DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 6 december 2005 *

I de förenade målen C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04,

angående fyra beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Förenade kungariket) (C-453/03), av Consiglio di Stato (Italien) (C-11/04 och C-12/04) och av Rechtbank 's-Gravenhage (Nederländerna) (C-194/04), genom beslut av den 23 oktober 2003, den 11 november 2003 och den 22 april 2004, som inkom till domstolen den 27 oktober 2003, den 15 januari respektive den 26 april 2004, i målen

The Queen, på begäran av:

ABNA Ltd (C-453/03),

Denis Brinicombe,

BOCM Pauls Ltd,

Devenish Nutrition Ltd,

Nutrition Services (International) Ltd,

Primary Diets Ltd

* Rättegångsspråk: engelska, italienska och nederländska.

mot

Secretary of State for Health,

Food Standards Agency,

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

Cargill Srl

mot

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive,

Ferrari Mangimi Srl (C-12/04),

Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (Assalzoo)

mot

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute,

Ministero delle Attività Produttive

och

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

mot

Productschap Diervoeder,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans och A. Rosas (referent) samt domarna N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet och M. Ilešič,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet och byrådirektören K. Sztranc,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 november 2004,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— ABNA Ltd, genom D. Anderson, QC, och E. Whiteford, solicitor,

— Fratelli Martini & C. SpA, genom F. Capelli, avvocato, och B. Klaus, Rechtsanwältin,

— Ferrari Mangimi Srl, genom E. Cappelli, P. De Caterini och A. Bandini, avvocati,

— Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), genom H. Ferment, advocaat,

— Förenade kungarikets regering, genom M. Bethell (C-453/03), i egenskap av ombud, biträdd av C. Lewis (C-453/03), barrister,

— Italiens regering, genom I.M. Braguglia och M. Fiorilli (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04), båda i egenskap av ombud, samt genom G. Albenzio (C-194/04), avvocato dello Stato,

— Nederländernas regering, genom S. Terstal (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04), H. G. Sevenster (C-453/03 och C-194/04) och J.G.M. van Bakel (C-453/03 och C-194/04), samtliga i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom J. Molde (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04), i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom K. Marinou (C-453/03) och S. Charitaki (C-11/04 och C-12/04) samt genom G. Kanellopoulos och V. Kontolaimos (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04), samtliga i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom M. Muñoz Pérez (C-453/03, C-11/04 och C-12/04) och J.M. Rodríguez Cárcamo (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04), båda i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues (C-453/03) och R. Loosli-Surrans (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04), båda i egenskap av ombud,

— Europaparlamentet, genom E. Waldherr (C-453/03) samt genom M. Moore, G. Ricci (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04) och A. Baas (C-194/04), samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom T. Middleton och F. Ruggeri Laderchi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04) samt genom A.-M. Colaert (C-194/04), samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom B. Doherty och P. Jacob (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04) samt genom C. Cattabriga (C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04), samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 7 april 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 De fyra besluten att begära förhandsavgörande avser i huvudsak giltigheten av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/2/EG av den 28 januari 2002 om ändring av rådets direktiv 79/373/EEG om avyttring av foderblandningar och om upphävande av kommissionens direktiv 91/357/EEG (EGT L 63, s. 23), och särskilt artikel 1.1 b och 1.4 i detta direktiv.

2 Besluten har framställts inom ramen för prövningen av talan som väckts av foderblandningstillverkare eller företrädare för den industrin och som syftar till att de bestämmelser som antagits för att införliva de ifrågasatta bestämmelserna i direktiv 2002/2 med den nationella rätten skall ogiltigförklaras eller interimistiskt förklaras inte få tillämpas.

Tillämpliga bestämmelser

3 Direktiv 2002/2 grundas på artikel 152.4 b EG, vilken har följande lydelse:

"Rådet skall, enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, bidra till att de mål som anges i denna artikel uppnås genom att

...

b) med undantag från artikel 37 besluta om sådana åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet som direkt syftar till att skydda folkhälsan."

4 Följande skäl i direktiv 2002/2 skall återges:

"2. Då det gäller märkning har direktiv 79/373/EEG till syfte att se till att de som bedriver djurproduktion får en information som är objektiv och så korrekt som möjligt om fodersammansättning och foderanvändning.

3. Hittills har direktiv 79/373/EEG tillhandahållit ett flexibelt deklarationssystem som är begränsat till angivelse av de foderråvaror som ingår utan uppgift om i vilka mängder de ingår i det foder som är avsett för animalieproduktionens djur och det har varit möjligt att använda gruppbeteckningar för foderråvaror i stället för att ange själva foderråvarorna.

4. Krisen kring bovin spongiform encefalopati och den nyligen inträffade dioxinkrisen har emellertid påvisat att de nuvarande bestämmelserna är otillräckliga och att det finns ett behov av mera detaljerade kvalitativa och kvantitativa uppgifter om sammansättningen av foderblandningar som är avsedda för animalieproduktionens djur.

5. Detaljerade kvantitativa uppgifter om sammansättningen kan hjälpa till att spåra de potentiellt förorenade foderråvarorna till speciella partier, vilket gagnar folkhälsan och gör det möjligt att undvika att produkter som inte utgör någon betydande fara för folkhälsan destrueras.

6. Följaktligen är det nu lämpligt att göra det obligatoriskt att deklarera vilka foderråvaror, med angivande av vilka kvantiteter, som ingår i de foderblandningar som är avsedda för animalieproduktionens djur.

7. Av praktiska skäl bör deklarationen av de foderråvaror som ingår i de foderblandningar som är avsedda för animalieproduktionens djur kunna göras på en särskild etikett eller på ett åtföljande dokument.

8. Deklarationen av råvaror i foder utgör i vissa fall en viktig källa till information för dem som bedriver djurproduktion. Det är därför viktigt att den som ansvarar för märkningen på begäran av kunden tillhandahåller en detaljerad förteckning över alla foderråvaror och exakta andelar av dessa angivna i viktprocent.

...

10. Med genomförbarhetsstudien som grund och senast den 31 december 2002 bör kommissionen lägga fram en rapport för parlamentet och rådet tillsammans med ett lämpligt förslag till upprättande av en positivlista, med beaktande av slutsatserna i denna rapport.

...

12. Då det i framtiden inte kommer att finnas någon möjlighet att ange gruppbeteckningar för foderråvaror i stället för råvarorna själva, när det gäller foderblandningar som är avsedda för animalieproduktionens djur, bör kommissionens direktiv 91/357/EEG av den 13 juni 1991 om fastställande av gruppbeteckningar för foderråvaror som får användas vid märkning av foderblandningar till andra djur än sällskapsdjur upphävas ... ."

5 Genom artikel 1.1 b i direktiv 2002/2 har artikel 5 i rådets direktiv 79/373/EEG av den 2 april 1979 om saluföring av foderblandningar (EGT L 86, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 205) ändrats. Den har följande lydelse:

"1. Artikel 5.1 skall ändras på följande sätt:

...

b) Följande led skall läggas till:

'l) När det gäller foderblandningar som är avsedda för andra djur än sällskapsdjur, texten 'Exakta andelar angivna i viktprocent för de foderråvaror som ingår i detta foder kan erhållas från: ...'(uppgift om namn eller firmanamn, adress eller säte samt telefonnummer och e-postadress för den som ansvarar för de uppgifter som avses i denna punkt). Dessa uppgifter skall lämnas på begäran av kunden'."

6 Artikel 1.4 i direktiv 2002/2 innehåller ett visst antal bestämmelser som ersätter artikel 5c i direktiv 79/373. Den har följande lydelse:

"4. Artikel 5c skall ersättas med följande:

...

1. Alla råvaror som ingår i blandningen skall räknas upp under sina specifika namn.

2. Foderråvarorna skall räknas upp enligt följande regler:

a) Foderblandningar för andra djur än sällskapsdjur:

i) Foderråvarorna skall räknas upp med angivelse av deras andel av foderblandningen, i viktprocent och i fallande ordning.

ii) När det gäller andelarna i viktprocent ovan skall en tolerans på ± 15% tillåtas beräknat på den uppgivna vikten.

