A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2011. június 22.*

A C-346/09. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Gerechtshof 's-Gravenhage (Hollandia) a Bírósághoz 2009. augusztus 28-án érkezett, 2009. augusztus 18-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Staat der Nederlanden**

és

a **Denkavit Nederland BV és társai**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: J. N. Cunha Rodrigues tanácselnök, A. Arabadjiev, A. Rosas (előadó), U. Lõhmus és A. Ó Caoimh bírák,

* Az eljárás nyelve: holland.

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,
hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. szeptember 7-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Denkavit Nederland BV és társai képviseletében H. Ferment advocaat,

– a holland kormány képviseletében C. Wissels és M. de Ree, meghatalmazotti minőségben,

– a német kormány képviseletében M. Lumma, J. Möller és N. Graf Vitzthum, meghatalmazotti minőségben,

– a svéd kormány képviseletében A. Falk és A. Engman, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében F. Jimeno Fernández és B. Burggraaf, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. november 18-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az állatok feldolgozott állati fehérjével történő takarmányozására vonatkozó uniós jog, közelebbről a következő jogi aktusok értelmezésére vonatkozik:

– az egyes élőállatok és állati termékek Közösségen belüli kereskedelmében a belső piac megvalósításának céljával alkalmazandó állat-egészségügyi és tenyésztéstechnikai ellenőrzésekről szóló, 1990. június 26-i 90/425/EGK tanácsi irányelv (HL L 224., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 10. kötet, 138. o.);

– a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmára és az emlősökből nyert fehérjéket tartalmazó takarmányokra vonatkozó egyes védekezési intézkedésekről szóló, 1994. június 27-i 94/381/EK bizottsági határozat (HL L 172., 23. o.);

– a fertőző szivacsos agyvelőbántalmakkal szembeni egyes védőintézkedésekről és az állati fehérjének állati takarmányként történő felhasználásáról szóló, 2000. december 4-i 2000/766/EK tanácsi határozat (HL L 306., 32. o.), és

– a 2000/766 határozat végrehajtásához szükséges ellenőrző intézkedésekről szóló, 2000. december 29-i 2001/9/EK bizottsági határozat (HL 2001. L 2., 32. o.).

2 Ezt a kérelmet a Staat der Nederlanden és a Denkavit Nederland BV és társai – azaz, különböző, állati takarmányt előállító társaságok és egy ilyen takarmányok alapanyagait forgalmazó társaság (a továbbiakban: Denkavit és társai) – közötti jogvita keretében terjesztették elő. A jogvita azon ideiglenes nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozik, amely a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma (a továbbiakban: BSE) elleni védelem érdekében a haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék előállítására és az azokkal való kereskedelemre vonatkozó tilalmat ír elő, amennyiben egyrészt e tilalom elfogadása és hatálybalépése az ugyanezen tilalomról szóló európai uniós határozat elfogadása után, de annak hatálybalépése előtt történt, és másrészt ez a tilalom e határozat hatálybalépése előtt a hallisztre és a dikalcium-foszfátra is alkalmazandó volt, jóllehet ezeket a termékeket az említett határozatban előírt tilalom alól mentesíteni lehetett.

Jogi háttér

Az uniós szabályozás

A 90/425 irányelv

3 A 90/425 irányelv második preambulumbekezdése szerint a Közösségen belüli kereskedelem fejlődése során meg kell szüntetni az állatok és állati eredetű termékek tekintetében az állattenyésztési és állat-egészségügyi korlátokat az állatok és állati eredetű termékek piaca közös szervezése harmonikus működésének elősegítése érdekében.

4 Az irányelv tizedik preambulumbekezdése szerint ennek érdekében védintézkedéseket kell előírni, és különösen a hatékonyság érdekében az elsődleges felelősség a feladó tagországot terheli.

5 A 90/425 irányelv tizenkettedik preambulumbekezdésének megfogalmazása szerint a közösségi szabályozás meghozataláig az egységes szabályozás alá nem eső állatoknak és termékeknek meg kell felelniük a rendeltetési ország követelményeinek, feltéve hogy azok összhangban állnak az EGK-Szerződés 36. cikkével (később az EK-Szerződés 36. cikke, jelenleg, módosítást követően EK 30. cikk).

6 Az említett irányelv 1. cikkének első bekezdése ekként rendelkezik:

„A tagállamok biztosítják, hogy az A. mellékletben felsorolt, illetve a 21. cikk első bekezdésében említett irányelvek hatálya alá tartozó, kereskedelmi forgalomra szánt élőállatokon és termékeken végrehajtott állat-egészségügyi ellenőrzéseket, a 7. cikk sérelme nélkül, a továbbiakban nem a határokon, hanem ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban végzik."

