

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

6. prosinca 2005. (\*)

„Zahtjevi u vezi sa zdravljem životinja i javnim zdravljem – Krmne smjese za životinje – Navođenje točnih postotaka sastojaka proizvoda – Povreda načela proporcionalnosti”

U spojenim predmetima C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koje su uputili High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen’s Bench*, Upravni sud, Ujedinjena Kraljevina) (C-453/03), Consiglio di Stato (Italija) (C-11/04 i C-12/04) i Rechtbank’s-Gravenhage (Nizozemska) (C-194/04), odlukama od 23. listopada 2003., 11. studenoga 2003. i 22. travnja 2004., koje je Sud zaprimio 27. listopada 2003., 15. siječnja 2004. odnosno 26. travnja 2004., u postupcima

**The Queen**, na zahtjev:

**ABNA Ltd** (C-453/03),

**Denis Brinicombe**,

**BOCM Pauls Ltd**,

**Devenish Nutrition Ltd**,

**Nutrition Services (International) Ltd**,

**Primary Diets Ltd**

protiv

**Secretary of State for Health**,

**Food Standards Agency**,

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

**Cargill Srl**

protiv

**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 (Assalzo)**

protiv

**Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,**

**Ministero della Salute,**

**Ministero delle Attività Produttive**

i

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

protiv

**Productschap Diervoeder,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans i A. Rosas (izvjestitelj), predsjednici vijeća, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet i M. Ilešič, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Tizzano,

tajnici: M.-F. Contet, glavna administratorica, i K. Sztranc, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 30. studenoga 2004.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za ABNA Ltd, D. Anderson, QC, i E. Whiteford, *solicitor*,
- za Fratelli Martini & C. SpA, F. Capelli, *avvocato*, i B. Klaus, *Rechtsanwältin*,
- za Ferrari Mangimi Srl, E. Cappelli, P. De Caterini i A. Bandini, *avvocati*,
- za Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), H. Ferment, *advocaat*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, M. Bethell (C-453/03), u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Lewisa (C-453/03), *barrister*,
- za talijansku vladu, I. M. Braguglia i M. Fiorilli (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04), u svojstvu agenata, i G. Albenzio (C-194/04), *avvocato dello Stato*,

- za nizozemsku vladu, S. Terstal (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04), H. G. Sevenster (C-453/03 i C-194/04) i J. G. M. van Bakel (C-453/03 i C-194/04), u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, J. Molde (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04), u svojstvu agenta,
- za grčku vladu, K. Marinou (C-453/03) i S. Charitaki (C-11/04 i C-12/04) te G. Kanellopoulos i V. Kontolaimos (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04), u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, M. Muñoz Pérez (C-453/03, C-11/04 i C-12/04) i J. M. Rodríguez Cárcamo (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04), u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, G. de Bergues (C-453/03) i R. Loosli-Surrans (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04), u svojstvu agenata,
- za Europski parlament, E. Waldherr (C-453/03) te M. Moore, G. Ricci (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04) i A. Baas (C-194/04), u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, T. Middleton i F. Ruggeri Laderchi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04) te A.-M. Colaert (C-194/04), u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, B. Doherty i P. Jacob (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04) te C. Cattabriga (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04), u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. travnja 2005.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se ponajprije na valjanost Direktive 2002/2/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o izmjeni Direktive Vijeća 79/373/EEZ o prometu krmnih smjesa i stavljanju izvan snage Direktive Komisije 91/357/EEZ (SL L 63, str. 23.), a posebno njezina članka 1. stavka 1. točke (b) i članka 1. stavka 4.
- 2 Zahtjevi su upućeni u okviru ispitivanja tužba koje su proizvođači krmnih smjesa za životinje ili predstavnici te industrije uložili za poništenje ili suspenziju propisa donesenog s ciljem prenošenja spornih odredaba Direktive 2002/2 u nacionalno pravo.

### **Pravni okvir**

- 3 Direktiva 2002/2 temelji se na članku 152. stavku 4. točki (b) UEZ-a, kojim je predviđeno:

„Vijeće, odlučujući u skladu s postupkom iz članka 251. i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, doprinosi ostvarivanju ciljeva iz ovog članka usvajanjem:

[...]

(b) odstupajući od članka 37., mjera u veterinarskom i fitosanitarnom području, kojima je neposredni cilj zaštita javnog zdravlja;”. [neslužbeni prijevod]

- 4 Valja navesti sljedeće uvodne izjave Direktive 2002/2:

„(2) U pogledu oznaka, cilj je Direktivom 79/373/EEZ osigurati objektivno i što točnije obavješćivanje uzgajivača o sastavu i upotrebi hrane za životinje.

(3) Do sada je Direktivom 79/373/EEZ bila predviđena fleksibilna deklaracija koja je bila ograničena na navođenje krmiva bez njihovih količina u hrani za životinje namijenjene proizvodnji hrane, pri čemu je zadržana mogućnost deklariranja kategorija krmiva a ne deklariranja samih krmiva.

(4) Unatoč tome, krizom u vezi s goveđom spongiformnom encefalopatijom (BSE) i nedavnom krizom u vezi s dioksinom pokazalo se da su postojeće odredbe neprikladne i da su u pogledu sastava krmnih smjesa za životinje namijenjene proizvodnji hrane potrebne detaljnije informacije o kvaliteti i količini.

(5) Detaljnim informacijama o količini može se pomoći pri osiguravanju mogućnosti praćenja kontaminiranih krmiva do specifičnih šarži, čime će se ostvariti koristi za javno zdravlje i izbjeći uništavanje proizvoda koji ne predstavljaju značajan rizik za javno zdravlje.

(6) Shodno tome, u ovoj je fazi prikladno uvesti obveznu deklaraciju za sva krmiva te za njihove količine u krmnim smjesama za životinje namijenjene proizvodnji hrane.

(7) Iz praktičnih je razloga prikladno da se deklaracije o krmivima uključenima u krmne smjese za životinje namijenjene proizvodnji hrane navode na *ad hoc* oznaci ili pratećem dokumentu.

(8) Deklaracija o krmivima u hrani za životinje u određenim je slučajevima važna informacija za uzgajivače. Stoga je prikladno da osoba odgovorna za označivanje na zahtjev korisnika dostavi detaljan popis svih upotrijebljenih krmiva i njihovih točnih masenih udjela.

[...]

(10) Komisija će na temelju studije izvedivosti Europskom parlamentu i Vijeću do 31. prosinca 2002. dostaviti izvješće zajedno s odgovarajućim prijedlogom za uspostavu pozitivnog popisa, uzimajući pritom u obzir zaključke izvješća.

[...]

(12) Budući da se u budućnosti za krmne smjese za životinje namijenjene proizvodnji hrane više neće moći deklarirati kategorije krmiva umjesto deklariranja samih krmiva, trebalo bi staviti izvan snage Direktivu Komisije 91/357/EEZ od 13. lipnja 1991. o utvrđivanju kategorije sastojaka koji se mogu koristiti za potrebe označivanja krmnih smjesa za druge životinje osim kućnih ljubimaca [...].” [neslužbeni prijevod]

- 5 Člankom 1. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2002/2 izmjenjuje se članak 5. Direktive Vijeća 79/373/EEZ od 2. travnja 1979. o stavljanju na tržište krmnih smjesa (SL L 86, str. 30.). Člankom 1. stavkom 1. točkom (b) predviđeno je:

„1. Članak 5. stavak 1. mijenja se kako slijedi:

[...]

