SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 22. junija 2011 *

V zadevi C-346/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Gerechtshof 's-Gravenhage (Nizozemska) z odločbo z dne 18. avgusta 2009, ki je prispela na Sodišče 28. avgusta 2009, v postopku

Staat der Nederlanden

proti

Denkavit Nederland BV in drugim,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, A. Arabadžiev, A. Rosas (poročevalec), U. Lõhmus in A. Ó Caoimh, sodniki,

* Jezik postopka: nizozemščina.

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. septembra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Denkavit Nederland BV in druge H. Ferment, odvetnik,

– za nizozemsko vlado C. Wissels in M. de Ree, zastopnici,

– za nemško vlado M. Lumma, J. Möller in N. Graf Vitzthum, zastopniki,

– za švedsko vlado A. Falk in A. Engman, zastopnika,

– za Evropsko komisijo F. Jimeno Fernández in B. Burggraaf, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 18. novembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago prava Unije glede uporabe predelanih živalskih beljakovin v krmi in zlasti na te akte:

– Direktiva Sveta z dne 26. junija 1990 o veterinarskih in zootehničnih pregledih, ki se zaradi vzpostavitve notranjega trga izvajajo v trgovini znotraj Skupnosti z nekaterimi živimi živalmi in proizvodi (90/425/EGS) (UL L 224, str. 29);

– Odločba Komisije z dne 27. junija 1994 o nekaterih ukrepih zaščite glede goveje spongiformne encefalopatije in krmljenja z beljakovinami, pridobljenimi iz sesalcev (94/381/ES) (UL L 172, str. 23);

– Odločba Sveta z dne 4. decembra 2000 o nekaterih varstvenih ukrepih glede transmisivnih spongiformnih encefalopatijah in uporabi živalskih beljakovin v krmi (2000/766/ES) (UL L 306, str. 32) in

– Odločba Komisije 2001/9/ES z dne 29. decembra 2000 o nadzornih ukrepih, ki so potrebni za izvajanje Odločbe Sveta 2000/766 (UL 2001, L 2, str. 32).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Staat der Nederlanden ter družbo Denkavit Nederland BV in drugimi (v nadaljevanju: Denkavit in drugi), namreč različnimi družbami, proizvajalkami krme, in družbo distributerko surovin za takšno krmo. Ta spor se nanaša na to, ali je s pravom Unije skladna začasna nacionalna uredba, ki zaradi varstva pred govejo spongiformno encefalopatijo (v nadaljevanju: BSE) določa prepoved proizvodnje in trženja predelanih živalskih beljakovin v krmi za rejne živali, če je bila taka prepoved sprejeta in je začela veljati po sprejetju, vendar pred začetkom veljavnosti odločbe Evropske unije, ki določa takšno prepoved, in če se je uporabila pred začetkom veljavnosti te odločbe za ribjo moko in dikalcijev fosfat, medtem ko sta bila ta proizvoda lahko izvzeta iz prepovedi, ki jo je določila navedena odločba.

Pravni okvir

Ureditev Unije

Direktiva 90/425

3 Glede na drugo uvodno izjavo Direktive 90/425 je treba odpraviti zootehnične in veterinarske ovire pri razvoju trgovine znotraj Skupnosti z živalmi in proizvodi živalskega izvora z namenom spodbujanja usklajenega delovanja skupne ureditve trga za živali in proizvode živalskega izvora.

4 V skladu z deseto uvodno izjavo te direktive morajo biti zaščitni ukrepi predvideni za ta namen in mora biti na tem področju, zlasti zaradi učinkovitosti, odgovorna najprej država članica porekla.

5 V dvanajsti uvodni izjavi Direktive 90/425 je navedeno, da morajo do sprejetja pravil Skupnosti živali in proizvodi, za katere ne veljajo usklajena pravila, izpolnjevati zahteve namembne države, če so te v skladu s členom 36 Pogodbe EGS (postal člen 36 Pogodbe ES, ki je po spremembi postal člen 30 ES)".

