ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-Н P. CRUZ VILLALÓN представено на 18 ноември 2010 година[1]

Съдържание

I — Правна рамка ..... I - 5520

А — Правна уредба на Съюза ..... I - 5520

Б — Национална правна уредба ..... I - 5523

II — Факти и главно производство ..... I - 5524

III — Преюдициални въпроси ..... I - 5526

IV — Предварителни бележки ..... I - 5527

V — По компетентността на държавата членка да приема предварителната забрана за преработени животински протеини ..... I - 5528

А — По наличието на остатъчна компетентност на държавите членки да забраняват употребата на преработени животински протеини ..... I - 5528

Б — По компетентността на държавите членки да забраняват употребата на преработени животински протеини въз основа на предпазния механизъм, установен в член 10 от Директива 90/425, позволяващ приемането на национални охранителни мерки ..... I - 5534

1. Спазването на условията за задействане на предпазния механизъм по член 10, параграф 1 от Директива 90/425 ..... I - 5535

а) По разграничението между държава членка на изпращане и държава членка на местоназначение ..... I - 5535

б) По условията за приемане на охранителни мерки на основание член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425 ..... I - 5536

i) Наличието на опасност ..... I - 5538

1 — Език на оригиналния текст: френски.

ii) Наличието на неотложност ..... I - 5539

2. Спазване на задължението за съобщаване на предприетите мерки ... I - 5541

VI — По компетентността на държавата членка да приема временната забрана за рибното брашно и дикалциевия фосфат ..... I - 5544

VII — Заключение ..... I - 5546

1. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на правната уредба на Съюза, приета с оглед на снижаването до минимум на риска от разпространение на спонгиформната енцефалопатия по говедата [2], и по-специално до условията за прилагане от страна на държавите членки за краткия период от 15 до 31 декември 2000 г. на Директива 90/425/ЕИО на Съвета от 26 юни 1990 г. [3] и Решение 94/381/ЕО на Комисията от 27 юни 1994 г. [4], както и на Решение 2000/766/ЕО на Съвета от 4 декември 2000 г. [5] и Решение 2001/9/ЕО на Комисията от 29 декември 2000 г. [6]

2. Поставеният с настоящото дело проблем, макар да изглежда, че е от много техническо естество, повдига деликатен въпрос във винаги чувствителната област на защитата на човешкото здраве. Може ли държава членка да реши да наложи по-ранна дата на прилагане и да измени обхвата на защитни мерки срещу СЕГ, определени от Европейската общност?

I — Правна рамка

А — *Правна уредба на Съюза*

3. Второ съображение от Директива 90/425 гласи:

„като има предвид, че съгласуваната дейност на общите организации на пазара на животни и продуктите от животински произход включва изчезването на ветеринарните и зоотехническите прегради пред

2 — Наричана по-нататък „СЕГ“.

3 — Директива относно ветеринарните и зоотехническите проверки, приложими при търговията в Общността с определени видове живи животни и продукти с оглед завършване изграждането на вътрешния пазар (ОВ L 224, стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 8, стр. 53).

4 — Решение относно някои защитни мерки по отношение на спонгиформната енцефалопатия по говедата и храненето с протеини с произход от бозайници (ОВ L 172, стр. 23), изменено с Решение 1999/129/ЕО от 29 януари 1999 г. (ОВ L 41, стр. 14, наричано по-нататък „Решение 94/381“).

5 — Решение относно някои защитни мерки по отношение на трансмисивните спонгиформни енцефалопатии и хранене на животните с животински протеини (ОВ L 306, стр. 32).

6 — Решение относно контролните мерки, необходими за прилагането на Решение 2000/766 (ОВ L 2, стр. 32).

развитието на [търговията в Общността] с разглежданите животни и продукти; като има предвид, че за тази цел свободното движение на животни и селскостопански продукти представлява основен елемент на общите организации на пазара и трябва да дава възможност за рационално развитие на селскостопанското производство, както и за оптимално използване на производствените фактори“.

4. Член 1, първа алинея от Директива 90/425 предвижда:

„Държавите членки гарантират, че ветеринарните проверки, които трябва да се извършват на живите животни и на продуктите, обхванати от директивите, изброени в приложение А, или на тези, посочени в член 21, [първа алинея], предназначени за търговия, се преустановят по границите, но се извършват в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, без да се засяга член 7.“

5. Член 10, параграф 1 от Директива 90/425 гласи:

„Всяка държава членка незабавно уведомява останалите държави членки и Комисията освен за появата на нейна територия на предвидените в Директива 82/894/ЕИО болести, също и за появата на всякакви зоонози, болест или друга причина, които могат да представляват сериозна заплаха за здравето на животните или за здравето на човека.

Държавата членка на изпращане незабавно въвежда предвидените от общностното законодателство контролни и предпазни мерки, и по-конкретно определя предвидените в него буферни зони или приема всички други мерки, които прецени за подходящи.

Държавата членка на [местоназначение] или на транзит, която по време на посочената в член 5 проверка е установила една от посочените в първа алинея болести или причини, може, ако е необходимо, да вземе предвидените от общностното законодателство предпазни мерки, включително поставянето на животните под карантина.

Докато се вземат мерките в съответствие с параграф 4, държавата членка на местоназначение може, ако има сериозни основания за защита на общественото здраве [или] здравето на животните, да вземе [охранителни] мерки спрямо засегнатите стопанства, центрове или организации, или, в случай на епизоотия, спрямо буферната зона, предвидена в общностното законодателство.

Приетите от държавите членки мерки незабавно се съобщават на Комисията и на останалите държави членки“.

6. В приложение А към Директива 90/425 е съставен списък на ветеринарното и зоотехническото законодателство, позволяващи да се определят, в съответствие с член 1 от нея, живите животни и продуктите, попадащи в приложното ѝ поле.

7. В приложение Б към същата тази директива, озаглавено „Животни и продукти, които не са подчинени на хармонизирани правила, но търговията с които е подчинена на предвидените в настоящата директива проверки“, се упоменават „животински[те] отпадъци, преработени като съставки за храни за животни“.

8. Член 1, параграфи 1 и 2 от Решение 94/381 гласи:

„1. В срок от тридесет дни, следващи уведомяването за настоящото решение, държавите членки забраняват употребата на протеини с произход от тъкани на бозайници за хранене на дребните преживни животни.

2. Въпреки това държавите членки, които са в състояние да въведат прилагането на система, позволяваща да се прави разлика между животинските протеини от дребни преживни животни и такива с произход от непреживни животни, са упълномощени от Комисията, в рамките на процедурата, предвидена в член 17 от Директива 90/425/ЕИО, да позволят хранене на дребни преживни животни с протеини с произход от животински видове, които не са дребни преживни животни“. [неофициален превод]

9. Член 2 от Решение 2000/766 гласи:

„1. Държавите членки забраняват употребата на преработени животински протеини за хранене на стопански животни, които се отглеждат, угояват или развъждат за производство на храни.