(b) dodaje se sljedeća točka:

„(k) u slučaju krmnih smjesa koje nisu namijenjene kućnim ljubimcima, oznaka ‚točni maseni udjeli krmiva u hrani za životinje mogu se dobiti od: ...‘ (ime ili tvrtka, adresa ili sjedište, telefonski broj i adresa elektroničke pošte osobe odgovorne za informacije iz ovog stavka). Te se informacije dostavljaju na zahtjev korisnika”.;”. [neslužbeni prijevod]

- 6 Članak 1. stavak 4. Direktive 2002/2 uključuje izvjestan broj odredaba kojima se zamjenjuje članak 5.c Direktive 79/373/EZ. Članak 1. stavak 4. glasi:

„4. Članak 5.c zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 5.c

1. Sva krmiva koja se upotrebljavaju u krmnim smjesama za životinje navode se pod svojim specifičnim nazivima.

2. Pri navođenju krmiva u hrani za životinje primjenjuju se sljedeća pravila:

(a) krmne smjese namijenjene životinjama koje nisu kućni ljubimci:

i. navođenje krmiva za hranu za životinje prisutnih u krmnim smjesama prema masenim udjelima od najvećeg prema najmanjem;

ii. u vezi s gore navedenim postocima, dopušteno je odstupanje od  $\pm 15\%$  od deklarirane vrijednosti;

[...]”. [neslužbeni prijevod]

- 7 Člankom 1. stavkom 5. Direktive 2002/2 predviđeno je dodavanje stavka članku 12. Direktive 79/373. Tim je stavkom predviđeno da države članice „utvrđuju da su proizvođači krmnih smjesa obvezni tijelima odgovorima za provedbu službenih inspekcija na njihov zahtjev staviti na raspolaganje sve dokumente o sastavu hrane za

životinje namijenjene stavljanju na tržište, čime se omogućuje provjera točnosti informacija navedenih na oznaci”. [neslužbeni prijevod]

8 Člankom 2. Direktive 2002/2 predviđeno je:

„Direktiva Komisije 91/357/EEC stavlja se izvan snage od 6. studenoga 2003.” [neslužbeni prijevod]

9 Faze donošenja Direktive 2002/2 koje su bitne u predmetima o kojima je riječ mogu se opisati kako slijedi.

10 Komisija Europskih zajednica podnijela je 7. siječnja 2000. prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 79/373 (dokument COM(1999) 744 *final*).

11 U obrazloženju tog prijedloga objašnjeno je da je zbog krize uzrokovane govedom spongiformnom encefalopatijom (u daljnjem tekstu: BSE) Europski parlament želio da se proizvođačima krmnih smjesa za životinje uvede obveza izrade deklaracije u pogledu količina različitih sastojaka koje upotrebljavaju u svojoj hrani za životinje. U raspravama o tekstu koje su uslijedile ta je deklaracija postala poznata kao „otvorena deklaracija”.

12 U tom obrazloženju navedeno je posebno sljedeće:

„Komisija priznaje prednosti „otvorene deklaracije” u odredbama o označivanju krmnih smjesa za životinje namijenjene proizvodnji hrane jer olakšava sljedivost krmiva.

Nedavna kontaminacija dioksinima ulja u Belgiji odnosno dodataka u Njemačkoj povećava se važnost detaljnih informacija na oznakama krmnih smjesa za životinje. Razina kontaminacije krmnih smjesa u stvari ovisi o količini kontaminiranog krmiva uključenog u hranu za životinje te su stoga detaljne informacije o svim krmivima uključenima u krmne smjese i o njihovim različitim količinama izuzetno važne.” [neslužbeni prijevod]

13 Kao odgovor na primjedbe država članica u korist neobvezne deklaracije i proizvođača krmnih smjesa za životinje, koji su željeli zaštititi intelektualno vlasništvo formula hrane za životinje, u obrazloženju je navedeno sljedeće:

„Komisija naprotiv smatra da je neobvezna otvorena deklaracija u suprotnosti s pravima uzgajivača na informacije i u suprotnosti s predviđenom transparentnošću. Osim toga, Komisija smatra da bi se neobveznom otvorenom deklaracijom neizbježno uzrokovalo narušavanje tržišnog natjecanja među proizvođačima hrane za životinje.

[...] Komisija, koja teži maksimalnoj transparentnosti, ne može prihvatiti argument koji se odnosi na zaštitu intelektualnog vlasništva formula hrane za životinje. U stvari nije riječ o povredi povjerljivosti poslovnih informacija jer formule hrane za životinje u pravilu nisu patentirane. Čak i kada bi to bio slučaj, formule ne bi mogle ostati tajne. Zapravo, objavom sastojaka ne bi se ugrozila prava intelektualnog vlasništva.” [neslužbeni prijevod]

- 14 Parlament je 4. listopada 2000. u prvom čitanju predložio pet izmjena tog prijedloga direktive (SL 2001, C 178, str. 177.).
- 15 Vijeće Europske unije donijelo je 19. prosinca 2000. Zajedničko stajalište (EZ) br. 6/2001 s ciljem donošenja Direktive 2002/2 (SL 2001, C 36, str. 35.). Iz obrazloženja Vijeća proizlazi da je ono smatralo da je nerealno od proizvođača zahtijevati navođenje točnih količina krmiva u krmnim smjesama i zbog toga je kao rješenje predložilo deklaraciju u kojoj se krmiva navode prema masenim udjelima od najvećeg prema najmanjem unutar zadanog raspona. Međutim, proizvođač je na pojedinačni zahtjev korisnika bio dužan dostaviti detaljan i precizan popis tih količina. Komisija je 21. prosinca 2000. Europskom parlamentu i Vijeću podnijela izmijenjeni prijedlog direktive o izmjeni Direktive 79/373 usklađen sa Zajedničkim stajalištem (dokument COM(2000) 780 final) (SL 2001, C 120 E, str. 178.).
- 16 Parlament je 5. travnja 2001. u drugom čitanju predložio izmjene izmijenjenog prijedloga direktive kojima se ponovno uspostavlja „otvorena deklaracija” (dokument A5-0079/2001, SL 2002, C 21 E, str. 310.).
- 17 Na kraju postupka mirenja donesen je kompromisni tekst koji je uključen u Direktivu 2002/2. U skladu s tim kompromisnim tekstom proizvođači moraju navesti količine krmiva u sastavu proizvoda uz odstupanje od  $\pm 15\%$  od deklarirane vrijednosti, ali na zahtjev korisnika moraju dostaviti točne masene udjele krmiva od kojih se sastoji hrana za životinje.
- 18 Komisija je 24. travnja 2003. predstavila izvješće o izvedivosti pozitivnog popisa krmiva za hranu za životinje (dokument COM(2003) 178 final). U tom je izvješću navedeno da se uspostavom takvog popisa neće doprinijeti osiguravanju sigurnosti hrane za životinje i da Komisija stoga neće podnijeti prijedlog s tim u vezi. Komisija je, međutim, u tom izvješću najavila inicijative u drugim područjima za poboljšanje sigurnosti hrane za životinje.

### **Glavni postupci i prethodna pitanja**

*U predmetu C-453/03*

- 19 Tužitelji u glavnom postupku, koji su specijalizirani za proizvodnju krmnih smjesa za životinje, zahtijevaju poništenje propisa donesenog radi prenošenja spornih odredaba Direktive 2002/2 u nacionalno pravo. Presudom od 6. listopada 2003. High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) privremeno je suspendirao primjenu tog propisa.
- 20 High Court jednako je tako presudom od 6. listopada 2003. obrazložio svoj zahtjev za prethodnu odluku. Pitanje, kako je formulirano u odluci od 23. listopada 2003., glasi:
- „Jesu li odredbe članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2002/2 i/ili odredbe članka 1. stavka 4. Direktive 2002/2, u mjeri u kojoj se njima izmjenjuje članak 5.c stavak 2. točka (a) Direktive 79/373 tako da se zahtijeva navođenje postotaka, nevaljane zbog:

(a) nepostojanja pravne osnove u članku 152. stavku 4. točki (b) UEZ-a;

(b) povrede temeljnog prava vlasništva;

(c) povrede načela proporcionalnosti?"

- 21 Tužbom podnesenom tajništvu Suda 18. veljače 2004. društvo Lambey SA podnijelo je zahtjev za dopuštenje intervencije u predmetu C-453/03 u skladu s člankom 40. Statuta Suda s ciljem podnošenja svojih očitovanja. Rješenjem predsjednika Suda od 30. ožujka 2004. taj je zahtjev proglašen nedopuštenim.