7 Ezen irányelv 10. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok haladéktalanul jelentik a Bizottságnak és a többi tagállamnak a 82/894/EGK irányelvben felsorolt betegségeken felül minden egyéb zoonózis vagy betegség jelentkezését, illetve bármely egyéb okot, ami jelentős állat-egészségügyi vagy közegészségügyi veszélyt jelenthet.

A feladó tagállam haladéktalanul életbe lépteti a közösségi szabályozás által előírt ellenőrzési és óvintézkedéseket, különös tekintettel az e rendelkezésekben meghatározott pufferzónákra, vagy más megfelelő intézkedéseket alkalmaz.

A rendeltetési hely szerinti és a tranzittagállamok, amelyek az 5. cikkben leírt ellenőrzések folyamán megállapították valamely, az első albekezdésben említett betegség vagy egyéb ok jelenlétét, szükség esetén érvényesíthetik a közösségi szabályozás által meghatározott óvintézkedéseket, beleértve az állatok karanténba helyezését.

A (4) bekezdés alapján meghozott intézkedésekig a rendeltetési hely szerinti tagállam, jelentős állat-egészségügyi vagy közegészségügyi kockázat esetén, ideiglenes védőintézkedéseket léptethet életbe az érintett gazdaságok, központok vagy szervezetek tekintetében, illetve járványos állatbetegségek esetén a közösségi rendelkezésekben meghatározott pufferzónával kapcsolatban. A tagállamok által megtett intézkedésekről haladéktalanul értesítik a Bizottságot és a többi tagállamot."

8 Ugyanezen cikk (4) bekezdése szerint a Bizottság az állatok és termékek, valamint az állatokból származó termékek tekintetében az említett irányelv 17. cikkében meghatározott komitológiai eljárásnak megfelelően meghozza a szükséges intézkedéseket. A Bizottság megvizsgálja a helyzetet, és ugyanezen eljárással a kialakult helyzettől függően módosítja vagy felfüggeszti a hozott döntéseket.

A 90/667/EGK irányelv

9 Az állati hulladékok ártalmatlanítására, feldolgozására és forgalomba hozatalára, továbbá az állati eredetű, illetve halból készült takarmányok kórokozókkal szembeni védelmére vonatkozó állat-egészségügyi előírásokról, valamint a 90/425 irányelv módosításáról szóló, 1990. november 27-i 90/667/EGK tanácsi irányelv (HL L 363., 51. o.) 13. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A [90/425] irányelv alkalmazandó, különösen a rendeltetési tagállam által végzett ellenőrzések szervezése és nyomon követése, valamint az alkalmazandó védintézkedések területén."[nem hivatalos fordítás]

A 92/118/EGK irányelv

10 A 89/662/EGK irányelv, illetve a kórokozók tekintetében a 90/425/EGK irányelv A. mellékletének I. pontjában felsorolt külön közösségi szabályokban megállapított állat-egészségügyi és közegészségügyi követelmények hatálya alá nem tartozó termékek Közösségen belüli kereskedelmére és a Közösségbe történő behozatalára irányadó állat-egészségügyi és közegészségügyi követelmények megállapításáról szóló, 1992. december 17-i 92/118/EGK tanácsi irányelv (HL L 62., 49. o.; magyar nyelvű különkiadás, 3. fejezet, 14. kötet, 51. o.) 2. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[…]

e) *állati fogyasztásra szánt feldolgozott állati eredetű fehérje:* olyan kezelt állati fehérje, amely takarmányként történő közvetlen felhasználásra alkalmas, vagy az állati takarmány egyik összetevőjét képezheti. Ide tartozik a halliszt, húsliszt, csontliszt, körömliszt, szarvliszt, vérliszt, toll-liszt, száraz töpörtyű és egyéb hasonló termékek, beleértve az e termékeket is tartalmazó keverékeket;

[…]”

11 Az említett irányelv 7. cikkének (2) bekezdése szerint a 90/425/EGK irányelv 10. cikkét kell alkalmazni az előbbi irányelv hatálya alá tartozó termékekre.

A 94/381 határozat

12 A Bizottság a 94/381 határozatot a 90/425 irányelv, és különösen annak 10. cikkének (4) bekezdése alapján fogadta el.

13 E határozat 1. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamoknak minden kérődző esetében meg kellett tiltaniuk az emlősállati szövetből nyert fehérjével történő takarmányozást. Mindazonáltal e cikk (2) bekezdése szerint azokat a tagállamokat, amelyek képesek a kérődzőkből nyert állati fehérje és a nem kérődzőkből nyert állati fehérje közötti különbségtételt lehetővé tévő rendszert bevezetni, a Bizottság a 90/425 irányelv 17. cikkében meghatározott eljárás szerint felhatalmazta, hogy a kérődzők kérődzőkön kívüli állatfajtákból nyert fehérjével történő takarmányozását engedélyezzék.