6 Člen 1, prvi odstavek, navedene direktive določa:

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

7 Člen 10(1) iste direktive določa:

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

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

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

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

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

8 Komisija v skladu s členom 10(4) in po komitološkem postopku iz člena 17 navedene direktive sprejme potrebne ukrepe za živali, proizvode in izvedene proizvode. Komisija spremlja okoliščine in po istem postopku spremeni ali prekliče sprejete odločitve, odvisno od razvoja danih okoliščin.

Direktiva 90/667/EGS

9 Člen 13(1) Direktive Sveta 90/667/EGS z dne 27. novembra 1990 o določitvi veterinarskih predpisov za odstranjevanje in predelavo živalskih odpadkov, za njihovo dajanje na trg in za preprečevanje povzročiteljev bolezni v krmilih živalskega ali ribjega izvora in spremembi Direktive 90/425 (UL L 363, str. 51) določa:

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

Direktiva 92/118/EGS

10 Člen 2(1) Direktive Sveta 92/118/EGS z dne 17. decembra 1992 o zahtevah zdravstvenega varstva živali in javnozdravstvenega varstva, ki urejajo trgovino in uvoz v Skupnost za izdelke, ki niso predmet navedenih zahtev, določenih v posebnih pravilih Skupnosti iz Priloge A(I) Direktive 89/662/EGS, glede povzročiteljev bolezni pa v Direktivi 90/425/EGS (UL L 62, str. 49) določa:

„Za namene te direktive:

[…]

e) *predelane živalske beljakovine, namenjene prehrani živali:* živalske beljakovine, obdelane tako, da so primerne za neposredno uporabo kot krmilo ali kot sestavina v krmilih za živali. To vključuje ribjo moko, mesno moko, kostno moko, moko iz kopit, moko iz rogov, krvno moko, perno moko, suhe ocvirke in druge podobne izdelke, vključno z mešanicami, ki te izdelke vsebujejo;

[…]“

11 V skladu s členom 7(2) navedene direktive se člen 10 Direktive 90/425 uporabi za proizvode, navedene v tej prvi direktivi.

Odločba 94/381

12 Komisija je na podlagi Direktive 90/425 in zlasti na podlagi njenega člena 10(4) sprejela Odločbo 94/381.

13 V skladu s členom 1(1) te odločbe so morale države članice prepovedati uporabo beljakovin, pridobljenih iz tkiv sesalcev, v krmi prežvekovalcev. Vendar je odstavek 2 istega člena določal, da je Komisija državam članicam, v katerih je veljal sistem, ki je omogočal razlikovanje med živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz prežvekovalcev, in živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz neprežvekovalcev, v skladu s postopkom iz člena 17 Direktive 90/425 dovolila, da omogočijo krmljenje prežvekovalcev z beljakovinami, pridobljenimi iz živalskih vrst, ki niso prežvekovalci.

Odločba 2000/766

14 Svet Evropske unije je 4. decembra 2000 sprejel Odločbo 2000/766 na podlagi Direktive 90/425, in predvsem njenega člena 10(4), ter Direktive Sveta 97/78/ES z dne 18. decembra 1997 o določitvi načel, ki urejajo organizacijo veterinarskih pregledov proizvodov, ki vstopajo v Skupnost iz tretjih držav (UL 1998, L 24, str. 9), in predvsem njenega člena 22.

15 Na podlagi člena 2 te odločbe:

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

2. Prepoved iz odstavka 1 ne velja za uporabo:

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

– želatine, pridobljene iz neprežvekovalcev, za ovoje za dodatke v smislu Direktive 70/524/EGS z dne 23. novembra 1970 o dodatkih v krmi [(UL L 270, str.1)],

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

– mleko in mlečne proizvode v krmi za rejne živali, ki so zaprte, pitane ali vzrejene za proizvodnjo živil."