..."

7 I artikel 1.5 i direktiv 2002/2 föreskrivs att ett stycke skall läggas till i artikel 12 i direktiv 79/373 där det anges att medlemsstaterna "... skall föreskriva att tillverkarna av foderblandningar är skyldiga att på begäran ge de myndigheter som har ansvaret för de officiella kontrollerna tillgång till alla handlingar som rör sammansättningen av sådant foder som är avsett att avyttras för att göra det möjligt att kontrollera att uppgifterna i märkningen är korrekta".

8 I artikel 2 i direktiv 2002/2 föreskrivs följande:

"Kommissionens direktiv 91/357/EEG skall upphöra att gälla den 6 november 2003."

9 De stadier vid antagandet av direktiv 2002/2 som är relevanta i förevarande mål kan beskrivas på följande sätt.

10 Europeiska gemenskapernas kommission framlade den 7 januari 2000 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 79/373 (KOM/99/744 slutlig).

11 I motiveringen i detta förslag erinras om att Europaparlamentet anser att det till följd av krisen i samband med bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE) föreligger ett behov av att införa en obligatorisk deklaration från fodertillverkarnas sida avseende de olika ingredienser som ingår i nämnda foder med angivande av kvantitet. Under den debatt som följde hänvisades det till denna deklaration under benämningen öppen deklaration.

12 I nämnda motivering anges bland annat följande:

"Kommissionen inser fördelarna med en 'öppen deklaration' i etiketteringsbestämmelserna för foderblandningar för produktionsdjur i syfte att underlätta foderråvarornas spårbarhet.

Den senaste tidens händelser med dioxinförgiftade oljor och tillsatser i Belgien respektive Tyskland understryker betydelsen av detaljerad information på etiketterna på foderblandningar. En foderblandnings föroreningsgrad beror på den mängd förorenad foderråvara som ingår i fodret och fullständiga uppgifter om alla de foderråvaror som ingår i foderblandningen liksom i vilka kvantiteter de ingår är därför av mycket stor vikt."

13 Som svar på medlemsstaternas invändningar, till förmån för en frivillig deklaration, och fodertillverkarnas invändningar, som framställts mot bakgrund av behovet av att skydda den immateriella äganderätten till fodersammansättningar, angavs följande i nämnda motivering:

"Kommissionen är å andra sidan av den åsikten att man genom att införa en frivillig öppen deklaration inte tar hänsyn till jordbrukarnas rätt till information eller den eftersträvade öppenheten. Dessutom anser kommissionen att en frivillig öppen deklaration oundvikligen skulle leda till snedvridning av konkurrensen mellan fodertillverkarna.

Kommissionen kan med hänsyn till strävan efter största möjliga öppenhet inte godta argumentet att den immateriella äganderätten till fodersammansättningarna måste skyddas. Egentligen förekommer det inga överträdelser mot affärssekretessen eftersom det i princip inte finns några patenterade formler för djurfoder. Även om det skulle vara fallet skulle formlerna inte kunna hemlighållas. Offentliggörande av ingredienserna skulle faktiskt inte påverka de immateriella rättigheterna."

14 Parlamentet presenterade den 4 oktober 2000, vid den första läsningen, fem ändringar avseende detta förslag till direktiv (EGT C 178, 2001, s. 177).

15 Europeiska unionens råd antog den 19 december 2000 en gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2001, inför antagandet av direktiv 2002/2 (EGT C 36, 2001, s. 35). Det framgår av rådets motivering att, eftersom det inte ansåg att det var realistiskt att ålägga tillverkarna skyldigheten att deklarera de exakta mängderna av de råvaror som ingår i foderblandningar, valde det som lösning en deklaration där man anger vilka råvaror som ingår i foderblandningar i viktprocent, i fallande ordning efter vikt, inom intervallen. En tillverkare av foderblandningar skall emellertid på begäran av en kund lämna denne en detaljerad förteckning med viktprocenten för varje beståndsdel som ingår i foderblandningen. Den 21 december 2000 framlade

kommissionen ett ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 79/373, som överensstämde med nämnda gemensamma ståndpunkt (KOM/2000/780 slutlig) (EGT C 120 E, 2001, s. 178).

16 Parlamentet presenterade den 5 april 2001, vid den andra läsningen, fem ändringar avseende detta ändrade förslag till direktiv varigenom den öppna deklarationen återinfördes (dokument A5-0079/2001, EGT C 21 E, 2002, s. 310).

17 Efter ett medlingsförfarande antogs en kompromiss, som återfinns i direktiv 2002/2. I enlighet härmed skall tillverkarna räkna upp foderråvarorna med angivelse av deras andel av foderblandningen, med en tolerans på ± 15 procent beräknat på den uppgivna vikten. De skall dock på begäran av kunden tillhandahålla detaljerad information om de exakta andelarna angivna i viktprocent för de foderråvaror som ingår i ett visst foder.

18 Den 24 april 2003 framlade kommissionen en rapport om genomförbarheten av upprättande av en positivlista över foderråvaror (KOM/2003/178 slutlig). Av rapporten framgår att upprättandet av en positivlista inte är det bästa tänkbara sättet att garantera fodersäkerhet, och att kommissionen följaktligen inte kommer att lägga fram något förslag om att upprätta en sådan lista. I rapporten angavs däremot initiativ rörande andra frågor med syfte att förbättra fodersäkerheten.

Målen vid de nationella domstolarna och tolkningsfrågorna

Mål C-453/03

19 Klagandena i målet vid den nationella domstolen, som är specialiserade på tillverkning av foderblandningar, yrkade att den lagstiftning som antagits i syfte att införliva de ifrågasatta bestämmelserna i direktiv 2002/2 med den nationella

rättsordningen skulle ogiltigförklaras. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) förordnade interimistiskt den 6 oktober 2003 att denna lagstiftning inte får tillämpas.

20 I avgörandet av den 6 oktober 2003 angav High Court skälen för begäran om förhandsavgörande. Tolkningsfrågan, såsom den formulerats i ett beslut av den 23 oktober 2003, har följande lydelse:

"Är artikel 1.1 b och/eller artikel 1.4 i direktiv 2002/2, i den mån dessa innebär en ändring av artikel 5c.2 a i direktiv 79/373 genom att en angivelse av procentsatser krävs, ogiltiga på grund av

a) avsaknaden av rättslig grund i artikel 152.4 b EG,

b) åsidosättande av den grundläggande principen om rätt till egendom, eller

c) åsidosättande av proportionalitetsprincipen?"

21 Lambey SA ingav en interventionsansökan, som inkom till domstolens kansli den 18 februari 2004, i enlighet med artikel 40 i domstolens stadga, avseende mål C-453/03, i syfte att kunna avge ett yttrande. Domstolens ordförande beslutade den 30 mars 2004 att denna ansökan skulle avvisas.

22 Direktiv 2002/2 införlivades med italiensk rätt genom dekret av ministern med ansvar för jordbruks- och skogsfrågor av den 25 juni 2003 om tillägg och ändringar i bilagorna till lag nr 281 av den 15 februari 1963 om tillverkning och saluföring av foder, med tillämpning av direktiv 2002/2/EG av den 28 januari 2002 (GURI nr 181 av den 6 augusti 2003) (nedan kallad lag nr 281/1963). Detta dekret är tillämpligt från den 6 november 2003.

23 Såsom Consiglio di Stato har angett i besluten om hänskjutande som gett upphov till målen C-11/04 och C-12/04, medför nämnda dekret att det är obligatoriskt för tillverkare av foderblandningar att i märkningen räkna upp foderråvarorna med angivelse av deras andel av foderblandningen, i viktprocent och i fallande ordning. Enligt direktiv 2002/2 skall en foderråvara anges med dess specifika namn, vilket kan ersättas med den gruppbeteckning till vilken foderråvaran hör, varvid gruppbeteckningar som omfattar flera foderråvaror skall ha upprättats i enlighet med artikel 10 a i direktiv 79/373, vilken har genomförts genom kommissionens direktiv 91/357/EEG av den 13 juni 1991 om fastställande av gruppbeteckningar för råvaror som får användas vid märkning av foderblandningar till andra djur än sällskapsdjur (EGT L 193, s. 34; svensk specialutgåva, område 3, volym 38, s. 61).

