

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (разширен състав)

6 декември 2005 година\*

„Ветеринарно-санитарните условия - Смесени фуражи за животни - Посочване на точния процент на съставките на един продукт - Нарушение на принципа за пропорционалност”

По съединени дела C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04,

с предмет преюдициално запитване съгласно член 234 ЕО, заведени от High Court of Justice (Англия и Уелс), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Обединеното кралство) (C-453/03), от Consiglio di Stato (Италия) (C-11/04 и C-12/04) и от Rechtbank ’s-Gravenhage (Нидерландия) (C-194/04), с решения от 23 октомври 2003 г., 11 ноември 2003 г. и 22 април 2004 г., получени от Съда съответно на 27 октомври 2003 г., 15 януари 2004 г. и 26 април 2004 г., в производствата, между

**The Queen**, по искане на:  
**ABNA Ltd** (C-453/03),  
**Denis Brinicombe**,  
**BOCM Pauls Ltd**,  
**Devenish Nutrition Ltd**,  
**Nutrition Services (International) Ltd**,  
**Primary Diets Ltd**

срещу

**Secretary of State for Health**,  
**Food Standards Agency**,  
**Fratelli Martini & C. SpA** (C-11/04),  
**Cargill Srl**

срещу

**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)**

срещу

**Ministero delle Politiche Agricole e Forestali**,  
**Ministero della Salute**,  
**Ministero delle Attività Produttive**,

и

---

\* Език на производството: английски, италиански и нидерландски.

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

срещу

**Productschap Diervoeder,**

СЪДЪТ (разширен състав),

в състав: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas (докладчик), председатели на състави, г-жа N. Colneric, г-н S. von Bahr, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н P. Kūris, г-н E. Juhász, г-н G. Arestis, г-н A. Borg Barthet и г-н M. Ilešič, съдии,

генерален адвокат: г-н A. Tizzano,

секретар: г-жа M.-F. Contet, главен администратор, и г-жа K. Sztranc, администратор,

като взе предвид писмената фаза на производството и съдебното заседание от 30 ноември 2004 г.,

като има предвид становищата, представени:

-за ABNA Ltd, от г-н D. Anderson, QC, и г-жа E. Whiteford, solicitor,

-за Fratelli Martini & C. SpA, от адв. F. Capelli, avvocato, и адв. B. Klaus, Rechtsanwältin,

-за Ferrari Mangimi Srl, от адв. E. Cappelli, адв. P. De Caterini и адв. A. Bandini, avvocati,

-за Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), от адв. H. Ferment, advocaat,

-за правителството на Обединеното кралство, от г-н M. Bethell (C-453/03), в качеството на представител, подпомаган от г-н C. Lewis (C-453/03), barrister,

-за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia и г-н M. Fiorilli (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04), в качеството им на представители, а също така и от г-н G. Albenzio (C-194/04), avvocato dello Stato,

- за нидерландското правителство, от г-жа S. Terstal (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04), г-жа H. G. Sevenster (C-453/03 и C-194/04) и г-жа J. G. M. van Bakel (C-453/03 и C-194/04), в качеството на представители,

- за датското правителство, от г-н J. Molde (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04), в качеството на представител,

- за гръцкото правителство, от г-жа K. Marinou (C-453/03) и г-жа S. Charitaki (C-11/04 и C-12/04), а също така и от г-н G. Kanellopoulos и г-н V. Kontolaimos (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04), в качеството на представители,

- за испанското правителство, от г-н M. Muñoz Pérez (C-453/03, C-11/04 и C-12/04) и г-н J. M. Rodríguez Cárcamo (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04), в качеството на представители,

- за френското правителство, от г-н G. de Bergues (C-453/03) и г-жа R. Loosli-Surrans (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04), в качеството на представители,

- за Европейския парламент, от г-жа E. Waldherr (C-453/03), а също така и от г-н M. Moore, г-н G. Ricci (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04) и г-н A. Baas (C-194/04), в качеството на представители,

- за Съвета на Европейския съюз, от г-н T. Middleton и г-н F. Ruggeri Laderchi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04), а също така и от г-жа A.-M. Colaert (C-194/04), в качеството на представители,

- за Комисията на Европейските общности, от г-н B. Doherty и г-н P. Jacob (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04), а също така и от г-жа C. Cattabriga (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04), в качеството на представители

след като изслуша становището на генералния адвокат по време на съдебното заседание от 7 април 2005 г.,

постанови настоящото

### **Решение**

1. Исковите молби за преюдициално запитване се отнасят най-вече до валидността на Директива 2002/2/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 г., за изменение на Директива 79/373/ЕИО на Съвета относно обращението на комбинирани фуражи и за отмяна на Директива 91/357/ЕИО на Комисията (ОВ L 63, 2002 г., стр. 23), по-специално нейния член 1, параграф 1, буква б) и параграф 4.

2. Тези искове са представени в рамките на спор, възникнал в следствие на предявени искове от производители на комбинирани фуражи за животни или от представители на тази промишленост и имат за предмет отмяна или преустановяване на правилата, приета с цел транспониране в националното право на оспорваните разпоредби от Директива 2002/2.

### **Правна уредба**

3. Директива 2002/2 се основава на член 152, параграф 4, буква б) ЕО, който предвижда:

„Съветът, в съответствие с процедурата, предвидена в член 251, и след консултация с Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите, съдейства за осъществяването на целите, посочени в настоящия член като приема:

(...)

б) Чрез дерогация на член 37, мерки във ветеринарната и фитосанитарната област, които имат за пряка цел защита на общественото здраве”.

4. Следователно трябва да бъдат изложени следните съображения от Директива 2002/2:

„2) По отношение на етикетирането целта на Директива 79/373/ЕИО е да осигури животновъдите да бъдат информирани обективно и възможно най-точно за състава и употребата на фуражите.

(3) До момента Директива 79/373/ЕИО предвиждаше гъвкава декларация, ограничаваща се до посочване на фуражните суровини, без означаване на тяхното количество в храните за животните за отглеждане, като запазваше възможността за обявяване на категории фуражни суровини, вместо да посочва самите фуражни суровини.