16 Člen 3 navedene odločbe določa:

„1. Razen v primeru izjem iz člena 2(2) države članice:

a) prepovejo dajanje predelanih živalskih beljakovin za krmo rejnih živali, ki so zaprte, pitane ali vzrejene za proizvodnjo živil, na trg, trgovino z njimi, njihov uvoz iz tretjih držav in izvoz v tretje države;

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

2. Države članice zagotovijo, da so živalski odpadki iz Direktive [90/667] zbrani, prepeljani, predelani, skladiščeni ali odstranjeni skladno z navedeno direktivo […]"

17 Odločba 2000/766 je v skladu s svojim členom 4 začela veljati 1. januarja 2001 in se je uporabljala do 30. junija 2001.

Odločba 2001/9

18 Odločba 2001/9, ki jo je Komisija sprejela 29. decembra 2000, je določila natančne pogoje uporabe izjeme od prepovedi glede ribje moke, dikalcijevega fosfata in hidroliziranih beljakovin, ki so določene v členu 2(2) Odločbe 2000/766. Odločba 2001/9 je začela veljati 1. januarja 2001.

19 Člen 1(1) in (2) Odločbe 2001/9 je določal:

„1. Države članice dovolijo uporabo ribje moke v krmi za živali, ki niso prežvekovalci, le pod pogoji, določenimi v Prilogi I.

2. Države članice dovolijo uporabo dikalcijevega fosfata v krmi za živali, ki niso prežvekovalci, le pod pogoji, določenimi v Prilogi II."

Nacionalna ureditev

20 Začasna uredba o prepovedi živalskih beljakovin v vseh krmilih za rejne živali (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren, v nadaljevanju: začasna nacionalna uredba), ki jo je 8. decembra 2000 sprejel Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (minister za kmetijstvo, varstvo narave in

ribištvo, *Nederlandse Staatscourant* 2000, št. 239), se je v upoštevnih določbah sklicevala na Direktivo 90/425 in Odločbo 2000/766. Njen člen 2 določa:

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

2. Prvi odstavek se ne uporabi za [te proizvode]:

– ribjo moko za krmo živali, ki niso prežvekovalci, ob nadzornih ukrepih, ki se določijo po postopku iz člena 17 Direktive 89/662/EGS […];

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

– dikalcijeve fosfate in hidrolizirane beljakovine, če se proizvajajo v skladu s pogoji, ki se določijo po postopku iz člena 17 Direktive 89/662/EGS;

– mleko in mlečne izdelke."

21 Člen 3 navedene uredbe določa:

„1. Brez poseganja v člen 2 je od 1. januarja 2001 prepovedana:

a) uporaba predelanih živalskih beljakovin v krmi za rejne živali;

b) uvoz ali izvoz predelanih živalskih beljakovin;

c) posest ali skladiščenje predelanih živalskih beljakovin v gospodarstvih, kjer so rejne živali, in v gospodarstvih, ki proizvajajo, trgujejo, skladiščijo ali nakladajo krmo za rejne živali.

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

22 Na podlagi člena 4 te uredbe je ta začela veljati 15. decembra 2000.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

23 Na ravni Unije so bili ukrepi za boj proti širjenju BSE sprejeti po letu 1994. Sprejeti so bili predvsem na podlagi Direktive 90/425.

24 Komisija je 27. junija 1994 sprejela Odločbo 94/381, katere cilj je bil prepovedati uporabo beljakovin, pridobljenih iz tkiv sesalcev, v krmi prežvekovalcev.

25 Ker je znanstveni usmerjevalni odbor, ustanovljen z Odločbo Komisije 97/404/ES z dne 10. junija 1997 (UL L 169, p. 85, v nadaljevanju: znanstveni usmerjevalni odbor), ugotovil primere BSE pri živalih, rojenih po začetku veljavnosti Odločbe 94/381, je 27. in 28. novembra 2000 izdal mnenje, v katerem je bilo prvič omenjeno tveganje navzkrižne okužbe krme za govedo s krmo za druge živali, ki vsebuje živalske beljakovine, ki so lahko okužene s povzročiteljem BSE, in priporočil sprejetje novih ukrepov.