24 Den hänskjutande domstolen erinrar härvid om att direktiv 91/357, som antagits med tillämpning av artikel 10 a, har upphävts genom direktiv 2002/2 från och med den 6 november 2003, utan att kommissionen haft möjlighet att lägga fram ett förslag till positivlista över foderråvaror. De italienska myndigheterna har hänvisat till den tillfälliga listan över de foderråvaror som anges i bilaga VII del A i lag nr 281/1963 och, vad gäller foderråvaror som inte anges på listan, till beteckningarna i del B, det vill säga till de allmänna gruppbeteckningar som anges i direktiv 91/357.

25 Klagandena i målen vid den nationella domstolen, som är specialiserade på tillverkning av foderblandningar, överklagade de beslut som fattats av Tribunale amministrativo regionale del Lazio till Consiglio di Stato. De yrkade att den lagstiftning som antagits i syfte att införliva de ifrågasatta bestämmelserna i direktiv 2002/2 med den italienska rättsordningen skulle ogiltigförklaras. Den hänskjutande domstolen förordnade interimistiskt, genom två olika beslut, att denna lagstiftning inte får tillämpas.

26 Vad beträffar skyddet för folkhälsan har samma domstol påpekat att vegetabiliskt foder medför mindre risker än vad som är fallet beträffande de foderblandningar som innehåller animaliskt mjöl, vilkas användning orsakade uppkomsten av BSE. Dessutom avses i artikel 152.4 b EG endast åtgärder som rör sjukdomar och djurbehandling, medan frågan avseende märkning av vegetabiliskt foder inte direkt syftar till att skydda folkhälsan.

27 I det beslut om hänskjutande som gett upphov till mål C-11/04 fann Consiglio di Stato att mot bakgrund av att det ifrågasatts huruvida den omtvistade gemenskapsåtgärden är proportionerlig framstår frågan om åsidosättande av rätten till egendom i den mening som avses i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken återges i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som tillkännagavs i Nice den 7 december 2000 (EGT C 364, s. 1), avseende immateriell egendom rörande företagshemligheter och företags know-how, inte som uppenbart ogrundad.

28 I det beslut om hänskjutande som gett upphov till mål C-12/04, anser Consiglio di Stato att det är oklart huruvida direktiv 2002/2 är tillämpligt. Denna domstol menar att avsaknaden av en lista över de råvaror som får användas medför att gemenskapsbestämmelserna är ofullständiga, att det är omöjligt att införa en skyldighet att ange uppgifter i märkningen av foderprodukter och att skyldigheterna är lönlösa för livsmedelssäkerheten.

29 I samma beslut om hänskjutande angav Consiglio di Stato att det inte föreskrivs någon skyldighet att ange råvarukvantiteter i bestämmelserna om märkning av livsmedel, det vill säga i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (EGT L 109, s. 29). Den drog slutsatsen att detta medför en paradoxal situation, eftersom mycket strängare bestämmelser avseende informationsskyldigheten vid märkningen skall tillämpas på foderblandningar jämfört med de bestämmelser som tillämpas på livsmedel.

30 Beträffande mål C-11/04 beslutade Consiglio di Stato att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. Skall artikel 152.4 b EG tolkas så att den kan utgöra korrekt rättslig grund för antagande av de bestämmelser avseende märkning som föreskrivs i direktiv 2002/2/EG, i den del de avser märkning av vegetabiliskt foder?

2. Skall direktiv 2002/2/EG, i den del det däri föreskrivs en skyldighet att ange exakta uppgifter om foderråvaror som förekommer i foderblandningar, vilken även omfattar vegetabiliskt foder, anses förenligt med försiktighetsprincipen — när det saknas en riskbedömning på grundval av vetenskapliga studier, vilken visar att denna förebyggande åtgärd är nödvändig på grund av ett möjligt samband mellan mängden använda råvaror och risken för de sjukdomar som skall förhindras — och med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte har ansetts tillräckligt för att uppnå det eftersträvade målet att skydda folkhälsan, vilket är direktivets syfte, att föreskriva en skyldighet för fodertillverkarna att lämna uppgifter till de offentliga myndigheterna med tystnadsplikt som är

behöriga att genomföra kontroller avseende hälsa, då det i direktivet i stället föreskrivs en allmän skyldighet att ange uppgifter i märkningen på vegetabiliska foder avseende procentandelar för de använda foderråvarorna?

3. Står direktiv 2002/2/EG, om det anses vara oförenligt med proportionalitetsprincipen, i strid med den grundläggande rätten till egendom som tillerkänns medborgarna i medlemsstaterna?"

31 Beträffande mål C-12/04 beslutade Consiglio di Stato att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. [Frågan är densamma som den första frågan som ställts i mål C-11/04.]

2. [Frågan är densamma som den andra frågan som ställts i mål C-11/04.]

3. Skall direktiv 2002/2/EG tolkas så att tillämpningen av direktivet och följaktligen dess verkan är beroende av antagandet av positivlistan över foderråvaror med deras specifika namn såsom anges i skäl 10 och i kommissionens rapport (KOM/2003/178 slutlig) av den 24 april 2003, eller skall direktivet tillämpas i medlemsstaterna innan den positivlista över foderråvaror som föreskrivs i direktivet har antagits, och skall då en förteckning över foderråvaror som förekommer i foderblandningar med de gruppbeteckningar och definitioner som används vid saluföring användas?

4. Skall direktiv 2002/2/EG anses rättsstridigt på grund av att principerna om likabehandling och icke-diskriminering har åsidosatts till nackdel för fodertillverkarna i förhållande till livsmedelsproducenterna, eftersom det föreskrivs att de förstnämnda är skyldiga att för foderblandningar ange kvantitativa uppgifter om foderråvaror?"

32 Consiglio di Stato angav inom ramen för båda de nationella målen att frågor som väsentligen är identiska redan har anhängiggjorts vid EG-domstolen av High Court den 23 oktober 2003, men att beslutet om hänskjutande är motiverat med hänsyn till säkerställandet av klagandenas rätt till försvar vid gemenskapsdomstolen.

33 Genom beslut av domstolens ordförande av den 25 mars 2004 har målen C-11/04 och C-12/04 förenats med avseende på det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Mål C-194/04

34 Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (den nederländska industrins sammanslutning avseende foderblandningar) (nedan kallad Nevedi), klagande i målet vid den nationella domstolen, yrkade interimistiskt att den lagstiftning som antagits i syfte att införliva de ifrågasatta bestämmelserna i direktiv 2002/2 med nederländsk rätt inte skulle få tillämpas.

35 Productschap Diervoeder (nedan kallad Productschap), motpart i målet vid den nationella domstolen, är ett offentligrättsligt organ i den mening som avses i lagen om organisation av företagande (Wet op de Bedrijfsorganisatie). I lagen föreskrivs att detta organ är behörigt att anta föreskrifter om foder. Föreskrifterna i fråga skall emellertid godkännas av ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet.

36 Artikel 1.4 i direktiv 2002/2 införlivades med nederländsk rätt, med verkan från den 6 november 2003, genom artiklarna 7.3.2 första stycket och 7.3.1 första stycket första punkten i Productschap Diervoeders föreskrifter om foder från år 2003 (föreskrift PDV Diervoeders 2003), i deras lydelse enligt ändringsföreskrifterna nr PDV-25 av den 11 april 2003 (PBO blad nr 42, av den 27 juni 2003).