(4) Въпреки това кризата със спонгиформната енцефалопатия по говедата, както и неотдавнашната криза с диоксина, показват неадекватността на съществуващите разпоредби, както и необходимостта от по-подробна качествена и количествена информация по отношение на състава на комбинираните фуражи за животните за отглеждане.

(5) Подробната количествена информация може да помогне да се осигури проследяването на потенциално заразните фуражни суровини до конкретни партии, което ще е от полза за общественото здраве и ще предотврати унищожаването на продукти, които не представляват значителен риск за общественото здраве.

(6) Следователно на този етап е уместно да се въведе задължително обявяване на всички фуражни суровини и тяхното количество в комбинираните фуражи, предназначени за животни за отглеждане.

(7) По практически съображения е уместно обявяването на фуражните суровини, включени в комбинираните фуражи за животни за отглеждане, да бъде направено върху етикет за конкретния случай или в придружи телен документ.

(8) Обявяването на фуражните суровини в храните за животни представлява в определени случаи важна информация за животновъдите. Затова е уместно лицето, което отговаря за етикетирането, да предоставя по искане на потребителя подробен списък с всички използвани фуражни суровини, както и техните точни тегловни проценти.

(...)

(10) Въз основа на проучване за осъществимост Комисията ще представи на Европейския парламент и на Съвета до 31 декември 2002 г. доклад, придружен от съответно предложение за изготвяне на положителен списък, като бъдат взети под внимание заключенията от доклада.

(...)

(12) Тъй като за в бъдеще повече няма да е възможно в случая на комбинираните фуражи за отглеждане да се обявяват категориите фуражни суровини вместо самите вещества, Директива 91/357/ЕИО на Комисията от 13 юни 1991 г. относно определяне категориите фуражни суровини, които могат да бъдат използвани за целите на

етикетирането на комбинираните храни за животни, различни от домашните любимци [6], трябва да бъде отменена.

(...)”

5. Член 1, параграф 1, буква б) от Директива 2002/2 изменя член 5 от Директива 79/373/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 г. относно обращението на комбинирани фуражи (ОВ L 86, 1979 г., стр. 30). Той гласи:

„1. Член 5, параграф 1 се изменя, както следва:

(...)

б) добавя се следната буква:

“к) при комбинирани храни за животни, различни от предназначените за домашни любимци, индикацията „точните тегловни проценти на фуражните суровини, използвани в този фураж, могат да бъдат получени от: ...” (наименование или търговско име, адрес или седалище, телефонен номер и електронен адрес на лицето, отговарящо за данните, посочени в настоящия параграф). Тази информация се предоставя по искане на потребителя.”

6. Член 1, параграф 4 от Директива 2002/2 включва известен брой разпоредби, с които се замества член 5в от Директива 79/373. Той гласи следното:

” 4. Член 5в се заменя със следното:

(...)

1. Всички фуражни суровини, използвани в комбинирани фуражи, се записват със специфичните си имена.

2. Записването на фуражните суровини за комбинираните фуражи се подчинява на следните правила:

а) комбинирани фуражи, предназначени за животни, различни от домашните любимци:

i) записване на фуражни суровини за храни за животни с индикация, в низходящ ред, за тегловните проценти, присъстващи в комбинираните фуражи;

ii) по отношение на горните проценти се разрешава толеранс от  $\pm 15$  % от декларираната стойност;

(...)”

7. Член 1, параграф 5 от Директива 2002/2 предвижда, че в член 12 от Директива 79/373, се добавя една алинея. Съгласно последната държавите-членки „предвиждат, че производителите на комбинирани фуражи са задължени при поискване да предоставят на органите, отговарящи за извършването на официални проверки, всеки документ, свързан със състава на храните за животни, които ще бъдат пуснати в обращение, който позволява проверката на дадената в етикета информация”.

8. Член 2 от Директива 2002/2 предвижда:

„Директива 91/357/ЕИО на Комисията се отменя, считано от 6 ноември 2003 г.”

9. Етапите при приемане на Директива 2002/2, които са от значение за настоящите дела могат да бъдат изложени, както следва.

10. На 7 януари 2000 г. Комисията на Европейските общности представя предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета, която изменя Директива 79/373 (документ СОМ(1999) 744 окончателен).

11. Обяснителният меморандум на това предложение припомня, че в следствие на кризата, свързана със спонгиформната енцефалопатия по говедата (по-надолу „ESB”), Европейския парламент желае да се наложи на производителите на комбинирани фуражи за животни декларация относно количествата на различните съставки, които влизат в тези фуражи. По време на последвалите дебати е станало дума за тази декларация известна като „отворена декларация”.

12. Този обяснителен меморандум посочва по-специално:

„Комисията разбира преимуществата на една „отворена декларация” в разпоредбите за етикетирането за комбинираните фуражи за животни, защото това би улеснило проследяването на суровините.

Скорошното заразяване на маслата и добавките от диоксиди съответно в Белгия и Германия, засилва значението на подробната информация за етикетите на комбинираните фуражи. И в действителност нивото на заразеност на даден комбиниран фураж зависи от количеството суровини, включени в този елемент и следователно е много важно тази информация за суровините, които влизат в комбинираните фуражи, а също така и относно различните им количества, да бъдат предоставени.”

13. В отговор на възраженията на държавите-членки в полза на незадължителна декларация и на тези на производителите на комбинирани фуражи за животни, загрижени да запазят интелектуалната собственост на формулите на храните, в обяснителния меморандум се отбелязват следните мотиви:

„Комисията счита, че една незадължителна отворена декларация е срещу правото на земеделските стопани за информация и срещу посочената прозрачност. От друга страна, тя счита, че една незадължителна отворена декларация неизменно би довела до нарушаване на конкуренцията между производителите на храни.

(...) Що се отнася до защитата на интелектуалната собственост на формулите на храните, Комисията, която цели да достигне до максимална прозрачност, не би могла да приеме този аргумент. В действителност няма нарушаване на търговската тайна, тъй като в общи линии формулите на фуражите не са патентовани и дори в такъв случай формулите не биха могли да останат тайна. Следователно публикуването на съставките не би могло да накърни интелектуалната собственост.”

14. На 4 октомври 2000 г. Парламентът на първо четене предлага пет изменения към това предложение за Директива (ОВ С 178, 2001 г., стр. 177).