2. Предвидената в параграф 1 забрана не се прилага за употребата на:

— рибно брашно за хранене на животни, които не са дребни преживни, съгласно контролни мерки, които следва да се установят в съответствие с процедурата, предвидена в член 17 от Директива 89/662/ЕИО на Съвета от 11 декември 1989 година относно ветеринарните проверки по отношение на търговията вътре в Общността с оглед доизграждането на вътрешния пазар [ОВ L 395, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 7, стр. 202];

[…]

— дикалциев фосфат и хидролизирани протеини, получени в съответствие с условията, които следва да бъдат определени съгласно процедурата, предвидена в член 17 от Директива 89/662/ЕИО;

[…]“. [неофициален превод]

10. Член 3, параграф 1 от същото решение предвижда:

„С изключение на дерогациите, предвидени в член 2, параграф 2, държавите членки:

а) забраняват пускането на пазара, търговията, вноса от трети страни и износа към трети страни на преработени животински протеини за хранене на стопански животни, които се

отглеждат, угояват или развъждат за производството на храни;

б) съблюдават за това всички преработени животински протеини за хранене на стопански животни, които се отглеждат, угояват или развъждат за производство на храни, да бъдат изтеглени от пазара, от дистрибуторските вериги и от намиращите се в стопанствата съоръжения за съхранение". [неофициален превод]

11. Член 1, параграфи 1 и 2 от Решение 2001/9 предвижда:

„1. Държавите членки разрешават употребата на рибно брашно за хранене на животни, които не са дребни преживни, само при условията, определени в приложение I.

2. Държавите членки разрешават употребата на дикалциев фосфат за хранене на животни, които не са дребни преживни, само при условията, определени в приложение II". [неофициален превод]

12. Член 13, параграф 1 от Директива 90/667/ЕИО на Съвета от 27 ноември 1990 г. [7] гласи:

„Директива 90/425/ЕИО се прилага поспециално по отношение на организацията и проследяването на извършените от страна на държавата членка на местоназначение проверки и предпазните мерки, които следва да бъдат приложени". [неофициален превод]

Б — *Национална правна уредба*

13. Член 2 от временната правна уредба относно забраната за животински протеини във всички храни за стопански животни [8], приета на 8 декември 2000 г., предвижда:

„1. Чрез дерогация от член 2 от правната уредба за забрана на месокостните брашна в храните за животни се забраняват приготвянето, обработването, предоставянето, получаването, снабдяването, транспортирането, продажбата, закупуването или преотстъпването на преработени животински протеини за хранене на стопански животни.

2. Параграф 1 не се прилага за следните продукти:

— рибно брашно за хранене на животни, които не са дребни преживни, съгласно контролни мерки, които следва да се установят в съответствие с процедурата, предвидена в член 17 от Директива 89/662/ЕИО [...];

7 — Директива за приемане на здравните правила във връзка с премахването и преработката на животински отпадъци и тяхното пускане на пазара, както и за предотвратяването на патогенни елементи в хранителните продукти от животински и рибен произход, и за изменение на Директива 90/425/ЕИО (ОВ L 363, стр. 51).

8 — Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren (*Nederlandse Staatscourant* 2000, бр. 239, наричана по-нататък „национална временна правна уредба").

— желатин от непреживни животни за глазиране на добавките […];

— дикалциев фосфат и хидролизирани протеини, получени в съответствие с условията, определени съгласно процедурата, предвидена в член 17 от Директива 89/662/ЕИО;

— мляко и млечни продукти“.

14. Член 3 от временната правна уредба гласи:

„1. Без да се засягат разпоредбите на член 2, от 1 януари 2001 г. се забранява:

a) употребата на преработени животински протеини за хранене на стопанските животни;

b) вносът или износът на преработени животински протеини;

c) притежаването или съхранението на преработени животински протеини в стопанствата със стопански животни, както и в предприятията, произвеждащи, пускащи в продажба, складиращи или прехвърлящи храни за стопански животни.

2. До 1 март 2001 г. забраната по параграф 1, буква c) не се отнася до притежателите или собствениците на преработени животински протеини, които отговарят на изискванията на министерството и декларират пред Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Националната служба за инспекция на добитъка и месото) естеството, количеството и местонахождението на притежаваните от тях преработени животински протеини, както и съобщават незабавно на посочената по-горе служба всяка промяна в тяхното естество, количество и местонахождение“.

15. По смисъла на член 4 от временната правна уредба същата влиза в сила на 15 декември 2000 г.

II — Факти и главно производство

16. На 27 юни 1994 г. Комисията приема Решение 94/381, чийто основен предмет е забраната за употреба на протеини с произход от тъкани на бозайници за хранене на дребните преживни животни. Член 1, параграф 2 от това решение все пак позволява на държавите членки, които са в състояние да осигурят прилагането на система, различаваща животинските протеини от дребни преживни животни от такива от непреживни животни, да позволят хранене на дребни преживни животни с протеини с произход от животински видове, които не са дребни преживни животни.

17. След като установява случаи на СЕГ при животни, родени след влизането в сила на Решение 94/381, Научният ръководен комитет издава на 27 и 28 ноември 2000 г. становище, в което за първи път се посочва, че е налице „риск от кръстосано заразяване на храната за говеда от храни, предназначени за други животни, съдържащи животински протеини, които е възможно да бъдат заразени с агента, причинител на СЕГ", и се препоръчва приемането на нови мерки.

18. Вследствие на това на 4 декември 2000 г. Съветът на Европейския съюз приема Решение 2000/766, с което се забранява употребата на преработени животински протеини за хранене на стопански животни, които се отглеждат, угояват или развъждат за производството на храни. Съгласно член 4 от него въпросното решение трябва да влезе в сила на 1 януари 2001 г. и да е приложимо за срок от шест месеца. Тази забрана е съпътствана от редица дерогации, една от които се отнася за употребата на рибно брашно за хранене на животни, които не са дребни преживни, а друга — за употребата на дикалциев фосфат. Забраната обхваща пускането на пазара, търговията, вноса с произход от трети страни и износа към трети страни на преработени животински протеини [9] и е съпътствана от задължение за изтеглянето на последните от пазара, от дистрибуторските вериги и от намиращите се в стопанствата съоръжения за съхранение [10].

19. След четири дни, на 8 декември 2000 г., нидерландският министър на селското стопанство, природата и рибарството приема национална временна правна уредба. С член 2, параграф 1 от въпросната правна уредба се забраняват приготвянето, обработването, предоставянето, получаването, снабдяването, транспортирането, продажбата, закупуването или преотстъпването на преработени животински протеини за хранене на стопански животни. Член 2, параграф 2 от нея предвижда дерогации от тази забрана, по-специално за рибното брашно и дикалциевия фосфат, чието прилагане обаче е подчинено на приемането на контролните мерки, предвидени с Решение 2000/766.

20. В съответствие с член 4 от нидерландската временна правна уредба същата се предвижда да влезе в сила на 15 декември 2000 г., т.е. петнадесет дни преди влизането в сила на Решение 2000/766. За нея е изпратено известие до Комисията на 10 януари 2001 г.

21. От мотивите на националната временна правна уредба е видно, че с предварителното ѝ прилагане се цели да се прекратят съществуващите и планираните процеси на производство, за да могат на предприятията да се спестят разходите и усилията, свързани с нуждата от изтегляне, считано

9 — Член 3, параграф 1, буква а) от Решение 2000/766.

10 — Член 3, параграф 1, буква б) от Решение 2000/766.

от 1 януари 2001 г., на евентуално продадени и произведени продукти.

22. Накрая, на 29 декември 2000 г., Комисията приема Решение 2001/9, определящо условията, на които трябва да отговаря употребата по-специално на рибно брашно и дикалциев фосфат за хранене на животни.

23. Ответниците в главното производство, които са производители на храни за животни, а именно Denkavit Nederland BV, Cehave Landbouwbelang Voeders BV и Arie Block BV, или разпространители на суровини за храни за животни, а именно Internationale Handelsmaatschappij „Demeter" BV [11], оспорват валидността на националната временна правна уредба пред Rechtbank te 's-Gravenhage (Нидерландия). Главното им съображение е, че за периода от 15 декември 2000 г. до 1 януари 2001 г., националната временна правна уредба им е наложила забранителни мерки относно храните за животни, превишаващи мерките, предвидени с Решение 94/381. При условията на евентуалност те поддържат, че националната временна правна уредба е неправомерна, тъй като в рамките на същия този период налага забранителни мерки за дикалциевия фосфат, рибното брашно и храните за животни, които не съдържат други животински протеини, различни от дикалциевия фосфат и/или рибното брашно.

