DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. december 2005 *

I de forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04,

angående anmodninger om præjudicielle afgørelser i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige) (sag C-453/03), af Consiglio di Stato (Italien) (sagerne C-11/04 og C-12/04) og af Rechtbank 's-Gravenhage (Nederlandene) (sag C-194/04), ved kendelser af 23. oktober 2003, 11. november 2003 og 22. april 2004, indgået til Domstolen henholdsvis den 27. oktober 2003, den 15. januar og den 26. april 2004, i sagerne

The Queen, efter anmodning fra:

ABNA Ltd (sag C-453/03),

Denis Brinicombe,

BOCM Pauls Ltd,

Devenish Nutrition Ltd,

Nutrition Services (International) Ltd,

Primary Diets Ltd

* Processprog: engelsk, italiensk og nederlandsk.

mod

Secretary of State for Health,

Food Standards Agency,

Fratelli Martini & C. SpA (sag C-11/04),

Cargill Srl

mod

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

Ferrari Mangimi Srl (sag C-12/04),

Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (Assalzoo)

mod

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

og

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (sag C-194/04)

mod

Productschap Diervoeder,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (refererende dommer) samt dommerne N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet og M. Ilešič,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet og fuldmægtig K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. november 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

— ABNA Ltd ved D. Anderson, QC, og solicitor E. Whiteford

— Fratelli Martini & C. SpA ved avvocato F. Capelli og Rechtsanwältin B. Klaus

— Ferrari Mangimi Srl ved avvocati E. Cappelli, P. De Caterini og A. Bandini

— Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) ved advocaat H. Ferment

— Det Forenede Kongeriges regering ved M. Bethell, som befuldmægtiget (sag C-453/03), bistået af barrister C. Lewis (sag C-453/03)

— den italienske regering ved I.M. Braguglia og M. Fiorilli, som befuldmægtigede (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04), samt ved avvocato dello Stato G. Albenzio (sag C-194/04)

— den nederlandske regering ved S. Terstal (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04), H.G. Sevenster (sagerne C-453/03 og C-194/04) og J.G.M. van Bakel (sagerne C-453/03 og C-194/04), som befuldmægtigede

— den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04)

— den græske regering ved K. Marinou (sag C-453/03) og S. Charitaki (sagerne C-11/04 og C-12/04) samt ved G. Kanellopoulos og V. Kontolaimos (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04), som befuldmægtigede

— den spanske regering ved M. Muñoz Pérez (sagerne C-453/03, C-11/04 og C-12/04) og J.M. Rodríguez Cárcamo (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04), som befuldmægtigede

— den franske regering ved G. de Bergues (sag C-453/03) og R. Loosli-Surrans (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04), som befuldmægtigede

— Europa-Parlamentet ved E. Waldherr (sag C-453/03) samt ved M. Moore, G. Ricci (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04) og A. Baas (sag C-194/04), som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved T. Middleton og F. Ruggeri Laderchi (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04) samt ved A.-M. Colaert (sag C-194/04), som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Doherty og P. Jacob (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04) samt ved C. Cattabriga (sagerne C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04), som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. april 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører i det væsentlige gyldigheden af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/2/EF af 28. januar 2002 om ændring af Rådets direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger og om ophævelse af Kommissionens direktiv 91/357/EØF (EFT L 63, s. 23), og navnlig direktivets artikel 1, nr. 1, litra b), og artikel 1, nr. 4.

2 Anmodningerne er blevet fremsat i forbindelse med behandlingen af stævninger, som foderblandingsfabrikanterne eller repræsentanterne for denne industri har indgivet med henblik på annullation eller suspension af den lovgivning, der er vedtaget med henblik på at gennemføre de anfægtede bestemmelser i direktiv 2002/2 i national ret.

Den retlige ramme

3 Direktiv 2002/2 har sit grundlag i artikel 152, stk. 4, litra b), EF, der har følgende ordlyd:

»Rådet bidrager efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget til virkeliggørelse af målene i nærværende artikel ved

[...]

b) uanset artikel 37 at vedtage foranstaltninger på veterinær- og plantesundhedsområdet, der direkte har til formål at beskytte folkesundheden.«

4 Følgende betragtninger til direktiv 2002/2 skal gengives:

»(2) For så vidt angår mærkning tager direktiv 79/373/EØF sigte på objektivt og så præcist som muligt at oplyse landbrugerne om foderblandingers sammensætning og brug.

(3) Ifølge direktiv 79/373/EØF har der hidtil for foderstoffer til produktionsdyr kunnet anvendes en smidig mærkningsordning begrænset til angivelse af fodermidlerne uden oplysning om deres mængde og med mulighed for fortsat at angive fodermiddelkategorier i stedet for fodermidlerne selv.

(4) BSE-krisen (bovin spongiform encephalopati) og den nylige dioxinkrise har dog vist, at de nuværende bestemmelser er utilstrækkelige, og at mere detaljerede, både kvalitativt og kvantitativt, oplysninger om sammensætningen af foderblandinger bestemt til produktionsdyr er påkrævede.

(5) Detaljerede kvantitative oplysninger om sammensætningen kan medvirke til at sikre tilbagesporingen af potentielt kontaminerede fodermidler til bestemte partier, hvilket vil gavne folkesundheden og forhindre spild af produkter, som ikke udgør en signifikant risiko for folkesundheden.

(6) Der bør derfor på dette stadium indføres obligatorisk angivelse af alle fodermidler og mængden heraf i foderblandinger til produktionsdyr.

(7) Af praktiske grunde bør oplysningerne om, hvilke fodermidler der indgår i foderblandinger bestemt til brugsdyr, kunne anføres på en særskilt etiket eller i et følgedokument.

(8) Angivelsen af, hvilke fodermidler der indgår i foderstoffer, udgør i visse tilfælde en vigtig oplysning for opdrætterne. Derfor bør den ansvarlige for mærkningen efter anmodning fra kunden fremlægge en detaljeret liste i nøjagtig vægtprocent over alle de anvendte fodermidler.

[...]

(10) På grundlag af feasibility-undersøgelsen forelægger Kommissionen senest den 31. december 2002 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, der ledsages af et passende forslag til udarbejdelse af en positivliste under hensyntagen til rapportens konklusioner.

[...]

(12) Da det i fremtiden ikke vil være muligt at angive fodermiddelkategorier i stedet for fodermidlerne selv, når der er tale om foderblandinger bestemt til produktionsdyr, bør Kommissionens direktiv 91/357/EØF af 13. juni 1991 om fastsættelse af de fodermiddelkategorier, der kan anvendes i forbindelse med mærkning af foderblandinger til andre dyr end selskabsdyr, ophæves [...]«

Artikel 1, nr. 1, litra b), i direktiv 2002/2 ændrer artikel 5 i Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 om handel med foderblandinger (EFT L 86, s. 30). Den bestemmer:

»1) Artikel 5, stk. 1, ændres således:

[...]

b) følgende litra tilføjes:

»l) for andre foderblandinger end foderblandinger bestemt til selskabsdyr: mærkningen »De nøjagtige vægtprocenter af de fodermidler, der indgår i denne foderblanding, kan fås ved henvendelse til: ...« (angivelse af navn eller firmanavn, adresse eller hjemsted, telefonnummer og e-mail-adresse på den ansvarlige for de i dette stykke omhandlede oplysninger). Disse oplysninger skal gives efter anmodning fra kunden.««

6 Artikel 1, nr. 4, i direktiv 2002/2 indeholder en række bestemmelser, der ændrer artikel 5c i direktiv 79/373. Den har følgende ordlyd:

»4) Artikel 5c affattes således:

[...]

1. Alle fodermidler, der indgår i foderblandinger, nævnes ved deres artsbetegnelse.

2. Fodermidlerne anføres efter følgende regler:

a) foderblandinger til andre dyr end selskabsdyr:

i) anførelse af fodermidlerne ved angivelse af mængden i foderblandingen i rækkefølge efter faldende vægt udtrykt i vægtprocent

ii) for så vidt angår ovennævnte procenter tillades en tolerance på ± 15% af den angivne værdi

[...]«

7 Artikel 1, nr. 5, i direktiv 2002/2 bestemmer, at der i artikel 12 i direktiv 79/373 skal tilføjes et afsnit: Ifølge dette »foreskriver [medlemsstaterne], at foderblandingsfabrikanterne efter anmodning skal stille ethvert dokument vedrørende sammensætningen af foderblandinger, som skal bringes i omsætning, til rådighed for de myndigheder, der har til opgave at udføre de offentlige kontroller, således at rigtigheden af oplysningerne i mærkningen kan verificeres«.