*U predmetima C-11/04 i C-12/04*

- 22 Direktiva 2002/2 prenesena je u talijansko pravo dekretom ministra za poljoprivrednu i šumarsku politiku od 25. lipnja 2003. o dopunama i izmjenama priloga Zakonu br. 281 od 15. veljače 1963. o pravilima za pripremu i stavljanje na tržište hrane za životinje te o provedbi Direktive 2002/2/EZ od 28. siječnja 2002. (GURI br. 181 od 6. kolovoza 2003., u daljnjem tekstu: Zakon br. 281/1963), koji se primjenjivao od 6. studenoga 2003.
- 23 Kao što Consiglio di Stato objašnjava u svojim odlukama kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetima C-11/04 i C-12/04, posljedica tog dekreta bila je obveza proizvođača krmnih smjesa da na oznakama navedu popis krmiva uz navođenje, od najvećeg prema najmanjeg, masenih udjela u odnosu na ukupnu masu. U skladu s Direktivom 2002/2, ta krmiva moraju biti navedena pod svojim posebnim nazivima, pri čemu se naziv krmiva može zamijeniti nazivom kategorije kojoj krmivo pripada, poštujući pritom kategorije kojima je objedinjeno više krmiva i koje su uspostavljene u skladu s člankom 10. točkom (a) Direktive 79/373, koji je uveden Direktivom Komisije 91/357/EEZ od 13. lipnja 1991. o utvrđivanju kategorije sastojaka koji se mogu koristiti za potrebe označivanja krmnih smjesa za druge životinje osim kućnih ljubimaca (SL L 193, str. 34.).
- 24 Sud koji je uputio zahtjev s tim u vezi podsjeća da je Direktiva 91/357, koja je donesena na temelju gore navedenog članka 10. točke (a), stavljena izvan snage Direktivom 2002/2 s učinkom od 6. studenoga 2003., a da Komisija nije imala mogućnost podnijeti prijedlog akta koji bi sadržavao pozitivan popis krmiva koja bi se mogla upotrebljavati. Talijanska tijela upućivala su na privremeni popis krmiva iz dijela A Priloga VII. Zakonu br. 281/1963 i, u slučaju krmiva koja nisu navedena na tom popisu, na nazive iz dijela B, odnosno točno na opće kategorije utvrđene Direktivom 91/357.
- 25 Tužitelji u glavnom postupku, koji su specijalizirani za proizvodnju krmnih smjesa za životinje, podnijeli su pred Consiglio di Stato žalbe protiv odluka Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Zahtijevali su poništenje propisa donesenog za prenošenje spornih odredaba Direktive 2002/2 u talijansko pravo. Dvjema različitim odlukama sud koji je uputio zahtjev privremeno je suspendirao primjenu tog propisa.
- 26 U pogledu zaštite javnog zdravlja, taj sud ističe da hrana za životinje biljnog podrijetla predstavlja manji rizik od krmnih smjesa koje sadržavaju mesno-koštano brašno, čijom je upotrebom uzrokovan BSE. Osim toga, člankom 152. stavkom 4. točkom (b) UEZ-a obuhvaćene su samo mjere koje se odnose na bolesti životinja i postupanje sa



životinjama, međutim izravni cilj pitanja označivanja hrane za životinje biljnog podrijetla nije zaštita javnog zdravlja.

- 27 U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-11/04 Consiglio di Stato smatra da, s obzirom na sumnju u vezi s proporcionalnošću osporavane mjere Zajednice, pitanje povrede prava vlasništva iz članka 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, preuzetog iz članka 17. Povelje o temeljnim pravima Europske unije proglašene 7. prosinca 2000. u Nici (SL C 364, str. 1.), koji se odnosi na intelektualno vlasništvo u vezi s poslovnom tajnom te industrijskim znanjima i iskustvima, nije očito neutemeljeno.
- 28 U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-12/04 Consiglio di Stato postavlja pitanje primjenjivosti Direktive 2002/2. Prema mišljenju tog suda, time što ne postoji popis krmiva koja se mogu upotrebljavati uzrokuje se nepotpunost propisa Zajednice te je stoga nemoguće odrediti smjernice o označivanju proizvoda za hranu za životinje odnosno obveze povezane sa sigurnošću hrane.
- 29 Consiglio di Stato u toj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ističe da ni obveza navođenja količina krmiva nije predviđena propisom o označivanju hrane, odnosno Direktivom 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. ožujka 2000. o usklađivanju zakonodavstava država članica o označivanju, prezentiranju i oglašavanju hrane (SL L 109, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 77.). Na temelju toga zaključuje da krmne smjese za životinje u pogledu obveze navođenja informacija na oznakama podliježu, paradoksalno, puno strožem režimu nego hrana namijenjena prehrani ljudi.
- 30 U predmetu C-11/04 Consiglio di Stato odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 152. stavak 4. točku (b) UEZ-a tumačiti u smislu da je pravilna pravna osnova za donošenje odredaba u području označivanja sadržanih u Direktivi 2002/2/EZ, ako se odnose na označivanje hrane za životinje biljnog podrijetla?
  2. Je li Direktiva 2002/2/EZ u mjeri u kojoj se njome određuje obveza preciznog navođenja krmiva sadržanih u krmnim smjesama za životinje, koja se primjenjuje čak i na hranu za životinje biljnog podrijetla, opravdana na temelju načela opreznosti u slučaju nepostojanja procjene rizika koja se temelji na znanstvenim studijama i kojom se zahtijeva ta mjera opreza zbog moguće poveznice između količine upotrijebljenih krmiva i rizika bolesti koje treba spriječiti te, neovisno o tome, je li ta direktiva opravdana s obzirom na načelo proporcionalnosti ako obveze obavješćivanja koje proizvođači hrane za životinje imaju prema javnim tijelima, koja su dužna čuvati poslovnu tajnu i koja su nadležna za nadzor zaštite zdravlja, nisu dovoljne za ostvarivanje ciljeva javnog zdravlja koji su svrha mjere, već se umjesto toga njome određuje opći propis kojim se utvrđuje obveza navođenja postotaka upotrijebljenih krmiva na oznakama hrane za životinje biljnog podrijetla?

3. Ako se njome ne poštuje načelo proporcionalnosti, je li Direktiva 2002/2/EZ u suprotnosti s temeljnim pravom vlasništva koje je priznato građanima država članica?"
- 31 U predmetu C-12/04 Consiglio di Stato odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. (Pitanje je jednako prvom pitanju iz predmeta C-11/04.)
  2. (Pitanje je jednako drugom pitanju iz predmeta C-11/04.)
  3. Treba li Direktivu 2002/2/EZ tumačiti u smislu da njezina primjena te stoga i njezina učinkovitost podliježu donošenju pozitivnog popisa krmiva navedenih pod njihovim posebnim nazivima, kako je utvrđeno u desetoj uvodnoj izjavi i Izvješću Komisije (COM 2003 178) od 24. travnja 2003. ili do provedbe direktive u državama članicama treba doći prije usvajanja pozitivnog popisa krmiva utvrđenog direktivom, i to na temelju popisa krmiva sadržanih u krmnim smjesama za životinje u kojem su navedeni njihovi nazivi i opće definicije kategorija trgovačke robe kojima pripadaju?
  4. Treba li Direktivu 2002/2/EZ smatrati nezakonitom zbog povrede načela jednakog postupanja i nediskriminacije na štetu proizvođača hrane za životinje u odnosu na proizvođače hrane namijenjene prehrani ljudi u mjeri u kojoj se na prve primjenjuje režim kojim se nalaže navođenje količina krmiva u krmnim smjesama za životinje?"
- 32 U svakom od glavnih predmeta Consiglio di Stato navodi da je slična pitanja Sudu uputio High Court of Justice [23.] listopada 2003., ali da su odgovarajuće odluke kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku opravdane kako se ne bi dovelo u pitanje pravo tužitelja na obranu pred sudom Zajednice.
- 33 Rješenjem predsjednika Suda od 25. ožujka 2004. predmeti C-11/04 i C-12/04 spojeni su radi pisanog i usmenog postupka te presude.

*U predmetu C-194/04*

- 34 Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (Nizozemsko industrijsko udruženje za krmne smjese za životinje, u daljnjem tekstu: Nevedi), tužitelj u glavnom postupku, zatražio je suspenziju propisa donesenog s ciljem prenošenja osporavanih odredaba Direktive 2002/2 u nizozemsko pravo.
- 35 Productschap Diervoeder (u daljnjem tekstu: Productschap), tuženik u glavnom postupku, javno je tijelo u smislu Zakona o organizaciji poduzeća (Wet op de Bedrijfsorganisatie). Tim se Zakonom Productschap ovlašćuje za donošenje propisa o hrani za životinje. Međutim, te propise mora odobriti nizozemski ministar za poljoprivredu, prirodu i kvalitetu hrane.
- 36 Članak 1. stavak 4. Direktive 2002/2 prenesen je u nizozemsko pravo, s učinkom od 6. studenoga 2003., u članak 7.3.2. stavak 1. i članak 7.3.1. stavak 1. točku 1. propisa Productschap Diervoeder iz 2003. o hrani za životinje (Verordening PDV Diervoeders

2003) u verziji koja je proizišla iz propisa o izmjeni br. PDV-25 od 11. travnja 2003. (PBO Blad br. 42 od 27. lipnja 2003.).