A 2000/766 határozat

14 Az Európai Unió Tanácsa 2000. december 4-én a 90/425 irányelv, és különösen annak 10. cikkének (4) bekezdése, valamint a harmadik országokból a Közösségbe behozott termékek állat-egészségügyi ellenőrzésének megszervezésére irányadó elvek megállapításáról szóló, 1997. december 18-i 97/78/EK tanácsi irányelv (HL 1998. L 24., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 22. kötet, 247. o.), és különösen annak 22. cikke alapján elfogadta a 2000/766 határozatot.

15 E határozat 2. cikke szerint:

„(1) A tagállamok megtiltják az olyan gazdasági haszonállatok feldolgozott állati fehérjével történő takarmányozását, amelyeket élelmiszer előállítása céljából tartanak, hizlalnak vagy tenyésztenek.

(2) Az (1) bekezdésben megállapított tilalom nem vonatkozik a következők behozatalára:

– a belső piac megvalósításának céljával a Közösségen belüli kereskedelemben alkalmazható állat-egészségügyi ellenőrzésekről szóló, 1989. december 11-i, 89/662/EGK tanácsi irányelv (HL L 395., 13. o., magyar nyelvű különkiadás, 3. fejezet, 9. kötet, 214. o.) 17. cikke szerinti eljárás alapján megállapított ellenőrző intézkedések betartásával a nem kérődző állatok takarmányozásában használt hallisztre;

– adalékanyagok csomagolásához használt, a nem kérődző állatokból nyert zselatinra a takarmány-adalékanyagokról szóló, 1970. november 23-i 70/524/EGK tanácsi irányelv (HL L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 1. kötet, 190. o.) értelmében,

– a 89/662/EGK irányelv 17. cikke szerinti eljárás alapján megállapított feltételek szerint előállított dikalcium-foszfátra és hidrolizált fehérjékre.

– élelmiszer-előállítás céljából tartott, hizlalt vagy tenyésztett haszonállatok tejjel és tejtermékekkel történő takarmányozására" [nem hivatalos fordítás]

16 Az említett határozat 3. cikke a következőket írta elő:

„(1) A 2. cikk (2) bekezdése szerinti kivételek sérelme nélkül a tagállamok a következő intézkedéseket hozzák meg:

a) megtiltják az élelmiszer-előállítás céljából tartott, hizlalt vagy nevelt haszonállatok takarmányozására szolgáló, feldolgozott állati fehérjék forgalomba hozatalát, kereskedelmét, harmadik országokból történő behozatalát és harmadik országokba történő kivitelét;

b) biztosítják az élelmiszer-előállítás céljából tartott, hizlalt vagy nevelt haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék kivonását a piacról, a forgalmazási csatornákból és a gazdaságokban lévő tárolólétesítményekből.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a [90/667] irányelvben meghatározott állati hulladékok összegyűjtése, szállítása, feldolgozása, tárolása vagy ártalmatlanítása az említett irányelvvel […] összhangban történik." [nem hivatalos fordítás]

17 A 2000/766 határozat – a 4. cikkének megfelelően – 2001. január 1-jén lépett hatályba, és 2001. június 30-ig volt hatályban.

A 2001/9 határozat

18 A Bizottság által 2000. december 29-én elfogadott 2001/9 határozat részletesen meghatározta a 2000/766 határozat 2. cikkének (2) bekezdésében a hallisztre, a dikalcium-foszfátra és a hidrolizált fehérjékre vonatkozóan előírt tilalmak alóli kivételek alkalmazásának részletes feltételeit. A 2001/9 határozat 2001. január 1-jén lépett hatályba.

19 A 2001/9 határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint:

„(1) A tagállamok kizárólag az I. mellékletben meghatározott feltételek teljesülése esetén teszik lehetővé a nem kérődző állatok takarmányozásában a halliszt használatát.

(2) A tagállamok kizárólag a II. mellékletben meghatározott feltételek teljesülése esetén teszik lehetővé a nem kérődző állatok takarmányozásában a dikalcium-foszfát használatát [nem hivatalos fordítás]."

A nemzeti szabályozás

20 A Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (a mezőgazdaságért, a természeti örökségért és a halászatért felelős holland miniszter) által 2000. december 8-án elfogadott, a haszonállatok takarmányában az állati fehérjék felhasználásának tilalmáról szóló ideiglenes rendelet (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren, Nederlandse Staatscourant [Hivatalos Lap] 2000., 239. sz.; a továbbiakban: ideiglenes nemzeti rendelet) a preambulumában hivatkozik

a 90/425 irányelvre és a 2000/766 határozatra. Az ideiglenes nemzeti rendelet 2. cikke szerint:

„(1) Az állati takarmányokban az állati eredetű lisztek tilalmáról szóló rendelet 2. cikkétől eltérően tilos a haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék előállítása, feldolgozása, szállítása, átvétele, átadása, továbbítása, vételre történő kínálása, megvásárlása vagy eladása.