37 Genom skrivelse av den 24 november 2003 ansökte Productschap hos ministern för jordbruk, natur och livsmedelskvalitet om godkännande av en ny ändringsföreskrift för att upphäva de regler om märkning som följer av införlivandet av bestämmelserna i direktiv 2002/2. Ministern meddelade genom skrivelse av den 19 januari 2004, som svar på denna ansökan, att han inte kunde godkänna dessa föreskrifter på grund av att de stred mot gemenskapsrätten. Nämnda minister gjorde gällande att endast domstolen eller en nationell domstol, i väntan på ett avgörande från domstolen, har behörighet att i vissa fall interimistiskt förordna att bestämmelser om genomförande av gemenskapsrätten inte får tillämpas. Den nationella myndigheten saknar i sig sådan behörighet.

38 Nevedi yrkade att den hänskjutande domstolen interimistiskt skulle förordna att den lagstiftning som antagits i syfte att införliva direktiv 2002/2 inte skulle få tillämpas i väntan på ett avgörande från domstolen avseende detta direktivs giltighet. Nevedi hänvisade härvid bland annat till en tolkningsfråga som ställts i detta avseende av en domstol i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

39 Rechtbank 's-Gravenhage biföll genom beslutet om hänskjutande ansökan om interimistiska åtgärder samt beslutade att vilandeförklara målet i övrigt och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. Är artikel 1.1 b och/eller artikel 1.4 i direktiv 2002/2, i den mån dessa innebär en ändring av artikel 5c.2 a i direktiv 79/373 genom att en angivelse av procentsatser krävs, ogiltiga på grund av

a) avsaknaden av rättslig grund i artikel 152.4 b EG,

b) åsidosättande av grundläggande rättigheter, såsom rätten till egendom och rätten att fritt utöva näringsverksamhet,

c) åsidosättande av proportionalitetsprincipen?

2) Om villkoren för att en nationell domstol i en medlemsstat skall vara behörig att interimistiskt förordna att en ifrågasatt rättsakt från gemenskapsinstitutionerna inte får tillämpas är uppfyllda, och särskilt om frågan om den ifrågasatta rättsaktens giltighet redan har hänskjutits till domstolen av en nationell domstol i samma medlemsstat, har då de behöriga nationella myndigheterna i de övriga medlemsstaterna rätt att, utan ingripande av domstol, interimistiskt förordna att den ifrågasatta rättsakten inte får tillämpas fram till dess att ... domstolen har uttalat sig om rättsaktens giltighet?"

40 Mot bakgrund av att de tolkningsfrågor som ställts liknar varandra i så stor utsträckning, skall målen förenas vad gäller domen.

Ansökningar om att det muntliga förfarandet skall återupptas

41 Fratelli Martini & C. Spa (nedan kallat Fratelli Martini) och Cargill Srl, klagande i målet vid den nationella domstolen i mål C-11/04, har genom skrivelse av den 9 maj 2005 yrkat att domstolen med tillämpning av artikel 61 i rättegångsreglerna skall återuppta det muntliga förfarandet. Som grund för yrkandet angavs att det exempel som ombudet för den danska regeringen gav under förhandlingen hade konstaterats vara vetenskapligt felaktigt och att generaladvokaten därefter grundade sitt resonemang på detta exempel. De bifogade ett sakkunnigutlåtande till ansökan.

42 Det skall härvid erinras om att domstolen på eget initiativ eller efter att ha hört generaladvokaten, eller på parternas begäran, kan återuppta det muntliga förfarandet, i enlighet med artikel 61 i sina rättegångsregler, om den anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet eller om detsamma skall avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna (se dom av den 19 februari 2002 i mål C-309/99, Wouters m.fl., REG 2002, s. I-1577, punkt 42, av den 14 december 2004 i mål C-434/02, Arnold André, REG 2004, s. I-11825, punkt 27, och i mål C-210/03, Swedish Match, REG 2004, s. I-11893, punkt 25).

43 I förevarande mål anser domstolen emellertid att den, efter att ha hört generaladvokaten, har tillgång till alla uppgifter den behöver för att den skall kunna besvara de frågor som ställts. Ansökan om att det muntliga förfarandet skall återupptas skall således avslås.

Huruvida tolkningsfrågorna i mål C-194/04 kan tas upp till sakprövning

44 Parlamentet, rådet och kommissionen har gjort gällande att tolkningsfrågorna skall avvisas, eftersom den hänskjutande domstolen inte i tillräcklig utsträckning beskrivit den faktiska och rättsliga bakgrunden och skälen till att den beslutat att ställa nämnda frågor. Den hänskjutande domstolen har bland annat underlåtit att lämna närmare uppgifter om det åberopade åsidosättandet av de grundläggande rättigheterna och proportionalitetsprincipen samt om den andra frågan.

45 Det följer av fast rättspraxis att det krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se bland annat beslut av den 8 oktober 2002 i mål C-190/02, Viacom, REG 2002, s. I-8287, punkt 15 och där angivna hänvisningar, och dom av den 17 februari 2005 i mål C-134/03, Viacom Outdoor, REG 2005, s. I-1167, punkt 22, och av den 12 april 2005 i mål C-145/03, Keller, REG 2005, s. I-2529, punkt 29).

46 Domstolen har också poängterat vikten av att den nationella domstolen anger de närmare skälen till att den anser det vara oklart hur gemenskapsrätten skall tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till domstolen. Domstolen har därför ansett det nödvändigt att den nationella domstolen ger en viss förklaring till att den begär tolkning av just dessa regler i gemenskapsrätten och till vilket samband den anser att det finns mellan dessa regler och de nationella regler som är tillämpliga i tvisten (se bland annat beslutet i det ovannämnda målet Viacom, punkt 16, och dom av den 21 januari 2003 i mål C-318/00, Bacardi-Martini och Cellier des Dauphins, REG 2003, s. I-905, punkt 43).

47 Mot bakgrund av dessa krav skall de uppgifter som lämnas i besluten om hänskjutande inte bara göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar, utan också ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga (beslut av den 2 mars 1999 i mål C-422/98, Colonia Versicherung m.fl., REG 1999, s. I-1279, punkt 5, beslutet i det ovannämnda målet Viacom, punkt 14, och domen i det ovannämnda målet Keller, punkt 30).

48 I målet vid den nationella domstolen har den hänskjutande domstolen, inom ramen för det interimistiska förfarandet, klargjort den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs. Den har på ett koncist men tillräckligt utförligt sätt beskrivit skälen till att den beslutat att ställa nämnda frågor.

49 Det skall dessutom framhållas att den hänskjutande domstolen har hänvisat till de frågor som en domstol i Förenade kungariket har ställt gällande samma sak. Parlamentet, rådet och kommissionen kunde inte undgå att notera mål C-453/03, i vilket dessa gemenskapsinstitutioner nyss hade ingett sina yttranden när de fick information om begäran om förhandsavgörande som gav upphov till mål C-194/04. Dessa institutioner har således inte fog för påståendet att de inte hade möjlighet att inge yttranden med fullständig kännedom om saken.

50 Vad slutligen beträffar den andra frågan skall den inte anses vara hypotetisk, eftersom klaganden i målet vid den nationella domstolen under alla omständigheter har yrkat att den nationella domstolen interimistiskt skall förordna att gemenskapsrättsakten inte får tillämpas. Det framgår nämligen av det yttrande som denna klagande har ingett att den anser att den behöriga ministern gjorde en felaktig bedömning genom att underlåta att upphäva de nationella bestämmelser genom vilka direktiv 2002/2 införlivats och klaganden har även ifrågasatt huruvida det var nödvändigt att väcka talan vid domstol om att dessa bestämmelser inte får tillämpas. Klaganden har härvid även hänvisat till de kostnader som detta innebär och den skada som den enskilde i fråga åsamkas. Det är således inte uppenbart att frågan saknar relevans med avseende på målet vid den nationella domstolen.