- 37 Dopisom od 24. studenoga 2003. Productschap je pozvao ministra za poljoprivredu, prirodu i kvalitetu hrane da odobri novi propis kojim se ukidaju pravila o označivanju proizišla iz prenošenja odredaba Direktive 2002/2. U svojem odgovoru na taj zahtjev ministar je 19. siječnja 2004. odbio odobriti podneseni prijedlog uz obrazloženje da nije u skladu s pravom Zajednice. Ministar je naveo da su samo Sud ili nacionalni sud, potonji samo dok se čeka odluka Suda, nadležni u određenim slučajevima suspendirati primjenu mjera za provedbu prava Zajednice. Naveo je da samo nacionalno tijelo nema takvu nadležnost.
- 38 Nevedi je od suda koji je uputio zahtjev zatražio suspenziju propisa o prenošenju Direktive 2002/2 do odluke Suda o valjanosti te direktive. Pritom se pozvao, među ostalim, na prethodno pitanje koje je s tim u vezi postavio sud Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske.
- 39 Odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku sudac privremene pravne zaštite Rechtbank's-Gravenhagea uvažio je zahtjev za suspenziju koji mu je bio podnesen te je odlučio prekinuti postupak u pogledu preostalih zahtjeva i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Jesu li odredbe članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2002/2 i/ili odredbe članka 1. stavka 4. Direktive 2002/2, u mjeri u kojoj se njima članak 5.c stavak 2. točka (a) Direktive 79/373 izmjenjuje tako da se zahtijeva navođenje postotaka, nevaljane zbog toga što:
- (a) nemaju pravnu osnovu u članku 152. stavku 4. točki (b) UEZ-a;
  - (b) krše temeljna prava, kao što su pravo vlasništva i pravo slobodnog obavljanja djelatnosti;
  - (c) krše načelo proporcionalnosti?
2. Ako su zadovoljeni uvjeti prema kojima nacionalni sud države članice ima pravo suspendirati primjenu spornog akta institucija Zajednice, a osobito uvjet da je nacionalni sud te države članice Sudu već postavio pitanje koje se odnosi na valjanost spornog akta, imaju li i nadležna nacionalna tijela drugih država članica pravo bez posredovanja sudova suspendirati taj osporavani akt dok Sud [...] ne donese odluku o valjanosti tog akta?”
- 40 S obzirom na sličnost prethodnih pitanja, prikladno je spojiti različite predmete radi donošenja jedinstvene presude.

### **Zahtjevi za ponovno otvaranje usmenog postupka**

- 41 Dopisom od 9. svibnja 2005. Fratelli Martini & C. Spa (u daljnjem tekstu: Fratelli Martini) i Cargill Srl, tužitelji u glavnom postupku u predmetu C-11/04, zatražili su od Suda da u skladu s člankom 61. Poslovnika ponovno otvori usmeni postupak. Svoj su zahtjev obrazložili time da su utvrdili znanstvene pogreške u primjeru koji je

tijekom rasprave iznio agent danske vlade i koji je nezavisni odvjetnik upotrijebio kao osnovu svojeg obrazloženja. Tom su zahtjevu priložili tehničko vještačenje.

- 42 U tom pogledu valja podsjetiti da Sud može po službenoj dužnosti ili na prijedlog nezavisnog odvjetnika ili pak na zahtjev stranaka naložiti ponovno otvaranje usmenog postupka u skladu s člankom 61. Poslovnika, osobito ako procijeni da ne raspolaže s dovoljno podataka ili da u predmetu mora odlučiti na osnovi argumenata o kojima stranke nisu raspravile (vidjeti presude od 19. veljače 2002., Wouters i dr., C-309/99, Zb., str. I-1577., t. 42., te od 14. prosinca 2004., Arnold André, C-434/02, Zb., str. I-11825., t. 27., i Swedish Match, C-210/03, Zb. str. I-11893., t. 25.).
- 43 Međutim, u ovom slučaju Sud nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika smatra da su mu na raspolaganju svi potrebni podaci te da može odgovoriti na postavljena prethodna pitanja. Slijedom navedenog valja odbiti zahtjev za ponovno otvaranje usmenog postupka.

#### **Dopuštenost prethodnih pitanja u predmetu C-194/04**

- 44 Parlament, Vijeće i Komisija ističu da su prethodna pitanja nedopuštena jer sud koji je uputio zahtjev nije dovoljno detaljno utvrdio činjenični i pravni okvir ni razloge zbog kojih je postavio ta pitanja. Osobito tvrde da navedeni sud ne daje nikakvo obrazloženje povreda temeljnih prava i načela proporcionalnosti na koje se poziva, također ni u pogledu drugog postavljenog pitanja.
- 45 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da potreba za tumačenjem prava Zajednice koje će biti korisno nacionalnom sudu zahtijeva da on odredi činjenični i zakonodavni okvir unutar kojeg se nalaze pitanja koja postavlja ili da barem objasni činjenične tvrdnje na kojima se ona temelje (vidjeti osobito rješenje od 8. listopada 2002., Viacom, C-190/02, Zb., str. I-8287., t. 15., i navedena upućivanja; presude od 17. veljače 2005., Viacom Outdoor, C-134/03, Zb. str. I-1167., t. 22. i od 12. travnja 2005., Keller, C-145/03, Zb. str. I-2529., t. 29.).
- 46 Sud je također naglasio da je važno da nacionalni sudac navede jasne razloge koji su ga naveli na to da postavi pitanje o tumačenju prava Zajednice i objasni zašto je smatrao nužnim upućivanje prethodnih pitanja Sudu. Prema tome, Sud je presudio da je nužno da nacionalni sudac minimalno obrazloži razloge zbog kojih je izabrao odredbe prava Zajednice čije tumačenje zahtijeva i povezanost između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva mjerodavnog za spor (vidjeti osobito gore navedeno rješenje Viacom, t. 16., i presudu od 21. siječnja 2003., Bacardi-Martini i Cellier des Dauphins, C-318/00, Zb., str. I-905., t. 43.).
- 47 Jedan od razloga za te zahtjeve jest da podaci dostavljeni u zahtjevima za prethodnu odluku ne služe samo tome da omoguće Sudu da pruži korisne odgovore, već i da omoguće vladama država članica kao i drugim zainteresiranim osobama podnošenje očitovanja u skladu s člankom 23. Statuta Suda (rješenje od 2. ožujka 1999., Colonia Versicherung i dr., C-422/98, Zb., str. I-1279., t. 5., gore navedeno rješenje Viacom, t. 14., i gore navedena presuda Keller, t. 30.).

- 48 Sud koji je uputio zahtjev i koji je odlučivao o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu u glavnom je postupku obrazložio činjenični i pravni okvir pitanja koja je postavio. Sažeto, ali u dovoljnoj mjeri opisao je razloge zbog kojih je postavio ta pitanja.
- 49 Osim toga, valja naglasiti da taj sud upućuje na pitanja koja je sud Ujedinjene Kraljevine postavio u vezi s jednakim predmetom. Parlament, Vijeće i Komisija nisu mogli previdjeti predmet C-453/03, u kojem je svaka od tih institucija podnijela očitovanja upravo u trenutku kada im je bila dostavljena odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-194/04. Stoga te institucije neutemeljeno tvrde da nisu mogle podnijeti očitovanja uz potpuno poznavanje činjenica.
- 50 Naposljetku, drugo pitanje ne može se smatrati hipotetskim zbog toga što je tužitelj u glavnom postupku od nacionalnog suda u svakom slučaju zahtijevao da suspendira primjenu akta Zajednice. Iz očitovanja koja je podnio taj tužitelj proizlazi da on osporava odbijanje nadležnog ministra da izvan snage stavi nacionalni propis kojim se prenosi Direktiva 2002/2 i potrebu da se od suda traži suspenzija primjene tog propisa, zatim utvrđuje povezane troškove i štetu uzrokovanu dotičnom pojedincu. Stoga u kontekstu glavnog postupka to pitanje nije očito irelevantno.
- 51 Zbog navedenih razloga pitanja postavljena u okviru predmeta C-194/04 valja proglasiti dopuštenima.