15. На 19 декември 2000 г. Съветът на Европейския съюз приема Обща позиция (ЕО) № 6/2001, с цел приемане на Директива 2002/2 (ОВ С 36, 2001 г., стр. 35). От изложението на мотивите е видно, че Съветът като преценява, че не е реалистично да се изисква от производителите да декларират точните количества на суровините, които влизат в комбинираните фуражи, той приема решението за декларация, което отбелязва суровините съгласно техния процент в килограми в низходящ ред в рамките на определени нива. Въпреки това подробен и точен списък на упоменатите количества би следвало да се даде от производителя при индивидуално искане от страна на клиент. На 21 декември 2000 г., Комисията представя изменено решение на Директива на Европейския парламент и Съвета, която изменя Директива 79/373, съобразена със упоменатата обща позиция (документ COM(2000) 780 окончателен, ОВ 2001, С 120 Е, стр. 178).

16. На 5 април 2001 г., Парламентът на второ четене представя изменения в това променено предложение за директива, която възстановява „отворената декларация” (документ А5-0079/2001, ОВ 2002, С 21 Е, стр. 310).

17. Вследствие на една помирителна процедура компромисен текст е включен и приет в Директива 2002/2. Според последния, производителите следва да отбелязват количествата суровини, използвани в състава на продуктите с допустимост от  $\pm 15\%$  от декларираната стойност, но са задължени по искане на клиента да му съобщят точните проценти от суровините, които съставят дадена храна.

18. На 24 април 2003 г., Комисията представя доклад за осъществяване на позитивна списък на суровините за фуражи за животни (документ COM(2003) 178 финал). От последния е видно, че установяването на подобен списък не способства за гарантиране сигурността на храните за животни, след като в нея не се съдържа предложение в този смисъл. Тя въпреки това съобщава в този доклад за инициативите в други области, които целят подобряване на сигурността на фуражите за животни.

### **Споровете по главното производство и преюдициалните въпроси**

#### *По дело C-453/03*

19. Ищците по главното производство, специализирани в производството на комбинирани фуражи за животни искат отмяната на приетото законодателство с цел транспониране на оспорваните разпоредби от Директива 2002/2 във вътрешното право. С решение от 6 октомври 2003 г. High Court of Justice (Върховен съд), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Административен съд), като временна мярка е спрял изпълнението на това законодателство.

20. С решение от 6 октомври 2003 г. High Court излага мотивите за преюдициалното си запитване. Въпросът, така както е формулиран в решение от 23 октомври 2003 г., е следния:

„Разпоредбите на член 1, точка 1, буква б), и/или член 1, точка 4 от Директива 2002/2, дотолкова доколкото изменят член 5в, параграф 2, буква а) от Директива 79/373 като задължават изброяването на процентите нищожни ли са поради:

а) липса на законова основа в член 152, параграф 4, буква б) ЕО;

б) нарушаване на основното право на собственост;

с) нарушаване на принципа за пропорционалност?”

21. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 18 февруари 2004 г., дружеството Lambey SA иска да му бъде разрешено да се намеси в съответствие с разпоредбите от член 40 от Статута на Съда по дело C-453/03, с цел да представи становищата си. С Определение на председателя на Съда от 30 март 2004 г., тази молба е обявена за недопустима.

*По дела C-11/04 и C-12/04*

22. Директива 2002/2 е транспонирана в италианското право с наредба от министъра на земеделската и горската политика от 25 юни 2003 г. относно допълнения и изменения към приложенията към Закон № 281 от 15 февруари 1963 г., относно правилата за подготовка и пускане в търговската мрежа на фуражи за животни в съответствие с Директива 2002/2/ЕО от 28 януари 2002 г. (GURI № 181 от 6 август 2003 г., по-надолу „Закон № 281/1963”), тази наредба се прилага считано от 6 ноември 2003 г.

23. Така както е отбелязал Consiglio di Stato (Държавния съвет) в решенията си за препращане, които са в основата на дело C-11/04 и дело C-12/04, упоменатата наредба има за цел да направи задължителни по отношение на производителите на комбинирани фуражи отбелязването върху етикетите на списък за суровини с отбелязване също така в низходящ ред на процентите им в общото тегло. Тези суровини съгласно Директива 2002/2 трябва да бъдат вписани под тяхното специфично име, което може да се замени с името на категорията, към която принадлежат като се следва класификацията по категории, които групират суровините, установена на основание на член 10, буква а) от Директива 79/373, въведен с Директива 91/357/ЕИО на Комисията, от 13 юни 1991 г., за установяване на категориите съставки, които могат да се използват за етикетирание на комбинирани фуражи за животни, различни от домашните любимци (ОВ L 193, стр. 34).

24. Препращащият съд припомня в това отношение, че Директива 91/357, приета за прилагане на член 10, буква а) е отменена от Директива 2002/2, считано от 6 ноември 2003 г., без Комисията да е в състояние да представи предложение за съставяне на позитивен списък относно използваните суровини. Италианските власти са препратени към временен списък на суровини, които фигурират в приложение VII, част А от Закон № 281/1963 за тези, които не са отбелязани в този списък към наименованията, включени в част В, тоест към общите категории, установени в Директива 91/357.

25. Ищците по главното производство, специализирани в производството на комбинирани фуражи за животни обжалват пред Consiglio di Stato (Административен съд) Lazio. Те искат отмяната на правилата, приети с цел транспониране в италианското право на оспорваните разпоредби от Директива 2002/2. С две отделни решения



препращащият съд като временна мярка прекратява изпълнението на посочените правила.

26. Когато става дума за защита на общественото здраве този съд отбелязва, че фуражите за животни от растителен произход представляват по-малко рискове от фуражите, съставени от животински брашна, които са в основата на появяването на ESB. От друга страна, член 152, параграф 4, буква б) ЕО посочва единствено мерките, които се отнасят до болестите и лекуването на животните, докато въпросът за етикетирането на храните за животни от растителен произход не е директна цел в областта на защитата на общественото здраве.