51 De frågor som ställts inom ramen för mål C-194/04 kan således upptas till sakprövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den rättsliga grunden

52 De hänskjutande domstolarna har ställt fråga a i mål C-453/03, den första frågan i de båda målen C-11/04 och C-12/04 samt fråga 1 a i mål C-194/04 för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 1.1 b och 1.4 i direktiv 2002/2 är giltiga, på grund av att artikel 152.4 b EG inte utgör en korrekt rättslig grund för antagande av dessa bestämmelser, bland annat mot bakgrund av att de avser märkning av vegetabiliskt foder.

53 Såsom rådet har angett i sitt yttrande och såsom påståtts under förhandlingen, skulle den ifrågasatta bestämmelsen ha kunnat omfattas av artikel 37 EG, vilken även ger gemenskapslagstiftaren behörighet, om den ifrågasatta beståndsdelen inte direkt hade haft till syfte att skydda folkhälsan. En prövning av den rättsliga grunden för direktiv 2002/2 är emellertid relevant, i syfte att kontrollera huruvida förfarandet för att anta direktivet är behäftat med felaktigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, REG 2002, s. I-11453, punkt 111).

54 Av fast rättspraxis framgår att enligt Europeiska gemenskapens ordning för kompetensfördelning skall valet av rättslig grund för en rättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier

ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (se särskilt dom av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet, REG 2000, s. I-2257, punkt 43, av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, REG 2001, s. I-779, punkt 58, och domen i det ovannämnda målet British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, punkt 93).

55 Direktiv 2002/2 grundar sig på artikel 152.4 b EG, vilken medger beslut om sådana åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet som direkt syftar till att skydda folkhälsan.

56 I skälen 3 och 4 i detta direktiv anges rättsläget vad avser angivelser av de foderråvaror som ingår, fram till antagandet av nämnda direktiv, samt att krisen kring BSE samt dioxinkrisen har påvisat att det finns ett behov av mera detaljerade uppgifter. I skäl 5 i samma direktiv anges att detaljerade kvantitativa uppgifter om sammansättningen kan hjälpa till att spåra de potentiellt förorenade foderråvarorna till speciella partier, vilket gagnar folkhälsan.

57 Av dessa skäl framgår att gemenskapslagstiftarens syfte vid antagandet av bestämmelser om uppgifter om sammansättningen av foder var att säkerställa att folkhälsan skyddas.

58 Till skillnad från vad Consiglio di Stato angett i de beslut om hänskjutande som gett upphov till målen C-11/04 och C-12/04, kan vegetabiliskt foder medföra risker för folkhälsan som kan jämställas med de risker som animaliskt foder kan orsaka. Fratelli Martini och institutionerna som har avgett yttranden i dessa mål har med rätta tagit hänsyn till de problem som orsakats av aflatoxin B1, cancerogent genotoxiskt toxin som uppstår genom vissa svampar som återfinns på spannmål och

nötter, till dioxinkrisen år 1999 som påverkade tillverkningen av foderblandningar i Belgien, till fall där spannmål förorenats av ogräsmedel, och till förekomsten, i avloppsvatten som använts vid tillverkningen av foder, av hormoner som används vid tillverkningen av preventivmedel.

59 Såsom den danska regeringens ombud angav under förhandlingen, står det klart att angivelsen av de exakta andelarna av en varas råvaror innebär att, då förorening uppstår, det blir möjligt att koncentrera efterforskningarna och att snabbt dra tillbaka de misstänkta varorna från marknaden. Enligt denna regering gjorde angivelsen av en hög andel av biologisk majs i en vara som administrerats av en boskapsuppfödare det möjligt för de danska myndigheterna att år 2004 fastställa att denna beståndsdel var den troliga källan till den höga halten av aflatoxin B1 i den mjölk som boskapsuppfödaren tillhandahöll och som var avsedd för mänsklig konsumtion. Därigenom var det möjligt att omedelbart dra tillbaka den förorenade produkten, utan att det var nödvändigt att invänta resultatet av laboratorieanalyserna.

60 Domstolen konstaterar således att bestämmelserna i direktiv 2002/2, vilka ifrågasatts i målen vid de nationella domstolarna, direkt kan bidra till att uppnå målet att skydda folkhälsan.

61 Av det ovanstående följer att invändningarna att nämnda bestämmelser är ogiltiga på grund av en felaktig rättslig grund inte kan godtas.

Åsidosättande av likabehandlingsprincipen

62 Consiglio di Stato har ställt den fjärde frågan i mål C-12/04 för att få klarhet i huruvida direktiv 2002/2 skall anses rättsstridigt på grund av att principerna om

likabehandling och icke-diskriminering har åsidosatts, då det föreskrivs att fodertillverkarna är skyldiga att ange kvantitativa uppgifter om foderråvaror som används vid tillverkningen av foderblandningar, medan någon sådan skyldighet inte föreskrivs för livsmedelsproducenterna.

63 Enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (domarna i de ovannämnda målen Arnold André, punkt 68, och Swedish Match, punkt 70, samt dom av den 12 juli 2005 i de förenade målen C-154/04 och C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., REG 2005, s. I-6451, punkt 115).

64 Syftet med direktiv 2002/2 är att skydda folkhälsan. Ett sådant syfte skulle kunna motivera en eventuell skillnad i behandling, framför allt med beaktande av skyldigheten, som följer av artikel 152.1 EG, att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder.

65 Även om man, såsom rådet med rätta har framhållit, lyckas visa att så restriktiva åtgärder även är motiverade på områden där sådana åtgärder ännu inte har vidtagits, såsom livsmedelsområdet, utgör det inte en tillräcklig anledning för att anse att de åtgärder som vidtagits på det område som är föremål för de ifrågavarande gemenskapsåtgärderna inte är legitima på grund av att de är diskriminerande. Om så inte vore fallet, skulle det leda till att skyddsnivån för folkhälsan anpassas efter den lägsta skyddsnivån i den föreliggande lagstiftningen.

66 Härav följer att det vid prövningen av den fråga som ställts inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av artikel 1.1 b och 1.4 i direktiv 2002/2 mot bakgrund av principerna om likabehandling och icke-diskriminering.

Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

67 De hänskjutande domstolarna har ställt fråga c i mål C-453/03, den andra frågan i de båda målen C-11/04 och C-12/04 samt fråga 1 c i mål C-194/04, för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 1.1 b och 1.4 i direktiv 2002/2 innebär ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Consiglio di Stato anser härvid det även vara oklart huruvida försiktighetsprincipen har åsidosatts, genom att nämnda bestämmelser har antagits utan att någon riskbedömning gjorts på grundval av vetenskapliga studier.

68 Det följer av fast rättspraxis att det enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper, krävs att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsbestämmelse är ägnade att leda till att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (domarna i de ovannämnda målen Arnold André, punkt 45, och Swedish Match, punkt 47).

69 Vad gäller domstolskontrollen av de krav som angetts i föregående punkt måste det framhållas att gemenskapslagstiftaren skall ges ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning inom ett område som det förevarande inom vilket gemenskapslagstiftaren ställs inför politiska, ekonomiska och sociala val och måste göra komplexa bedömningar. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Arnold André, punkt 46, Swedish Match, punkt 48, och domen i de ovannämnda förenade målen Alliance for Natural Health m.fl., punkt 52).

Yttranden som ingetts till domstolen

70 Klagandena i målen vid de nationella domstolarna har med stöd av den spanska regeringen och Förenade kungarikets regering i huvudsak gjort gällande att uppgiften om den exakta fodersammansättningen utgör ett allvarligt intrång i deras rättigheter och ekonomiska intressen och är inte nödvändig för skyddet av folkhälsan, med beaktande av de bestämmelser som redan föreligger på området för foder.

71 De har härvid åberopat övriga bestämmelser i direktiv 79/373, i deras lydelse enligt direktiv 2002/2, bland annat artikel 5.5 d, där det föreskrivs att varupartiets nummer skall anges, och artikel 12, där det föreskrivs att tillverkarna skall tillhandahålla behöriga nationella myndigheter alla nödvändiga uppgifter om fodersammansättningen. Enligt klagandena i målen vid de nationella domstolarna möjliggör dessa båda skyldigheter, som de inte har ifrågasatt nödvändigheten av, att foder kan spåras med iakttagande av tillverkarnas ekonomiska intressen, eftersom nämnda myndigheter är skyldiga att behandla de uppgifter som erhålls konfidentiellt och endast kan använda dem i syfte att skydda folkhälsan.