### **O prethodnim pitanjima**

#### *Pravna osnova*

- 52 Točkom (a) pitanja u predmetu C-453/03, prvim pitanjem u predmetima C-11/04 i C-12/04 te prvim pitanjem točkom (a) u predmetu C-194/04 sudovi koji su uputili zahtjev u biti od Suda traže da donese odluku o valjanosti članka 1. stavka 1. točke (b) i članka 1. stavka 4. Direktive 2002/2, uz obrazloženje da članak 152. stavak 4. točka (b) UEZ-a nije prikladna pravna osnova za donošenje tih odredaba, uzimajući pritom osobito u obzir činjenicu da se odnose na označivanje hrane za životinje biljnog podrijetla.
- 53 Kako je Vijeće pojasnilo u svojim očitovanjima i tvrdilo na raspravi, kada izravan cilj osporavane mjere ne bi bila zaštita javnog zdravlja, mogao bi se primijeniti članak 37. UEZ-a, kojim se također dodjeljuje nadležnost zakonodavcu Zajednice. Međutim, preispitivanje pravne osnove Direktive 2002/2 i dalje je relevantno kako bi se provjerilo je li postupak donošenja te direktive zahvaćen nepravilnostima (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2002., *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, Zb., str. I-11453, t. 111.).
- 54 Prema ustaljenoj praksi, izbor pravne osnove akta Europske zajednice mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli. Među tim elementima su cilj i sadržaj tog akta (vidjeti osobito presude od 4. travnja 2000., *Komisija/Vijeće*, C-269/97, Zb., str. I-2257., t. 43. i od 30. siječnja 2001., *Španjolska/Vijeće*, C-36/98, Zb., str. I-779., t. 58., te gore navedenu presudu *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, t. 93.).

- 55 Direktiva 2002/2 temelji se na članku 152. stavku 4. točki (b) UEZ-a, kojim je u veterinarskom i fitosanitarnom području dopušteno donošenje mjera kojima je neposredni cilj zaštita javnog zdravlja.
- 56 Trećom i četvrtom uvodnom izjavom Direktive 2002/2 utvrđena je pravna situacija u području navođenja sastojaka hrane za životinje koja je postojala prije donošenja te direktive i potreba za detaljnijim informacijama koja je uočena u krizama povezanim s BSE-om i dioksinom. U skladu s petom uvodnom izjavom Direktive 2002/2, detaljnim informacijama o količini može se doprinijeti osiguravanju mogućnosti praćenja potencijalno kontaminiranih krmiva do specifičnih šarži, što će biti korisno za javno zdravlje.
- 57 Iz ispitivanja tih uvodnih izjava proizlazi da je cilj zakonodavca Zajednice pri donošenju odredaba o označivanju sastojaka hrane za životinje bio osigurati zaštitu javnog zdravlja.
- 58 Suprotno onome što tvrdi Consiglio di Stato u svojim odlukama kojima upućuje zahtjev za prethodnu odluku u predmetima C-11/04 i C-12/04, hrana za životinje biljnog podrijetla može predstavljati rizik za zdravlje koji je usporediv s rizikom povezanim s hranom za životinje životinjskog podrijetla. Fratelli Martini i institucije koje su podnijele očitovanja u tim predmetima pravilno su uputili na probleme uzrokovane aflatoksinom B1, genotoksičnim karcinogenim otrovom koji proizvodi određene vrste gljivica prisutne u žitaricama i orašastim plodovima, na krizu iz 1999. povezanu s dioksinom, kojom su bili pogođeni proizvođači krmnih smjesa u Belgiji, na slučajeve kontaminacije žitarica herbicidima i na prisutnost hormona koji se upotrebljava u proizvodnji humanih kontracepcijskih sredstava u otpadnim vodama koje se upotrebljavaju za proizvodnju hrane za životinje.
- 59 Kao što je na raspravi naveo agent danske vlade, čini se da se navođenjem postotka sastojaka proizvoda omogućuje ciljano ispitivanje u slučaju kontaminacije i brzo povlačenje sumnjive hrane za životinje s tržišta. Prema mišljenju danske vlade, navođenjem povećanog postotka biološkog kukuruza sadržanog u hrani za životinje koju uzgajivač daje stoci danskoj je vladi 2004. bila omogućena identifikacija tog sastojka kao vjerojatnog izvora povećane razine aflatoksina B1 prisutnog u mlijeku namijenjenom prehrani ljudi, koje je proizveo taj uzgajivač. Time je bilo omogućeno povlačenje kontaminiranog proizvoda bez odlaganja i bez potrebe za čekanjem na rezultate laboratorijskih analiza.
- 60 Stoga valja utvrditi da se odredbama Direktive 2002/2 koje se osporavaju u glavnom predmetu vjerojatno izravno doprinosi ostvarivanju cilja zaštite javnog zdravlja.
- 61 Iz gore navedenog proizlazi da su prigovori prema kojima su te odredbe nevaljane zbog netočne pravne osnove neosnovani.

*Povreda načela jednakog postupanja*

- 62 Svojim četvrtim pitanjem u predmetu C-12/04 Consiglio di Stato pita treba li Direktivu 2002/2 smatrati nezakonitom zbog povrede načela jednakog postupanja i nediskriminacije na temelju činjenice da proizvođači hrane za životinje podliježu režimu kojim se od njih zahtijeva navođenje informacija o količini krmiva koja se

upotrebljavaju u proizvodnji krmnih smjesa za životinje, pri čemu se to ne zahtijeva od proizvođača hrane namijenjene prehrani ljudi.

- 63 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (gore navedene presude Arnold André, t. 68., i Swedish Match, t. 70., te presuda od 12. srpnja 2005. Alliance for Natural Health i dr., C-154/04 i C-155/04, Zb., str. I-6451., t. 115.).
- 64 Cilj koji se želi ostvariti Direktivom 2002/2 jest zaštita javnog zdravlja. Takvim se ciljem može opravdati različito postupanje, osobito ako se na umu ima obveza iz članka 152. stavka 1. UEZ-a da se u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Zajednice osigurava visok stupanj zaštite zdravlja ljudi.
- 65 Osim toga, kako je Vijeće točno naglasilo, čak i ako bi se moglo dokazati da su jednako restriktivne mjere možda opravdane i u područjima u kojima takve mjere još nisu poduzete, kao što je područje hrane namijenjene prehrani ljudi, to nije dovoljan razlog na temelju kojeg se može utvrditi da su mjere donesene u području na koje se primjenjuju dotične mjere Zajednice nezakonite zbog njihove diskriminirajuće naravi. U protivnom bi njihov učinak bio smanjenje razine zaštite javnog zdravlja na razinu postojećeg propisa kojim je predviđena minimalna zaštita.
- 66 Iz toga proizlazi da ispitivanjem postavljenog pitanja nije otkriven nijedan element koji bi utjecao na valjanost članka 1. stavka 1. točke (b) i članka 1. stavka 4. Direktive 2002/2 u pogledu načela jednakog postupanja i nediskriminacije.

*Povreda načela proporcionalnosti*

- 67 Točkom (c) pitanja u predmetu C-453/03, drugim pitanjem u predmetima C-11/04 i C-12/04 te prvim pitanjem točkom (c) u predmetu C-194/04 sudovi koji su uputili zahtjev u biti pitaju krši li se odredbama članka 1. stavka 1. točke (b) i članka 1. stavka 4. Direktive 2002/2 načelo proporcionalnosti. U tom kontekstu Consiglio di Stato pita Sud i o mogućoj povredi načela opreznosti jer su te odredbe bile donesene bez provođenja analize rizika na temelju znanstvenih studija.
- 68 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se načelom proporcionalnosti, koje je jedno od općih načela prava Zajednice, zahtijeva da mjere koje se provode odredbama prava Zajednice budu prikladne za ostvarivanje cilja koji se želi ostvariti i da ne prelaze ono što je potrebno za njegovo ostvarivanje (gore navedene presude Arnold André, t. 45., i Swedish Match, t. 47.).
- 69 U pogledu sudskog nadzora uvjeta iz prethodne točke, valja podsjetiti da se zakonodavcu Zajednice mora dati široka diskrecijska ovlast u području kao što je ono o kojem je riječ u ovom predmetu, na temelju koje se od njega zahtijevaju političke, gospodarske i socijalne odluke te provedba složenih procjena. Slijedom navedenog, samo očitom neprikladnošću neke mjere donesene u tom području s obzirom na cilj koji nadležne institucije nastoje ostvariti može se ugroziti zakonitost takve mjere (vidjeti u tom smislu gore navedene presude Arnold André, t. 46., Swedish Match, t. 48., i Alliance for Natural Health i dr., t. 52.).

