionalnih zaščitnih ukrepov, če prvih ni. Izražena je tudi v pogoju, določenem v členu 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425, da morajo za ukrepanje držav članic obstajati „tehtni vzroki, ki vplivajo na javno zdravje in zdravstveno varstvo živali“.

71. Ta dvojni pogoj je treba v tej zadevi zaradi istih razlogov šteti za izpolnjen.

72. Kot je ugotovila Komisija, je Sodišče razsodilo [25], da je ta pogoj lahko izpolnjen, „če nove informacije pomembno spremenijo dojemanje nevarnosti, ki jo pomeni bolezen“.

73. Kot izhaja iz prvih treh točk obrazložitve Odločbe 2000/766, so bili v tej zadevi ugotovljeni primeri BSE pri živalih, rojenih leta 1995, to je po sprejetju Odločbe 94/381 27. junija 1994, ki je vsebovala prva skupnostna pravila o nadzoru nad predelanimi beljakovinami, pridobljenimi iz sesalcev, uporabljenimi v prehrani prežvekovalcev. Mnenje, ki ga je v tem okviru znanstveni usmerjevalni odbor izdal 27. in 28. novembra 2000 in v katerem je bilo prvič omenjeno „tveganje navzkrižne okužbe krme za govedo s krmo za druge živali, ki vsebuje živalske beljakovine, ki so lahko okužene s povzročiteljem BSE“, je mogoče obravnavati, kot da je pomembno spremenilo dojemanje nevarnosti, ki jo pomeni BSE.

74. Celo sprejetje Odločbe 2000/766, na katero se je nacionalna začasna uredba izrecno sklicevala in katere izvajanje je bilo cilj te uredbe, je torej temeljilo predvsem na ugotovitvi, da je treba s previdnostnim ukrepom začasno prepovedati uporabo vseh živalskih beljakovin v prehrani vseh živali. [26] Mnenje znanstvenega usmerjevalnega odbora, ki je utemeljevalo sprejetje Odločbe 2000/766, je torej lahko utemeljevalo tudi sprejetje

25 – Sodbi z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi (C-157/96, Recueil, str. I-2211, točke od 28 do 32) in v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji (C-180/96, Recueil, str. I-2265, točke od 51 do 53) ter zgoraj navedena sodba Lennox (točka 72).

26 – Točka obrazložitve 6 Odločbe 2000/766.

nacionalne začasne uredbe, kot so v stališčih trdile nizozemska, nemška in švedska vlada ter Komisija.

ii) Obstoj nujnosti

75. Potreba po obstoju nujnosti je izražena v pogoju, da ima ukrepanje namembne države članice po eni strani naravo „zaščite“ in da se po drugi strani sprejme „do ukrepov, ki jih je treba sprejeti“.

76. Ali je mogoče sklepati, da ima nacionalna začasna uredba naravo „zaščite“ in da dejansko sledi cilju zaščite?

77. Sam cilj člena 2 nacionalne začasne uredbe je bil zagotoviti predčasno izvajanje zaščitnih ukrepov, ki jih je sprejel Svet in so zapisani v členu 3 navedene uredbe. Seveda je mogoče sklepati, da je bila ta oblika naglice izraz zaskrbljenosti zaradi nujnosti položaja.

78. Tu je treba ugotoviti, da se mi trditev toženih strank v postopku v glavni stvari, da nacionalna začasna uredba ni sledila cilju varovanja zdravja ljudi ali živali, temveč je sledila popolnoma organizacijskemu cilju, ki je bil končati obstoječi proizvodni proces, ne zdi taka, da bi lahko ovrgla to presojo. Tu ne gre za ugotovitev, ali so cilji, resnični ali prikazani, ki jim sledi država članica, ustrezali zahtevam iz predpisov Unije o obstoju nevarnosti, temveč za ugotovitev obstoja nujnosti za državo članico, da ukrepa. Preizkus, ki ga je treba izvesti glede tega, je torej razmeroma enostaven. Treba je le ugotoviti, ali so ukrepi Skupnosti obstajali.

79. Nasprotno je le težko trditi, da je bila začasna uredba sprejeta „do ukrepov, ki jih je treba sprejeti“, ker so bili ukrepi Skupnosti „sprejeti“ ravno štiri dni prej.