72 Vad beträffar fodrets innehåll, har nämnda klagande hänvisat till rådets direktiv 70/524/EEG av den 23 november 1970 om fodertillsatser (EGT L 270, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 118) och rådets direktiv 1999/29/EG av den 22 april 1999 om främmande ämnen och produkter i djurfoder (EGT L 115, s. 32). Vid tidpunkten för förhandlingen hade sistnämnda direktiv ändrats och omarbetats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/32/EG av den 7 maj 2002 om främmande ämnen och produkter i djurfoder (EGT L 140, s. 10).

73 Klagandena i målen vid de nationella domstolarna har slutligen hänvisat till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som

gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, s. 1), vilken antogs samma dag som direktiv 2002/2, och vilken enligt klagandena utgör de nya rambestämmelserna på området för livsmedelssäkerhet. I artikel 18 i denna förordning föreskrivs att bland annat alla ämnen som kan antas ingå i ett foder skall kunna spåras, och i artikel 20 i samma förordning föreskrivs förfaranden för att dra tillbaka sådant foder från marknaden som det finns skäl att anta inte uppfyller kraven för fodersäkerhet.

74 Den italienska, den nederländska, den danska, den grekiska och den franska regeringen samt parlamentet, rådet och kommissionen anser däremot att kravet avseende angivelse av andelarna av de råvaror som ingår i fodret inte innebär att proportionalitetsprincipen åsidosätts, mot bakgrund av att det mål som eftersträvas är att skydda folkhälsan.

75 Parlamentet har även gjort gällande syftet att möjliggöra insyn och har hänvisat till att behöriga myndigheter förlorade trovärdighet som en följd av krisen i samband med BSE, vilket endast en insynspolicy kan tona ned. Denna omständighet borde beaktas vid bedömningen av huruvida en sådan åtgärd är proportionerlig som endast har till syfte att låta uppfödarna besluta om deras djurs foder. Det är bland annat av denna anledning som det inte är tillräckligt att tillverkarna meddelar den exakta fodersammansättningen till behöriga myndigheter.

Domstolens svar

76 Skyldigheten att ange andelarna av de foderråvaror som ingår i foder utgör, såsom har angetts i punkterna 59 och 60 i förevarande dom, en åtgärd som är ägnad att bidra till att uppnå målet att skydda djurhälsan och folkhälsan. Den gör det nämligen möjligt att identifiera ett foders beståndsdelar vilka misstänks vara förorenade utan att invänta resultatet av laboratorieanalyser och att snabbt dra tillbaka fodret i fråga från marknaden.

77 Denna åtgärd kan inte anses vara överflödig med beaktande av kravet att ange varupartiets nummer i artikel 1.3 i direktiv 2002/2. Denna angivelse gör det nämligen möjligt att spåra ett parti foderblandning, men inte att direkt spåra dess beståndsdelar. Dessutom kan det krävas viss tid för att göra spårningsundersökningar, medan det är nödvändigt att reagera snabbt i en situation där det finns risk för en livsmedelskris.

78 Detsamma gäller övriga bestämmelser som klagandena i målen vid de nationella domstolarna har hänvisat till. Bestämmelserna avser nämligen varornas innehåll (direktiven 70/524 och 1999/29) eller förfaranden för livsmedelssäkerhet (förordning nr 178/2002). Ingen av dem innehåller dock någon bestämmelse där det föreskrivs att en varas beståndsdelar skall anges på varan. Dessa bestämmelser innebär således inte att berörda myndigheter eller användaren av en vara förfogar över tillräckliga uppgifter för att omedelbart vidta lämpliga skyddsåtgärder i händelse av en livsmedelskris.

79 Klagandena i målen vid de nationella domstolarna har gjort gällande att angivelsen av de exakta andelarna av en varas beståndsdelar varken innebär en garanti för att foderblandningen är säker eller att dess beståndsdelar inte är förorenade. Det skall emellertid påpekas att syftet med skyldigheten att ange beståndsdelarna inte är att säkerställa att förorening inte föreligger utan att för det fall beståndsdelarna är förorenade snabbt kunna identifiera vilket foder som innehåller dylika beståndsdelar.

80 Såsom generaladvokaten med rätta har påpekat i punkterna 115–119 i sitt förslag till avgörande, står det emellertid inte klart att skyldigheten för tillverkaren att meddela de kunder som begär det, exakta kvantitativa uppgifter om sammansättningen av fodret är nödvändig för att uppnå detta syfte.

81 Förutom angivelsen av uppgifter inom intervallen, varvid en tolerans på ± 15 procent tillåts beräknat på den uppgivna vikten, som skall synas i märkningen av varan i enlighet med artikel 1.4 i direktiv 2002/2, är tillverkaren nämligen skyldig att på begäran av kunden skriftligen meddela de exakta andelarna angivna i viktprocent för de foderråvaror som ingår i detta foder i enlighet med artikel 1.1 b i samma direktiv.

82 Såsom klagandena i målen vid de nationella domstolarna har påpekat utgör skyldigheten att tillhandahålla kunderna en exakt angivelse av fodrets beståndsdelar ett allvarligt intrång i tillverkarnas ekonomiska intressen, eftersom de därigenom tvingas avslöja formlerna för sammansättningen av sina varor. Det föreligger därför en risk att varorna i fråga används som modeller, eventuellt av kunderna själva, och att tillverkarna inte kan dra nytta av sina investeringar i forskning och innovation.

83 Domstolen konstaterar att en sådan skyldighet emellertid inte kan motiveras av det eftersträvade målet att skydda hälsan och det är uppenbart att det går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Det skall bland annat framhållas att denna skyldighet är oberoende av problemen med förorening av foder och skall uppfyllas på begäran av kunden. Dessutom framgår det av de förklaringar som getts och de exempel som presenterats för domstolen att angivelsen vid märkningen av andelarna inom intervallen normalt sett gör det möjligt för berörda offentliga myndigheter att fastställa att ett misstänkt foder är förorenat, att bedöma hur farligt det är i förhållande till den vikt som angetts och eventuellt besluta att det tillfälligt skall dras tillbaka från marknaden i väntan på resultatet från laboratorieanalyserna eller att fastställa en varas spårbarhet.

84 Oberoende av de kontrollförfaranden som fastställts inom ramen för förordning nr 178/2002, som antogs samma dag som direktiv 2002/2, skall det erinras om att det i artikel 1.5 i direktivet föreskrivs att tillverkarna av foderblandningar är skyldiga att på begäran ge de myndigheter som har ansvaret för de officiella kontrollerna tillgång till alla handlingar som rör sammansättningen av sådant foder som är avsett att avyttras för att göra det möjligt att kontrollera att uppgifterna i märkningen är korrekta.

85 Med hänsyn till dessa omständigheter skall artikel 1.1 b i direktiv 2002/2, enligt vilken tillverkare av foderblandningar är skyldiga att på begäran av kunden lämna uppgift om den exakta sammansättningen av ett foder, anses vara ogiltig mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. Däremot har det vid prövningen av den fråga som ställts inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av artikel 1.4 i nämnda direktiv mot bakgrund av nämnda princip.

86 De hänskjutande domstolarna har ställt fråga b i mål C-453/03, den tredje frågan i mål C-11/04 och fråga 1 b i mål C-194/04 för att även få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 1.1 b och 1.4 i direktiv 2002/2 är giltiga på grund av att de innebär ett åsidosättande av de grundläggande rättigheterna, och särskilt rätten till egendom och rätten att fritt utöva näringsverksamhet.