26 Svet je 4. decembra 2000 sprejel Odločbo 2000/766, katere namen je bil nadaljnje zmanjšanje tveganja širjenja BSE. S to odločbo je bila uporaba predelanih živalskih beljakovin v krmi za vse rejne živali prepovedana od 1. januarja 2001 za obdobje največ šest mesecev. Ta odločba je prav tako določala prepoved dajanja predelanih živalskih beljakovin na trg, trgovine z njimi, njihovega uvoza iz tretjih držav in izvoza v tretje države ter obveznost njihovega umika s trga, distribucijskih poti in iz skladišč kmetijskih gospodarstev. Te omejitve so imele več izjem, ki so se nanašale predvsem na uporabo ribje moke za krmo živali, ki niso prežvekovalci, in uporabo dikalcijevega fosfata.

27 Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij je štiri dni pozneje, to je 8. decembra 2000, sprejel začasno nacionalno uredbo, ki v členu 2(1) določa prepoved proizvodnje, obdelave ali predelave, dobave, sprejemanja, dostave, prevoza, ponujanja v nakup, nakupa ali odtujitve predelanih živalskih beljakovin namenjenih krmi za rejne živali.

28 Člen 2(2) navedene uredbe je določal izjeme od te omejitve predvsem za ribjo moko in dikalcijev fosfat. Vendar je bila uporaba teh izjem pogojena z naknadnim sprejetjem nadzornih ukrepov, ki jih je bilo treba določiti v skladu s postopkom iz člena 17 Direktive 89/662.

29 Začasna nacionalna uredba je v skladu z njenim členom 4 začela veljati 15. decembra 2000, to je petnajst dni pred začetkom veljavnosti Odločbe 2000/766. Komisija je bila o njej uradno obveščena 10. januarja 2001.

30 Komisija je 29. decembra 2000 sprejela Odločbo 2001/9, v kateri je natančno določila, pod katerimi pogoji je bila dovoljena uporaba predvsem ribje moke in dikalcijevega fosfata v krmi. Ta odločba je začela veljati sočasno kot Odločba 2000/766, to je 1. januarja 2001.

31 Družba Denkavit in druge so pri Rechtbank 's-Gravenhage (sodišče v Haagu) vložile tožbo za razglasitev nezakonitosti člena 2 začasne nacionalne uredbe.

32 Družba Denkavit in druge so pred tem sodiščem trdile, da je Staat der Nederlanden ravnala nezakonito v razmerju do njih, primarno, ker je za obdobje od 15. decembra 2000 do 1. januarja 2001 sprejela ukrepe prepovedi v zvezi s krmo, ki so bili bolj omejevalni od ukrepov, določenih v Odločbi 94/381, ali podredno, ker je v tem obdobju določila ukrepe prepovedi v zvezi z krmo, ki ne vsebuje živalskih beljakovin, razen ribje moke in dikalcijevega fosfata.

33 Rechtbank 's-Gravenhage je tožbi ugodilo, ker je bil cilj Odločbe 2000/766 glede na njeno besedilo, da zadevne prepovedi začnejo veljati natančno 1. januarja 2001, ne prej in ne kasneje. Po mnenju tega sodišča je Staat der Nederlanden s tem, da je določila, da začnejo ukrepi prepovedi veljati 15. decembra 2000, ravnala nezakonito.

34 Staat der Nederlanden se je pritožila na Gerechtshof 's-Gravenhage (pritožbeno sodišče v Haagu), ki je menilo, da se spor, ki mu je predložen, nanaša na vprašanje razlage nekaterih določb prava Unije.