8 Artikel 2 i direktiv 2002/2 har følgende ordlyd:

»Kommissionens direktiv 91/357/EØF ophæves fra den 6. november 2003.«

9 De etaper i vedtagelsen af direktiv 2002/2, der er relevante for de foreliggende sager, kan beskrives som følger.

10 Den 7. januar 2000 forelagde Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 79/373 [dokument KOM(1999) 744 endelig.].

11 I begrundelsen for dette forslag henvises der til, at Europa-Parlamentet efter bovin spongiform encephalopati-krisen (herefter »BSE«) ønskede, at der blev pålagt foderblandingsfabrikanterne en erklæring vedrørende mængden af de forskellige ingredienser, der indgår i fodersammensætningen af de nævnte foderstoffer. I forbindelse med de efterfølgende drøftelser blev der henvist til denne erklæring ved hjælp af udtrykket »åben deklaration«.

12 I begrundelsen anføres det bl.a.:

»Kommissionen er klar over fordelene ved en »åben deklaration« i mærkningsbestemmelserne for foderblandinger til brugsdyr, idet den gør det lettere at spore fodermidler.

De seneste tilfælde af dioxinforurening af olier og tilsætningsstoffer i henholdsvis Belgien og Tyskland understreger betydningen af detaljerede oplysninger i mærkningen af foderblandinger. En foderblandings forureningsgrad afhænger af, hvor stor en mængde forurenede fodermidler der er iblandet foderet, og udtømmende oplysninger om alle fodermidler, der indgår i foderblandingerne, og mængderne heraf er derfor af meget stor betydning.«

13 Som svar på medlemsstaternes indsigelser til fordel for en fakultativ deklaration og på indsigelserne fra foderblandingsfabrikanterne, som lagde vægt på at beskytte den intellektuelle ejendomsret til fodersammensætninger, anføres det i den nævnte begrundelse:

»Kommissionen er derimod af den opfattelse, at en fakultativ åben deklaration er i modstrid med landbrugernes ret til information og med den tilstræbte gennemsigtighed. Desuden mener Kommissionen, at en valgfri åben deklaration uundgåeligt vil medføre fordrejninger af konkurrencevilkårene foderstofproducenterne imellem.

[...] Hvad angår beskyttelsen af den intellektuelle ejendomsret til fodersammensætninger kan Kommissionen ud fra hensynet til den størst mulige gennemsigtighed ikke acceptere dette argument. Der er ikke tale om noget brud på forretningshemmeligheden, fordi fodersammensætninger normalt ikke er patenterede. Selv om dette skulle være tilfældet, ville sammensætningen ikke kunne hemmeligholdes. Hvis de enkelte bestanddele offentliggøres, vil dette ikke underminere den intellektuelle ejendomsret.«

14 Ved førstebehandlingen den 4. oktober 2000 formulerede Parlamentet fem ændringer til dette forslag til direktiv (EFT 2001 C 178, s. 177).

15 Den 19. december 2000 fastlagde Rådet for Den Europæiske Union fælles holdning (EF) nr. 6/2001 med henblik på vedtagelse af direktiv 2002/2 (EFT 2001 C 36, s. 35). Det fremgår af Rådets begrundelse, at da det finder det urealistisk at pålægge fabrikanterne at angive de nøjagtige mængder fodermidler, der indgår i foderblandinger, har det som løsning valgt en deklaration, som angiver fodermidlerne i vægtprocent efter faldende vægt inden for et bestemt interval. Imidlertid skal den detaljerede og præcise liste over de nævnte mængder udleveres af fabrikanten på individuel anmodning fra en kunde. Den 21. december 2000 forelagde Kommis-

sionen et ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 79/373 i overensstemmelse med den nævnte fælles holdning (dokument KOM(2000) 780 endelig., EFT 2001 C 120 E, s. 178).

16 Ved andenbehandlingen den 5. april 2001 præsenterede Parlamentet ændringer til dette forslag om ændring af direktiv om genoprettelse af »den åbne deklaration« (dokument A5-0079/2001, EFT C 21 E, s. 310).

17 Ved afslutningen af en forligsprocedure blev der vedtaget en kompromistekst, der blev gentaget i direktiv 2002/2. Ifølge denne tekst skal fabrikanterne angive de mængder af fodermidler, der indgår i produktsammensætningen, med en tolerance på ± 15% af den angivne værdi, men de er forpligtede til efter anmodning fra kunden at meddele de præcise vægtprocenter for de fodermidler, som blandingen består af.

18 Den 24. april 2003 præsenterede Kommissionen en rapport om gennemførligheden af udarbejdelse og vedligeholdelse af en positivliste over fodermidler [dokument KOM(2003) 178 endelig.]. Det fremgår af rapporten, at udarbejdelsen af en sådan liste ikke bidrager til at garantere fodersikkerheden, og at Kommissionen derfor ikke fremsætter noget forslag i denne retning. I rapporten angiver Kommissionen imidlertid initiativer på andre områder med henblik på at forbedre fodersikkerheden.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-453/03

19 Sagsøgerne i hovedsagen, der driver virksomhed med fabrikation af foderblandinger, har nedlagt påstand om annullation af de bestemmelser, der er vedtaget med henblik på gennemførelsen af de anfægtede bestemmelser i direktiv 2002/2 i national ret.

Ved dom af 6. oktober 2003 har High Court of Justice (England & Wales), Queens Bench Division (Administrative Court), som en foreløbig forholdsregel udsat gennemførelsen af disse bestemmelser.

20 Ved dom ligeledes af 6. oktober 2003 har High Court begrundet sin anmodning om præjudiciel afgørelse. Spørgsmålet, som formuleret i en kendelse af 23. oktober 2003, har følgende ordlyd:

»Er artikel 1, nr. 1, litra b), i direktiv 2002/2/EF, og/eller samme direktivs artikel 1, nr. 4, for så vidt som denne bestemmelse ændrer artikel 5c, stk. 2, litra a), i direktiv 79/373 ved at indføre et krav om anførelse af vægtprocenter, ugyldige som følge af

a) manglende hjemmel i artikel 152, stk. 4, litra b), EF

b) krænkelse af ejendomsretten

c) tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet?«

21 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 18. februar 2004 har selskabet Lambey SA fremsat begæring om intervention i sag C-453/03 i henhold til artikel 40 i Domstolens statut med henblik på at fremsætte bemærkninger. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 30. marts 2004 er denne begæring blevet afvist.

22 Direktiv 2002/2 er blevet gennemført i italiensk ret ved dekret fra Ministero delle Politiche agricole e forestali (landsbrugs- og skovsbrugsministeriet) af 25. juni 2003 om tilføjelser og ændringer til bilagene til lov nr. 281 af 15. februar 1963 om fremstilling og afsætning af foderstoffer til gennemførelse af direktiv 2002/2/EF af 28. januar 2002 (GURI nr. 181 af 6.8.2003, herefter »lov nr. 281/1963«). Dette dekret har fundet anvendelse siden den 6. november 2003.

23 Som Consiglio di Stato har anført i forelæggelseskendelserne, der ligger til grund for sagerne C-11/04 og C-12/04, har det nævnte dekret til virkning, at det gøres obligatorisk for producenterne af foderblandinger på etiketten at angive listen over fodermidler med angivelse i rækkefølge efter faldende vægt i vægtprocent i forhold til den samlede vægt. Disse fodermidler skal i henhold til direktiv 2002/2 angives under deres særlige navn, som kan erstattes ved navnet på kategorien, som de henhører under, idet de skal følge de kategorier, som omfatter en række fodermidler, og som er blevet opstillet i henhold til artikel 10, litra a), i direktiv 79/373, hvilken bestemmelse blev gennemført ved direktiv 91/357/EØF af 13. juni 1991 om fastsættelse af de råvarekategorier, der kan anvendes i forbindelse med mærkning af foderblandinger til andre dyr end selskabsdyr (EFT L 193, s. 34).