## Očitovanja podnesena Sudu

- 70 Tužitelji u glavnom postupku uz potporu španjolske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine u biti ističu da je obavješćivanje o točnom sastavu dotične hrane za životinje ozbiljna povreda njihovih gospodarskih prava i interesa i da ono nije nužno za zaštitu zdravlja s obzirom na već postojeći propis u sektoru hrane za životinje.
- 71 U tom se pogledu pozivaju na druge odredbe Direktive 79/373, kako je izmijenjena Direktivom 2002/2, a posebno na članak 5. stavak 5. točku (d), kojim se zahtijeva navođenje referentnog broja šarže, i na članak 12., kojim se od proizvođača zahtijeva da nadležnim nacionalnim tijelima na raspolaganje stave sve dokumente o sastavu hrane za životinje. Prema mišljenju tužiteljâ u glavnom postupku, tim dvjema obvezama, čiju potrebu ne osporavaju, omogućuje se osiguravanje sljedivosti te hrane za životinje uz istodobno poštovanje gospodarskih interesa proizvođača jer ta tijela imaju obvezu povjerljivosti i mogu se služiti dobivenim informacijama samo u svrhu zaštite javnog zdravlja.
- 72 U pogledu sadržaja hrane za životinje, navedeni tužitelji navode Direktivu Vijeća 70/524/EEZ od 23. studenoga 1970. o dodacima u hrani za životinje (SL L 270, str. 1.) i Direktivu Vijeća 1999/29/EZ od 22. travnja 1999. o nepoželjnim tvarima i proizvodima u prehrani životinja (SL L 115. str. 32.). Na dan rasprave potonja je direktiva izmijenjena i preinačena Direktivom 2002/32/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. svibnja 2002. o nepoželjnim tvarima u hrani za životinje (SL L 140, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 31., str. 166.).
- 73 Naposljetku, tužitelji u glavnom postupku navode Uredbu (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.), koja je donesena istog dana kao i Direktiva 2002/2 i koja prema njihovom mišljenju čini novi pravni okvir u području sigurnosti hrane. Člankom 18. te uredbe predviđena je sljedivost osobito svih tvari namijenjenih za upotrebu u hrani za životinje, a člankom 20. te uredbe predviđeni su postupci za povlačenje s tržišta hrane za koju se može smatrati da nije u skladu sa zahtjevima sigurnosti hrane za životinje.
- 74 Suprotno tome, talijanska, nizozemska, danska, grčka i francuska vlada te Parlament, Vijeće i Komisija smatraju da se zahtjevom za navođenje postotaka sastojaka hrane za životinje ne krši načelo proporcionalnosti s obzirom na cilj zaštite javnog zdravlja koji se nastoji ostvariti.
- 75 Parlament se poziva i na cilj transparentnosti. Upućuje na gubitak vjerodostojnosti nadležnih tijela kao posljedicu krize povezane s BSE-om, koji se može neutralizirati samo politikom transparentnosti. Navodi da taj element treba uzeti u obzir kako bi se ocijenila proporcionalnost mjere čiji cilj nije ništa drugo nego omogućiti uzgajivačima da odlučuju o prehrani svoje stoke. Osobito zato nije dovoljno da proizvođači obavješćuju nadležna zdravstvena tijela o točnom sastavu hrane za životinje.

Odgovor Suda



- 76 Kao što je istaknuto u točkama 59. i 60. ove presude, obveza navođenja postotaka sastojaka hrane za životinje mjera je kojom se može doprinijeti cilju zaštite zdravlja životinja i ljudi. Njome se omogućuje identifikacija sastojaka hrane za životinje za koje se sumnja da su kontaminirani bez potrebe za čekanjem na rezultate laboratorijskih analiza i brzo povlačenje te hrane za životinje iz upotrebe.
- 77 S obzirom na zahtjev navođenja referentnog broja šarže proizvoda iz članka 1. stavka 3. Direktive 2002/2, ta mjera ne bi bila suvišna. Tim se navođenjem omogućuje uspostavljanje sljedivosti šarže krmnih smjesa, ali ne i izravno sljedivost njezinih sastojaka. Osim toga, za istragu sljedivosti može biti potrebno određeno vrijeme, dok se u situaciji koja uključuje rizik krize u sektoru hrane traži brza reakcija.
- 78 Isto vrijedi i za druge propise na koje upućuju tužitelji u glavnom postupku. Ti se propisi odnose na sadržaj proizvoda (Direktive 70/524 i 1999/29) ili na postupke povezane sa sigurnošću hrane (Uredba br. 178/2002), međutim nijedan ne sadržava odredbe kojima se određuje obveza navođenja sastojaka na proizvodu. Tim se propisima stoga dotičnim tijelima ili korisniku proizvoda ne omogućuje da na raspolaganju imaju informacije dostatne da u slučaju krize u području hrane mogu odmah poduzeti prikladne preventivne mjere.
- 79 Različiti tužitelji u glavnom postupku ističu da navođenje točnih postotaka sastojaka proizvoda nije jamstvo da je krmna smjesa sigurna ili da njezini sastojci nisu kontaminirani. Međutim, valja istaknuti da cilj obveze navođenja sastojaka nije jamstvo izostanka kontaminacije, već omogućavanje brze identifikacije hrane za životinje koja sadržava te sastojke u slučaju da su kontaminirani.
- 80 Kao što je nezavisni odvjetnik točno naveo u točkama 115. do 119. svojeg mišljenja, ne čini se je obveza proizvođača da na zahtjev obavijeste korisnike o točnom količinskom sastavu hrane za životinje potrebna za ostvarivanje tog cilja.
- 81 Osim navođenja podataka u zagradama uz odstupanje od  $\pm 15\%$  od deklarirane vrijednosti koja mora biti navedena na oznaci proizvoda u skladu s člankom 1. stavkom 4. Direktive 2002/2, proizvođač je obvezan na zahtjev obavijestiti korisnika u pisanom obliku o točnim masenim udjelima krmiva upotrijebljenih u hrani za životinje, u skladu s člankom 1. stavkom 1. točkom (b) te direktive.
- 82 Kao što su istaknuli tužitelji u glavnom postupku, obvezom da se korisnicima osigura točno navođenje sastojaka hrane za životinje ozbiljno se utječe na gospodarske interese proizvođača jer ih se obvezuje da objave formule sastava svojih proizvoda te ih se time izlaže riziku da će se ti proizvodi upotrebljavati kao modeli, uz mogućnost da će to učiniti upravo ti korisnici, i da navedeni proizvođači neće moći ostvariti korist od ulaganja u području istraživanja i inovacija.
- 83 Takva se obveza ne može opravdati ciljem zaštite javnog zdravlja koji se nastoji ostvariti i njome se očito prelazi ono što je potrebno za njegovo ostvarivanje. Osobito valja istaknuti da ta obveza ne ovisi ni o jednom problemu koji se odnosi na kontaminaciju hrane za životinje i da se ona mora ispuniti samo na zahtjev korisnika. Osim toga, iz objašnjenja i primjera dostavljenih Sudu proizlazi da navođenjem postotaka u zagradama na oznaci uobičajeno treba omogućiti identifikaciju hrane za životinje za koju se sumnja da je kontaminirana kako bi se ocijenio stupanj opasnosti

koju ona predstavlja u odnosu na navedenu masu i, ako je to potrebno, donijela odluka o njezinom privremenom povlačenju dok se čekaju rezultati laboratorijskih analiza odnosno kako bi dotična javna tijela uspostavila sljedivost proizvoda.