80. Res je, da je Sodišče, ki je moralo odločiti o podobnem vprašanju glede enakovrednih določb Direktive 89/662 [27] v zadevi Eurostock [28], odločilo, da „sprejetja odločbe, ki se ne uporablja takoj, s strani Komisije kot

27 – Člen 9(1), četrti pododstavek, Direktive 89/662 je enak členu 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425. Glede tega je treba poudariti, da ti direktivi vsebujeta podobne določbe, pri čemer Direktiva 90/425 dopolnjuje mehanizem, vzpostavljen z Direktivo 89/662, za žive živali in proizvode, izključene s področja njene uporabe (glej v zvezi s tem trinajsto uvodno izjavo Direktive 89/662).

28 – Sodba z dne 5. decembra 2000 (C-477/98, Recueil, str. I-10695).

takega ni mogoče obravnavati, kot da državi članici prepoveduje, da sama sprejme zaščitne ukrepe na podlagi člena 9(1), četrti pododstavek, Direktive 89/662". Vendar – kot so poudarile tožene stranke v postopku v glavni stvari – se dejansko stanje, ki je bilo predmet zadeve, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Eurostock, v bistveni točki razlikuje od dejanskega stanja, obravnavanega v tej zadevi.

81. V zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Eurostock, je bil začetek veljavnosti ukrepa Skupnosti večkrat preložen in to v skoraj treh letih od njegovega sprejetja. Poleg tega je bil nacionalni ukrep sprejet šele po odložitvi začetka veljavnosti ukrepa Skupnosti. V tej zadevi pa je moral ukrep Skupnosti, sprejet kmalu po ugotovitvi nevarnosti, začeti veljati manj kot en mesec pozneje, kar se je dejansko zgodilo.

82. V vsakem primeru je generalni pravobranilec Mischo v sklepnih predlogih v zadevi Komisija proti Franciji [29] glede istih določb Direktive 89/662 sprejel nasprotno stališče. Ko se sprašuje, ali lahko država članica sprejme nacionalni zaščitni ukrep na podlagi člena 9(1), četrti pododstavek, Direktive 89/662, da bi zaostrila zaščitni ukrep Skupnosti, sprejet na podlagi iste določbe, meni, da ta možnost ni sprejemljiva. Ugotavlja namreč, da „[č]e država članica ni zadovoljna z zaščitnim ukrepom Skupnosti, ga mora izpodbijati pred sodiščem, ki bo odločilo o tem. Država članica ne sme ukrepati enostransko". Čeprav je ta odgovor nedvoumen, položaj, obravnavan v tej zadevi, vseeno ni popolnoma enak položaju, obravnavanemu v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji. Namen nacionalne začasne uredbe ni zaostriti zaščitni ukrep Skupnosti, temveč le, vsaj kar zadeva predčasno prepoved, prehiteti oziroma pospešiti njegovo izvajanje.

83. Sam menim, da v okoliščinah zadeve v postopku v glavni stvari ni mogoče sklepati, da je sprejetje nacionalne začasne uredbe izpolnjevalo pogoje, določene v predpisih Unije, ki so se uporabljali v primeru ugotovitve nujnosti. Če se izrazim natančneje, zdi se mi, da nacionalna začasna uredba ni bila sprejeta „do ukrepov, ki jih je treba sprejeti", temveč je bila sprejeta dolgo po tem, ko so bili ti isti ukrepi „sprejeti", in torej ob neupoštevanju določb člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425, ter da mora sodišče, ki

29 – Točke od 162 do 164 navedenih sklepnih predlogov (sodba z dne 13. decembra 2001, C-1/00, Recueil, str. I-9989).

odloča o sporu o glavni stvari, iz tega izpeljati posledice.