24 Den forelæggende ret har i den forbindelse anført, at direktiv 91/357, der er blevet udstedt i henhold til denne artikel 10, litra a), med virkning fra den 6. november 2003 er blevet ophævet ved direktiv 2002/2, uden at Kommissionen har kunnet fremsætte et forslag til en retsakt indeholdende positivlisten over anvendelige fodermidler. De italienske myndigheder har henvist til den foreløbige liste over fodermidler, der fremgår af bilag VII, del A, til lov nr. 281/1963, og med hensyn til dem, der ikke er nævnt på denne liste, til de betegnelser, der er nævnt i del B, dvs. præcis til de generelle kategorier, der var fastsat ved direktiv 91/357.

25 Sagsøgerne i hovedsagerne, der driver virksomhed med fremstilling af foderblandinger, har appelleret afgørelserne fra Tribunale amministrativo regionale del Lazio til Consiglio di Stato. De har nedlagt påstand om annullation af de bestemmelser, der er vedtaget med henblik på gennemførelse i italiensk ret af de omtvistede bestemmelser i direktiv 2002/2. Ved to separate afgørelser har den forelæggende ret som en foreløbig forholdsregel udsat gennemførelsen af disse bestemmelser.

26 Hvad angår beskyttelsen af den offentlige sundhed har denne ret anført, at foderstoffer af vegetabilsk oprindelse udgør en mindre risiko end de foderblandinger, der indeholder dyremel, og hvis anvendelse var årsagen til forekomsten af BSE. Endvidere vedrører artikel 152, stk. 4, litra b), EF kun foranstaltninger vedrørende sygdomme og behandlingen af dyr, mens spørgsmålet om etikettering af foderstoffer af vegetabilsk oprindelse ikke direkte har til formål at beskytte den offentlige sundhed.

27 I forelæggelseskendelsen, der ligger til grund for sag C-11/04, er Consiglio di Stato af den opfattelse, at eftersom der er rejst spørgsmål om den anfægtede fællesskabsforanstaltnings forholdsmæssighed, synes et spørgsmål vedrørende en krænkelse af ejendomsretten, der er nævnt i artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og som gentages i artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1), vedrørende intellektuel ejendomsret og virksomheders know-how, ikke åbenbart ubegrundet.

28 I forelæggelseskendelsen, der ligger til grund for sag C-12/04, er Consiglio di Stato i tvivl om anvendeligheden af direktiv 2002/2. Den omstændighed, at der ikke er blevet oprettet en liste over fodermidler, gør ifølge Consiglio di Stato fællesskabsbestemmelserne ukomplette og medfører, at det bliver umuligt at fastsætte angivelser hvad angår etikettering af varer til foderstoffer, samt at forpligtelserne med henblik på fodersikkerheden bliver formålsløse.

29 I samme forelæggelseskendelse har Consiglio di Stato ligeledes anført, at forpligtelsen til at angive mængden af fodermidler ikke er fastsat i lovgivningen vedrørende etikettering af fødevarer, dvs. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 109, s. 29). Den udleder heraf, at foderstoffer paradoksalt nok er underlagt en meget strengere ordning, hvad angår forpligtelserne til at give information på etiketterne, end den, der finder anvendelse på fødevarer til mennesker.

30 I sag C-11/04 har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [...] artikel 152, stk. 4, litra b), [EF] fortolkes således, at den kan antages at være den korrekte hjemmel for at vedtage bestemmelser på området for mærkning ad modum dem, som findes i direktiv 2002/2/EF, når der er tale om mærkning af vegetabilsk foder?

2) Er direktiv 2002/2/EF — hvad angår den del, som pålægger pligt til at give detaljeret oplysning om fodermidlerne i foderblandinger, idet pligten også anses for at gælde vegetabilsk foder — retmæssigt, henset til forsigtighedsprincippet og i fravær af en undersøgelse af risiciene baseret på videnskabelige undersøgelser, som medfører pålæg om nævnte forsigtighedsforanstaltning på grund af en mulig forbindelse mellem mængden af anvendte fodermidler og risikoen for sygdomstilstande, der må afværges, og er direktivet under alle omstændigheder berettiget i lyset af proportionalitetsprincippet, for så vidt som det heri ikke anses for tilstrækkeligt for at opnå formålene vedrørende folkesundheden — der betragtes som formålet med foranstaltningen — at der består en oplysningspligt for foderstofindustrien i forhold til de offentlige myndigheder, der har tavshedspligt, og som har kompetence til at føre kontrol

vedrørende beskyttelsen af sundheden, idet man i stedet har indført almindelige regler vedrørende pligten til oplysning, på etiketterne for foderstoffer af vegetabilsk karakter, af de procentvise mængder af de anvendte fodermidler?

3) Er direktiv 2002/2/EF, som stridende mod proportionalitetsprincippet, i strid med den grundlæggende ejendomsret, som er indrømmet medlemsstaternes borgere?«

31 I sag C-12/04 har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) [Spørgsmålet er identisk med det første spørgsmål, der blev stillet i sag C-11/04]

2) [Spørgsmålet er identisk med det andet spørgsmål, der blev stillet i sag C-11/04]

3) Skal direktiv 2002/2/EF fortolkes således, at dets anvendelse og derfor dets virkning er betinget af vedtagelsen af en positivliste over fodermidler, der angives med deres specifikke navne som præciseret i betragtning 10 til Kommissionens rapport (KOM(2003) 178 endelig.) af 24. april 2003, eller skal anvendelsen af direktivet i medlemsstaterne ske inden udarbejdelsen af positivlisten over fodermidler som forudset i direktivet, idet der anvendes en oversigt over fodermidlerne i foderblandinger med de benævnelser og generiske definitioner, der er knyttet til deres varemæssige kategorier?

4) Bør direktiv 2002/2/EF anses for retsstridigt, da det strider mod princippet om ligebehandling og om forbud mod diskrimination til skade for foderstofproducenterne i forhold til producenterne af fødevarer til menneskeligt konsum, idet foderstofproducenterne er undergivet regler, som kræver kvantitativ oplysning om de fodermidler, der findes i foderblandinger?«

32 I hver af tvisterne i hovedsagerne har Consiglio di Stato præciseret, at High Court of Justice har stillet tilsvarende spørgsmål den [23.] oktober 2003, men at forelæggelseskendelsen hviler på det berettigede hensyn, at appellanternes ret til forsvar for Fællesskabets retsinstanser ikke må tilsidesættes.

33 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25. marts 2004 er sagerne C-11/04 og C-12/04 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Sag C-194/04

34 Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (forening for den nederlandske industri med foderstoffer, herefter »Nevedi«), der er sagsøger i hovedsagen, har nedlagt påstand om udsættelse af gennemførelsen af bestemmelser, der er vedtaget med henblik på gennemførelsen i nederlandsk ret af de anfægtede bestemmelser i direktiv 2002/2.

35 Productschap Diervoeder (herefter »Productschap«), der er sagsøgt i hovedsagen, er et offentligretligt organ i henhold til loven om organisation af virksomheder (Wet op de Bedrijfsorganisatie). Denne lov giver dette organ kompetence til at vedtage bestemmelser om foderstoffer. Disse bestemmelser skal imidlertid godkendes af ministeren for landbrug, naturarv og fødevarekvalitet.

36 Artikel 1, nr. 4, i direktiv 2002/2 er blevet gennemført i nederlandsk ret med virkning fra den 6. november 2003 i artikel 7.3.2, stk. 1, og artikel 7.3.1, stk. 1, litra l), i Productschap Diervoeders bekendtgørelse af 2003 om foderstoffer (Verordening PDV Diervoeders 2003), i den affattelse, der fremgår af ændringsbekendtgørelsen nr. PDV-25 af 11. april 2003 (PBO blad nº 42 af 27.6.2003).