24. Ответниците искат също да получат обезщетение за вреди, които влизането в сила на националната временна правна уредба им е причинило, като преждевременно е намалило стойността на запасите им от животински протеини, които при нормални обстоятелства е трябвало да могат да бъдат използвани между 15 и 31 декември 2000 г.

25. Rechtbank te 's-Gravenhage уважава основните искания на ответниците в главното производство. Като установява, че в член 4 от Решение 2000/766 се предвижда същото да влезе в сила на 1 януари 2001 г., тази юрисдикция заключава, че забранителните мерки трябва да влязат в сила не по-рано и не по-късно, а именно на тази дата.

III — Преюдициални въпроси

26. В рамките на жалбата, подадена от Staat der Nederlanden срещу това решение на Rechtbank te 's-Gravenhage, Gerechtshof 's-Gravenhage (Нидерландия) поставя на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли общностното право, и по-специално Директива 90/425/ЕИО, Решение 94/381/ЕО и Решение 2000/766/ЕО, да се тълкува в смисъл, че забрана съгласно

11 — Наричани по-нататък общо „ответници в главното производство".

националното право като тази по член 2 от временната правна уредба за производството и пускането в продажба на преработени животински протеини за хранене на стопански животни по съображения за защита от СЕГ е несъвместима с посочените разпоредби, когато съгласно националното право

— е влязла в сила на 15 декември 2000 г. (т.е. преди Решение 2000/766/ЕО) и

— временно се е прилагала (до приемането на Решение [2001/9/ЕО] [12] от 29 декември 2000 г.) също и за рибното брашно и дикалциевия фосфат?“.

27. Съдът приканва ответниците в главното производство, внеслите становища правителства на държавите членки Кралство Нидерландия, Федерална република Германия и Кралство Швеция, както и Комисията да отговорят на редица въпроси по време на съдебното заседание, проведено на 7 септември 2010 г.

12 — Във второто тире от преюдициалния въпрос се споменава Решение 2000/766, но е видно, че става въпрос за правописна грешка и че то следва да се чете като Решение 2001/9.

IV — Предварителни бележки

28. Ответниците в главното производство считат, че на преюдициалния въпрос следва да се даде положителен отговор. Според тях правната уредба на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска нидерландската национална правна уредба, независимо дали става въпрос за предварителната забрана за животински протеини или за временната забрана за рибно брашно и дикалциев фосфат.

29. Обратно, държавите членки, внесли становища, считат, че следва да се даде отрицателен отговор на двата аспекта от преюдициалния въпрос. Комисията споделя тази гледна точка, но счита, че запитващата юрисдикция следва да провери дали националната временна правна уредба е била необходима и пропорционална.

30. По причини, които ще бъдат изложени в хода на анализа по-нататък, считам, че е уместно преюдициалният въпрос да се разгледа, като в националната временна правна уредба се направи разграничение — както формално е направила и запитващата юрисдикция — между предварителната забрана за преработени животински протеини и временната забрана за рибно брашно и дикалциев фосфат.

V — По компетентността на държавата членка да приема предварителната забрана за преработени животински протеини

31. Представилите становища държави членки, както и Комисията, считат, че правото на Съюза допуска приемането на националната временна правна уредба, като изтъкват две групи съображения. Съгласно първата група съображения правната уредба на Съюза не е изчерпателна и следователно не засяга компетентността на държавите членки да приемат мерки като националната временна правна уредба [13]. Съгласно втората група съображения националната временна правна уредба може да се счита като произтичаща от охранителните мерки, предвидени в член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425 [14]. Ответниците в главното производство изтъкват, от една страна, че с Директива 90/425 и Решение 94/381 се извършва цялостно хармонизиране, лишаващо държавите членки от всякаква компетентност да приемат мерки като националната временна правна уредба. От друга страна, те считат, че материално- и процесуалноправните предпоставки, на които е било подчинено приемането на охранителни мерки по смисъла на член 10, параграф 1 от Директива 90/425, не са били изпълнени.

32. В самото начало трябва да се отбележи, че приемането на националната временна правна уредба не може да попада едновременно в тези две хипотези. Отправеното от запитващата юрисдикция запитване ме кара да разгледам последователно два въпроса, които по своето естество са коренно различни. Първият се състои в това да се установи дали, в случай че правото на Съюза в тази област не е било хармонизирано, държавите членки разполагат с компетентност да приемат мерки, като нидерландската временна правна уредба, по смисъла на разпоредбите на Договора за ЕО, и по-специално, към датата на въпросните факти в главното производство, на член 30 ЕО [15]. Само при отрицателен отговор, т.е. при хипотезата, при която националната временна правна уредба е приета в хармонизирана област, следва да се постави вторият въпрос, състоящ се в това да се установи дали тя може да се счита за попадаща в приложното поле на разпоредбите на член 10, параграф 1 от Директива 90/425.

А — *По наличието на остатъчна компетентност на държавите членки да забраняват употребата на преработени животински протеини*

33. Както вече посочих, ответниците в главното производство считат, че приетата от Европейския съюз правна уредба в

13 — Тази позиция е защитавана главно от шведското правителство, като нидерландското правителство я защитава при условията на евентуалност. Както ще стане ясно по-нататък, Комисията също изтъква този въпрос, но с известен нюанс.

14 — Тази гледна точка е защитавана както от Комисията, така и от правителствата на държавите членки, внесли становища.

15 — Вж. в това отношение съображение 12 от Директива 90/425, в което се уточнява, че „при настоящото състояние на [хармонизиране] и в очакване на общностни правила следва за животните и продуктите, които не са били обект на [хармонизирани] правила, да се запазят изискванията на [държавата на местоназначение], доколкото те съответстват на член 36 от Договора [понастоящем член 30 ЕО]“.

областта на хранене на животни е изчерпателна и че считано от датата на приемане на Решение 94/381 държавите членки не могат повече да приемат мерки, различни от предвидените в споменатото решение. Тъй като с въпросното решение се разрешавала употребата на преработени животински протеини за хранене на непреживни животни, държавите членки не били компетентни да ги забраняват.

34. Обратно, нидерландското и шведското правителство изтъкват, че разглежданата област не е предмет на изчерпателно хармонизиране. Тъй като Решение 94/381 обхващало единствено употребата на протеини с произход от тъкани на бозайници за хранене на дребните преживни животни, държавите членки били компетентни да приемат мерки, които имат друг предмет.

35. Комисията също счита, макар и в по-различен аспект, че доколкото с Решение 94/381 се забранява единствено употребата на протеини с произход от тъкани на бозайници за хранене на дребните преживни животни, не може да се счита, че с него се извършва цялостно хармонизиране на мерките за борба със СЕГ на общностно равнище. Тази гледна точка обаче се защитава в рамките на доводите, с които се цели да се докаже, че националната временна правна уредба представлява охранителна мярка по смисъла на член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425.

36. В това отношение е уместно да се напомни, че Съдът вече е приел, че с Директива 90/425 се извършва цялостно хармонизиране на предпазните мерки срещу разпространението на болести, които по своето естество представляват сериозна заплаха за животните или за човешкото здраве, като определя точно съответните задължения и функции на държавите членки и на Комисията в тази област [16].