35 V teh okoliščinah je Gerechtshof 's-Gravenhage prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba pravo Skupnosti, zlasti Direktivo 90/425/EGS, Odločbo 94/381/ES in Odločbo 2000/766/ES, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni prepovedi, kot je člen 2 začasne uredbe, s katero sta zaradi varstva pred BSE prepovedani proizvodnja in trženje s predelanimi živalskimi beljakovinami za krmljenje rejnih živali, če je tak nacionalni ukrep prepovedi

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

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

Vprašanje za predhodno odločanje

36 Predložitveno sodišče s tem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali pravo Unije, zlasti Direktiva 90/425 in odločbi 94/381 in 2000/766, nasprotuje nacionalni uredbi, ki zaradi varstva pred BSE določa začasno prepoved proizvodnje in trženja predelanih živalskih beljakovin v krmi za rejne živali, če je bila taka prepoved sprejeta in je začela veljati po sprejetju, vendar pred začetkom veljavnosti odločbe Unije, ki določa takšno prepoved, in če se je uporabljala pred začetkom veljavnosti te odločbe za ribjo moko in dikalcijev fosfat, medtem ko bi ta proizvoda morala biti izvzeta iz prepovedi, ki jo je določila navedena odločba.

37 Najprej je treba spomniti, da je Sodišče glede boja proti širjenju bolezni, ki pomenijo resno nevarnost za živali ali zdravje ljudi, kot je BSE, presodilo, da se s členom 10 Direktive 90/425 popolnoma usklajujejo zaščitni ukrepi proti tem boleznim, ker natančno opredeljuje obveznosti oziroma naloge držav članic oziroma Komisije v zvezi s tem (glej v tem smislu sodbo z dne 26. maja 1993 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-52/92, Recueil, str. I-2961, točka 19).

38 V skladu z navedenim členom 10 Komisija namreč sprejme potrebne ukrepe po posvetovanju s stalnim veterinarskim odborom. Države članice lahko le, če med pregledom ugotovijo obstoj bolezni, sprejmejo previdnostne ukrepe, ki jih predvideva skupnostna ureditev, ter iz resnih razlogov varovanja javnega zdravja sprejmejo zaščitne ukrepe, katerih veljavnost je strogo omejena do sprejetja ukrepov Komisije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Portugalski, točka 9).

39 Iz dvanajste uvodne izjave Direktive 90/425 izhaja, da se ta uporabi za živali in proizvode, za katere veljajo usklajena pravila, našteta v Prilogi A k navedeni direktivi.

40 Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 39 sklepnih predlogov, je zato treba ugotoviti, ali so proizvodi, navedeni v začasni nacionalni uredbi, in sicer predelane živalske beljakovine za krmo za rejne živali, ob sprejetju te uredbe spadali na področje uporabe Direktive 90/425.

41 V zvezi s tem se je zakonodaja Unije glede krme razvila v kompleksno in napredno usklajevanje. Kot je razložil generalni pravobranilec v točkah od 47 do 49 sklepnih predlogov, so bile predelane živalske beljakovine predmet več usklajevanj, hkrati kot živalski odpadki, kot sestavine krme ter v obliki prepovedi.

42 Po sprejetju Direktive 90/667 je bila namreč spremenjena Priloga A k Direktivi 90/425, da bi bili proizvodi, navedeni v Direktivi 90/667, in sicer živalski odpadki, podvrženi zaščitnim ukrepom, ki jih določa Direktiva 90/425.

43 Nato so se v skladu s členom 7(2) Direktive 92/118 zaščitni ukrepi iz člena 10 Direktive 90/425 uporabili za proizvode živalskega izvora, ki so navedeni v Direktivi 92/118, in sicer za proizvode živalskega izvora, ki niso predmet zahtev varstva živali in javnozdravstvenega varstva, ki urejajo trgovino in uvoz v Evropsko skupnost, kot so določeni v posebnih pravilih Skupnosti, navedenih v Prilogi A(I) k Direktivi 89/662, glede povzročiteljev bolezni pa v Direktivi 90/425.