- 84 Naposljetku, bez obzira na postupke nadzora uspostavljene u okviru Uredbe br. 178/2002, koja je donesena istog dana kao i Direktiva 2002/2, valja podsjetiti da je člankom 1. stavkom 5. Direktive 2002/2 predviđeno da proizvođači krmnih smjesa moraju tijelima odgovornima za provedbu službenih inspekcija na zahtjev staviti na raspolaganje sve dokumente o sastavu hrane za životinje namijenjene stavljanju na tržište na temelju kojih se omogućuje provjera točnosti informacija navedenih na oznaci.
- 85 S obzirom na te elemente valja utvrditi da je članak 1. stavak 1. točka (b) Direktive 2002/2, kojim se od proizvođača krmnih smjesa za životinje zahtijeva da na zahtjev korisnika navedu točan sastav hrane za životinje, nevaljan s obzirom na načelo proporcionalnosti. Suprotno tome, ispitivanjem postavljenog pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 1. stavka 4. Direktive 2002/2 s obzirom na to načelo.
- 86 Točkom (b) pitanja u predmetu C-453/03, trećim pitanjem u predmetu C-11/04 i prvim pitanjem točkom (b) u predmetu C-194/04 sudovi koji su uputili zahtjev u biti od Suda traže da donese odluku o valjanosti odredaba članka 1. stavka 1. točke (b) i članka 1. stavka 4. Direktive 2002/2 jer se njima krše temeljna prava, osobito pravo vlasništva i pravo slobodnog obavljanja djelatnosti.
- 87 U tom pogledu valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je pravo vlasništva, jednako kao i pravo slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti, dio općih načela prava Zajednice. Međutim, ta načela nisu apsolutna već ih valja promatrati imajući na umu njihovu ulogu u društvu. Shodno tome, ostvarivanje prava vlasništva i prava slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti mogu se ograničiti pod uvjetom da ta ograničenja doista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje Zajednica nastoji ostvariti i ne predstavljaju u odnosu na zadani cilj nerazmjerni i nedopustiv zahvat kojim se ugrožava sama bit tako zajamčenih prava (najnovija gore navedena presuda Alliance for Natural Health i dr., t. 126.).
- 88 Međutim, s obzirom na odgovor na pitanje o načelu proporcionalnosti, više nije potrebno ispitati utječe li osporavana odredba negativno na pravo vlasništva koje uživaju proizvođači krmnih smjesa ili na pravo slobodnog obavljanja djelatnosti.

#### *Nedonošenje pozitivnog popisa*

- 89 Trećim pitanjem u predmetu C-12/04 Consiglio di Stato pita treba li Direktivu 2002/2 tumačiti u smislu da njezina primjena i posljedično njezina učinkovitost podliježu donošenju pozitivnog popisa predviđenog desetom uvodnom izjavom te direktive, na kojem su krmiva navedena pod svojim specifičnim nazivima.

#### Očitovanja podnesena Sudu

- 90 Ferrari Mangimi Srl i španjolska vlada tvrde da to mora biti tako. Upozoravaju da je prethodnim propisom bila određena obveza navođenja krmiva u skladu s privremenim

popisom i, u slučaju nemogućnosti primjene tog popisa, alternativna obveza deklariranja općih kategorija krmiva, kao što su kategorije navedene u prilogu Direktivi 91/357. Tvrde da je Direktivom 2002/2 taj propis stavljen izvan snage te je predviđeno da će Komisija uspostaviti pozitivan popis krmiva. Međutim, nakon studije ta je institucija zaključila da utvrđivanje takvog popisa nije odlučujuće za osiguravanje sigurnosti hrane za životinje i nije podnijela prijedlog za uspostavljanje takvog popisa. U izvješću Komisije istaknuto je da nije bilo moguće u pozitivan popis uključiti tisuće različitih proizvoda proizvedenih na različitim lokacijama i različitim tehnologijama, koji se vjerojatno razlikuju prema razini sigurnosti te prehranbenim i tehničkim svojstvima. U tom se izvješću osim toga podsjeća i na to da rizik za sigurnost nisu sama krmiva, već mogućnost njihove slučajne ili zlonamjerne kontaminacije.

- 91 Španjolska vlada ustraje na nužnosti pravne sigurnosti na temelju koje se zahtijeva da propisom Zajednice treba zainteresiranim osobama omogućiti da se detaljno upoznaju s opsegom obveza koje im se njime određuju.
- 92 Grčka vlada smatra da je, budući da upis tvari koje se mogu upotrebljavati u jedinstveni popis nije usklađeno sa zakonodavstvom Zajednice, uređenje tog pitanja stvar nacionalnog prava. Tom se činjeničnom situacijom ne sprečava učinkovita primjena Direktive 2002/2 u državama članicama.
- 93 Parlament, Vijeće i Komisija smatraju da ne postoji povezanost između donošenja pozitivnog popisa predviđenog desetom uvodnom izjavom Direktive 2002/2, koji je samo želja bez normativne vrijednosti i kojim se Komisija obvezuje samo u političkom smislu, i provedbe odredaba o označivanju. Stoga se od država članica zahtijeva primjena te direktive neovisno o donošenju takvog popisa, pri čemu se države članice ograničavaju na to da zahtijevaju primjenu zajedničkih naziva krmiva.

#### Odgovor Suda

- 94 Valja podsjetiti da je desetom uvodnom izjavom Direktive 2002/2 predviđeno da Komisija na temelju studije izvedivosti Parlamentu i Vijeću do 31. prosinca 2002. treba dostaviti izvješće zajedno s odgovarajućim prijedlogom za uspostavu pozitivnog popisa krmiva koja se upotrebljavaju u krmnim smjesama za životinje namijenjene proizvodnji hrane, uzimajući pritom u obzir zaključke tog izvješća.
- 95 Iz teksta te uvodne izjave proizlazi da izrada prijedloga za pozitivan popis krmiva može značiti samo želju zakonodavca Zajednice. Uvodnom izjavom predviđeni su samo provedba studije izvedivosti, izrada izvješća i podnošenje odgovarajućeg prijedloga u kojem se uzimaju u obzir zaključci tog izvješća.
- 96 Osim toga, sadržaj te uvodne izjave nije preuzet u izreci direktive, a ispitivanjem direktive ničime se ne upućuje na to da je njezina provedba uvjetovana donošenjem tog pozitivnog popisa. Točnije, čini se da se obveza označivanja može poštovati čak i ako ne postoji takav popis.
- 97 Što se tiče stavljanja izvan snage Direktive 91/357, time nije onemogućena provedba Direktive 2002/2 jer proizvođači mogu, u slučaju da ne postoje propisi Zajednice ili nacionalni propisi, u tom pogledu upotrebljavati postojeće specifičnije nazive krmiva.

- 98 Iz toga proizlazi da Direktivu 2002/2 valja tumačiti u smislu da njezina primjena nije uvjetovana donošenjem pozitivnog popisa iz desete uvodne izjave te direktive na kojem su krmiva navedena pod svojim specifičnim nazivima.

*Ovlasti nadležnih nacionalnih tijela za suspenziju primjene akta Zajednice*

- 99 Svojim drugim pitanjem Rechtbank's-Gravenhage pita imaju li, ako su zadovoljeni uvjeti prema kojima nacionalni sud države članice ima pravo suspendirati primjenu osporavanog akta institucija Zajednice, a osobito ako je nacionalni sud te države članice Sudu već postavio pitanje koje se odnosi na valjanost tog spornog akta, i nadležna nacionalna tijela drugih država članica pravo bez posredovanja sudova suspendirati primjenu tog akta dok Sud ne donese odluku o njegovoj valjanosti.

Očitovanja podnesena Sudu

- 100 Nevedi, tužitelj u glavnom postupku u predmetu C-194/04, tvrdi da je sud koji je uputio zahtjev Sudu postavio drugo pitanje jer je Productschap, kao tijelo nadležno za donošenje propisa primjenjivih u području stočne hrane u Nizozemskoj, po službenoj dužnosti, odnosno bez posredovanja sudova, namjeravao suspendirati primjenu pravila o otvorenoj deklaraciji do donošenja odluke Suda u predmetu C-453/03. Zbog odbijanja dotičnog ministra da suspendira primjenjivi propis, Nevedi je bio prisiljen pokrenuti sudski postupak i zatražiti od suca privremene pravne zaštite suspendira taj propis.
- 101 Nevedi podsjeća da ako su zadovoljeni uvjeti kojima je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda uređena mogućnost pozivanja na odredbe direktive pred nacionalnim sudom, sva tijela, uključujući upravna tijela, i sama su dužna primjenjivati te odredbe (vidjeti presudu od 22. lipnja 1989., Fratelli Costanzo, 103/88, Zb., str. 1839., t. 31. i 32.). Ako su ta upravna tijela obvezna, jednako kao i pravosudna tijela, primjenjivati odredbe direktive, trebaju zbog ekonomičnosti postupka biti ovlaštena i za suspenziju primjene osporavanog akta Zajednice pod jednakom uvjetima kao i ta pravosudna tijela.
- 102 Talijanska, nizozemska i grčka vlada te Komisija podsjećaju na sudsku praksu Suda u području privremenih mjera, na osiguravanje nepristranosti i neovisnosti nacionalnih sudova, na potrebu za jedinstvenom primjenom prava Zajednice i na ciljeve prethodnog postupka.