37. В посоченото по-горе Решение по дело Комисия/Португалия Съдът счита, че в съответствие с член 10 от Директива 90/425 само Комисията има правомощие да приема необходимите мерки за справянето с всякаква сериозна опасност за животните и човешкото здраве. Въпросната директива предоставя на държавите членки единствено възможността да предприемат превантивни мерки, предвидени от правната уредба на Съюза, ако по време на проверка установят наличието на болест, или поради сериозни доводи за защита на здравето да предприемат стриктно ограничени охранителни мерки, докато очакват онези, които Комисията следва да предприеме. От това Съдът заключава, че така установеният предпазен механизъм не позволява по-специално държава членка временно да въведе обща забрана на вноса на животни с произход от друга държава членка.

38. Целта на Директива 90/425 следователно е да гарантира, с оглед на доизграждането на вътрешния пазар, свободното движение на живите животни и на

16 — Решение от 26 май 1993 г. по дело Комисия/Португалия (C-52/92, Recueil, стр. I-2961, точки 9 и 19).

продуктите, обхванати от директивите, изброени в приложение А към нея, като видно от посочената по-горе съдебна практика организира цялостно и изчерпателно ветеринарните и зоотехническите проверки, приложими по отношение на търговията в Общността. Предпазният механизъм, установен в член 10 от Директива 90/425, следователно лишава държавите членки от тяхната компетентност да приемат самостоятелно забранителни мерки за животните и продуктите, попадащи в нейното приложно поле.

39. Въпросът, който в конкретния случай се поставя, е да се установи не толкова дали извършеното с Директива 90/425 хармонизиране е цялостно, а по-скоро дали продуктите, предвидени в националната временна правна уредба, попадат в приложното ѝ поле. В това отношение трябва да се подчертае, че макар в посоченото по-горе Решение по дело Комисия/Португалия Съдът да обръща внимание, че извършеното в разглежданата област хармонизиране е цялостно, той прави това именно с цел да изключи за конкретния случай приложимостта на член 30 ЕО. С други думи, въпросното хармонизиране се счита за цялостно в смисъл (и то според мен само в този смисъл), че държавите членки не могат повече да обосновават приемането на забрани или ограничителни мерки извън предпазния механизъм, установен с Директива 90/425 за всички животни или продукти, обхванати от нея.

40. В никакъв случай не трябва да се забравя, че предметът на Директива 90/425, както произтича от второ съображение от нея, е да осигури изчезването на ветеринарните и зоотехническите прегради пред развитието на търговията в Общността с разглежданите животни и продукти с животински произход с цел да гарантира хармоничното функциониране на общата организация на пазара. С други думи, именно либерализацията на търговията с животни и продукти съставлява принципа, а забраната на тази търговия, по-специално по причини, свързани с общественото здраве, представлява изключението, а не обратно.

41. Следователно е уместно да се установи дали животинските протеини, визирани в националната временна правна уредба, попадат в приложното поле на Директива 90/425. Ако те не попадат в него, тогава трябва да се допусне, че държавите членки са имали правомощията да приемат мярка като споменатата правна уредба, при условие че тя може да се счете за обоснована с оглед на член 30 ЕО. Ако те попадат в приложното поле на тази директива, тогава следва да се установи дали държавите членки са могли да приемат мярка като националната временна правна уредба.

42. Този въпрос е от значение, доколкото Решения 94/381 и 2000/766 са приети именно на основание член 10, параграф 4 от Директива 90/425, като първото е прието от Комисията, а второто — от Съвета.

Следователно може да се заключи, че според двете институции животинските протеини, независимо дали са с произход от бозайници или не, попадат в приложното поле на Директива 90/425. Това се вижда ясно и от становището на Комисията, която счита, че националната временна правна уредба спада към охранителните мерки, които могат да бъдат приети от държавите членки в приложение на член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425. И все пак как точно следва да се разбира това?

43. В действителност определянето на приложното поле на Директива 90/425 е доста по-трудно, отколкото изглежда на пръв поглед. В това отношение трябва да се подчертае фактът, че Директива 90/425 се прилага само за животни и продукти, които са предмет на хармонизирани разпоредби [17], изброени в приложение А към нея. Приложение Б към Директива 90/425 обаче включва — сред животните и продуктите, които не са предмет на хармонизиране, но чиято търговия подлежи на проверки, предвидени от същата тази директива — „животински[те] отпадъци, преработени като съставки за храни за животни". С други думи, дори да трябва да се заключи, че визираните в националната временна правна уредба продукти не могат да се считат за попадащи в материалното приложното поле на Директива 90/425, трябва да се разгледа и въпросът дали при все това те могат да се считат за преработени животински отпадъци като съставки за храни за животни и по този начин да попаднат във функционалното приложно поле на същата тази директива. Първият въпрос, който следва да се постави в това отношение, обаче е да се установи кои точно са продуктите, за които се отнася националната временна правна уредба.

44. С Решение 94/381 се забранява единствено употребата на протеини с произход от тъкани на бозайници за хранене на дребните преживни животни. Колкото до Решение 2000/766, то забранява употребата на всички преработени животински протеини за хранене на всички стопански животни, предназначени за производството на храни. Трябва следователно да се счита, че националната временна правна уредба разширява забраната с Решение 94/381 за употреба, от една страна, на протеини с произход от тъкани на бозайници за хранене на непреживни животни, и от друга страна, на протеини с произход от тъкани на животни, които не са бозайници, за хранене на дребните преживни или непреживни животни.

45. Нито Комисията, нито внеслите становища държави членки, нито ответниците в главното производство са се произнесли точно и подробно по този аспект. Поради това в крайна сметка може да се счита, че преработените животински протеини, предвидени в Решения 94/381 и 2000/766, са включени в материалното приложно поле на Директива 90/425 именно от тези

17 — Вж. дванадесето съображение на Директива 90/425.

две решения [18], без това да води до пораждането на правни последици. Тези две решения всъщност са станали окончателни и във всеки случай валидността им не е оспорвана в нито един момент от когото и да било.

46. В действителност според мен разглежданото положение попада в приложното поле на Директива 90/425, въпреки че това е особено трудно да се установи по ясен и точен начин, като се има предвид сложността на правната уредба, която може да се приложи по отношение на преработените животински протеини, както ако въпросните протеини се разглеждат като животински отпадъци или като съставки на храни за животни, така и ако се разглежда забраната, на която подлежат в конкретния случай.

47. Най-напред, член 13 от Директива 90/667, с който се изменя приложение А към Директива 90/425, предвижда, че въпросните продукти следва да бъдат подложени на разпоредбите за ветеринарни проверки и евентуално на предпазните мерки, установени с Директива 90/425. Съгласно член 1 от Директива 90/667 целта на същата е да установи, от една страна, санитарни и здравни разпоредби, с които се урежда премахването и/или преработката на животински отпадъци с оглед на унищожаването на патогенни елементи, които е възможно да съдържат, както и производството на храни за животни от животински произход съгласно методите, целящи да предотвратят наличието на евентуални патогенни елементи в тези храни, и от друга страна, разпоредби за пускане на пазара на животински отпадъци, предназначени за употреба, различна от консумацията от човека. Член 2, точка 1 от тази директива определя животинските отпадъци като „животински или рибни трупове или части, или продукти от животински произход, които не са предназначени за пряка консумация от човека, с изключение на животински изпражнения или кухненски отпадъци“ [неофициален превод].

48. По-нататък, член 7, параграф 2 от Директива 92/118/ЕИО на Съвета от 17 декември 1992 година [19] предвижда също, че член 10 от Директива 90/425 се прилага и за предвидените в нея продукти, т.е. за необхванатите продукти от животински произход, по отношение на санитарните условия, уреждащи търговията и вноса в Общността, и за специфичните

18 — Съображение 1 от Решение 2000/766, според което „общностните норми в областта на проверката на някои преработени животински протеини, използвани за хранене на дребните преживни животни, влизат в сила през юли 1994 г.“ [неофициален превод], може да се разглежда в този смисъл.