44 Odločba 94/381, katere cilj je bil prepovedati uporabo beljakovin, pridobljenih iz tkiv sesalcev, v krmi prežvekovalcev, je bila sprejeta 27. junija 1994.

45 Poleg tega je bila z Odločbo Komisije z dne 9. septembra 1991 o uvedbi seznama sestavin, katerih uporaba v krmnih mešanicah je prepovedana (91/516/EGS) (UL L 281, str. 23), kakor je bila spremenjena z Odločbo Komisije z dne 28. julija 1997 (97/582/ES) (UL L 237, str. 39), taka prepoved določena za beljakovinske proizvode, ki izvirajo iz tkiv sesalcev in so uporabljeni kot sestavina krmnih mešanic za prežvekovalce.

46 Nazadnje, uporaba predelanih živalskih beljakovin v krmi za vse rejne živali, vključno z neprežvekovalci, ki so zaprte, pitane ali vzrejene za proizvodnjo živil, je bila prepovedana z Odločbo 2000/766.

47 Poleg tega je imela ta odločba, katere veljavnosti se ni ugovarjalo, pravno podlago v členu 10 Direktive 90/425.

48 Iz vsega navedenega je razvidno, da v trenutku sprejetja začasne nacionalne uredbe država članica ni mogla prepovedati proizvodnje in trženja predelanih živalskih beljakovin za krmo za rejne živali, zunaj mehanizma zaščite, uvedenega s členom 10 Direktive 90/425.

49 Torej je treba preveriti, ali je mogoče začasno nacionalno uredbo obravnavati kot ukrep zaščite, ki je v skladu s to določbo.

50 Na podlagi člena 10(1), prvi pododstavek, Direktive 90/425 mora vsaka država članica nemudoma uradno obvestiti druge države članice in Komisijo o izbruhu vseh zoonoz, bolezni ali o drugih vzrokih, ki pomenijo resno nevarnost za živali in zdravje ljudi.

51 Glede vprašanja, ali je v trenutku sprejetja začasne nacionalne uredbe obstajal izbruh zoonoze, bolezni ali vzrok, ki pomeni resno nevarnost za živali in zdravje ljudi v smislu navedene določbe, je treba spomniti, da je ta pogoj lahko izpolnjen, kadar nove informacije pomembno spremenijo dojemanje nevarnosti, ki jo predstavlja bolezen (sodba z dne 3. julija 2003 v zadevi Lennox, C-220/01, Recueil, str. I-7091, točka 72 in navedena sodna praksa).

52 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je bila začasna nacionalna uredba sprejeta deset dni po objavi mnenja znanstvenega usmerjevalnega obora 27. in 28. novembra 2000 (v nadaljevanju: mnenje znanstvenega usmerjevalnega odbora), ki je opozorilo na tveganje navzkrižne okužbe krme za govedo s krmo za druge živali, ki vsebuje živalske beljakovine, ki so lahko okužene s povzročiteljem BSE. V tem mnenju je bilo priporočeno, naj se premisli o začasni prepovedi živalskih beljakovin v krmi.

53 Ker so se novi primeri bolezni redno pojavljali, kljub sprejetju različnih ukrepov proti BSE po letu 1994, in ker sta bila od takrat obseg in pomen tveganja širjenja navedene bolezni negotova, je mogoče presoditi, da je mnenje znanstvenega usmerjevalnega odbora pomembno spremenilo dojemanje nevarnosti, ki jo predstavlja BSE, in zato upravičilo sprejetje zaščitnih ukrepov iz člena 10(1) Direktive 90/425.

54 Nizozemska vlada trdi, da je Kraljevina Nizozemska sprejela začasno nacionalno uredbo kot država članica porekla in namembna država članica.