37 Ved skrivelse af 24. november 2003 anmodede Productschap ministeren for landbrug, naturarv og fødevarekvalitet om at godkende en ny bekendtgørelse om ophævelse af de bestemmelser om etikettering, der var resultatet af gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2002/2. Den 19. januar 2004 — som svar på denne anmodning — afslog ministeren at godkende det projekt, der var indgivet til ham, med den begrundelse, at det var uforeneligt med fællesskabsretten. Den nævnte minister anførte, at kun EF-Domstolen eller en national dommer — sidstnævnte i afventning af en afgørelse fra Domstolen — var kompetente til i visse tilfælde at udsætte gennemførelsen af foranstaltningerne til gennemførelse af fællesskabsretten. En sådan kompetence var ikke tillagt den nationale myndighed selv.

38 Nevedi har for den forelæggende ret fremsat begæring om udsættelse af gennemførelsen af bekendtgørelsen om gennemførelse af direktiv 2002/2 i afventning af en afgørelse fra Domstolen, der udtaler sig om direktivets gyldighed. Den henviste bl.a. til et præjudicielt spørgsmål herom, der var blevet stillet af en ret i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

39 Ved forelæggelseskendelsen har dommeren, der behandler sagen om de foreløbige forholdsregler ved Rechtbank 's-Gravenhage, taget den begæring om udsættelse, som han var blevet forelagt, til følge, og har derefter besluttet at udsætte sagen med hensyn til de øvrige påstande og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 1, nr. 1, litra b), i direktiv 2002/02, og/eller samme direktivs artikel 1, nr. 4, for så vidt som denne bestemmelse ændrer artikel 5c, stk. 2, litra a), i direktiv 79/373 ved at indføre et krav om anførelse af vægtprocenter, ugyldige som følge af

a) manglende hjemmel i artikel 152, stk. 4, litra b), EF

b) krænkelse af grundlæggende rettigheder, som f.eks. ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse

c) tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet?

2) Såfremt betingelserne er opfyldt for, at en national ret i en medlemsstat kan udsætte gennemførelsen af en anfægtet retsakt fra fællesskabsinstitutionerne, navnlig også på betingelse af, at spørgsmålet vedrørende gyldigheden af den anfægtede retsakt allerede er blevet forelagt Domstolen af en national ret, har de kompetente myndigheder i de øvrige medlemsstater da ligeledes beføjelse til uden særlige retsskridt at udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt, indtil Domstolen [...] har truffet afgørelse om dens gyldighed?«

40 I betragtning af ligheden af de forelagte spørgsmål bør de forskellige sager forenes med henblik på, at der kan afsige en enkelt dom.

Om begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling

41 Ved skrivelse af 9. maj 2005 har Fratelli Martini & C. Spa (herefter »Fratelli Martini«) og Cargill Srl, der er sagsøgere i hovedsagen i sag C-11/04, til Domstolen fremsat begæring om, at der i henhold til procesreglementets artikel 61 træffes bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling. De har begrundet deres begæring med, at der foreligger videnskabelige fejl i det eksempel, som den danske regerings befuldmægtigede fremkom med under retsmødet, et eksempel, som generaladvokaten har gentaget til støtte for sin argumentation. De har vedlagt deres begæring en teknisk sagkyndig undersøgelse.

42 I den forbindelse bemærkes, at Domstolen ex officio, efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes begæring, i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at sagen skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne (jf. dom af 19.2.2002, sag C-309/99, Wouters m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 42, af 14.12.2004, sag C-434/02, Arnold André, Sml. I, s. 11825, præmis 27, og af 14.12.2004, sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 25).

43 I det foreliggende tilfælde er Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, imidlertid af den opfattelse, at den har kendskab til alle de omstændigheder, der er nødvendige for at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål. Herefter skal anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling forkastes.

Om antagelsen af de præjudicielle spørgsmål i sag C-194/04 til realitetsbehandling

44 Parlamentet, Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da den forelæggende ret ikke på tilstrækkelig måde har beskrevet de faktiske omstændigheder og retsreglerne og heller ikke de grunde, der har ført den til at forelægge de nævnte spørgsmål. Den nævnte ret har navnlig ikke givet nogen forklaring vedrørende den påberåbte tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder og proportionalitetsprincippet, og heller ikke hvad angår det andet forelagte spørgsmål.

45 I den forbindelse bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i alt fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. bl.a. kendelse af 8.10.2002, sag C-190/02, Viacom, Sml. I, s. 8287, præmis 15 og de deri nævnte afgørelser, samt dom af 17.2.2005, sag C-134/03, Viacom Outdoor, Sml. I, s. 1167, præmis 22, og af 12.4.2005, sag C-145/03, Keller, Sml. I, s. 2529, præmis 29).

46 Domstolen har endvidere understreget nødvendigheden af, at den nationale ret angiver de nøjagtige grunde til, at den har rejst spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Domstolen har endvidere udtalt, at det er nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for udvælgelsen af de fællesskabsbestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter rettens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen (jf. bl.a. Viacom-kendelsen, præmis 16, og dom af 21.1.2003, sag C-318/00, Bacardi-Martini og Cellier des Dauphins, Sml. I, s. 905, præmis 43).

47 Begrundelsen for disse krav er bl.a., at de i forelæggelsesbeslutningerne givne oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i Domstolens statut (kendelse af 2.3.1999, sag C-422/98, Colonia Versicherung m.fl., Sml. I, s. 1279, præmis 5, Viacom-kendelsen, præmis 14, og Keller-dommen, præmis 30).

48 I tvisten i hovedsagen har den forelæggende ret, der behandler sagen om de foreløbige forholdsregler, redegjort for de faktiske omstændigheder og de bestemmelser, der er baggrunden for de forelagte spørgsmål. Den har på en kortfattet, men tilstrækkelig måde beskrevet de grunde, der har ført den til at stille de nævnte spørgsmål.

49 Desuden skal det bemærkes, at denne ret har henvist til de spørgsmål, der er stillet af en ret i Det Forenede Kongerige vedrørende samme emne. Parlamentet, Rådet og Kommissionen kunne ikke undgå at se ligheden med sag C-453/03, hvori alle disse fællesskabsinstitutioner netop havde fremsat bemærkninger på det tidspunkt, hvor forelæggelseskendelsen i den sag, der lå til grund for sag C-194/04, blev meddelt dem. De nævnte institutioner har følgelig ikke grundlag for at gøre gældende, at det ikke har været muligt for dem at fremsætte bemærkninger med fuld viden om sagen.

50 Hvad endelig angår det andet spørgsmål kan dette ikke anses for at være hypotetisk med den begrundelse, at sagsøgeren i hovedsagen under alle omstændigheder havde indgivet en begæring til en national dommer om at udsætte anvendelsen af fællesskabsretsakten. Det følger nemlig af de bemærkninger, som denne sagsøger har indgivet, at denne anfægter afslaget fra den kompetente minister på at ophæve den nationale lovgivning, der gennemfører direktiv 2002/2, samt at det skulle være nødvendigt at fremsætte begæring til en dommer om at udsætte anvendelsen af disse bestemmelser; nævnte sagsøger henviser derefter til de heraf følgende omkostninger og den skade, som således påføres de retsundergivne. Det fremgår derfor ikke, at spørgsmålet er åbenbart uden relevans i forbindelse med tvisten i hovedsagen.

51 De spørgsmål, der er forelagt i sag C-194/04, skal derfor antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Om retsgrundlaget

52 Med det spørgsmål, der er stillet under litra a) i sag C-453/03, det første spørgsmål i både sag C-11/04 og C-12/04 samt det første spørgsmål, litra a), i sag C-194/04, har de forelæggende retter i det væsentligste anmodet Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af bestemmelserne i artikel 1, nr. 1, litra b), og artikel 1, nr. 4, i direktiv 2002/2, med den begrundelse, at artikel 152, stk. 4, litra b), EF ikke udgør det rigtige retsgrundlag for vedtagelsen af disse bestemmelser, navnlig henset til det forhold, at de vedrører etikettering af foderstoffer af vegetabilsk oprindelse.