19 — Директива за определяне на ветеринарно-санитарните и здравните изисквания относно търговията и вноса в Общността на продукти, които не са подчинени по отношение на посочените изисквания на специалните правила на Общността, посочени в глава I от приложение А към Директива 89/662/ЕИО и по отношение на патогените на Директива 90/425/ЕИО (ОВ L 62, 1993 г., стр. 49; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 12, стр. 132).

общностни разпоредби, предвидени в глава I от приложение А към Директива 89/662, а по отношение на патогенните елементи — от Директива 90/425. В член 2, параграф 1, буква д) от Директива 92/118 е формулирано първото общностно определение за преработени животински протеини, предназначени за хранене на животни, в конкретния случай като „животински протеин, който е обработен така, че да стане пригоден за пряка употреба като храна или като съставка в храна за животни“, включвайки по-специално „[рибното брашно]“.

49. Накрая, следва да се отбележи, че сред множеството актове, уреждащи храните за животни [20] и свидетелстващи за извършеното в областта хармонизиране, Решение 91/516/ЕИО на Комисията от 9 септември 1991 година [21] несъмнено предоставя елемент от отговора на разглеждания от мен въпрос. В действителност това решение въвежда списък на съставките, чиято употреба е забранена при комбинираните фуражи. Животинските протеини с произход от бозайници обаче не са изброени в списъка със съставки, чиято употреба е забранена в комбинираните фуражи, преди неговото изменение с Решение 97/582/ЕО на Комисията от 28 юли 1997 година [22]. Именно това последно решение за първи път отчита необходимостта към въпросния списък да се добавят „Протеини, получени от тъкани на бозайници, в комбинираните фуражи за преживни животни“. В съображение 6 от Решението в това отношение се посочва, че въпросната добавка се налага по „практически съображения и от съображения за правна съгласуваност“ именно поради забраната, съдържаща се в Решение 94/381.

50. От изложените по-горе съображения следва, че до датата на приемане на Решение 2000/766 — 4 декември 2000 г. — според мен не е било възможно държава членка да забрани, в рамките на своята остатъчна компетентност, нито употребата на протеини с произход от тъкани на бозайници за хранене на непреживни животни, нито тази на протеини с произход от тъкани на животни, които не са бозайници, за хранене на дребни преживни или на непреживни животни, поне извън рамките на предпазния механизъм, установен с член 10 от Директива 90/425.

20 — Без да се претендира за изчерпателност, могат например да се спомене Директива 79/373/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно търговията с комбинирани фуражи (ОВ L 86, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 3, стр. 77) и Директива 96/25/ЕО на Съвета от 29 април 1996 година относно обращението на фуражни суровини, за изменение на Директиви 70/524/ЕИО, 74/63/ЕИО, 82/471/ЕИО и 93/74/ЕИО и за отмяна на Директива 77/101/ЕИО (ОВ L 125, стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 18, стр. 251).

21 — Решение за въвеждане на списък на съставките, чиято употреба е забранена при комбинираните фуражи (ОВ L 281, стр. 23).

22 — Решение за изменение на Решение 91/516 (ОВ L 237, стр. 39).

Б — *По компетентността на държавите членки да забраняват употребата на преработени животински протеини въз основа на предпазния механизъм, установен в член 10 от Директива 90/425, позволяващ приемането на национални охранителни мерки*

51. Може ли при все това да се счита, че националната временна правна уредба попада в приложното поле на разпоредбите на член 10, параграф 1 от Директива 90/425?

52. Нидерландското, германското и шведското правителство изтъкват, че националната временна правна уредба представлява охранителна мярка по смисъла на член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425 и изпълнява необходимите условия в това отношение. Първо, СЕГ представлявала сериозен риск за човешкото здраве или за това на животните, така че били налице сериозни основания за защита на общественото здраве или на това на животните. Второ, към датата на влизане в сила на националната временна правна уредба Комисията все още не била приела мерки, така че посочената уредба била приета в очакване на мерките, които следвало да бъдат предприети. Трето, националната временна правна уредба представлявала охранителна мярка. Четвърто, тя била съобщена на Комисията и закъснението, с което това било направено, не се отразявало върху нейната валидност.

53. Комисията счита, че Решение 2000/766 не би могло да се тълкува в смисъл, че забранява на държавите членки преди 1 януари 2000 г. да приемат, на основание член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425, охранителни мерки за защита от СЕГ във връзка с производството и пускането в продажба на преработени животински протеини, предназначени за хранене на стопански животни. Обстоятелството, че Кралство Нидерландия ѝ съобщило със закъснение мерките, постановени в националната временна правна уредба, като не спазило разпоредбите на член 10, параграф 1, пета алинея от Директива 90/425, не засягало компетентността на въпросната държава членка за приемане на тези мерки. Комисията счита също така, че запитващата юрисдикция следва да определи дали въпросната правна уредба е обоснована и пропорционална.

54. Съгласно практиката на Съда приемането от държавите членки на охранителни мерки трябва да съблюдава целите, предвидени в действащата правната уредба на Съюза, както и основните принципи на правото на Съюза, като например принципа на пропорционалност и задължението за съобщаване, предвидено в член 10, параграф 1 от Директива 90/425 [23].

23 — Решение от 10 март 2005 г. по дело Tempelman и Van Schaijk (C-96/03 и C-97/03, Recueil, стр. I-1895, точка 52).

55. Следователно е необходимо, на първо място, да се разгледа дали националната временна правна уредба изпълнява условията, предвидени в член 10, параграф 1 от Директива 90/425, тълкувани в светлината на преследваните с въпросната директива цели.

56. Ако предположим, че отговорът на този първи въпрос е положителен, тогава, на второ място, ще трябва да проучим дали уредбата е в съответствие с основните принципи на правото на Съюза, и по-специално с принципа на пропорционалност. Накрая, на трето място, следва да се постави въпросът за обхвата на задължението за съобщаване, предвидено в член 10, параграф 1 от Директива 90/425, както и за последствията от евентуалното му неспазване от държава членка.

57. Този триетапен подход Съдът приема в своето Решение по дело Lennox [24], макар и в различна последователност.

1. Спазването на условията за задействане на предпазния механизъм по член 10, параграф 1 от Директива 90/425

58. Най-напред трябва да се уточни, че разискванията по същество се отнасят до въпроса дали временната правна уредба попада в обхвата на член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425. Единствено нидерландското правителство поставя в своето становище въпроса дали правната му уредба може да попада, алтернативно или едновременно, и в приложното поле на член 10, параграф 1, втора алинея от Директива 90/425.

59. В конкретния случай считам, че националната временна правна уредба не може да се приеме при неспазване на условията, предвидени в член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425, но че не е излишно да се анализира накратко така установеното разграничение между държава членка на изпращане и държава членка на местоназначение.

а) По разграничението между държава членка на изпращане и държава членка на местоназначение

60. Тези две алинеи, установяващи разграничение между държавата членка на изпращане, т.е. тази, от която са изпратени животните или продуктите, и държавата членка на местоназначение, т.е. тази, към която те са изпратени, предвиждат възможността държава членка, в едното или в другото си качество, да приема национални мерки, но при определени изисквания и като следва различни условия и ред, така че по принцип се изисква ограничаване на положенията, попадащи в съответното им приложно поле.

24 — Решение от 3 юли 2003 г. (C-220/01, Recueil, стр. I-7091, точки 71—82).