(2) Az (1) bekezdés nem alkalmazható [a következő termékekre:]

– a […] 89/662/EGK irányelv 17. cikke szerinti eljárás alapján megállapított ellenőrző intézkedések betartásával a nem kérődző állatok takarmányozásában használt hallisztre [...]

– adalékanyagok csomagolásához használt, a nem kérődző állatokból nyert zselatinra […]

– a 89/662/EGK irányelv 17. cikke szerinti eljárás alapján megállapított feltételek szerint előállított dikalcium-foszfátra és hidrolizált fehérjékre,

– a tejre és a tejtermékekre”

21 Az említett rendelet 3. cikke szerint:

„(1) A 2. cikk sérelme nélkül 2001. január 1-jétől tilos:

a) a feldolgozott állati fehérjék felhasználása haszonállatok takarmányozásában;

b) a feldolgozott állati fehérjék Hollandiából történő kivitele vagy Hollandiába való behozatala;

c) a feldolgozott állati fehérjék állattenyésztéssel foglalkozó gazdaságokban, illetve olyan gazdaságokban történő felhasználása vagy készleten tartása, amelyekben haszonállatok takarmányozására szolgáló takarmányt állítanak elő, azzal kereskednek, tárolnak vagy rakodnak.

(2) Az (1) bekezdés c) pontja szerinti tilalom 2001. március 1-jéig nem vonatkozik a feldolgozott állati fehérjék azon birtokosaira vagy tulajdonosaira, akik bejelentik a Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (országos állat- és húsvizsgálati hatóság) előtt a meglévő feldolgozott állati fehérjék típusát, mennyiségét és tárolási helyét, és a hatóságot haladéktalanul értesítik ezek típusát, mennyiségét és tárolási helyét érintő bármely változásról."

22 Ez a rendelet a 4. cikke szerint 2000. december 15-én lépett hatályba.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

23 Az Európai Unió szintjén a BSE terjedése elleni küzdelem érdekében már 1994. óta hoztak különböző közösségi intézkedéseket. Ezeket az intézkedéseket többek között a 90/425 irányelv alapján fogadták el.

24 1994. június 27-én a Bizottság elfogadta a 94/381 határozatot, amelynek célja, hogy megtiltsa a kérődzők takarmányozásában az emlősállati szövetből nyert fehérje használatát.

25 Mivel a 94/381 határozat hatálybalépése után született állatok körében BSE-fertőzéses eseteket állapítottak meg, az 1997. június 10-i 97/404/EK bizottsági határozattal (HL L 169., 85. o.) létrehozott Tudományos Operatív Bizottság 2000. november 27-én és 28-án állásfoglalást adott ki, amely első alkalommal utalt a szarvasmarhák takarmányozásában az egyéb állatoknak szánt, a BSE kórokozójával esetlegesen megfertőződött állati fehérjéket tartalmazó takarmánnyal történő keresztfertőződés kockázatára, és új intézkedések bevezetését javasolja.

26 A Tanács 2000. december 4-én elfogadta a 2000/766 határozatot a BSE terjedése kockázatának további csökkentése céljából. Ebben a határozatban 2001. január 1-jétől legfeljebb hat hónapos időtartamra megtiltották a feldolgozott állati fehérjék felhasználását a haszonállatok takarmányozásában. E a határozat továbbá előírta a feldolgozott állati fehérjék forgalomba hozatalára, kereskedelmére, harmadik országokból történő behozatalára és harmadik országokba történő kivitelére vonatkozó tilalmat, valamint a feldolgozott állati fehérjéknek a piacról, valamint a forgalmazási csatornákból és a gazdaságokban lévő tárolólétesítményekből történő kötelező kivonását. Ezen tilalmak alól a határozat több kivételt is előírt, amelyek többek közt a hallisztnek a nem kérődző állatok takarmányozásában való használatára, egy másik pedig a dikalcium-foszfát használatára vonatkozott.

27 Négy nappal később a Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij elfogadta az ideiglenes nemzeti rendeletet, amely a 2. cikkének (1) bekezdésében megtiltotta a haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék előállítását, feldolgozását, szállítását, átvételét, átadását, továbbítását, vételre történő kínálását, megvásárlását vagy eladását.

28 Az említett rendelet 2. cikkének (2) bekezdése a tilalom alól kivételeket határozott meg, különösen a halliszt és a dikalcium-foszfát tekintetében. Ezen kivételek alkalmazásának feltétele azonban az ellenőrző intézkedések későbbi elfogadása volt, amelyeket a 89/662 irányelv 17. cikke szerinti eljárás alapján kellett meghatározni.