53 Hvis den anfægtede foranstaltning ikke direkte havde til formål at beskytte den offentlige sundhed, ville den — som Rådet har præciseret i sine skriftlige bemærkninger og anført i retsmødet — kunne henhøre under artikel 37 EF, der ligeledes tildeler fællesskabslovgiver kompetence. Kontrollen af direktiv 2002/2's retsgrundlag er imidlertid stadig relevant med henblik på at konstatere, om proceduren for vedtagelsen af dette direktiv er mangelfuld (jf. i denne retning dom af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 111).

54 Det følger af fast retspraksis, at valget af hjemmel for en retsakt efter kompetencefordelingen i Det Europæiske Fællesskab skal ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold

omfatter navnlig retsaktens formål og indhold (jf. navnlig dom af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257, præmis 43, og af 30.1.2001, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 779, præmis 58, samt dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 93).

55 Direktiv 2002/2 har sit grundlag i artikel 152, stk. 4, litra b), EF, som tillader vedtagelse af foranstaltninger på det veterinære og fytosanitære område, der direkte har beskyttelsen af den offentlige sundhed til formål.

56 I dette direktivs tredje og fjerde betragtning er der redegjort for retsreglerne vedrørende angivelser af sammensætningen af foderblandinger, således som de forelå indtil vedtagelsen af det nævnte direktiv, og for nødvendigheden af at foreskrive mere detaljerede oplysninger, hvilket er blevet anskueliggjort ved BSE- og dioxin-kriserne. Ifølge samme direktivs femte betragtning kan detaljerede kvantitative oplysninger om sammensætningen medvirke til at sikre tilbagesporingen af potentielt kontaminerede fodermidler til bestemte partier, hvilket vil gavne folkesundheden.

57 Det følger af en gennemgang af disse betragtninger, at det formål, som fællesskabslovgiver fulgte, da bestemmelserne vedrørende angivelserne af sammensætninger af foderblandinger blev vedtaget, var at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed.

58 I modsætning til, hvad Consiglio di Stato har anført i forelæggelseskendelserne, der ligger til grund for sagerne C-11/04 og C-12/04, kan foderstoffer af vegetabilsk oprindelse udgøre sundhedsrisici, der kan sammenlignes med dem, der indgår i foderstoffer af animalsk oprindelse. Fratelli Martini og de institutioner, der har fremsat bemærkninger i disse sager, har med rette lagt vægt på problemer opstået ved aflatoksinet B1, som er et kræftfremkaldende genotoksisk toksin fra bestemte svampe, der udvikles i cerialer og nødder, dioxin-krisen i 1999, der påvirkede

fabrikationen af foderblandinger i Belgien, tilfælde af kontaminering af cerialer ved ukrudtsbekæmpelsesmidler samt tilstedeværelsen — i vand anvendt ved fremstillingen af foderblandinger — af et hormon, der anvendes ved produktion af svangerskabsforebyggende midler for mennesker.

59 Som den danske regerings befuldmægtigede anførte i retsmødet, kan angivelsen af et produkts bestanddele i vægtprocent i tilfælde af kontaminering gøre det muligt at målrette undersøgelserne og hurtigt at trække mistænkt foder tilbage fra markedet. Ifølge den danske regering gjorde angivelsen af en høj vægtprocent af biologisk majs, der var indeholdt i et foder, som en landmand havde givet til kvæg, det i 2004 muligt for de danske myndigheder at identificere denne bestanddel som den sandsynlige kilde til en stor mængde aflatoksin B1, der forefandtes i den mælk, som blev produceret af denne landmand til menneskeføde. Dette havde gjort det muligt øjeblikkeligt at trække det kontaminerede produkt tilbage fra markedet, uden at det var nødvendigt at afvente resultaterne af laboratorieanalyser.

60 Det må derfor konstateres, at bestemmelserne i direktiv 2002/2, der anfægtes i tvisterne i hovedsagerne, direkte kan bidrage til at forfølge formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed.

61 Det følger heraf, at anbringenderne om, at disse bestemmelser er ugyldige, fordi de hviler på et fejlagtigt retsgrundlag, ikke er ugrundede.

Om tilsidesættelsen af ligebehandlingsprincippet

62 Med sit fjerde spørgsmål i sag C-12/04 har Consiglio di Stato spurgt, om direktiv 2002/2 bør anses for retsstridigt, da det strider mod princippet om ligebehandling og

om forbud mod diskrimination, fordi foderstoffabrikanterne er undergivet regler, som kræver kvantitativ oplysning om de fodermidler, der indgår i fabrikationen af foderblandinger, mens producenter af levnedsmidler til menneskeføde ikke er det.

63 Ifølge fast retspraksis kræver ligebehandlingsprincippet, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (Arnold André-dommen, præmis 68, Swedish Match-dommen, præmis 70, og dom af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 115).

64 Formålet med direktiv 2002/2 er beskyttelsen af den offentlige sundhed. Et sådant formål kunne retfærdiggøre en eventuel forskelsbehandling, især i betragtning af den forpligtelse, der følger af artikel 152, stk. 1, EF, om at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter.

65 Selv om det blev bevist, at så restriktive foranstaltninger ligeledes kunne retfærdiggøres i sektorer, hvor sådanne foranstaltninger endnu ikke er blevet truffet — såsom sektoren for levnedsmidler til menneskeføde — udgør dette ikke — som Rådet endvidere med rette har understreget — en tilstrækkelig grund til at antage, at de foranstaltninger, der er truffet i den sektor, som er genstand for de omhandlede fællesskabsforanstaltninger, ikke er legitime på grund af deres diskriminerende karakter. Der kunne ellers være risiko for, at beskyttelsesniveauet for folkesundheden ville blive tilpasset de eksisterende bestemmelser, der giver den mindste beskyttelse.

66 Det følger heraf, at gennemgangen af det stillede spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, nr. 1, litra b), og artikel 1, nr. 4, i direktiv 2002/2 med hensyn til princippet om ligebehandling og om forbud mod diskrimination.

Om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

67 Med det spørgsmål, der er stillet under litra c) i sag C-453/03, det andet spørgsmål i både sag C-11/04 og C-12/04, samt det første spørgsmål, litra c), i sag C-194/04, har de forelæggende retter i det væsentlige anmodet om at få oplyst, om bestemmelserne i artikel 1, nr. 1, litra b), og artikel 1, nr. 4, i direktiv 2002/2 tilsidesætter proportionalitetsprincippet. I den forbindelse har Consiglio di Stato ligeledes spurgt Domstolen, om der eventuelt er sket en tilsidesættelse af forsigtighedsprincippet, da de nævnte bestemmelser er blevet vedtaget, uden at der er blevet foretaget en risikoundersøgelse på grundlag af videnskabelige studier.

68 Det fremgår af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en fællesskabsbestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (Arnold André-dommen, præmis 45, og Swedish Match-dommen, præmis 47).

69 For så vidt angår domstolskontrollen af de betingelser, der er nævnt i den foregående præmis, bemærkes, at der må indrømmes fællesskabslovgiver et vidt skøn inden for et område som det, der omhandles i den foreliggende sag, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Det følger heraf, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uforholdsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institutioner forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning Arnold-André-dommen, præmis 46, Swedish Match-dommen, præmis 48, og dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., præmis 52).

Bemærkninger indgivet til Domstolen

70 Sagsøgerne i hovedsagerne, støttet af den spanske regering og af Det Forenede Kongeriges regering, har i det væsentlige gjort gældende, at meddelelsen om den præcise sammensætning af de pågældende foderblandinger udgør et alvorligt indgreb i deres økonomiske rettigheder og interesser og ikke er nødvendig for at beskytte sundheden i betragtning af de bestemmelser, der allerede eksisterer for foderbranchen.

71 De har i den forbindelse påberåbt sig de andre bestemmelser i direktiv 79/373, som ændret ved direktiv 2002/2, navnlig artikel 5, stk. 5, litra d), der kræver en angivelse af varepartiets referencenummer, og artikel 12, der bestemmer, at fabrikanterne skal stille ethvert dokument vedrørende sammensætningen af foderblandinger til rådighed for de kompetente nationale myndigheder. Ifølge sagsøgerne i hovedsagen gør disse to forpligtelser, som de ikke bestrider nødvendige, det muligt at sikre dette foders sporbarhed med respekt for fabrikanternes økonomiske interesser, da de nævnte myndigheder er bundet af en fortrolighedsforpligtelse og kun må anvende de modtagne oplysninger for at beskytte folkesundheden.