61. В това отношение нидерландското правителство изтъква, че в конкретния случай това разграничение не е релевантно, тъй като националната временна правна уредба е насочена към регламентиране не на търговията вътре в Общността, а по-общо — на производството и пускането в продажба на храни за животни. Националната временна правна уредба следователно е приета от Нидерландия в двойното ѝ качество на държава членка на изпращане и на местоназначение. Във всеки случай, що се отнася до държавите членки, разполагащи с по-голяма свобода на действие по силата на член 10, параграф 1, втора алинея вместо по силата на същия член 10, параграф 1, четвърта алинея, доводите, обосноваващи намесата им в качеството на държави членки на местоназначение, биха обосновали, a fortiori, намесата им като държави членки на изпращане.

б) По условията за приемане на охранителни мерки на основание член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425

62. В самото начало трябва да подчертая, че не съм склонен изцяло да споделя анализа на нидерландското правителство. Дадена национална мярка би могла да бъде допустима с оглед на член 10, параграф 1, втора алинея от Директива 90/425 и да не бъде такава с оглед на член 10, параграф 1, четвърта алинея от въпросната директива. Следователно разграничението може да се окаже решаващо за дадена държава членка.

63. В конкретния случай обаче разграничението в действителност е от по-малко значение с оглед на обхвата на националната временна правна уредба. Съдържащата се в нея забрана всъщност засяга както износа, така и вноса на храни за животни и следователно може да се анализира както като мярка, приета от държава членка в качеството ѝ на държава на изпращане, така и от държава членка в качеството ѝ на такава на местоназначение. От тази гледна точка може впрочем да се подчертае, че спазването на условията за приемане на охранителни мерки от държава членка на местоназначение, определени в член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425, е от особено значение за износителите, установени в останалите държави членки.

64. Приемането от държава членка на мерки на основание член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425 е подчинено на няколко условия. Най-напред, съгласно член 10, параграф 1, първа алинея от Директива 90/425 такава намеса е възможна единствено при „появата на всякакви зоонози, болест или друга причина, които могат да представляват сериозна заплаха за здравето на животните или за здравето на човека“. По-нататък, член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425 разрешава единствено приемането, и то само от страна на „държавите членки на местоназначение“, на „[охранителни] мерки“, които могат да се

отнасят единствено до „засегнатите стопанства, центрове или организации, или, в случай на епизоотия, […] буферната зона, предвидена в общностното законодателство“ и които са обосновани от „сериозни основания за защита на общественото здраве и здравето на животните“. Накрая, тези мерки трябва да бъдат въведени единствено „докато се вземат мерките“ съгласно член 10, параграф 4 от въпросната директива.

65. Несъмнено не може да се счита, че тези различни условия имат еднакво значение, като те могат да бъдат прегрупирани с оглед на логическите връзки, които пораждат помежду си. По-просто казано, мерките, които могат да бъдат приети от държавите членки на местоназначение, трябва да са подчинени на установяването на два елемента — наличието на опасност и наличието на неотложност, в случай че липсва намеса на органите на Съюза — и да бъдат пропорционални.

66. Намесата на държавите членки на местоназначение на основание член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425 на първо място трябва да се основава на установяването на наличието на риск, на опасност за човешкото здраве или за това на животните. По-нататък, тя трябва да бъде с охранителен характер, т.е. да отговаря на условия за неотложност, като се справя с положение, което временно не е, но следва да бъде решено на общностно равнище. Накрая, намесата трябва да бъде пропорционална, т.е. да остане в рамките на необходимото за постигането на преследваната цел, която е неотложно намиране на временно решение при установен риск.

67. Несъмнено това е смисълът на условието, съгласно което охранителните мерки трябва да предвиждат единствено „засегнатите стопанства, центрове или организации“ или, в случай на епизоотия, „буферната зона, предвидена в общностното законодателство“, като то не може да се свърже нито с установяването на опасност, нито с установяването на неотложност.

68. В това отношение трябва да се отбележи, че въпросът дали приложното поле на националната временна правна уредба, която съдържа обща забрана, засягаща всички вериги за производство и за пускане в продажба на храните за животни, не превишава разрешеното от член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425, не се засяга нито от Комисията, нито от внеслите становища държави членки, нито от ответниците в главното производство. Самият Съд никога не се е произнасял по този въпрос.

69. Може обаче да се счита, че липсата на разисквания по въпроса е без значение, тъй като се приема, че проверката за спазването на това условие е включена в проверката за пропорционалност.

i) Наличието на опасност

70. Необходимостта от наличие на опасност на първо място е видна от условието, предвидено в член 10, параграф 1, първа алинея от Директива 90/425, изразяващо се в „появата на всякакви зоонози, болест или друга причина, които могат да представляват сериозна заплаха за здравето на животните или за здравето на човека“, което се прилага за приемането както на общностните предпазни мерки, така и, при липсата на последните, за приемането на национални охранителни мерки. Тази необходимост се изразява и в условието, предвидено в член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425, подчиняващо намесата на държавите членки на наличието на „сериозни основания за защита на общественото здраве и здравето на животните“.

71. В конкретния случай тези две условия трябва да се считат за изпълнени поради същите тези основания.

72. Както отбелязва Комисията, Съдът се произнася [25], че това условие може да бъде изпълнено, „когато нови сведения променят по значителен начин представата за опасността, която дадена болест представлява“.

73. В настоящия случай, както е видно от първите три съображения от Решение 2000/766, случаи на СЕГ са били установени при животни, родени през 1995 г., т.е. след приемането на 27 юни 1994 г. на Решение 94/381, в което се включват първите общностни правила в областта на проверката на преработени протеини от бозайници, използвани за хранене на дребни преживни животни. Становището на Научния ръководен комитет от 27 и 28 ноември 2000 г. в този контекст, в което за първи път се посочва „риск от кръстосано заразяване на храната за говеда от храни, предназначени за други животни, съдържащи животински протеини, които е възможно да бъдат заразени с причинителя на СЕГ“, може да се счита, че променя значително представата за опасността, която СЕГ може да представлява.

74. Самото приемане на Решение 2000/766, което националната временна правна уредба изрично посочва и има за цел да приложи, следователно по същество се основава на установяването на необходимостта, като предпазна мярка, временно да се забрани употребата на всякакви животински протеини за хранене на всички животни [26]. Становището на Научния ръководен комитет, което обосновава приемането на Решение 2000/766, може следователно, както поддържат в своите

25 — Решение от 5 май 1998 г. по дело National Farmers' Union и др. (C-157/96, Recueil, стр. I-2211, точки 28—32); Решение от 5 май 1998 г. по дело Обединено кралство/Комисия (C-180/96, Recueil, стр. I-2265, точки 51—53), както и Решение по дело Lennox, посочено по-горе (точка 72).

26 — Съображение 6 от Решение 2000/766.

становища нидерландското, германското и шведското правителство и Комисията, да обоснове и приемането на националната временна правна уредба.

ii) Наличието на неотложност

75. Необходимостта от наличие на неотложност се изразява чрез условието намесата на държавите членки на местоназначение, от една страна, да е с „охранителен" характер, и от друга страна, да се осъществи, „[д]окато се вземат мерките".

76. Може ли да се счита, че националната временна правна уредба е с охранителен характер и че действително преследва охранителна цел?

77. Самата цел на член 2 от националната временна правна уредба е да гарантира предварителното прилагане на защитните мерки, приети от Съвета и отразени в член 3 от въпросната правна уредба. Несъмнено може да се счита, че това прибързване е израз на загриженост, което отчита неотложността на положението.

78. Тук трябва да се отбележи, че доводът на ответниците в главното производство, според който националната временна правна уредба цели не защита на здравето на хората или животните, а има изцяло организационна цел, състояща се в премахването на съществуващите производствени процеси, не ми изглежда от такова естество, че да позволи да се оспори тази преценка. Тук става въпрос не да се определи дали преследваните от държавата членка цели, действителни или заявени, съответстват на изискванията на правната уредба на Съюза относно наличието на опасност, а само да се установи наличието на неотложна необходимост от намеса на държавата членка. Проучването, което в това отношение следва да се извърши, е относително елементарно. То се състои единствено в това да се определи наличието на общностни мерки.