2. Upoštevanje obveznosti obveščanja o sprejetih ukrepih

84. Glede tega je treba poudariti, da je Odločba 2000/766, sprejeta 4. decembra 2000 po mnenju, ki ga je znanstveni usmerjevalni odbor izdal 27. in 28. novembra 2000, začela veljati 1. januarja 2001. Ukrepanje Skupnosti posledično priča o določeni hitrosti. Za primerjavo lahko poudarim, da je bil v členu 1 Odločbe 94/381 za države članice določen 30-dnevni rok od uradnega obvestila o njej, da prepovejo beljakovine, pridobljene iz tkiv sesalcev, v prehrani prežvekovalcev. Nacionalna začasna uredba pa je bila sprejeta 8. decembra 2000, ko so institucije Unije že upoštevale nujnost položaja, vendar je začela veljati šele 15. decembra 2000, ne da bi nizozemska vlada, ki je bila o tem vprašana na obravnavi, navedla razloge za ta časovni zamik.

86. V skladu s členom 10(1), peti pododstavek, Direktive 90/425 države članice o ukrepih, ki jih sprejmejo kot države članice porekla in kot namembne države članice, nemudoma uradno obvestijo Komisijo in druge države članice. V tej zadevi je bila nacionalna začasna uredba sprejeta 8. decembra 2000, Komisija pa je bila o njej uradno obveščena šele 10. januarja 2001. Ali je tak časovni zamik 33 dni mogoče razumno šteti za skladen z Direktivo 90/425? Če je odgovor nikalen, kakšna bi bila lahko kazen za neupoštevanje takega roka? Kaj je treba poleg tega sklepati iz neobstoja vsakršnih informacij o obveščanju drugih držav članic?

87. Komisija ter nizozemska in nemška vlada v bistvu menijo, da čeprav je težko meniti, da je bilo to uradno obvestilo poslano „nemudoma“ v smislu Direktive 90/425, ta zamuda vseeno ne vpliva niti na pristojnost države članice za sprejetje ukrepa, kot je nacionalna začasna uredba, niti na veljavnost te uredbe.

85. Glede na zgornje premisleke ni nepotrebno proučiti pogoj, ki se nanaša na upoštevanje načela sorazmernosti. Nasprotno, da bi koristno odgovoril na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, se mi zdi pomembno navesti nekaj pojasnil o obveznosti obveščanja, določeni v členu 10(1), peti pododstavek, Direktive 90/425.

88. Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Lennox za razumen štelo 16-dnevni zamik. Poleg tega je državo članico, ki jo je zadeval predvsem obravnavani zaščitni ukrep, ki ga

je sprejela druga država članica, vprašalo, ali je bila uradno obveščena o navedenem ukrepu [30]. Nasprotno pa se mu nikoli ni bilo treba opredeliti do morebitne kazni niti do nerazumnega roka niti do neobveščanja drugih držav članic na podlagi te določbe. Seveda je res, da je Sodišče odločilo, da neupoštevanje take zahteve, ki je bila v obravnavani zadevi določena v členu 8(1)(a), tretji pododstavek, Direktive 90/425, ne more postaviti pod vprašaj pristojnosti držav članic, da sprejmejo ukrepe iz teh določb. [31]

89. Očitno ni Sodišče tisto, ki mora odločiti o veljavnosti nacionalne začasne uredbe, temveč so za to pristojna sodišča zadevne države članice. Kvečjemu lahko v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti ugotovi, da je z Direktivo nezdružljivo ravnanje države članice, ki je sprejela zaščitne ukrepe, ne da bi o njih uradno obvestila Komisijo ali druge države članice. S tega stališča je dejstvo, da država članica ni izpolnila obveznosti obveščanja, določene v členu 10(1), peti pododstavek, Direktive 90/425, mogoče povezati z neizpolnitvijo obveznosti obveščanja o ukrepih za prenos direktive in celo z neizpolnitvijo dolžnosti lojalnega sodelovanja, ki je uzakonjena v členu 10 ES.

90. Vendar, ali ta razdelitev pristojnosti med Sodišče in nacionalna sodišča pomeni, da se morebitna kršitev te obveznosti ne kaznuje ali celo, da se Sodišče ne more izreči o tem?

91. Verjetno je treba razlikovati med, po eni strani, neobstojem vsakršnega obveščanja in zamudo pri obveščanju ter, po drugi strani, obveščanjem Komisije in obveščanjem drugih držav članic. Poleg tega je treba to obveznost za presojo njenega pomena in opredelitve posledic njenega morebitnega neupoštevanja obravnavati v njenem okviru.