72 Hvad angår indholdet i foderstofferne har de nævnte sagsøgere henvist til Rådets direktiv 70/254/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 II, s. 743) og Rådets direktiv 1999/29/EF af 22. april 1999 om uønskede stoffer og produkter i foderstoffer (EFT L 115, s. 32). På tidspunktet for retsmødet var sidstnævnte direktiv blevet ændret og omredigeret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/32/EF af 7. maj 2002 om uønskede stoffer i foderstoffer (EFT L 140, s. 10).

73 Endelig har sagsøgerne i hovedsagen henvist til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT L 31, s. 1), der blev

vedtaget samme dag som direktiv 2002/2, og som ifølge sagsøgerne udgør den nye retlige ramme vedrørende fødevaresikkerhed. Denne forordnings artikel 18 bestemmer, at sporbarheden skal sikres i bl.a. i ethvert stof, der kan forventes at blive tilsat et foder, og dens artikel 20 fastsætter procedurer for at trække foder tilbage fra markedet, der kan anses for ikke at opfylde kravene til fodersikkerheden.

74 Den italienske, den nederlandske, den danske, den græske og den franske regering, Parlamentet, Rådet samt Kommissionen er derimod af den opfattelse, at kravet om angivelse af vægtprocenterne af de ingredienser, der indgår i et foder, ikke tilsætter proportionalitetsprincippet i betragtning af det folkesundhedsformål, der forfølges.

75 Parlamentet har endvidere påberåbt sig et formål vedrørende gennemsigtighed. Det har henvist til, at de kompetente myndigheder mistede deres troværdighed som følge af BSE-krisen, hvilket der kun kan rettes op på ved hjælp af en gennemsigtighedspolitik. Dette skal tages med i betragtning ved vurderingen af proportionaliteten af en foranstaltning, der simpelthen har til formål at lade landmændene afgøre, hvilket foder deres kvæg skal have. Det er navnlig af denne årsag, at det ikke er tilstrækkeligt, at fabrikanterne meddeler foderets præcise sammensætning til de kompetente sundhedsmyndigheder.

Domstolens svar

76 Som det er anført i denne doms præmis 59 og 60, udgør forpligtelsen til at angive vægtprocenterne af et foders bestanddele en foranstaltning, der kan fremme formålet om beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed. Den gør det nemlig muligt at identificere de bestanddele i et foder, der mistænkes for at være kontaminerede, uden at det er nødvendigt at afvente resultaterne af laboratorieanalyser, og hurtigt at trække dette foder ud af brugen.

77 Denne foranstaltning forekommer ikke overflødig i betragtning af kravet om angivelse af varepartiets referencenummer, der er fastsat i artikel 1, nr. 3, i direktiv 2002/2. Sidstnævnte angivelse gør det nemlig muligt at sikre sporbarheden af det pågældende parti af foderblandinger, men ikke direkte sporbarheden af dets bestanddele. Desuden kan sporbarhedsundersøgelsen kræve en vis tid, mens en levnedsmiddelkrisesituation kræver en meget hurtig reaktion.

78 Det samme gør sig gældende med hensyn til de andre bestemmelser, som sagsøgerne i hovedsagerne har henvist til. Disse vedrører nemlig produkters indhold (direktiv 70/524 og 1999/29) eller procedurerne vedrørende fødevaresikkerhed (forordning nr. 178/2002), men ingen af dem indeholder en bestemmelse, der kræver, at et produktets bestanddele skal angives på produktet. Disse bestemmelser gør det således ikke muligt for de pågældende myndigheder eller brugeren af et produkt at råde over oplysninger, der er tilstrækkelige til omgående at træffe passende forebyggende foranstaltninger i tilfælde af en levnedsmiddelkrise.

79 De forskellige sagsøgere i hovedsagerne har gjort gældende, at angivelsen af de præcise vægtprocenter af produktets bestanddele hverken garanterer, at foderblandingen er sund, eller at dens bestanddele ikke er kontaminerede. Det skal imidlertid bemærkes, at formålet med forpligtelsen om at angive bestanddelene ikke er at garantere, at der ikke foreligger kontamination, men derimod — for det tilfælde, at disse bestanddele bliver kontaminerede — at gøre det muligt hurtigt at identificere det foder, der indeholder disse bestanddele.

80 Som generaladvokaten med rette har anført i punkt 115-119 i sit forslag til afgørelse, forekommer fabrikantens forpligtelse til at meddele kunderne, der anmoder herom, den præcise mængdemæssige sammensætning af foderblandinger, ikke at være nødvendig for at opnå dette formål.

81 Ud over angivelsen af oplysninger, der skal ligge inden for en vis båndvidde — dvs. med en tolerance på ± 15% af den angivne værdi, der i henhold til artikel 1, nr. 4, i direktiv 2002/2 skal fremgå af produktets etikette — er fabrikanten nemlig i henhold til samme direktivs artikel 1, nr. 1, litra b) forpligtet til efter anmodning fra kunden skriftligt at meddele denne de præcise vægtprocenter af de fodermidler, som foderet består af.

82 Som sagsøgerne i hovedsagen har understreget, udgør forpligtelsen til at meddele kunderne den præcise angivelse af et foderstofs bestanddele et alvorligt indgreb i fabrikanternes økonomiske interesser, da den tvinger dem til at offentliggøre formularerne for deres produkters sammensætning med risiko for, at disse produkter anvendes som modeller, eventuelt af kunderne selv, og at de nævnte fabrikanter ikke kan opnå fordelene ved de investeringer, som de har gjort på forsknings- og produktudviklingsområdet.

83 En sådan forpligtelse kan ikke retfærdiggøres med det formål om beskyttelsen af sundheden, der forfølges, og går åbenbart ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå et sådant formål. Det bemærkes navnlig, at denne forpligtelse er uafhængig af ethvert problem vedrørende kontamination af foderstoffer og skal opfyldes efter anmodning fra kunden alene. Det følger endvidere af de afgivne forklaringer og de eksempler, der er forelagt for Domstolen, at angivelsen på etiketten af vægtprocenter inden for en vis båndvidde normalt gør det muligt at identificere et foderstof, der mistænkes for at være kontamineret, og at vurdere dets farlighed under hensyntagen til den angivne vægt og eventuelt at afgøre, om det midlertidigt skal trækkes tilbage i afventning af resultaterne af laboratorieanalyser, eller gør det muligt for de pågældende offentlige myndigheder at sikre produktets sporbarhed.

84 Uafhængigt af kontrolprocedurerne, der er fastsat inden for rammerne af forordning nr. 178/2002, der blev vedtaget samme dag som direktiv 2002/2, bemærkes endelig, at artikel 1, nr. 5, i direktiv 2002/2 bestemmer, at foderblandingsfabrikanterne efter anmodning skal stille ethvert dokument vedrørende sammensætningen af foderblandinger, som skal bringes i omsætning, til rådighed for de myndigheder, der har til opgave at udføre de offentlige kontroller, således at rigtigheden af oplysningerne i mærkningen kan verificeres.

85 På baggrund af de anførte omstændigheder kan det fastslås, at artikel 1, nr. 1, litra b), i direktiv 2002/2, der pålægger foderblandingsfabrikanterne efter anmodning fra kunden at oplyse et foders nøjagtige sammensætning, er ugyldig under hensyn til proportionalitetsprincippet. Derimod har gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af det nævnte direktivs artikel 1, nr. 4, under hensyn til proportionalitetsprincippet.

86 Med det spørgsmål, der er stillet under litra b), i sag C-453/03, det tredje spørgsmål i sag C-11/04 og det første spørgsmål, litra b), i sag C-194/04 har de forelæggende retter ligeledes nærmere bestemt anmodet Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af bestemmelserne i artikel 1, nr. 1, litra b), og artikel 1, nr. 4, i direktiv 2002/2 med den begrundelse, at disse tilsidesætter grundlæggende rettigheder og navnlig ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse.