29 A 4. cikke értelmében az ideiglenes nemzeti rendelet 2000. december 15-én, azaz a 2000/766 tanácsi határozat hatálybalépését 15 nappal megelőzően lépett hatályba. Erről a rendeletről 2001. január 10-én értesítették a Bizottságot.

30 2000. december 29-én a Bizottság elfogadta a 2001/9 határozatot, amely többek között meghatározta, hogy milyen feltételek esetén engedélyezett a halliszt és dikalcium-foszfát állati takarmányban történő felhasználása. Ez a határozat a 2000/776 határozattal megegyező időpontban, azaz a 2001. január 1-jén lépett hatályba.

31 A Denkavit és társai keresetet nyújtottak be a Rechtbank 's-Gravenhagéhoz (hágai elsőfokú bíróság) annak érdekében, hogy ez a bíróság állapítsa meg az ideiglenes nemzeti rendelet 2. cikkének jogellenességét.

32 A Denkavit és társai a bíróság előtt úgy érveltek, hogy a Staat de Nederlanden jogellenesen járt el velük szemben, mivel a 2000. december 15. és 2001. január 1. közötti időszakban a takarmányok vonatkozásában a 94/381 határozatban foglaltaknál szigorúbb feltételeket vezetett be, illetve másodlagosan, mivel ebben az időszakban a dikalcium-foszfáton és a halliszten kívül egyéb állati fehérjét nem tartalmazó takarmányra vonatkozó tilalmi intézkedéseket vezetett be.

33 A Rechtbank 's-Gravenhage helyt adott a keresetnek azzal az indoklással, hogy a 2000/766 határozatnak – a megfogalmazására tekintettel – az a célja, hogy az érintett tilalmi intézkedések pontosan 2001. január 1-jén, és ne korábban vagy később lépjenek hatályba. E bíróság szerint a Staat de Nederlanden tehát jogellenesen járt el, mivel már 2000. december 15-től bevezette a tilalmi intézkedéseket.

34 A Staat de Nederlanden a Gerechtshof 's-Gravenhagéhoz (hágai fellebbviteli bíróság) fordult, amely úgy vélte, hogy az előtte lévő jogvita az uniós jog bizonyos rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó kérdéseket vet fel.

35 E körülményekre figyelemmel a Gerechtshof 's-Gravenhage felfüggesztette az eljárást, és a következő kérdést terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a közösségi jogot, különösen a 90/425/EGK irányelvet, a 94/381/EK határozatot és a 2000/766/EK határozatot, hogy azzal összeegyeztethetetlen az ideiglenes rendelet 2. cikkében foglalthoz hasonló olyan nemzeti tilalom, amely a BSE elleni védelem érdekében a haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék előállítására és az azokkal való kereskedelemre vonatkozik, amennyiben az ilyen nemzeti tilalom:

– már 2000. december 15-én (vagyis a 2000/766/EK határozatot megelőzően) hatályba lépett, és

– átmenetileg (a [2001/9] határozat 2000. december 29-i elfogadásáig) a hallisztre és a dikalcium-foszfátra is vonatkozott?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

36 A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével lényegében azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e az uniós joggal, és különösen a 90/425 irányelvvel, valamint a 94/381 és a 2000/766 határozattal az olyan nemzeti szabályozás, amely a BSE elleni védelem érdekében a haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék előállítására és az azokkal való kereskedelemre vonatkozó ideiglenes tilalmat ír elő, amennyiben ezt a tilalmat egyrészt az ugyanezen tilalomról szóló uniós határozat elfogadása után, de annak hatálybalépése előtt fogadták el, és másrészt az uniós határozat hatálybalépése előtt a hallisztre és a dikalcium-foszfátra is vonatkozott, jóllehet ezeket a termékeket az említett határozatban előírt tilalom alól mentesíteni kellett.

37 Először is emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már megállapította, hogy a 90/425 irányelv 10. cikke teljes harmonizációt valósított meg az állatokat vagy emberi egészséget súlyosan veszélyeztető betegségek – így a BSE – terjedése elleni védintézkedések területén, pontosan meghatározva a tagállamok és a Bizottság ezen a téren fennálló kötelezettségeit és feladatait (lásd ebben az értelemben a C-52/92. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 1993. május 26-án hozott ítélet [EBHT 1993., I-2961. o.] 19. pontját).

38 Az említett 10. cikk szerint ugyanis az állategészségügyi állandó bizottság vizsgálatát követően a Bizottság fogadja el a szükséges intézkedéseket. A tagállamok csupán a közösségi szabályozás által meghatározott megelőző óvintézkedéseket hozhatnak, amennyiben ellenőrzés alkalmával betegséget állapítanak meg, és súlyos közegészségügyi okokból a Bizottság intézkedéseinek meghozataláig szigorúan korlátozott ideiglenes védőintézkedéseket vezethetnek be (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 9. pontját).