27. В решението за препращане, което стои в основата на дело C-11/04, Consiglio di Stato счита, че относно съмненията за пропорционалността на оспорваната мярка на Общността един въпрос по нарушение правото на собственост, посочено в член 1 от допълнителния протокол № 1 на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, включен в член 17 на Хартата на основните права на Европейския съюз, подписана в Ница на 7 декември 2000 г. (ОВ С 364, 2000 г., стр.1), относно интелектуалната собственост и по-специално индустриалната тайна и уменията на предприятията не изглежда неоснователна.

28. В решението за препращане, което е в основата на дело C-12/04, Consiglio di Stato си задава въпроса за прилагането на Директива 2002/2. Според тази юрисдикция липсата на установяване на списъци на използваемите суровини прави законодателството на Общността непълно и води до невъзможност да се наложи указание за етикетирането на продуктите, предназначени за фуражи за животни, а също така и до невъзможността за спазване на задълженията в областта на хранителната безопасност.

29. В същото решение за препращане, Consiglio di Stato отбелязва също така, че задължението да се посочват количествата суровини не е предвидено от законодателството за етикетирането на хранителните продукти, а именно Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, от 20 март 2000 г. за сближаване на законодателствата на държавите-членки относно етикетирането, представянето и рекламата на храните (ОВ L 109, стр.29). Той прави заключение, че парадоксално комбиниранията фуражи за животни са подчинени на много по-строг режим що се отнася до задълженията за информация, която следва да фигурира на етикетите, отколкото този приложим спрямо храните, предназначени за консумация от човека.

30. По дело C-11/04, Consiglio di Stato решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Член 152, параграф 4, буква б) ЕО трябва ли да се тълкува в смисъл, че може да е правилна юридическа основа за приемане на разпоредби в областта на етикетирането, които се съдържат в Директива 2002/2/ЕО, след като става дума за етикетиране на фуражи за животни от растителен произход?

2) Директива 2002/2/ЕО, доколкото налага задължението за точно упоменаване на суровините в комбиниранията фуражи за животни, която се прилага също така и за храни от растителен произход оправдана ли е в светлината на принципа на превенция при липса на анализ на рисковете, който се основава на научни изследвания и налага тази мярка за превенция заради възможна връзка между количествата суровини, които

се използват и риска от евентуални заболявания и във всички случаи тя оправдана ли е в светлината на принципа за пропорционалност, доколкото счита за недостатъчни за постигане на целите на общественото здраве мерките по задължението за информация, наложени на производителите на храни за животни по отношение на обществените власти, които следва в дух на поверителността и в рамките на своите компетенции да извършват контрол с цел опазване на здравето, а тази Директива напротив налага общи правила относно правото за отбелязване на етикетите на храните за животни от растителен произход на количествените проценти на използваните суровини?

3) Директива 2002/2/ЕО, доколкото тя не отговаря на принципа на пропорционалност признава ли основното право на собственост на гражданите на държавите-членки?”

31. По дело C-12/04, Consiglio di Stato решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) (Въпрос идентичен на първия въпрос, отправен по дело C-11/04).

2) (Въпрос идентичен на втория въпрос, отправен по дело C-11/04).

3) Директива 2002/2/ЕО може ли да се тълкува в смисъл, че нейното прилагане и от тук нататък нейната ефикасност са подчинени на приемането на позитивен списък на суровините, описани по техните специфични имена, така както това се уточнява във второто съображение в доклада на Комисията (СОМ(2003) 178 финал) от 24 април 2003 г., или приложението към Директивата в държавите-членки трябва ли да започне преди приемането на позитивен списък на суровините, предвиден от Директивата като се прибегне до изброяване на суровините, които се съдържат в комбинираните фуражи за животни с техните наименования и общи дефиниции на техните търговски категории?

4) Директива 2002/2/ЕО трябва ли да се счита за незаконна при нарушение на принципа на равното третиране и недискриминация в ущърб на производителите на храни за животни по отношение на производителите на храни, предназначени за консумация от човека, доколкото производителите на храни за животни са подчинени на режим, който изисква количествени обозначения на суровините за комбинираните фуражи?”

32. Във всяко едно от делата по главното производство Consiglio di Stato уточнява, че аналогични въпроси са отправени до Съда от High Court на (23) октомври 2003 г., но решението за препращане се обосновава с цел да не накърни правата на защита на ищците пред Съда на Общността.

33. С Определение на председателя на Съда от 25 март 2004 г. дела C-11/04 и C-12/04 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и решението.

*По дело C-194/04*

34. Ina Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (сдружение на нидерландската промишленост за фуражи за животни, по-надолу „Nevedi”), ищец по главното производство е представил съображенията си с искане да се отмени законодателството, прието с цел транспониране в нидерландското право на оспорваните разпоредби от Директива 2002/2.

35. El Productschap Diervoeder (по-надолу „Productschap”), ответник по главното производство е организация по публичното право по смисъла на закона за организация на предприятия (Kt op de Bedrijfsorganisatie). Този закон упълномощава цитираната организация да приема правилници относно храните за животни. Тези правилници въпреки това трябва да се утвърждават от министерството на земеделието, природата и качеството на храните.

36. Член 1, параграф 4 от Директива 2002/2 е транспонирана в нидерландското право и влиза в сила, считано от 6 ноември 2003 г., а именно в член 7.3.2, параграф 1, и член 7.3.1, параграф 1, буква л) от Правилника от 2003 г. на Productschap Diervoeder относно храните за животни (Verordening PDV Diervoeders 2003), в тяхната редакция, която произтича от Правилник за изменение № PDV-25, от 11 април 2003 (PBO blad № 42 от 27 юни 2003 г.).

37. С писмо от 24 ноември 2003 г. le Productschap иска от министъра на земеделието, природата и качеството на храните да одобри нов правилник, който определя правилата за етикетиране, който е резултат от транспонирането на разпоредбите от Директива 2002/2. На 19 януари 2004 г. в отговор на тази молба министърът отказва да одобри този проект, представен му с мотива, че е несъвместим с правото на Общността. Министърът изтъква, че единствено Съдът или национален съд - и то последния единствено, докато чака решение от Съда – имат юрисдикцията да преустановяват изпълнението на мерки, приети въз основа на правото на Общността. Подобна компетентност не е призната на никой национален орган.