92. Kot je ugotovila nizozemska vlada, cilj te obveznosti obveščanja ne more biti pridobitev kakršnega koli predhodnega soglasja Komisije ali drugih držav članic, temveč prav nasprotno. To ne spremeni dejstva, da je njen cilj zagotoviti nujno potrebne informacije za poznejše ukrepanje Skupnosti, ki ni nič manj nujno, ker je le z njim lahko učinkovito izvedena potrebna uskladitev med varovanjem javnega zdravja in zdravstvenim varstvom živali na celotnem ozemlju Skupnosti ter prostim pretokom zadevnih živali in proizvodov. To dejansko stanje je sicer izraženo v Odločbi

30 – Zgoraj navedena sodba Lennox (točka 73).

31 – Sodba z dne 8. januarja 2002 v zadevi van den Bor (C-428/99, Recueil, str. I-127, točke od 45 do 47).

2000/766, saj je v njenih točkah obrazložitve omenjen obstoj zaščitnih ukrepov, ki jih sprejmejo države članice.[32] S tega stališča je sporočanje upoštevnih informacij Komisiji prva faza postopka, ki omogoča prehod od nujnega položaja, ki ga previdnostno upravlja država članica, do obvladanega položaja, ki se upravlja skupaj na ravni Skupnosti. To obveščanje tako dopolnjuje ugotovitev nujnosti, ki je pogoj za to, da država članica sprejme zaščitne ukrepe.

93. Sporočanje upoštevnih informacij drugim državam članicam ni nič manj pomembno, ker je njegov namen ravno, da se jih opozori na nevarnost ali tveganje, ki je vzrok nujnega primera. To obveščanje tako dopolnjuje ugotovitev nevarnosti, ki je tudi pogoj za to, da država članica sprejme zaščitne ukrepe.

94. Tu je treba poudariti, da je Kraljevina Nizozemska poslala uradno obvestilo 10. januarja 2001, ko so po eni strani v celoti veljale povezane določbe odločb 2000/766 in 2001/9 in po drugi strani začasna uredba ni več veljala. To obvestilo o sprejetju začasne uredbe, ki je bila posebno pomembna, ker je spremenila stvarno in časovno področje uporabe ukrepov Skupnosti, ki so bili sprejeti, je bilo ne le prepozno, temveč predvsem popolnoma nekoristno.

95. Čeprav Sodišče v postopku za sprejetje predhodne odločbe ne more kaznovati neupoštevanja te posebne obveznosti obveščanja, ki je naložena državam članicam pri izvajanju njihove pristojnosti za sprejetje zaščitnih ukrepov, lahko v teh okoliščinah vseeno vztraja pri njenem pomenu, tako da na primer opozori, da morajo predvsem nacionalna sodišča kaznovati države članice, ki ne upoštevajo svojih skupnostnih obveznosti.

96. Skratka, ne da bi bilo treba proučiti, ali je bila nacionalna začasna uredba v celoti združljiva z načelom sorazmernosti, menim, da Kraljevina Nizozemska ni imela pravice sprejeti takega ukrepa, kot se obravnava v postopku v glavni stvari in ki se nanaša na predčasno prepoved predelanih živalskih beljakovin v prehrani rejnih živali.

32 – Glej točko obrazložitve 4 Odločbe 2000/766.

VI – Pristojnost države članice za sprejetje začasne prepovedi ribje moke in dikalcijevega fosfata

97. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem Sodišču predlaga, naj se izreče o vprašanju, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da je nasprotovalo temu, da se z nacionalno začasno uredbo razširi prepoved, ki jo vključuje, na ribjo moko in dikalcijev fosfat, pri čemer je pojasnjeno, da so bile, po eni strani, v členu 2(2) Odločbe 2000/766 določene izjeme od prepovedi uporabe ribje moke za prehrano drugih živali kot prežvekovalcev in zlasti uporabe dikalcijevega fosfata ter da je bila, po drugi strani, uporaba teh dveh proizvodov podrejena sprejetju ukrepov, ki jih je bilo treba sprejeti po postopku iz člena 17 Direktive 89/662 in ki so bili nazadnje sprejeti z Odločbo 2001/9.