39 A 90/425 irányelv tizenkettedik preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy ez az irányelv az egységes szabályozás hatálya alá tartozó, az említett irányelv A. mellékletében felsorolt állatokra és termékekre vonatkozik,.

40 Ahogyan azt a főtanácsnok az indítványának 39. pontjában kifejtette, ebből következően meg kell határozni, hogy az ideiglenes nemzeti rendelet által érintett termékek, azaz a haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék a 90/425 irányelv hatálya alá tartoztak-e ezen rendelet elfogadásának időpontjában.

41 Az állatok takarmányozására vonatkozó uniós jogalkotás ebben a vonatkozásban összetett és fejlett harmonizáció irányába fejlődött. Ahogyan azt a főtanácsnok az indítványának 47–49. pontjában kifejtette, a feldolgozott állati fehérjék számos harmonizációs jogi aktus tárgyát képezték mind állati hulladékként, mind állati takarmányok összetevőjeként, illetve a rájuk vonatkozó tilalom formájában.

42 A 90/667 irányelv elfogadása után ugyanis módosították a 90/425 irányelv A. mellékletét annak érdekében, hogy a 90/425 irányelvvel bevezetett védintézkedések hatálya kiterjedjen a 90/667 irányelvben meghatározott termékekre, azaz az állati hulladékokra.

43 Továbbá a 92/118/EGK tanácsi irányelv 7. cikke (2) bekezdésének megfelelően a 90/425 irányelv 10. cikke vonatkozott a 92/118 irányelvben meghatározott állati eredetű termékekre, azaz, azokra az állati eredetű termékekre, amelyek – a Közösségen belüli kereskedelemre és a Közösségbe történő behozatalra irányadó állat-egészségügyi és közegészségügyi követelmények tekintetében – nem tartoznak a 89/662/EGK irányelv A. melléklete I. fejezetének, illetve a kórokozók tekintetében nem tartoznak a 90/425/EGK irányelv A. melléklete I. fejezetének hatálya alá.

44 A 94/381 határozatot, amelynek célja a kérődzők emlősállati szövetből nyert fehérjével történő takarmányozásának megtiltása, 1994. június 27-én fogadták el.

45 Ezenfelül az 1997. július 28-i 97/582/EK bizottsági rendelettel (HL L 237., 39. o.) módosított, az összetett takarmányban nem használható összetevők listájának létrehozásáról szóló, 1991. szeptember 9-i 91/516/EGK bizottsági határozat (HL L 281., 23. o.) e tilalmat előírta az emlősszövetből nyert fehérjetermékeknek a kérődzők összetett takarmányának összetevőjeként való felhasználására vonatkozóan.

46 Végül a 2000/766 határozat megtiltotta a feldolgozott állati fehérjével történő takarmányozást az összes olyan haszonállat vonatkozásában – a nem kérődzőket is beleértve – amelyeket élelmiszer előállítása céljából tartanak, hizlalnak vagy tenyésztenek.

47 Egyébiránt ezen határozatnak – amelynek érvényességét nem vonták kétségbe – a 90/425 irányelv 10. cikke volt a jogalapja.

48 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy az ideiglenes nemzeti rendelet elfogadásának időpontjában valamely tagállam nem tilthatta meg a haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék előállítását és az azokkal való kereskedelmet a 90/425 irányelv 10. cikke által meghatározott védelmi mechanizmuson kívül.

49 Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy az ideiglenes nemzeti rendelet e rendelkezés alapján védintézkedésnek tekinthető-e.

50 A 90/425 irányelv 10. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szerint a tagállamok kötelesek haladéktalanul jelenteni a Bizottságnak és a többi tagállamnak minden zoonózis vagy betegség jelentkezését, illetve bármely egyéb okot, amely jelentős állategészségügyi vagy közegészségügyi veszélyt jelenthet.

51 Azon kérdést illetően, hogy az ideiglenes nemzeti rendelet elfogadásának időpontjában jelentkezett-e zoonózis vagy betegség, illetve olyan ok, amely jelentős állat-egészségügyi vagy közegészségügyi veszélyt jelenthet, emlékeztetni kell arra, hogy e feltétel teljesülhet, amennyiben a betegségben rejlő veszély megítélését új információk jelentős mértékben módosítják (a C-220/01. sz. Lennox-ügyben 2003. július 3-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-7091. o.] 72. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 Ebben a tekintetben meg kell jegyezni, hogy az ideiglenes nemzeti rendeletet a tudományos operatív bizottság 2000. november 27. és 28-i állásfoglalásának (a továbbiakban: a tudományos operatív bizottság állásfoglalása) kihirdetése után tíz nappal fogadták el, amely jelezte a szarvasmarhák takarmányozásában az egyéb állatoknak szánt, a BSE kórokozójával esetlegesen megfertőződött állati fehérjéket tartalmazó takarmánnyal történő keresztfertőződés kockázatát. Márpedig ez az állásfoglalás megfontolásra javasolta az állatok állati fehérjével történő takarmányozásának ideiglenes tilalmát.