38. Nevedí иска от препращащия съд отмяна на правилника, с който се транспонира Директива 2002/2 в очакване на решение на Съда относно валидността на последната. Тя се позовава, *inter alia*, на един преюдициален въпрос, отправен в тази област от съд в Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия.

39. С решението за препращане съдията от Rechtbank 's-Gravenhage приема исковата молба за отмяна, с която е сезиран и решава да спре производството по тази молба и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Разпоредбите на член 1, параграф 1, буква б) и/или член 1, параграф 1 от Директива 2002/02, доколкото изменят член 5в, параграф 2, буква а) от Директива 79/373 като налагат обявяване на процентите нищожни ли са поради:

а) липса в законовата база на основание член 152, параграф 4, буква б) ЕО;

б) нарушение на основните права, каквото е правото на собственост и правото на свободно избиране на професия;

в) нарушение на принципи за пропорционалност?

2) Когато условията, при които един национален съд от дадена държава-членка може да реши да спре заседанието заради прилагане на акт от европейските институции, който е обект на жалба са налице по-специално, когато въпросът за валидността на упоменатия оспорван акт е вече представен пред Съда от съд от същата държава-членка, националните компетентни органи на другите държави-членки могат ли също без

съдебна намеса да преустановят прилагането на оспорвания акт, докато Съдът се произнесе по неговата валидност?”

40. Като се има предвид сходността на отправените въпроси следва да съединим различните дела и да се произнесем по тях с едно-единствено решение.

#### **Относно исквете за подновяване на устната фаза на производството**

41. С писмо от 9 май 2005 г., Fratelli Martini & C. Spa (по-надолу „Fratelli Martini”) и Cargill Srl, ищци по дело C -11/04, искат от Съда на основание член 61 от Процедурния правилник, повторното насрочване на устната фаза на производството. Те са мотивирали своята молба с установяването на научни грешки в примера, даден на предишното заседание от страна на представителя на датското правителство, пример който е повторен от генералния адвокат в защита на своя аргумент. Те придружават своята молба с техническа експертиза.

42. В това отношение трябва да се припомни, че Съдът може служебно или по предложение на генералния адвокат или по молба на страните да нареди подновяване на съдебните заседания на основание член 61 от Процедурния правилник, ако прецени, че няма достатъчно информация или пък че делото следва да бъде решено на базата на аргументи, които не са обсъдени между страните (вж. Решение от 19 февруари 2002 г., Wouters и други, C-309/99, Recueil, стр.I-1577, точка 42, както и решение от 14 декември 2004 г., Arnold André, C-434/02, Recueil, стр.I-11825, точки 27, и Swedish Match, C-210/03, Recueil, стр.I-11893, точка 25).

43. Въпреки това в случая, след като е изслушал генералния адвокат Съдът счита, че разполага с цялата необходима информация, за да отговори на зададените въпроси. Следователно трябва да бъде отхвърлена исквата молба за повторно откриване на устната фаза на производството.

#### **Относно допустимостта на преюдициалните въпроси по дело C-194/04**

44. Парламентът, Съветът и Комисията изтъкват, че преюдициалните въпроси са недопустими, доколкото препращащия съд не е изложил достатъчно фактическия и правен контекст, както и причините, които са го довели да подаде упоменатите въпроси. По-специално упоменатият съд не дава никакви обяснения за нарушението на основните права и на принципа за пропорционалност, на които се позовава, както и по втория зададен въпрос.

45. В това отношение, от установената практика на Съда е видно, че необходимостта да се стигне до тълкуване на правото на Общността, което е полезно за националния съд, изисква той точно да определи фактическия и правен контекст, в който се вписват въпросите, които задава или поне да обясни фактическите обстоятелства, на които тези въпроси се основават (виж, *inter alia*, Определение от 8 октомври 2002 г., Viacom, C-190/02, Recueil, стр.I-8287, точка 15 и цитираните препращания; решение от 17 февруари 2005 г., Viacom Outdoor, C-134/03, Recueil, стр.I-1167, точка 22, и решение от 12 април 2005 г., Keller, C-145/03, Recueil, стр.I-2529, точка 29).

46. Съдът също така набляга на значението за посочване от страна на националния съд на точните причини, които са довели да отправянето на въпроси относно тълкуване

правото на Общността и необходимостта да се отправят преюдициални въпроси до Съда. Така Съдът преценява, че е необходимо националният съд да даде минимум обяснения за причините на своя избор на разпоредби от Общността, които той иска да му бъдат разтълкувани, и на връзката, която той прави между тези разпоредби и прилаганото в спора национално законодателство (виж, *inter alia*, Определение на Съда Viacom, цитирано по-горе, точка 16, и Решение от 21 януари 2003 г., Bacardi-Martini и Cellier des Dauphins, C-318/00, Recueil, стр. I-905, точка 43).

47. Причината за това изискване е, *inter alia*, фактът, че дадената информация от решението за препращане не служи само, за да позволи на Съда да даде полезни отговори, но също така и за да дадена правителствата на държавите-членки, а също така и на всички останали заинтересовани страни, възможността да представят становища, съгласно разпоредбите от член 23 от Статута на Съда (Определение от 2 март 1999 г., Colonia Versicherung и други, C-422/98, Recueil, стр. I-1279, точка 5; Viacom, цитирано по-горе, точка 14, и Решение Keller, цитирано по-горе, точка 30).

48. По главното производство, препращащия съд излага фактическия и правен контекст, в който се вписват зададените въпроси. Сбито, но не достатъчно той е описал причините, които да го довели до задаване на упоменатите въпроси.

49. От друга страна, трябва да се подчертае, че този съд се е позовал на въпросите, зададени от друг съд в Обединеното кралство по същия въпрос. Парламентът, Съветът и Комисията не могат да пропуснат идентифицирането на дело C-453/03, по което всяка една от институциите на Общността е представила своите становища в момента, в който решението за препращане, което стои в основата на дело C-194/04 е нотифицирано до тях. Упоменатите институции следователно не могат да твърдят, че им е невъзможно да представят своите становища, тъй като са запознати със същността на въпроса.