79. Обратно, трудно може да се поддържа твърдението, че временната правна уредба е била приета „[д]окато се вземат мерките", тъй като общностни мерки са били „взети" точно четири дни по-рано.

80. Вярно е, че когато е сезиран да се произнесе по подобен въпрос по отношение на еквивалентните разпоредби от Директива 89/662 [27] в Решение по дело Eurostock [28], Съдът решава, че „приемането от Комисията на решение, чието прилагане не е незабавно, не може да се счита, в качеството си на такова, че забранява на държава членка сама да предприема ох-

27 — Текстът на член 9, параграф 1, четвърта алинея от Директива 89/662 е идентичен с този на член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425. В това отношение трябва да се подчертае, че тези две директиви съдържат подобни разпоредби, като Директива 90/425 допълва диспозитива, установен с Директива 89/662 за живите животни и продуктите, изключени от нейното приложно поле (вж. в това отношение тринадесето съображение на Директива 89/662).

28 — Решение от 5 декември 2000 г. (C-477/98, Recueil, стр. I-10695).

ранителни мерки по силата на член 9, параграф 1, четвърта алинея от Директива 89/662“. При все това, както подчертават ответниците в главното производство, фактите, разглеждани в посоченото по-горе Решение по дело Eurostock, се различават по един съществен аспект от разглежданите в настоящото дело.

81. В действителност в Решение по дело Eurostock, посочено по-горе, влизането в сила на общностната мярка се отлага няколкократно за период от около три години, считано от нейното приемане. Освен това националната мярка е приета едва след отлагането на влизането в сила на общностната мярка. Обратно, в настоящото дело общностната мярка, приета малко след установяването на опасност, трябва да влезе в сила след по-малко от месец и на практика се случва точно така.

82. Във всички случаи генералният адвокат г-н Mischo приема противоположна позиция в заключението си по дело Комисия/Франция [29] по отношение на същите разпоредби на Директива 89/662. Като разглежда въпроса дали държава членка може да приема национална предпазна мярка на основание член 9, параграф 1, четвърта алинея от Директива 89/662, за да подсили действието на общностна предпазна мярка, приета на основание на същата разпоредба, г-н Mischo счита, че тази възможност е неприемлива. Всъщност той посочва, че „[а]ко не е удовлетворена от общностна предпазна мярка, държавата членка трябва да я оспори пред съда, който да се произнесе. Тя не може да действа едностранно“. Макар този отговор да е еднозначен, положението, разглеждано в настоящото дело, съвсем не е същото като разглежданото в Решение по дело Комисия/Франция, посочено по-горе. Националната временна правна уредба няма за цел да подсили действието на общностната предпазна мярка, а само, поне що се отнася до предварителната забрана, да я наложи предварително, да ускори нейното прилагане.

83. От своя страна считам, че при обстоятелствата от главното производство не може да се счита, че приемането на националната временна правна уредба отговаря на условията, установени с правната уредба на Съюза, приложима по отношение на установяването на неотложност. Поясно казано, струва ми се, че приемането на националната временна правна уредба настъпва не „докато се вземат мерките“, а по-скоро след като същите тези мерки са били „взети“ и следователно при неспазване на разпоредбите на член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425, и че юрисдикцията, сезирана със спора по

29 — Точки 162—164 от посоченото по-горе заключение (Решение от 13 декември 2001 г., C-1/00, Recueil, стр. I-9989).

главното производство, следва да определи какво следва от това.

84. В това отношение трябва да се подчертае фактът, че Решение 2000/766, което е прието на 4 декември 2000 г. и следователно след становището от 27 и 28 ноември 2000 г. на Научния ръководен комитет, влиза в сила на 1 януари 2001 г. Общностната намеса следователно разкрива известна бързина. За сравнение може да се подчертае, че член 1 от Решение 94/381 определя за държавите членки срок от 30 дни, считано от уведомяването им за него, да забранят употребата на протеини с произход от тъкани на бозайници за хранене на дребните преживни животни. Колкото до националната временна правна уредба, тя е приета на 8 декември 2000 г., когато неотложността на положението вече е взета предвид от институциите на Съюза, но влиза в сила едва на 15 декември 2000 г., като нидерландското правителство, запитано за това по време на съдебното заседание, не посочва никакви основания за това несъответствие във времето.

85. Предвид изложените по-горе съображения не се налага да бъде разгледано условието, свързано със спазването на принципа на пропорционалност. Обратно, с оглед на предоставянето на полезен отговор на отправения от запитващата юрисдикция въпрос ми се струва важно да изложа няколко уточнения по отношение на задължението за съобщаване, предвидено в член 10, параграф 1, пета алинея от Директива 90/425.

2. Спазване на задължението за съобщаване на предприетите мерки

86. В съответствие с член 10, параграф 1, пета алинея от Директива 90/425 мерките, предприети от държавите членки в качеството им на държави членки на изпращане, както и на държави членки на местоназначение, трябва да бъдат съобщени незабавно на Комисията и на останалите държави членки. В конкретния случай националната временна правна уредба е приета на 8 декември 2000 г., но е съобщена на Комисията едва на 10 януари 2001 г. Може ли обосновано да се счита, че такъв срок от 33 дни е в съответствие с Директива 90/425? В случай на отрицателен отговор, каква може да бъде санкцията за неспазването на този срок? Освен това какво заключение трябва да се направи от липсата на каквато и да било информация относно съобщаването на останалите държави членки?

87. Както Комисията, така и нидерландското и германското правителство по същество считат, че макар трудно да може да се приеме, че уведомяването е настъпило „незабавно“ по смисъла на Директива 90/425, това закъснение все пак не засяга компетентността на държавата членка да приеме мярка като националната временна правна уредба, нито следователно нейната валидност.

88. В посоченото по-горе Решение по дело Lennox Съдът счита за разумен срок от шестнадесет дни. Освен това той отправя въпрос до държавата членка, основно засегната от разглежданата охранителна

мярка, приета от друга държава членка, дали е била уведомена за въпросната мярка [30]. За сметка на това на Съда никога не се е налагало да се произнася по въпрос, свързан с евентуална санкция, нито с неразумен срок или с липса на съобщаване на останалите държави членки по силата на тази разпоредба. Вярно е обаче, че Съдът е приел, че неспазването на изискване от такова естество, предвидено в конкретния случай в член 8, параграф 1, буква а), трета алинея от Директива 90/425, не може да постави под съмнение компетентността на държавите членки да приемат мерките, предвидени в тези разпоредби [31].

89. Видно е, че не Съдът, а компетентните юрисдикции на въпросната държава членка трябва да се произнесат по валидността на националната временна правна уредба. Съдът може в рамките на иск за установяване на неизпълнение на задължения най-много да установи несъвместимостта с директивата на действията на държава членка, състоящи се в приемането на охранителни мерки и в липсата на уведомяване за тях до Комисията или останалите държави членки. От тази гледна точка неизпълнението от страна на държава членка на задължението за съобщаване, наложено в член 10, параграф 1, пета алинея от Директива 90/425, би могло да се сравни с неизпълнението на задължение за съобщаване на мерките за транспониране на дадена директива, дори и на задължението за лоялно сътрудничество съгласно член 10 ЕО.

90. От това разпределение на компетентността между Съда и националните юрисдикции следва ли обаче, че за евентуалното нарушаване на въпросното задължение няма каквато и да било санкция или че освен това Съдът не може да се произнася по този въпрос?