53 Tekintettel arra, hogy a BSE ellen az 1994-es év óta számos intézkedést hoztak, azonban ennek ellenére rendszeresen jelentkeztek e betegség újabb esetei, és ennélfogva még bizonytalan volt az említett betegség terjedési kockázatának mértéke és jelentősége, megállapítható, hogy a tudományos operatív bizottság állásfoglalása jelentős mértékben módosította a BSE-ben rejlő veszély megítélését, következésképpen indokolttá tette a 90/425 irányelv 10. cikkének (1) bekezdésében meghatározott ideiglenes védőintézkedések elfogadását.

54 A holland kormány úgy érvel, hogy a Holland Királyság egyidejűleg feladó tagállamként és rendeltetési hely szerinti tagállamként fogadta el az ideiglenes nemzeti rendeletet.

55 Tény, hogy a 90/425 irányelv 10. cikkének (1) bekezdésében az intézkedések számos típusa szerepel. E rendelkezés második albekezdése szerint ugyanis a feladó tagállam haladéktalanul életbe lépteti a közösségi szabályozás által előírt ellenőrzési és óvintézkedéseket, különös tekintettel az e rendelkezésekben meghatározott pufferzónákra, vagy más megfelelő intézkedéseket alkalmaz. Ugyanezen bekezdés negyedik albekezdése szerint a 10. cikk (4) bekezdése alapján meghozott intézkedésekig a rendeltetési hely szerinti tagállam jelentős állat-egészségügyi vagy közegészségügyi kockázat esetén ideiglenes védőintézkedéseket léptethet életbe az érintett gazdaságok, központok vagy szervezetek tekintetében, illetve járványos állatbetegségek esetén a közösségi rendelkezésekben meghatározott pufferzónával kapcsolatban.

56 A holland kormány úgy érvel, hogy a jelen ügyben nincs jelentősége a feladó tagállam és a rendeltetési hely szerinti tagállam között a 90/425 irányelv 10. cikkének (1) bekezdésben tett megkülönböztetésnek. Az ideiglenes nemzeti rendelet ugyanis nem az állati takarmányok közösségen belüli kereskedelmének, hanem általánosságban e takarmányok előállításának és az azokkal való kereskedelemnek a szabályozására irányult, ezért a Holland Királyság ezt a rendeletet egyidejűleg feladó tagállamként és rendeltetési hely szerinti tagállamként fogadta el.

57 Az észrevételeket előterjesztő többi kormány, valamint a Bizottság ezzel ellentétben úgy vélik, hogy a Holland Királyság rendeltetési hely szerinti tagállamként fogadta el az ideiglenes nemzeti rendeletet.

58 Ebben a vonatkozásban, tekintettel arra, hogy ez a rendelet nemcsak általában az állati takarmányok előállításának, hanem – az átvételt és a megvásárlást is beleértve – az azokkal való kereskedelemnek a szabályozására is irányult, meg kell állapítani, hogy az említett rendelet befolyásolhatta legalábbis e termékek behozatalát.

59 Meg kell tehát vizsgálni, hogy az ideiglenes nemzeti rendelet a rendeltetési hely szerinti tagállam által a 90/425 rendelet 10. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése alapján elfogadott ideiglenes védőintézkedésnek tekinthető-e.

60 Az említett rendelkezés értelmében vett jelentős állat-egészségügyi vagy közegészségügyi kockázatra vonatkozó feltételt illetően – amint arra a jelen ítélet 51. pontja emlékeztet – e feltétel teljesülhet, amennyiben a betegségben rejlő veszély megítélését új információk jelentős mértékben módosítják.

61 A jelen ügyben, amint az a 2000/766 határozat első három preambulumbekezdéséből is kitűnik, BSE-eseteket állapítottak meg az 1995-ben – azaz, a kérődzők takarmányozásában használt emlősökből nyert fehérjék ellenőrzésére vonatkozó első közösségi szabályokat tartalmazó 94/381 határozat 1994. június 27-i elfogadása után – született állatok esetében. Amint az a jelen ítélet 53. pontjában megállapításra került, a tudományos operatív bizottság állásfoglalása, amely első alkalommal utal a szarvasmarhák takarmányozásában az egyéb állatoknak szánt, a BSE kórokozójával esetlegesen megfertőződött állati fehérjéket tartalmazó takarmánnyal történő keresztfertőződés kockázatára, jelentős mértékben módosította a BSE-ben rejlő veszély megítélését.