50. Относно втория въпрос, той не би могъл да се счита за хипотетичен с мотива, че ищецът по главното производство иска от националният съд да спре прилагането на акт на Общността. В действителност както е видно от становищата, дадени от ищеца, последният оспорва отказа на компетентния министър да отмени национално законодателство, което транспонира Директива 2002/2, а също така и необходимостта да се иска от един съд преустановяване прилагането на това законодателство като изтъква разноските, които са необходими за това и щетите, нанесени на ищеца. Следователно не става ясно дали въпросът би бил лишен от значение в контекста на главното производство.

51. Въпросите, отправени по дело C-194/04, трябва да се считат за допустими.

### **По преюдициалните въпроси**

#### *По юридическата основа*

52. С въпроса зададен в буква а) по дело C-453/03, първият въпрос във всяко едно от делата C-11/04 и C-12/04, а също така и първият въпрос, буква а) по дело C-194/04, препращащият съд иска Съдът да се произнесе относно валидността на разпоредбите на член 1, параграф 1, буква б) и член 1, параграф 4 от Директива 2002/2 с мотива, че член 152, параграф 4, буква б) ЕО не представлява подобаваща юридическа основа за

приемането на тези разпоредби, включително относно факта, че те засягат етикетиранието на хранителни продукти за животни от растителен произход.

53. Така както е преценил Съветът в своите становища, когато е пледирал по време на съдебното заседание, ако оспорваната мярка не е имала директно за цел защита на общественото здраве, тя би могла да бъде от обхвата на член 37 ЕО, който също дава компетентност на законодателя на Общността. Контролът на юридическата основа от Директива 2002/2 въпреки това следва да се вземе под внимание с цел да се провери дали процедурата по приемане на тази Директива е белязана с някаква нередност (виж, в този смисъл решение от 10 декември 2002 г., *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, C-491/01, *Recueil*, стр. I-11453, точка 111).

54. Съгласно установената практика на Съда в рамките на системата от компетенции на Европейската общност изборът на юридическа основа на един акт, трябва да се основава върху обективни фактори, които подлежат на съдебен контрол. Сред тези елементи фигурира, *inter alia*, и целта и съдържанието на акта (виж, по-специално, решение от 4 април 2000 г., *Комисия/Съвет*, C-269/97, *Recueil*, стр. I-2257, точка 43; решение от 30 януари 2001 г., *Испания/Съвет*, C-36/98, *Recueil*, стр. I-779, точка 58, и решение *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, цитирано по-горе, точка 93).

55. Директива 2002/2 се основава на член 152, параграф 4, буква б) ЕО, която позволява приемането на мерки във ветеринарната и фитосанитарната област, които имат за директна цел защита на общественото здраве.

56. В трето и четвърто съображение от тази Директива е изложена юридическата ситуация в областта на обозначаване на съставните елементи на храните за животни, такива каквито са съществували до приемането на упоменатата директива и необходимостта да се разполага с по-подробна информация, но станали още по-належащи поради кризите, свързани с ESB и диоксина. Според петото съображение от тази Директива една детайлна информация от количествен характер може да осигури възможност за проследяване на следите на потенциално заразените суровини, за да се стигне до специфичните пратки, нещо което е полезно за общественото здраве.

57. От прегледа на тези аргументи е видно, че целта, преследвана от законодателя на Общността, когато е приел разпоредбите относно отбелязването на съставките на храните за животни е имал за цел опазване на общественото здраве.

58. Противно на това, което изтъква *Consiglio di Stato* в решенията за препращане, станали основа на делата C-11/04 и C-12/04, храните от растителен произход могат да крият рискове за здравето, съизмерими с тези от животински произход. *Fratelli Martini* и институциите, които дават становища по тези дела с основание изтъкват проблемите, поставени от афла токсин В1, канцерогенен токсин, произвеждан от някои гъби, които присъстват в зърнените култури и плодовете с черупки, от кризата свързана с диоксина през 1999 г., която е накърнила производството на комбинирани фуражи в Белгия, случаите на заразяване на зърнени култури с хербициди и присъствието в употребяваните води за производство на храни за животни на хормон, използван за произвеждане на човешки контрацептиви.

59. Както изтъква представителят на датското правителство на заседанието, изглежда че отбелязването на процентите на съставките на един продукт, позволява в случай на заразяване да се насочва търсенето и бързо да се изтегли от пазара подозрителната храна. Според това правителство отбелязването на висок процент биологична царевича в една храна, давана от един земеделски стопанин на своя едър рогат добитък позволява на датските власти през 2004 г. да идентифицират тази съставка като един от възможните извори за високо съдържание на афла токсин В1 в млякото, произвеждано от този производител и предназначено за консумация от човека. Това е направило възможно своевременното изтегляне на заразения продукт, без да е необходимо изчакването на лабораторните анализи

60. Трябва следователно да се констатира, че разпоредбите от Директива 2002/2, оспорвани по главното производство са способни директно да подпомогнат преследването на целта за защита на общественото здраве.

61. От казаното по-горе следва, че възраженията, според които тези разпоредби са невалидни заради не подobaваща юридическа основа не са основателни.

Относно нарушаване на принципа за равно третиране

62. С четвъртия въпрос, зададен по делото C-12/04, Consiglio di Stato пита дали Директива 2002/2 може да се счита за незаконна при нарушение на принципа на равно третиране и не дискриминация поради това, че производителите на храни за животни са подчинени на режим, който налага количествени индикации на суровините, които влизат в състава на комбинираните фуражи за животни, докато производителите на храни за консумация от човека не са задължени.

63. Според установената практика на Съда, принципът за равно третиране изисква сходни ситуации да не се третират по различни начини и различни ситуации да не се третират по еднакъв начин, с изключение на случаите, когато подобно третиране е обективно изискуемо (решение Arnold André, упоменато по-горе, точка 68; решение Swedish Match, цитирано по-горе, точка 70, и решение от 12 юли 2005 г. Alliance for Natural Health и други, C-154/04 и C-155/04, Recueil, точка 115).

64. Целта, преследвана от Директива 2002/2 е защита на общественото здраве. Подобна цел би могла да оправдае една разлика в третирането като се има предвид задължението, което произтича от член 152, параграф 1 ЕО, да се осигури високо ниво на защита на общественото здраве при определяне и въвеждане в сила на всичките политики и действия на Общността.