Odgovor Suda

- 103 Kao što je Sud istaknuo u presudi od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest (C-143/88 i C-92/89, Zb., str. I-415., t. 18., u daljnjem tekstu: presuda Zuckerfabrik), zahtjev za prethodnu odluku o procjeni valjanosti, jednako kao i tužba za poništenje, je vrsta nadzora zakonitosti akata tijela Zajednice. Članak 242. UEZ-a, u okviru tužbe za poništenje, tužitelju daje mogućnost da zahtijeva suspenziju primjene pobijanog akta, a Sudu ovlast da je odredi. Koherentnost sustava privremene zaštite stoga zahtijeva da nacionalni sudac može jednako tako odrediti suspenziju primjene nacionalnog upravnog akta koji se temelji na propisu Zajednice čija se valjanost osporava (vidjeti i presude od 9. studenoga 1995., Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i dr. (I), C-465/93, Zb., str. I-3761., t. 22. i

od 26. studenoga 1996., T. Port, C-68/95, Zb., str. I-6065., t. 49., u vezi s nenadležnošću Suda za odlučivanje o privremenim mjerama u okviru prethodnog postupka vidjeti rješenje predsjednika Suda od 24. listopada 2001., Dory, C-186/01 R, Zb., str. I-7823., t. 13.).

- 104 Međutim, Sud je presudio da jedinstvena primjena prava Zajednice, koja je temeljni zahtjev pravnog poretka Zajednice, podrazumijeva da suspenzija primjene upravnih akata koji se temelje na propisu Zajednice, premda je uređena nacionalnim postupovnim pravilima, osobito u odnosu na podnošenje i odlučivanje o zahtjevu, u svim državama članicama mora biti podložna u najmanju ruku uvjetima za odobrenje koji su ujednačeni, i za koje je on utvrdio da su jednaki uvjetima iz zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu pred Sudom (gore navedena presuda Zuckerfabrik, t. 26. i 27.).
- 105 Sud je osobito naveo da nacionalni sud koji odlučuje o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu mora, kada utvrđuje jesu li ispunjeni uvjeti koji se odnose na hitnost te rizik velike i nenadoknadive štete, ispitati okolnosti svojstvene svakom pojedinom slučaju i procijeniti elemente koji omogućavaju da se utvrdi uzrokuje li tužitelju neodgodiva primjena akta koji je predmet zahtjeva za suspenziju nenadoknadivu štetu, koju ne bi bilo moguće popraviti da akt Zajednice treba proglašiti nevaljanim (gore navedene presude Zuckerfabrik, t. 29., i Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i dr. (I), t. 41.).
- 106 Nacionalni sud, kao sud koji je odgovoran za primjenu odredaba prava Zajednice u okviru svoje nadležnosti i koji je stoga obvezan osigurati puni učinak prava Zajednice, treba pri odlučivanju o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu uzeti u obzir štetu koju bi privremena mjera mogla uzrokovati pravnom sustavu koji je aktom Zajednice uspostavljen za Zajednicu kao cjelinu. On treba razmotriti, s jedne strane, kumulativni učinak koji bi nastao kada bi veliki broj sudova jednako tako donio privremene mjere iz sličnih razloga i, s druge strane, specifičnost situacije tužitelja prema kojoj se razlikuje od drugih zainteresiranih gospodarskih subjekata (gore navedena presuda Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i dr. (I), t. 44.).
- 107 Osobito ako odobrenje privremene pravne zaštite može imati za posljedicu financijski rizik za Zajednicu, nacionalni sud treba usto imati mogućnost tužitelju naložiti davanje odgovarajućeg jamstva, poput uplate pologa ili drugog osiguranja (gore navedene presude Zuckerfabrik, t. 32., i Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i dr. (I), t. 45.).
- 108 Stoga u tom pogledu valja utvrditi da nacionalna upravna tijela, kao što su ona o kojima je riječ u predmetu C-194/04, ne mogu donijeti privremene mjere uz poštovanje uvjeta za odobrenje takvih mjera kako ih je utvrdio Sud.
- 109 U tom kontekstu osobito valja istaknuti da se općenito već zbog samog položaja tih tijela ne može jamčiti jednaki stupanj njihove neovisnosti i nepristranosti kao onaj koji se priznaje nacionalnim sudovima. Jednako tako nije sigurno da će takva tijela imati koristi od načela kontradiktornosti koje je svojstveno sudskom postupku i na temelju kojeg se omogućuje uzimanje u obzir argumenata različitih stranaka prije nego se postojeći interesi odvagnu pri donošenju odluke.

- 110 U pogledu argumenta da se razlozima povezanima s hitnošću ili troškovima može opravdati potreba za priznavanjem nadležnosti nacionalnim upravnim tijelima, valja istaknuti da nacionalni sudovi koji odlučuju o zahtjevima za privremenu pravnu zaštitu mogu općenito donositi odluke u vrlo kratkim rokovima. U svakom slučaju, argument koji se odnosi na hitnost ili troškove ne može biti odlučujući s obzirom na jamstva koja pružaju sustavi sudske zaštite uspostavljeni u okviru pravnih poredaka država članica.
- 111 Stoga na postavljeno pitanje valja odgovoriti da čak i ako sud države članice smatra da su ispunjeni uvjeti prema kojima može suspendirati primjenu akta Zajednice, osobito ako je Sudu već postavljeno pitanje valjanosti tog akta, nadležna nacionalna upravna tijela drugih država članica ne mogu suspendirati primjenu tog akta dok Sud ne donese odluku o njegovoj valjanosti. Samo su nacionalni sudovi ovlašteni provjeriti, uzimajući u obzir specifične okolnosti predmeta koji se pred njima vode, jesu li ispunjeni uvjeti za određivanje privremenih mjera.

### **Troškovi**

- 112 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudovima koji su uputili zahtjev, na tim je sudovima da odluče o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Ispitivanjem točke (a) pitanja u predmetu C-453/03, prvog pitanja u predmetima C-11/04 i C-12/04 te prvog pitanja točke (a) u predmetu C-194/04 nije otkriven nijedan element na temelju kojeg se može zaključiti da članak 1. stavak 1. točka (b) i članak 1. stavak 4. Direktive 2002/2/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o izmjeni Direktive Vijeća 79/373/EEZ o prometu krmnih smjesa i stavljanju izvan snage Direktive Komisije 91/357/EEZ nisu bili valjano doneseni na temelju članka 152. stavka 4. točke (b) UEZ-a.**
- 2. Ispitivanjem četvrtog pitanja u predmetu C-12/04 nije otkriven nijedan element koji može utjecati na valjanost članka 1. stavka 1. točke (b) i članka 1. stavka 4. Direktive 2002/2 s obzirom na načelo jednakog postupanja i nediskriminacije.**
- 3. Članak 1. stavak 1. točka (b) Direktive 2002/2, kojim se od proizvođača krmnih smjesa za životinje zahtijeva da na zahtjev korisnika navedu točan sastav hrane za životinje, nevaljan je s obzirom na načelo proporcionalnosti. Suprotno tome, ispitivanjem točke (c) pitanja postavljenog u predmetu C-453/03, drugog pitanja u predmetima C-11/04 i C-12/04 te prvog pitanja točke (c) u predmetu C-194/04 nije otkriven nijedan element koji može utjecati na valjanost članka 1. stavka 4. Direktive 2002/2 s obzirom na to načelo.**

4. Direktivu 2002/2 valja tumačiti u smislu da njezina primjena nije uvjetovana donošenjem pozitivnog popisa iz desete uvodne izjave te direktive, na kojem su krmiva navedena pod svojim specifičnim nazivima.
5. Čak i ako sud države članice smatra da su ispunjeni uvjeti prema kojima može suspendirati primjenu akta Zajednice, osobito ako je Sudu već postavljeno pitanje valjanosti tog akta, nadležna nacionalna upravna tijela drugih država članica ne mogu suspendirati primjenu tog akta dok Sud ne donese odluku o njegovoj valjanosti. Samo su nacionalni sudovi ovlašteni utvrditi, uzimajući u obzir specifične okolnosti predmeta koji se pred njima vode, jesu li ispunjeni uvjeti za određivanje privremenih mjera.

[Potpisi]

---

\* Jezici postupaka: engleski, talijanski i nizozemski