55 Res je, da je v členu 10(1) Direktive 90/425 predvidenih več vrst ukrepov. V skladu z drugim pododstavkom te določbe namreč država članica porekla začne nemudoma izvajati kontrolne in previdnostne ukrepe, ki jih predvidevajo pravila Skupnosti, predvsem določanje varovalnih pasov, ki jih predvidevajo ta pravila, ali sprejme katerekoli druge ukrepe, ki se ji zdijo ustrezni. Na podlagi četrtega pododstavka istega odstavka lahko namembna država članica, če se pojavijo tehtni razlogi varovanja javnega zdravja in zdravja živali, do sprejetja ukrepov v skladu z navedenim členom 10(4) sprejme vmesne ukrepe zaščite v zvezi z zadevnimi gospodarstvi, centri ali organizacijami ali v primeru živalske kužne bolezni v zvezi z varovalnim pasom, ki ga predvidevajo pravila Skupnosti.

56 Nizozemska vlada trdi, da razlika iz člena 10(1) Direktive 90/425 med državo članico porekla in namembno državo članico v tem primeru ni upoštevna. Namen začasne nacionalne uredbe naj namreč ne bi bila ureditev trgovine znotraj Skupnosti, ampak splošneje proizvodnja in trženje krme, tako da je Kraljevina Nizozemska sprejela to uredbo kot država članica porekla in namembna država članica.

57 Druge vlade, ki so predložile stališča, in Komisija nasprotno menijo, da je Kraljevina Nizozemska sprejela začasno nacionalno uredbo kot namembna država članica.

58 Ker je namen te uredbe urediti ne le proizvodnjo, ampak tudi trženje krme na splošno, vključno s prevzemom in nakupom, je treba ugotoviti, da navedena uredba lahko vpliva vsaj na uvoz teh proizvodov.

59 Zato je treba preučiti, ali je začasno nacionalno uredbo mogoče šteti za zaščitni ukrep, ki ga je sprejela namembna država članica na podlagi člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425.

60 Pogoj v zvezi z obstojem tehtnih razlogov varovanja javnega zdravja in zdravja živali v smislu navedene določbe, kot je bilo opozorjeno v točki 51 te sodbe, je lahko izpolnjen, če nove informacije pomembno spremenijo dojemanje nevarnosti, ki jo predstavlja bolezen.

61 Kot izhaja iz prvih treh točk obrazložitve Odločbe 2000/766, so bili v tej zadevi ugotovljeni primeri BSE pri živalih, rojenih leta 1995, torej po sprejetju Odločbe 94/381 27. junija 1994, ki je vsebovala prva skupnostna pravila o nadzoru nad predelanimi beljakovinami, pridobljenimi iz sesalcev, ki so uporabljene v krmi prežvekovalcev. Kot je bilo ugotovljeno v točki 53 te sodbe, je mogoče šteti, da je mnenje znanstvenega usmerjevalnega odbora, v katerem je bilo prvič omenjeno tveganje navzkrižne okužbe krme za govedo s krmo za druge živali, ki vsebuje živalske beljakovine, ki so lahko okužene s povzročiteljem BSE, pomembno spremenilo dojemanje nevarnosti, ki jo predstavlja ta bolezen.

62 Sprejetje Odločbe 2000/766, na katero se je začasna nacionalna uredba izrecno sklicevala, je zato temeljilo predvsem na ugotovitvi, da je treba s previdnostnim ukrepom začasno prepovedati uporabo živalskih beljakovin v krmi za rejne živali, ki so zaprte,

pitane ali vzrejene za proizvodnjo živil. Mnenje znanstvenega usmerjevalnega odbora, ki je utemeljevalo sprejetje te odločbe, je torej lahko utemeljilo tudi sprejetje začasne nacionalne uredbe, kot trdijo nizozemska, nemška in švedska vlada ter Komisija.

63 Iz člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425 izhaja, da se zaščitni ukrepi lahko sprejmejo, dokler Komisija ne sprejme ukrepov v skladu z odstavkom 4 istega člena.