87 Domstolen erinrar om att enligt fast rättspraxis ingår rätten till egendom liksom för övrigt rätten att fritt utöva näringsverksamhet bland de allmänna gemenskapsrättsliga principerna. Dessa principer framstår emellertid inte som absoluta rättigheter, utan de skall beaktas med avseende på vilken funktion de har i samhället. Följaktligen kan rätten till egendom, liksom rätten att fritt utöva näringsverksamhet, begränsas på det villkoret att begränsningarna verkligen svarar mot ändamål av allmänintresse som gemenskapen strävar efter och att de i förhållande till ändamålet inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt intrång som skadar själva kärnan i de sålunda garanterade rättigheterna (se senast domen i de ovannämnda förenade målen Alliance för Natural Health m.fl., punkt 126).

88 Mot bakgrund av domstolens svar på frågan avseende proportionalitetsprincipen saknas anledning att pröva huruvida den ifrågasatta bestämmelsen innebär ett

intrång i tillverkarnas äganderätt till foderblandningar eller i rätten att fritt utöva näringsverksamhet.

Underlåtenheten att upprätta en positivlista

89 Consiglio di Stato har ställt den tredje frågan i mål C-12/04 för att få klarhet i huruvida direktiv 2002/2 skall tolkas så att tillämpningen av direktivet och följaktligen dess verkan är beroende av upprättandet av positivlistan över foderråvaror med deras specifika namn, såsom anges i skäl 10 i detta direktiv.

Yttranden som ingetts till domstolen

90 Ferrari Mangimi Srl och den spanska regeringen har anfört att så är fallet. De har erinrat om att det i de tidigare bestämmelserna föreskrevs en skyldighet att ange råvarorna enligt en tillfällig lista och, för den händelse den inte kunde tillämpas, en alternativ skyldighet att deklarera de allmänna grupperna av råvaror såsom de anges i bilagan till direktiv 91/357. Genom direktiv 2002/2 upphävdes dessa bestämmelser och det föreskrevs i stället att kommissionen skulle upprätta en positivlista över råvaror. Denna institution drog dock slutsatsen, efter att ha undersökt saken närmare, att upprättande av en sådan lista absolut inte var avgörande för att säkerställa fodersäkerhet och lade inte fram något förslag till en sådan lista. I kommissionens rapport betonades det att det är omöjligt att i en positivlista ta med tusentals olika produkter som produceras på olika anläggningar med olika metoder och som kan ha olika säkerhetsstatus samt näringsmässiga och tekniska egenskaper. I rapporten erinrades det dessutom om att säkerhetsrisken inte beror på råvarorna i sig, utan snarare i att de eventuellt förorenas genom olycksfall eller bedrägeri.

91 Den spanska regeringen har insisterat på kravet på rättssäkerhet, vilket innebär att det skall vara möjligt för berörda personer att utifrån en gemenskapsbestämmelse få exakt kännedom om omfattningen av de skyldigheter som följer av denna bestämmelse.

92 Den grekiska regeringen har konstaterat att registreringen av ämnen som kan användas på en enda lista skall regleras på nationell nivå, eftersom denna fråga inte har harmoniserats genom gemenskapsbestämmelser. Detta faktum utgör inte hinder för att direktiv 2002/2 kan tillämpas på ett verksamt sätt i medlemsstaterna.

93 Parlamentet, rådet och kommissionen anser att det inte föreligger något samband mellan upprättandet av en positivlista enligt skäl 10 i direktiv 2002/2, vilket endast utgör en önskan som saknar självständigt normativt värde och endast är av politisk betydelse för kommissionen, och genomförandet av bestämmelserna om märkning. Medlemsstaterna är således skyldiga att tillämpa detta direktiv oberoende av upprättandet av en sådan lista och att därvid begränsa sig till att kräva att gemensamma beteckningar används avseende råvarorna.

Domstolens svar

94 Det skall erinras om att det i skäl 10 i direktiv 2002/2 anges att kommissionen, med genomförbarhetsstudien som grund och senast den 31 december 2002, bör lägga fram en rapport för parlamentet och rådet tillsammans med ett lämpligt förslag till upprättande av en positivlista, med beaktande av slutsatserna i denna rapport, över foderråvaror som ingår i de foderblandningar som är avsedda för animalieproduktionens djur.

95 Det följer av formuleringen av detta skäl att det endast kan utgöra en önskan från gemenskapslagstiftaren att det läggs fram ett förslag till positivlista över råvaror. Det föreskrivs däri nämligen endast att en genomförbarhetsstudie skall göras och att en rapport och ett lämpligt förslag med beaktande av slutsatserna i denna rapport skall läggas fram.

96 Dessutom återfinns innehållet i detta skäl inte i direktivets artikeldel och en undersökning av direktivet visar inte på något sätt att dess genomförande skulle vara beroende av att en positivlista upprättas. Det framgår närmare bestämt inte att skyldigheten avseende märkningen är omöjlig att uppfylla i avsaknad av en sådan lista.

97 Vad beträffar upphävandet av direktiv 91/357 står det nämligen inte klart att detta omöjliggjorde genomförandet av direktiv 2002/2, eftersom tillverkarna, i avsaknad av gemenskapsbestämmelser eller, till och med, av nationella bestämmelser i detta hänseende, kan använda de specifika vanligt förekommande beteckningarna för råvaror.

98 Härav följer att direktiv 2002/2 skall tolkas så att tillämpningen av direktivet inte är beroende av upprättandet av positivlistan över foderråvaror med deras specifika namn såsom anges i skäl 10 i detta direktiv.

De behöriga nationella myndigheternas möjlighet att interimistiskt förordna att en gemenskapsrättsakt inte får tillämpas

99 Rechtbank 's-Gravenhage har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida de behöriga nationella myndigheterna i de övriga medlemsstaterna får — när villkoren för att en nationell domstol i en medlemsstat skall få interimistiskt förordna att en ifrågasatt rättsakt från gemenskapsinstitutionerna inte får tillämpas är uppfyllda, särskilt om frågan om den ifrågasatta rättsaktens giltighet redan har hänskjutits till domstolen av en nationell domstol i samma medlemsstat — utan ingripande av domstol, interimistiskt förordna att den ifrågasatta rättsakten inte får tillämpas fram till dess att domstolen har uttalat sig om rättsaktens giltighet.

Yttranden som ingetts till domstolen

100 Nevedi, som är klagande i målet vid den nationella domstolen i mål C-194/04, har gjort gällande att den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan till domstolen med anledning av att Productschap, i dess egenskap av organ som är behörigt att anta föreskrifter om foder för boskap i Nederländerna, hade för avsikt att ex officio, det vill säga utan ingripande av domstol, interimistiskt förordna att bestämmelserna om öppen deklaration inte fick tillämpas i väntan på att domstolen avgjort mål C-453/03. Mot bakgrund av att den berörda ministern inte fattade något interimistiskt beslut om att de tillämpliga bestämmelserna inte fick tillämpas, borde Nevedi ha väckt talan vid domstol och interimistiskt ha yrkat att bestämmelserna i fråga inte fick tillämpas.

101 Nevedi har erinrat om att när villkoren enligt domstolens rättspraxis är uppfyllda, för att bestämmelserna i ett direktiv skall kunna åberopas vid de nationella

domstolarna, är alla myndigheter, inbegripet förvaltningsmyndigheter, skyldiga att tillämpa dessa bestämmelser (se dom av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo, REG 1989, s. 1839; svensk specialutgåva, volym 10, s. 83, punkterna 31 och 32). Om dessa förvaltningsmyndigheter på samma sätt som domstolar är skyldiga att tillämpa bestämmelserna i ett direktiv, borde de även få, av processekonomiska skäl, interimistiskt förordna att en ifrågasatt gemenskapsrättsakt inte får tillämpas, och detta på samma villkor som nämnda domstolar.

102 Den italienska, den nederländska och den grekiska regeringen samt kommissionen har erinrat om domstolens rättspraxis på området för interimistiska åtgärder, nationella domstolars opartiskhet och oavhängighet, kravet på en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten och syftena med mål om förhandsavgöranden.