62 Ebből következően a 2000/766 tanácsi határozat elfogadása – amelyet a nemzeti ideiglenes rendelet kifejezetten megemlít –, főképpen az élelmiszer-előállítás céljából tartott, hizlalt vagy tenyésztett haszonállatok takarmányozásában az állati eredetű fehérjék felhasználására óvintézkedésként vonatkozó ideiglenes tilalom

szükségességének megállapításán alapult. Az ezen határozat elfogadását megalapozó tudományos operatív bizottsági állásfoglalás – amint arra a holland, a német és a svéd kormány, valamint a Bizottság is rámutat – az ideiglenes nemzeti rendelet elfogadását is megalapozhatta.

63 A 90/425 irányelv 10. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdéséből kitűnik, hogy az ideiglenes védőintézkedéseket a Bizottság által – ugyanezen cikk (4) bekezdése alapján – meghozott intézkedésekig lehet életbe léptetni.

64 Az ideiglenes nemzeti rendeletet 2000. december 8-án fogadták el, azaz négy nappal azután, hogy a Tanács elfogadta a 2000/766 határozatot, amely éppen az állatok állati fehérjével történő takarmányozásának tilalmát írta elő 2001. január 1-jétől.

65 Az ideiglenes nemzeti rendelet Holland Királyság általi elfogadásának időpontjában tehát már meghozták az uniós szintű intézkedéseket, de azok még nem léptek hatályba.

66 Ebben a vonatkozásban emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már megállapította, hogy valamely nem azonnal végrehajtandó bizottsági határozat elfogadása nem jelentheti azt, hogy megtiltja egy tagállamnak a 89/662 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdése szerinti ideiglenes védőintézkedések önálló meghozatalát (a C-477/98. sz. Eurostock-ügyben 2000. december 5-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-10695. o.] 58. pontja). Márpedig a fent hivatkozott Eurostock-ügyben hozott ítélet tárgyát képező uniós szintű védőintézkedések egyenértékűek a 90/425 irányelv 10. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdésében meghatározott védőintézkedésekkel.

67 A tagállam tehát akkor hozhat az ideiglenes nemzeti rendeletben foglalthoz hasonló nemzeti tiltó intézkedéseket, ha ez a tagállam valamely jelentős állat-egészségügyi vagy közegészségügyi kockázat miatt az ilyen intézkedések azonnali meghozatalát igazoló sürgető helyzetben van.

68 Mindazonáltal, az előtte folyamatban lévő jogvita tényállásának értékelésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező, kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy ilyen sürgető helyzetben volt-e Hollandia az ideiglenes nemzeti rendelet elfogadásának időpontjában.

69 Amennyiben ez a bíróság megállapítja, hogy a sürgető helyzet fennállt, és ennélfogva az ideiglenes nemzeti rendeletet főszabály szerint a 90/425 irányelv 10. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdésével összhangban álló védőintézkedésnek lehet minősíteni, e bíróságnak meg kell még vizsgálnia, hogy betartották-e az arányosság elvét (lásd ebben az értelemben a C-96/03. és C-97/03. sz., Tempelman és van Schaijk egyesített ügyekben 2005. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-1895. o.] 46. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

70 A fentiek összességéből következik, hogy az uniós joggal, és különösen a 90/425 irányelvvel, valamint a 94/381 és a 2000/766 határozattal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a BSE elleni védelem érdekében a haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék előállítására és az azokkal való kereskedelemre vonatkozó ideiglenes tilalmat ír elő, amennyiben az érintett tagállam – jelentős állat-egészségügyi vagy közegészségügyi kockázat miatt – az ilyen intézkedések azonnali elfogadását igazoló sürgető helyzetben volt. E feltétel teljesülését és az arányosság elvének betartását a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

A költségekről

71 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

Az uniós joggal, és különösen az egyes élőállatok és állati termékek Közösségen belüli kereskedelmében a belső piac megvalósításának céljával alkalmazandó állat-egészségügyi és tenyésztéstechnikai ellenőrzésekről szóló, 1990. június 26-i 90/425/EGK tanácsi irányelvvel, valamint a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmára és az emlősökből nyert fehérjéket tartalmazó takarmányokra vonatkozó egyes védekezési intézkedésekről szóló, 1994. június 27-i 94/381/EK bizottsági határozattal, és a fertőző szivacsos agyvelőbántalmakkal szembeni egyes védőintézkedésekről és az állati fehérjének állati takarmányként történő felhasználásáról szóló, 2000. december 4-i 2000/766/EK tanácsi határozattal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma elleni védelem érdekében a haszonállatok takarmányozására szolgáló feldolgozott állati fehérjék előállítására és az azokkal való kereskedelemre vonatkozó ideiglenes tilalmat ír elő, amennyiben az érintett tagállam – jelentős állat-egészségügyi vagy közegészségügyi kockázat miatt – az ilyen intézkedések azonnali elfogadását igazoló sürgető helyzetben volt. E feltétel teljesülését és az arányosság elvének betartását a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

Aláírások