64 Začasna nacionalna uredba je bila sprejeta 8. decembra 2000, torej štiri dni po tem, ko je Svet sprejel Odločbo 2000/766, katere namen je bil prav prepovedati živalske beljakovine v krmi od 1. januarja 2001.

65 Tako so bili v trenutku, ko je Kraljevina Nizozemska sprejela začasno nacionalno uredbo, ukrepi na ravni Unije sprejeti, vendar še niso začeli veljati.

66 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že razsodilo, da če Komisija sprejme odločbo, ki ne začne veljati takoj, to samo po sebi ne pomeni, da je državi članici prepovedano, da sama sprejme zaščitne ukrepe na podlagi člena 9(1), četrti pododstavek, Direktive 89/662 (sodba z dne 5. decembra 2000 v zadevi Eurostock, C-477/98, Recueil, str. I-10695, točka 58). Zaščitni ukrepi na ravni Unije iz zgoraj navedene sodbe Eurostock so enakovredni tistim iz člena 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425.

67 Država članica torej lahko sprejme nacionalne ukrepe prepovedi, kot so ti, določeni v začasni nacionalni uredbi, kadar so razmere v tej državi članici izredne in upravičujejo takojšnje sprejetje takšnih ukrepov zaradi tehtnih razlogov varovanja javnega zdravja in zdravja živali.

68 Vendar je naloga predložitvenega sodišča, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja v sporu, ki mu je predložen, da preveri, ali so bile razmere na Nizozemskem ob sprejetju začasne nacionalne uredbe izredne.

69 Če to sodišče presodi, da je bilo tako in da se torej začasna nacionalna uredba načeloma lahko šteje za zaščitni ukrep v skladu s členom 10(1), četrti pododstavek, Direktive 90/425, je naloga sodišča tudi, da preveri, ali je bilo spoštovano načelo sorazmernosti (glej v tem smislu sodbo z dne 10. marca 2005 v združenih zadevah Tempelman in van Schaijk, C-96/03 in C-97/03, ZOdl., str. I-1895, točka 46 in navedena sodna praksa).

70 Iz zgoraj navedenega izhaja, da pravo Unije, zlasti Direktiva 90/425 in odločbi 94/381 in 2000/766, ne nasprotuje nacionalni uredbi, ki zaradi varstva pred BSE določa začasno prepoved proizvodnje in trženja predelanih živalskih beljakovin v krmi za rejne živali, če so bile razmere v zadevni državi članici izredne in so upravičevale takojšnje sprejetje takšnih ukrepov zaradi tehtnih razlogov varovanja javnega zdravja in zdravja živali. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je ta zadnji pogoj izpolnjen in ali je bilo spoštovano načelo sorazmernosti.

Stroški

71 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Pravo Unije, zlasti Direktiva Sveta z dne 26. junija 1990 o veterinarskih in zootehničnih pregledih, ki se zaradi vzpostavitve notranjega trga izvajajo v trgovini znotraj Skupnosti z nekaterimi živimi živalmi in proizvodi (90/425/EGS) ter Odločba Komisije z dne 27. junija 1994 o nekaterih ukrepih zaščite glede goveje spongiformne encefalopatije in krmljenja z beljakovinami, pridobljenimi iz sesalcev (94/381/ES) in Odločba Sveta z dne 4. decembra 2000 o nekaterih varstvenih ukrepih glede transmisivnih spongiformnih encefalopatijah in uporabi živalskih beljakovin v krmi (2000/766/ES) ne nasprotujejo nacionalni uredbi, ki zaradi varstva pred govejo spongiformno encefalopatijo določa začasno prepoved proizvodnje in trženja predelanih živalskih beljakovin v krmi za rejne živali, če so bile razmere v zadevni državi članici izredne in so upravičevale takojšnje sprejetje takšnih ukrepov zaradi tehtnih razlogov varovanja javnega zdravja in zdravja živali. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali je ta zadnji pogoj izpolnjen in ali je bilo spoštovano načelo sorazmernosti.

Podpisi