87 I den forbindelse bemærkes, således som det følger af fast retspraksis, at princippet om ejendomsrettens ukrænkelighed såvel som princippet om ret til fri erhvervsudøvelse er et led i de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger. De nævnte rettigheder er imidlertid ikke absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse kan derfor underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, som Fællesskabet forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (jf. senest dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., præmis 126).

88 Henset til det svar, der er givet på spørgsmålet vedrørende proportionalitetsprincippet, er der imidlertid ikke længere anledning til at undersøge, om den

anfægtede bestemmelse tilsidesætter foderblandingsfabrikanternes ejendomsret eller retten til fri erhvervsudøvelse.

Om den manglende vedtagelse af en positivliste

89 Med det tredje spørgsmål i sag C-12/04 ønsker Consiglio di Stato oplyst, om direktiv 2002/2 skal fortolkes således, at dets anvendelse og følgelig dets effektivitet er betinget af vedtagelsen af den i dette direktivs tiende betragtning nævnte positivliste over fodermidler benævnt med deres særlige navne.

Bemærkninger indgivet til Domstolen

90 Ferrari Mangimi Srl og den spanske regering har gjort gældende, at dette må være tilfældet. De har anført, at de tidligere bestemmelser pålagde en forpligtelse til at angive fodermidlerne efter en provisorisk liste og — for det tilfælde, at den ikke kunne anvendes — alternativt en forpligtelse til at angive de almindelige kategorier for fodermidler, som angivet i bilaget til direktiv 91/357. Direktiv 2002/2 har ophævet disse bestemmelser og fastsætter, at Kommissionen skal udarbejde en positivliste over fodermidler. Efter en undersøgelse kom denne institution imidlertid til den konklusion, at opstillingen af en sådan liste på ingen måde er afgørende for at garantere fodersikkerheden, og den fremsatte ikke noget forslag med henblik på udarbejdelse af en sådan liste. I Kommissionens rapport understreges det, at det er umuligt på en positivliste at optage tusinder af forskellige produkter, der produceres på forskellige steder med forskellige teknologier, og som måske har forskellig sikkerhedsstatus og forskellig ernæringsmæssig og teknisk beskaffenhed. Det bemærkes endvidere i rapporten, at sikkerhedsrisikoen ikke ligger i fodermidlerne selv, men snarere i deres eventuelle kontamination på grund af fejl eller svig.

91 Den spanske regering har lagt vægt på retssikkerhedskravet, der kræver, at fællesskabslovgivningen gør det muligt for de pågældende personer præcist at kende omfanget af de forpligtelser, der påhviler dem.

92 Den græske regering har anført, at da registreringen på en enkelt liste af stoffer, der kan anvendes, ikke er blevet harmoniseret ved fællesskabslovgivningen, henhører besvarelsen af dette spørgsmål under national ret. Dette forhold er ikke til hinder for en effektiv anvendelse af direktiv 2002/2 i medlemsstaterne.

93 Parlamentet, Rådet og Kommissionen er af den opfattelse, at der ikke er nogen forbindelse mellem vedtagelsen af den positivliste, der er nævnt i tiende betragtning til direktiv 2002/2, som alene er udtryk for et ønske uden nogen selvstændig normativ værdi, og som alene forpligter Kommissionen politisk, og gennemførelsen af bestemmelser vedrørende etikettering. Følgelig er medlemsstaterne forpligtede til at anvende direktivet uafhængigt af vedtagelsen af en sådan liste, idet de skal begrænse sig til at kræve, at de almindelige betegnelser for fodermidlerne anvendes.

Domstolens svar

94 Det bemærkes, at det i tiende betragtning til direktiv 2002/2 var angivet, at Kommissionen senest den 31. december 2002 på grundlag af en feasibility-undersøgelse skulle forelægge Parlamentet og Rådet en rapport, ledsaget af et passende forslag til udarbejdelse af en positivliste over fodermidler, der indgår i foderblandinger, under hensyntagen til rapportens konklusioner.

95 Det fremgår af ordlyden af denne betragtning, at den alene kan være udtryk for et ønske fra fællesskabslovgivers side om, at der udarbejdes et forslag til en positivliste over fodermidler. Den foreskriver nemlig alene gennemførelsen af en feasibility-undersøgelse, forelæggelsen af en rapport og præsentationen af et passende forslag under hensyntagen til rapportens konklusioner.

96 Endvidere er indholdet af denne betragtning ikke gengivet i direktivets dispositive del, og gennemgangen af direktivet antyder på ingen måde, at dets gennemførelse er underlagt vedtagelsen af denne positivliste. Det ses navnlig ikke, at forpligtelsen til etikettering skulle være umulig at overholde i mangel af denne liste.

97 Hvad således angår ophævelsen af direktiv 91/357 fremgår det ikke, at denne har gjort det umuligt at gennemføre direktiv 2002/2, idet fabrikanterne i mangel af fællesskabsbestemmelser eller endda nationale bestemmelser på dette område kan anvende de gængse særlige betegnelser for fodermidler.

98 Det fremgår heraf, at direktiv 2002/2 skal fortolkes således, at dets anvendelse ikke er betinget af vedtagelsen af den i direktivets tiende betragtning nævnte positivliste over fodermidler benævnt med deres særlige navne.

Om de kompetente nationale myndigheders kompetence til at udsætte anvendelsen af en fællesskabsretsakt

99 Med det andet spørgsmål ønsker Rechtbank 's-Gravenhage at få oplyst, om det, når betingelserne er opfyldt for, at en national ret i en medlemsstat kan udsætte gennemførelsen af en anfægtet retsakt fra fællesskabsinstitutionerne, og navnlig når spørgsmålet vedrørende gyldigheden af den anfægtede retsakt allerede er blevet forelagt Domstolen af en ret i den samme medlemsstat, også er muligt for de kompetente myndigheder i de øvrige medlemsstater uden særlige retsskridt at udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt, indtil Domstolen har truffet afgørelse om dens gyldighed.

Bemærkninger indgivet til Domstolen

100 Nevedi, der er sagsøger i tvisten i hovedsagen, der ligger til grund for sag C-194/04, har gjort gældende, at den forelæggende ret har stillet Domstolen det andet spørgsmål, fordi Productschap — som et organ, der er kompetent til at udstede bestemmelser, der finder anvendelse vedrørende kvægfoder i Nederlandene — på egen hånd, dvs. uden særlige retsskridt, havde til hensigt at udsætte anvendelsen af bestemmelserne om åben deklaration i afventning af, at Domstolen traf afgørelse i sag C-453/03. Det var på grund af den pågældende ministers afslag på at suspendere de anvendelige bestemmelser, at Nevedi var blevet nødt til at anlægge sag og at indgive begæring til retten om udsættelse af anvendelsen af disse bestemmelser.

101 Nevedi har anført, at da betingelserne for at kunne påberåbe sig bestemmelser i et direktiv for den nationale domstol i henhold til Domstolens praksis er opfyldt, er alle

myndigheder, herunder de administrative myndigheder, ligeledes forpligtet til selv at anvende de nævnte bestemmelser (jf. dom af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 31 og 32). Hvis de administrative myndigheder på samme måde som domstolene er forpligtet til at anvende et direktivs bestemmelser, bør de ligeledes — af procesøkonomiske grunde — være berettiget til at udsætte anvendelsen af en anfægtet fællesskabsretsakt på de samme betingelser som de nævnte domstole.

102 Den italienske, den nederlandske og den græske regering samt Kommissionen har henvist til Domstolens praksis vedrørende foreløbige forholdsregler, upartiskheds- og uafhængighedsgarantierne, som foreligger ved en national ret, nødvendigheden af en ensartet anvendelse af fællesskabsretten og til formålene med den præjudicielle procedure.