98. Države članice, ki so predložile stališča, in Komisija so to vprašanje za predhodno odločanje, postavljeno Sodišču, obravnavale, ne da bi v nacionalni začasni uredbi razlikovale med predčasno prepovedjo predelanih živalskih beljakovin in začasno prepovedjo ribje moke in dikalcijevega fosfata. Na splošno menijo, da ta ukrepa spadata med zaščitne ukrepe iz člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425.

99. Seveda je zagotovo mogoče proučiti, ali je nacionalna začasna uredba v celoti, ne da bi razlikovali med tema vidikoma, združljiva s pravom Unije. Vendar obstaja zelo jasna razlika med tema vidikoma. Predčasna prepoved predelanih živalskih beljakovin je ustrezala zahtevam iz Odločbe 2000/766, razen kar zadeva datum začetka njene veljavnosti. Začasna prepoved ribje moke in dikalcijevega fosfata pa je bila v nasprotju z zahtevami iz te odločbe.

100. Nizozemska vlada glede tega trdi, da ni mogla predvideti zelo strogih pogojev uporabe ribje moke in dikalcijevega fosfata, ki so bili nazadnje določeni v Odločbi 2001/9, in da je glede na ugotovljena tveganja za javno zdravje tehtanje različnih zadevnih interesov govorilo v prid prepovedi njune uporabe do sprejetja izvedbenih ukrepov.

101. Ta utemeljitev se mi ne zdi prepričljiva.

102. S členom 2 Odločbe 2000/766 sta bili namreč s področja uporabe prepovedi nedvoumno izključeni uporaba ribje moke za

prehrano neprežvekovalcev in uporaba dikalcijevega fosfata na splošno. Seveda je ta izjema nekako postala v resnici učinkovita šele s sprejetjem izvedbenih ukrepov, ki so jo morali spremljati, torej s sprejetjem Odločbe 2001/9 29. decembra 2000 po začetku veljavnosti nacionalne začasne uredbe.

103. Vendar je edini datum, ki je v tej zadevi resnično pomemben, datum izvajanja prepovedi, ki je nujno pogojeval izvajanje izjem od te prepovedi. Tako sta bila v tej zadevi datuma začetka veljavnosti odločb 2000/766 in 2001/9 ista, datum izvajanja prepovedi in izjem od te prepovedi sta se torej ujemala.

104. Uporaba izjem od predčasne prepovedi, določene v nacionalni začasni uredbi, ki se je uporabljala od 15. decembra 2000, je bila odvisna od sprejetja izvedbenih ukrepov, določenih v Odločbi 2000/766. Izjeme v zvezi z uporabo ribje moke v prehrani neprežvekovalcev in uporabo dikalcijevega fosfata se torej od 15. decembra 2000 do 1. januarja 2001 niso uporabljale.

105. Povedano drugače, nacionalna začasna uredba je vsebovala prepoved uporabe ribje moke v prehrani neprežvekovalcev in uporabe dikalcijevega fosfata, medtem ko v predpisih Unije ta uporaba ni bila prepovedana in je bilo jasno navedeno, da ne bo.

106. Tako se zdi ne le, da je bila začasna prepoved uporabe ribje moke v prehrani neprežvekovalcev in uporabe dikalcijevega fosfata predmet istih kritik, kot so bile zgoraj predstavljene glede predčasne prepovedi predelanih živalskih beljakovin, temveč je bila poleg tega, ker je bila v neposrednem nasprotju s pravilom Skupnosti, sprejeta ob neupoštevanju načela sorazmernosti in dolžnosti lojalnosti, naložene državam članicam na podlagi člena 10 ES.

VII – Predlog

107. Nazadnje Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Gerechtshof 's-Gravenhage, odgovori:

„Pravo Unije ter zlasti Direktivo Sveta 90/425/EGS, Odločbo Komisije 94/381/ES in Odločbo Sveta 2000/766/ES je treba razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, kot se obravnava v postopku v glavni stvari, ker spreminja časovno in stvarno področje uporabe prepovedi, določene v Odločbi 2000/766/ES."