91. Вероятно следва да се направи разграничение между, от една страна, липсата на каквото и да било съобщаване и забавяне на съобщаването, и от друга страна, съобщаването на Комисията и това на останалите държави членки. Освен това, за да се прецени значимостта на това задължение и за да се определят последиците от неговото евентуално неспазване, следва то да се постави в неговия контекст.

92. Както отбелязва нидерландското правителство, това задължение за съобщаване няма за цел да се получи някакво предварително разрешение от Комисията или от останалите държави членки, а точно обратното. Целта му е единствено да предостави необходимите сведения за последваща общностна намеса, която не е по-малко необходима, доколкото е единствената, с която може ефикасно да се постигне необходимата съгласуваност между предпазването на общественото здраве или това на животните на цялата територия на Общността и свободното движение на посочените животни и продукти. Впрочем Решение 2000/766 отразява тази действителност, тъй като в съображенията му се

30 — Решение по дело Lennox, посочено по-горе (точка 73).

31 — Решение от 8 януари 2002 г. по дело Van den Bor (C-428/99, Recueil, стр. I-127, точки 45—47).

споменава наличието на предпазни мерки, приети от държавите членки[32]. От тази гледна точка съобщаването на релевантните сведения на Комисията е първият етап от процес, позволяващ да се премине от неотложно положение, управлявано от държава членка чрез охранителни мерки, към контролирано положение, управлявано колективно на общностно равнище. Така това съобщаване се явява допълнение към установяването на неотложно положение, обуславящо приемането от страна на държавите членки на охранителни мерки.

93. Съобщаването на релевантните сведения на останалите държави членки е не по-малко важно, тъй като то има за цел именно да ги предупреди за опасността или риска, от която или който е възникнало неотложното положение. Така това съобщаване се явява допълнение към установяването на опасност, което също обуславя приемането от страна на държавите членки на охранителни мерки.

94. Тук трябва да се наблегне на факта, че съобщаването, извършено на 10 януари 2001 г. от Кралство Нидерландия, се осъществява в момент, когато, от една страна, разпоредбите на Решение 2000/766 във връзка с тези на Решение 2001/9 се прилагат напълно, а от друга страна, временната правна уредба вече не се прилага. Това съобщаване за приемането на временната правна уредба, която е от особено значение, доколкото изменя материалното приложно поле и прилагането във времето на наскоро приетите общностни мерки, е не само закъсняло, но и най-вече изцяло ненужно.

95. При тези обстоятелства, макар да не е възможно да се произнесе в рамките на производство за постановяване на преюдициално заключение по неспазването на конкретното задължение за предоставяне на сведения, което държавите членки имат при упражняването на правомощието си да приемат охранителни мерки, Съдът все пак може да наблегне върху значението на това задължение, като напомни например, че именно националните юрисдикции следва да санкционират неспазването от страна на държавите членки на общностните им задължения.

96. В заключение и без да се налага разглеждането на въпроса дали националната временна правна уредба е напълно съвместима с принципа на пропорционалност, считам, че Кралство Нидерландия няма право да приема мярка като разглежданата в главното производство, с която се налага предварителна забрана за преработени животински протеини за хранене на стопанските животни.

32 — Вж. съображение 4 от Решение 2000/766.

VI — По компетентността на държавата членка да приема временната забрана за рибното брашно и дикалциевия фосфат

97. С втората част от своя въпрос запитващата юрисдикция иска Съдът да се произнесе дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска националната временна правна уредба да обхване съдържащата се в нея забрана за рибното брашно и дикалциевия фосфат, като се има предвид, от една страна, че в член 2, параграф 2 от Решение 2000/766 се предвиждат дерогации по-специално от забраната за употреба на рибно брашно за хранене на животни, които не са дребни преживни, и на дикалциев фосфат, и от друга страна, че употребата на тези два продукта е подчинено на приемането на мерки, които следва да се установят въз основа на процедурата, предвидена в член 17 от Директива 89/662 — нещо, което в крайна сметка се случва с приемането на Решение 2001/9.

98. Представилите становища държави членки, както и Комисията разглеждат отправения до Съда преюдициален въпрос, без да правят разлика в рамките на националната временна правна уредба между предварителната забрана за преработените животински протеини и временната забрана за рибното брашно и дикалциевия фосфат. Те считат, че по принцип двете мерки представляват охранителни мерки, предвидени в член 10, параграф 1, четвърта алинея от Директива 90/425.

99. В действителност съвместимостта на националната временна правна уредба с правото на Съюза сигурно може да се разгледа в нейната цялост, без да се прави разлика между тези два аспекта. Между тях обаче е налице една много ясна разлика. Предварителната забрана за преработени животински протеини отговаря, с изключение на датата на влизането ѝ в сила, на изискванията на Решение 2000/766. Обратно, временната забрана за рибното брашно и дикалциевия фосфат е в противоречие с изискванията на това решение.

100. В това отношение нидерландското правителство изтъква, че не му е било възможно да предвиди твърде строгите условия за употреба на рибно брашно и дикалциев фосфат, предвидени в крайна сметка в Решение 2001/9, и че с оглед на установените рискове за общественото здраве намирането на баланс между различните интереси е в защита на забраната за тяхната употреба, докато се очаква приемането на мерките за изпълнение.

101. Тези доводи не ми се струват убедителни.

102. Член 2 от Решение 2000/766 всъщност съвсем еднозначно изключва от приложното поле на забраната употребата на

рибно брашно за хранене на непреживни животни, както и употребата на дикалциев фосфат по принцип. Несъмнено тази дерогация в известна степен става действително ефективна едва с въвеждането на мерките за изпълнение, които трябва да я съпътстват, и следователно с приемането на Решение 2001/9 на 29 декември 2000 г., т.е. след влизането в сила на националната временна правна уредба.

103. Въпреки това единствената дата, която действително е от значение в случая, е датата на прилагане на забраната, която по необходимост обуславя тази на дерогациите от нея. В конкретния случай се оказва, че датата на влизане в сила на двете решения, 2000/766 и 2001/9, е една и съща и че датата на прилагане на забраната съвпада с тази на дерогациите от нея.

104. Прилагането на дерогациите от предварителната забрана, установена с националната временна правна уредба, приложима от 15 декември 2000 г., е подчинено обаче на приемането на мерките за изпълнение, предвидени с Решение 2000/766. Дерогациите относно употребата на рибно брашно за хранене на непреживни животни, както и употребата на дикалциев фосфат следователно не са били приложими в периода между 15 декември 2000 г. и 1 януари 2001 г.

105. С други думи, националната временна правна уредба съдържа забрана за употребата на рибно брашно за хранене на непреживни животни, както и на употребата на дикалциев фосфат, докато в правната уредба на Съюза е нямало такава забрана и е било ясно, че такава не се предвижда.

106. В този смисъл е видно, че временната забрана за употреба на рибно брашно за хранене на непреживни животни и за употреба на дикалциев фосфат не само подлежи на същите критични бележки, изложени преди това по отношение на предварителната забрана за преработени животински протеини, но и, доколкото влиза в пряко противоречие с общностно правило, е приета при неспазване на принципа на пропорционалност и на задължението за лоялност, което държавите членки имат по силата на член 10 ЕО.

VII — Заключение

107. В заключение предлагам на Съда да отговори на поставения от Gerechtshof 's-Gravenhage преюдициален въпрос, както следва:

„Правото на Съюза, и по-специално Директива 90/425/ЕИО на Съвета, както и Решение 94/381/ЕО на Комисията и Решение 2000/766/ЕО на Съвета, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба като разглежданата в главното производство, доколкото тя изменя материалното приложно поле и прилагането във времето на забраната, установена с Решение 2000/766/ЕО".