Domstolens svar

103 Som Domstolen fastslog i dom af 21. februar 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest (forenede sager C-143/88 og C-92/89, Sml. I, s. 415, præmis 18, herefter »Zuckerfabrik-dommen«), udgør den præjudicielle forelæggelse vedrørende gyldighedsspørgsmål i lighed med annullationssøgsmål en kontrolmulighed vedrørende lovligheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner. I forbindelse med et annullationssøgsmål giver artikel 242 EF sagsøgeren adgang til at fremsætte begæring om en udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede retsakt og giver Domstolen kompetence til at tage denne begæring til følge. Hensynet til sammenhæng i bestemmelserne om foreløbige forholdsregler begrunder herefter, at den nationale ret også kan udsætte gennemførelsen af en national forvaltningsakt, der er udstedt med hjemmel i en fællesskabsforordning, hvis lovlighed anfægtes (jf. endvidere dom af 9.11.1995, sag C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl.

(I), Sml. I, s. 3761, præmis 22, og af 26.11.1996, sag C-68/95, T. Port, Sml. I, s. 6065, præmis 49; om Domstolens manglende kompetence til at træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler i forbindelse med en præjudiciel sag, se kendelse afsagt af Domstolens præsident den 24.10.2001, sag C-186/01 R, Dory, Sml. I, s. 7823, præmis 13).

104 Domstolen har imidlertid udtalt, at det følger af den ensartede anvendelse af fællesskabsretten, der er et grundlæggende krav i Fællesskabets retsorden, at der i alle medlemsstaterne i alt fald må gælde ensartede betingelser for at udsætte gennemførelsen af forvaltningsakter, der har deres hjemmel i en fællesskabsforordning, under en sag om foreløbige forholdsregler, selv om denne, for så vidt angår begæringens indgivelse og sagens oplysning, behandles efter national procesret, og Domstolen har fastslået, at disse betingelser er de samme som i sager om foreløbige forholdsregler for Domstolen (Zuckerfabrik-dommen, præmis 26 og 27).

105 Domstolen har navnlig anført, at den ret, der behandler sagen om de foreløbige forholdsregler, for at undersøge, om betingelserne vedrørende uopsætteligheden og risikoen for en alvorlig og uoprettelig skade er opfyldt, skal undersøge de særlige omstændigheder i hver enkelt sag og vurdere de oplysninger, der gør det muligt at fastslå, om en øjeblikkelig gennemførelse af den pågældende retsakt, som begæringen om foreløbige forholdsregler vedrører, vil kunne påføre sagsøgeren endelige tab, der ikke vil kunne genoprettes, såfremt fællesskabsretsakten senere kendes ugyldig (Zuckerfabrik-dommen, præmis 29, og dommen i sagen Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (I), præmis 41).

106 Som den ret, der inden for rammerne af sin kompetence har til opgave at anvende bestemmelserne i fællesskabsretten og derfor er forpligtet til at sikre fællesskabsrettens fulde virkning, er den nationale retsinstans, der skal behandle sagen om de

foreløbige forholdsregler, forpligtet til at overveje, hvilke konsekvenser den foreløbige forholdsregel vil kunne få for den ordning, der ved en fællesskabsretsakt er blevet indført i hele Fællesskabet. Den nationale retsinstans må tage hensyn til på den ene side de samlede virkninger, der vil blive tale om, såfremt en lang række retsinstanser på tilsvarende grundlag ligeledes træffer bestemmelse om foreløbige forholdsregler, og på den anden side de særlige forhold i den begærendes situation, som adskiller ham fra andre berørte erhvervsdrivende (dommen i sagen Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (I), præmis 44).

107 Når fastsættelse af foreløbige forholdsregler vil kunne give anledning til et økonomisk tab for Fællesskabet, skal den nationale ret desuden navnlig have adgang til at afkræve sagsøgeren de fornødne garantier, f.eks. sikkerhedsstillelse eller deponering (Zuckerfabrik-dommen, præmis 32, og dommen i sagen Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (I), præmis 45).

108 Det skal i den forbindelse fastslås, at nationale administrative myndigheder som dem, der er omhandlet i hovedsagen, der ligger til grund for sag C-194/04, ikke kan vedtage foreløbige forholdsregler og herved overholde de betingelser for fastsættelse, som Domstolen har opstillet.

109 I den forbindelse skal det navnlig bemærkes, at selve disse myndigheders status generelt set ikke for deres vedkommende kan sikre den samme grad af uafhængighed og upartiskhed som den, nationale retter har. Det er heller ikke sikkert, at sådanne myndigheder har fordelen ved den kontradiktoriske behandling, der er det særlige ved domstolsproceduren, og som gør det muligt at høre de fremlagte argumenter fra de forskellige parter, før der foretages en afvejning af de foreliggende interesser, når afgørelsen træffes.

110 Hvad angår argumentet om, at betragtninger vedrørende hurtighed eller omkostninger kunne være hensyn, der gør det berettiget at anerkende de nationale administrative myndigheders kompetence, skal det understreges, at de nationale retter, der træffer afgørelse i sagerne om foreløbige forholdsregler, i almindelighed kan træffe afgørelser inden for meget korte frister. Under alle omstændigheder kan et argument vedrørende hurtighed eller omkostninger ikke være afgørende med hensyn til de garantier, som gives ved de ordninger for retsbeskyttelse, der er indført ved medlemsstaternes retsordener.

111 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at selv når en ret i en medlemsstat har fundet, at betingelserne for, at den kan udsætte anvendelsen af en fællesskabsretsakt, er opfyldt, og navnlig når spørgsmålet om denne akts gyldighed allerede er blevet forelagt Domstolen, kan de kompetente nationale administrative myndigheder i andre medlemsstater ikke udsætte anvendelsen af denne retsakt, indtil Domstolen har truffet afgørelse om dens gyldighed. Undersøgelsen af, om betingelserne for fastsættelse af foreløbige forholdsregler er opfyldt, tilkommer nemlig alene den nationale ret, der herved skal tage hensyn til de særlige omstændigheder i den sag, der er indbragt for den.

Sagsomkostninger

112 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser har udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Gennemgangen af det spørgsmål, der er forelagt under litra a), i sag C-453/03, det første spørgsmål i både sag C-11/04 og C-12/04 samt det første spørgsmål, litra a), i sag C-194/04, har intet frembragt, der gør det muligt at fastslå, at artikel 1, nr. 1, litra b), og artikel 1, nr. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/2/EF af 28. januar 2002 om ændring af Rådets direktiv 79/373/EØF om handel med foderblandinger og om ophævelse af Kommissionens direktiv 91/357/EØF ikke er blevet gyldigt vedtaget på grundlag af artikel 152, stk. 4, litra b), EF.**

2) **Gennemgangen af det fjerde spørgsmål i sag C-12/04 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, nr. 1, litra b), og artikel 1, nr. 4, i direktiv 2002/2 med hensyn til princippet om ligebehandling og om forbud mod forskelsbehandling.**

3) **Artikel 1, nr. 1, litra b), i direktiv 2002/2, der pålægger foderblandings-fabrikanterne efter anmodning fra kunden at oplyse et foders nøjagtige sammensætning, er ugyldig under hensyn til proportionalitetsprincippet. Derimod har gennemgangen af det spørgsmål, der er forelagt under litra c), i sag C-453/03, det andet spørgsmål i både sag C-11/04 og C-12/04 samt det første spørgsmål, litra c), i sag C-194/04 intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af det nævnte direktivs artikel 1, nr. 4, under hensyn til proportionalitetsprincippet.**

4) **Direktiv 2002/2 skal fortolkes således, at dets anvendelse ikke er betinget af vedtagelsen af den i direktivets tiende betragtning nævnte positivliste over fodermidler benævnt med deres særlige navne.**

5) **Selv når en ret i en medlemsstat har fundet, at betingelserne for, at den kan udsætte anvendelsen af en fællesskabsretsakt, er opfyldt, navnlig når spørgsmålet om denne retsakts gyldighed allerede er blevet forelagt Domstolen, kan de kompetente nationale administrative myndigheder i andre medlemsstater ikke udsætte anvendelsen af denne retsakt, indtil Domstolen har truffet afgørelse om dens gyldighed. Det er nemlig kun den nationale ret, som det tilkommer at undersøge, om betingelserne for fastsættelse af foreløbige forholdsregler er opfyldt, idet den skal tage hensyn til de særlige omstændigheder i den sag, som den skal behandle.**

Underskrifter