Domstolens svar

103 Såsom domstolen påpekat i dom av den 21 februari 1991 i de förenade målen C-143/88 och C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest (REG 1991, s. I-415; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-19), punkt 18 (nedan kallad domen i målet Zuckerfabrik), utgör hänskjutandet för bedömning av giltigheten, på samma sätt som talan om ogiltigförklaring, ett sätt att granska lagenligheten av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner. Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring ges sökanden, i enlighet med artikel 242 EG, en möjlighet att begära uppskov med verkställigheten av den ifrågasatta rättsakten och domstolen behörighet att bevilja detta. Kravet på kongruens inom systemet för provisoriskt rättsligt skydd innebär därför att den nationella domstolen också skall kunna besluta om uppskov med verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som grundas på en gemenskapsförordning vars lagenlighet är ifrågasatt (se även

dom av den 9 november 1995 i mål C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (I), REG 1995, s. I-3761, punkt 22, och av den 26 november 1996 i mål C-68/95, T. Port, REG 1996, s. I-6065, punkt 49; avseende att domstolen saknar behörighet att besluta om interimistiska åtgärder i mål om förhandsavgörande, se domstolens ordförandes beslut av den 24 oktober 2001 i mål C-186/01 R, Dory, REG 2001, s. I-7823, punkt 13).

104 Domstolen har emellertid fastslagit att en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten är ett grundläggande krav i gemenskapens rättsordning. Härav följer att uppskov med verkställigheten av sådana förvaltningsbeslut som grundar sig på en gemenskapsförordning i alla medlemsstater åtminstone måste vara underkastade enhetliga villkor för beviljande, även om uppskovsfrågan regleras av nationell processrätt, särskilt vad gäller väckande av talan och sakens prövning, och att uppskov endast beviljas under samma förutsättningar som gäller för domstolens beslut om interimistiska åtgärder (se domen i det ovannämnda målet Zuckerfabrik, punkterna 26 och 27).

105 Domstolen har bland annat angett att det, vid prövningen av huruvida villkoren avseende kravet på skyndsamhet och risk för en allvarlig och irreparabel skada är uppfyllda, ankommer på den domstol som handlägger yrkandet om de interimistiska åtgärderna att pröva de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. I detta hänseende skall den bedöma de omständigheter som gör det möjligt att fastställa om den omedelbara verkställigheten av den rättsakt vilken ligger till grund för yrkandet om interimistiska åtgärder är av det slaget att den kan medföra sådan oåterkallelig skada för sökanden som inte kan gottgöras om gemenskapsrättsakten skulle ogiltigförklaras (se domarna i de ovannämnda målen Zuckerfabrik, punkt 29, och Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (I), punkt 41).

106 I detta hänseende skall den nationella domstol, som i egenskap av domstol som inom ramen för sin behörighet har att tillämpa gemenskapsrättsliga bestämmelser och säkerställa gemenskapsrättens fulla verkan samt till vilken en ansökan om

interimistiska åtgärder inlämnats, beakta den skada som den interimistiska åtgärden kan komma att medföra för den rättsliga ordning som genom en gemenskapsrättsakt inrättats i hela gemenskapen. Det ankommer på den nationella domstolen att beakta å ena sidan den samlade verkan som skulle uppstå om ett större antal domstolar också vidtog interimistiska åtgärder av liknande skäl, och å andra sidan de särskilda omständigheter som skiljer sökanden från andra berörda ekonomiska aktörer (se domen i det ovannämnda målet Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (I), punkt 44).

107 Då ett beslut om interimistiska åtgärder kan komma att medföra en ekonomisk risk för gemenskapen, skall den nationella domstolen kunna kräva att sökanden ställer tillräcklig säkerhet, som exempelvis en borgensförbindelse eller en deposition (se domarna i de ovannämnda målen Zuckerfabrik, punkt 32, och Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (I), punkt 45).

108 Det kan konstateras att de nationella förvaltningsmyndigheterna, såsom de som är i fråga i mål C-194/04, inte har möjlighet att besluta om interimistiska åtgärder med iakttagande av de villkor som domstolen uppställt.

109 Domstolen påpekar härvid att dessa myndigheters ställning generellt sett inte innebär en garanti för samma grad av oavhängighet och opartiskhet som är fallet beträffande nationella domstolar. Det kan vidare inte med säkerhet fastställas att förfarandet vid sådana myndigheter är kontradiktoriskt, vilket är kännetecknande för ett domstolsförfarande, på så sätt att de olika parterna ges möjlighet att lägga fram sina argument och att en intresseavvägning därefter görs vid beslutsfattandet.

110 Vad beträffar argumentet att överväganden avseende skyndsamhet eller kostnader skulle kunna motivera ett behov av att erkänna de nationella förvaltningsmyndigheternas behörighet, skall det understrykas att nationella domstolar generellt sett kan fatta beslut med mycket kort varsel i interimistiska förfaranden. Ett argument avseende skyndsamhet eller kostnader kan under alla omständigheter inte vara avgörande mot bakgrund av de skyddsregler som återfinns inom ramen för de rättssäkerhetssystem som inrättats genom medlemsstaternas rättsordningar.

111 Frågan skall således besvaras på så sätt att de behöriga nationella förvaltningsmyndigheterna i de övriga medlemsstaterna inte får — även när en domstol i en medlemsstat funnit att villkoren för att interimistiskt förordna att en gemenskapsrättsakt inte får tillämpas är uppfyllda, särskilt om frågan om rättsaktens giltighet redan har hänskjutits till domstolen — interimistiskt förordna att rättsakten inte får tillämpas fram till dess att domstolen har uttalat sig om rättsaktens giltighet. Det ankommer nämligen endast på den nationella domstolen att, genom att beakta de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, pröva om villkoren för beslut om interimistiska åtgärder är uppfyllda.

Rättegångskostnader

112 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Vid prövningen av fråga a i mål C-453/03, den första frågan i de båda målen C-11/04 och C-12/04 samt fråga 1 a i mål C-194/04 har det inte framkommit någon omständighet som gör det möjligt att fastslå att artikel 1.1 b och 1.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/2/EG av den 28 januari 2002 om ändring av rådets direktiv 79/373/EEG om avyttring av foderblandningar och om upphävande av kommissionens direktiv 91/357/EEG inte har antagits på ett giltigt sätt på grundval av artikel 152.4 b EG.**

2) **Vid prövningen av den fjärde frågan i mål C-12/04 har det inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av artikel 1.1 b och 1.4 i direktiv 2002/2 mot bakgrund av principerna om likabehandling och icke-diskriminering.**

3) **Artikel 1.1 b i direktiv 2002/2, enligt vilken tillverkare av foderblandningar är skyldiga att på begäran av kunden lämna uppgift om den exakta sammansättningen av ett foder, är ogiltig mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. Däremot har det vid prövningen av fråga c i mål C-453/03, den andra frågan i de båda målen C-11/04 och C-12/04 samt fråga 1 c i mål C-194/04 inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av artikel 1.4 i samma direktiv mot bakgrund av nämnda princip.**

4) **Direktiv 2002/2 skall tolkas så att tillämpningen av direktivet inte är beroende av upprättandet av positivlistan över foderråvaror med deras specifika namn såsom anges i skäl 10 i detta direktiv.**

5) **De behöriga nationella förvaltningsmyndigheterna i de övriga medlemsstaterna får inte — även när en domstol i en medlemsstat funnit att villkoren för att interimistiskt förordna att en gemenskapsrättsakt inte får tillämpas är uppfyllda, särskilt om frågan om rättsaktens giltighet redan har hänskjutits till domstolen — interimistiskt förordna att rättsakten inte får tillämpas fram till dess att domstolen har uttalat sig om rättsaktens giltighet. Det ankommer nämligen endast på den nationella domstolen att, genom att beakta de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, pröva om villkoren för beslut om interimistiska åtgärder är uppfyllda.**

Underskrifter