65. От друга страна, така както с основание изтъква Съветът, когато се докаже, че една толкова ограничителна мярка се оправдава също така и в сектори, в които тя още не е приета например в сектора на храни, предназначени за консумация от човека, това не е достатъчно основание да се счита, че мерките, приети в сектор, който е обект на въпросните мерки на Общността, не са законни поради дискриминационния им характер. В противен случай това би имало за последствие намаляване нивото на защита на общественото здраве към съществуващото законодателство, което предоставя по-малко защита.

66. От тук следва, че при разглеждане на зададения въпрос не се откриват никакви фактори, способни да накърнят валидността на член 1, параграф 1, буква б) и член 1, параграф 4 от Директива 2002/2 с оглед на принципа за равно и недискриминационно третиране.

*Относно нарушаване на принципа за пропорционалност*

67. Със зададения въпрос в буква с) по дело С-453/03, с втория въпрос във всяко от делата С-11/04 и С-12/04, и с първия въпрос, буква с) по дело С-194/04, препращащите юрисдикции питат дали разпоредбите от член 1, параграф 1, буква б), и член 1, параграф 4 от Директива 2002/2 нарушават принципа на пропорционалност. В този контекст, Consiglio di Stato също така пита Съда за евентуално нарушение на принципа на предотвратяване, дотолкова доколкото упоменатите разпоредби са приети, без да е извършен анализ на рисковете, които се основават на научни изследвания.

68. От установената практика на Съда е видно, че принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Общността изисква включването на такива разпоредби на Общността, които са способни да осъществят посочената цел и не отиват по-далеч от това, което е необходимо, за постигането ѝ (решения цитирани по-горе Arnold André, точка 45, и Swedish Match, точка 47).

69. Относно съдебен контрол на условията, описани в по-горната точка, трябва да се припомни, че следва да се признае на законодателя на Общността широко поле за преценка в област, сходна с тази по дадения случай, което включва от негова страна избор от политическо, икономическо и социално естество, в рамките на който той трябва да направи сложни преценки. Следователно единствено явно не съответстващ характер на приета мярка в това отношение спрямо целите на компетентните институции може да накърни законността на подобна мярка (виж, в това отношение решение цитирани по-горе Arnold André, точка 46; решение Swedish Match, точка 48, и решение Alliance for Natural Health и други, точка 52).

Становища, представени на Съда

70. Ищците по главното производство, поддържани от испанското правителство и правителството на Обединеното кралство, изтъкват, че нотифицирането на точния състав на въпросните храните представлява сериозно накърняване на техните икономически права и интереси и не би било полезно за защита на здравето като се има предвид съществуващото вече законодателство в сектора на фуражи за животни.

71. Те изтъкват в това отношение другите разпоредби от Директива 79/373, така както е променена от Директива 2002/2, включително член 5, параграф 5, буква г), което задължава написването на номера на партидата и член 12, който задължава производителите да предоставят на разположение на компетентните национални власти всеки документ относно състава на храните. Според ищците по главното производство тези две задължения, чието съдържание те не оспорват позволяват да се проследи произхода на храните като се защитават икономическите интереси на производителите, след като упоменатите власти са задължени да спазват поверителност и да не използват получената информация за друга цел, освен за защита на общественото здраве.



72. Относно съдържанието на храните за животни, ищите цитират Директива 70/524/ЕИО на Съвета, от 23 ноември 1970 г., относно добавките при храненето на животни (ОВ L 270, стр.1), и Директива 1999/29/ЕО на Съвета, от 22 април 1999 г., относно нежеланите вещества и продукти при храненето на животни (ОВ L 115, стр.32). Към датата на заседанието последната Директива е променена от Директива 2002/32/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, от 7 май 2002 г., относно нежеланите вещества в храните за животни (ОВ L 140, стр.10).

73. Накрая, ищите по главното производство цитират Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 г. за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, стр.1), приет същия ден, в който и Директива 2002/2, която според тях създава ново рамково законодателство в областта на безопасността на храните. Член 18 от този регламент установява възможност за проследяване на произхода включително и на всички съставки, които могат да бъдат включени в храните за животни и член 20 от последния предвижда процедури за изтегляне от пазара на хранителни продукти, за които се смята, че не отговарят на изискванията за сигурността на храните за животни.

74. Италианското, нидерландското, датското, гръцкото и френското правителство, Парламентът, Съветът, а също така и Комисията, считат обратно на това, че изискването относно обявяването на процента на съставките, които влизат в един хранителен продукт не нарушава принципа на пропорционалност като се има предвид преследваната цел, а именно общественото здраве.

75. Парламентът се позовава също така на цел за прозрачността. Той твърди, че компетентните органи са изгубили от части своя авторитет заради кризата, свързана с ESB, и това нещо може да бъде компенсирано единствено с политика на прозрачност. Този елемент трябва да се вземе под внимание, за да се прецени пропорционалността на дадена мярка, чиято цел е просто да остави животновъдите да решат с какво да хранят животните си. Именно по тази причина не би било достатъчно производителите да съобщават точното съдържание на храните, които произвеждат единствено на компетентните санитарни органи.

#### Отговор на Съда

76. Така както е отбелязано в точки 59 и 60 от настоящото решение, задължението за отбелязване на процентите на съставките на една храна, представлява мярка способна да подобри постигането на целта, а именно защита здраве на човека и животните. Тя позволява да се идентифицират съставките на една съмнителна храна и в случай, че тя е заразена с нещо да не е необходимо изчакване на резултатите от лабораторните анализи, а веднага да бъде иззета от търговската мрежа.

77. Не е очевидно, че тази мярка е излишна като се има предвид изискването за отбелязване на номера на партидата на продукта, предвидено в член 1, параграф 3 от Директива 2002/2. В действителност това отбелязване позволява да се проследи произхода на комбинирани фуражи, но не директно този на нейните съставки. От друга страна, търсенето на произхода може да изисква известно време, докато една рискова ситуация от хранителна криза изисква бърза реакция.

78. По същия начин стои въпроса по отношение на другите посочени законодателни мерки от страна на ищците по главното производство. Последните се отнасят до съдържанието на продуктите (Директива 70/524 и Директива 1999/29) или процедурите относно сигурност на храните (Регламент № 178/2002), но никоя от тях не съдържа разпоредба, която да установява задължението да се посочват съставките върху един продукт. Тези законодателни мерки следователно не позволяват на компетентните власти или на ползвателя на продукта да разполагат с достатъчно данни, за да вземат на момента адекватни превантивни мерки в случай на хранителна криза.

79. Различните ищци по главното производство изтъкват, че отбелязването на точния процент на съставките на продукта не са гаранция, че съответните комбинирани фуражи са безопасни, нито че техните съставки не са заразени. Трябва въпреки това да се отбележи, че целта на това задължение за посочване на съставките не е да гарантира липсата на зараза, а в случай че някои от съставките са заразени позволява бърза идентификация на хранителните съставки на последния.

80. Въпреки това така както с основание отбелязва генералния адвокат в точки 115 - 119 от своето становище, не е видно, че задължението на производителя да съобщава на клиентите си по тяхна молба точното количествено съдържание на храните за животни, е необходимо за преследване на тази цел.

81. Освен отбелязването на данните, които са в рамките на приблизителното, а именно с допустимост от  $\pm 15\%$ , което трябва да бъде отбелязано на етикета на продукта съгласно член 1, параграф 4 от Директива 2002/2, производителят е задължен по искане на клиента да му съобщи писмено точния теглови процент на суровини, които съставят храната, съгласно член 1, параграф 1, буква б) от същата Директива.

82. Така както подчертават ищците по главното производство, задължението да се дават на клиентите точният състав на суровините, влезли в състава на един хранителен продукт, накърнява по драстичен начин икономическите интереси на производителите, след като последните са задължени да разкриват формулите на своите продукти и това води до риск тези продукти да бъдат използвани като модели евентуално и от самите клиенти и следователно упоменатите производители да не могат да извлекат печалба от инвестициите, които са направили в областта на изследването и иновациите.

83. Но, подобно задължение не би могло да бъде оправдано от целта за защита на здравето, която се преследва и очевидно отива отвъд това, което е необходимо за постигане на тази цел. Трябва да се отбележи, *inter alia*, че това задължение е независимо от всеки проблем на заразяване на храните и трябва да бъде удовлетворено единствено по молба на клиента. От друга страна, видно е от дадените обяснения и от приведените от Съда примери, че отбелязването на етикета на приблизителните проценти обикновено би могло да доведе до идентификация на хранителния продукт, който би могъл да бъде заразен, за да се прецени опасността с оглед на посоченото тегло и да се вземе решение за временното му изтегляне от пазара в очакване на резултати от лабораторните анализи и за да се установи произхода на продукта от страна на компетентните власти.

84. Накрая, независимо от установените процедури за контрол в рамките на Регламент № 178/2002, приет същият ден като Директива 2002/2, трябва да се отбележи, че член 1,

параграф 5 от Директива 2002/2 предвижда задължението производителите на комбинирани фуражи да дават на разположение на властите, натоварени с официалния контрол, по молба на последните всички възможни документи относно състава на храните, предназначени да бъдат пуснати в продажба и които позволяват да се провери верността на информацията, дадена на етикета.

85. Като се имат предвид тези фактори трябва да заяви, че член 1, параграф 1, буква б) от Директива 2002/2, която налага на производителите на комбинирани фуражи за животни да предоставят по молба на клиента точната съставка на дадена храна е невалидна в светлината на принципа за пропорционалност. За сметка на това прегледът на поставения въпрос не довежда до откриване на никакъв елемент, способен да накърни валидността на член 1, параграф 4 от упоменатата Директива в светлината на посочения по-горе принцип.

86. С въпроса, поставен в буква б) по дело С-453/03, третия въпрос по дело С-11/04 и първия въпрос в буква б) от дело С-194/04, преpraщащите юрисдикции също така питат Съда да се произнесе по валидността на разпоредбите на член 1, параграф 1, буква б) и член 1, параграф 4 от Директива 2002/2 с мотива, че последните нарушават основни права включително правото на собственост и правото на свободно упражняване на професия.

87. В това отношение, трябва да се припомни, че в следствие установената практика на Съда, правото на собственост е част също както и правото на свободно упражняване на икономическа дейност от общите принципи на правото на Общността. Тези принципи обаче не се явяват абсолютни прерогативи, а трябва да се разглеждат във връзка с тяхната функция в обществото. Следователно могат да бъдат направени ограничения относно правото на собственост също както и относно правото на свободно упражняване на икономическа дейност, при условие, че тези ограничения действително отговарят на целите от общ характер, преследвани от Общността и не съставляват по отношение на преследваната цел несъразмерна и нетърпима намеса, която би накърнила самата същност на така гарантираното право (на последно място, Решение Alliance for Natural Health и други, цитирано по-горе, точка 126).

88. Въпреки това, предвид отговора на въпроса относно принципа на пропорционалност не е необходимо да се разглежда дали оспорваната разпоредба накърнява правото на собственост на производителите на комбинирани фуражи или правото на свободно упражняване на професия.

*Относно липсата на приемане на позитивен списък*

89. С третия си въпрос по дело С-12/04, Consiglio di Stato пита дали Директива 2002/2 трябва да се тълкува в смисъл, че прилагането на последната и нейната ефикасност са подчинени на приемането на позитивен списък на описани суровини чрез техните специфични имена, така както е предвидено във второто съображение от упоменатата Директива.

Становища представени пред Съда

90. Ferrari Mangimi Srl и испанското правителство поддържат, че точно такъв е случаят. Те припомнят, че предишното законодателство задължава упоменаването на

суровините съгласно временен списък и в случай, че тя не е използвана алтернативното задължение да се декларират общите категории на суровините така както са отбелязани в приложението към Директива 91/357. Директива 2002/2 е отменила това законодателство и е предвидила от страна на Комисията, изготвянето на позитивен списък на суровините. След едно изследване тази институция въпреки това стига до заключението, че определянето на подобен списък в никакъв случай, не би било решаващо за гарантиране сигурността на храните за животни и не е представила никакво предложение с цел изготвянето на подобен списък. В доклада на Комисията е отбелязано, че е невъзможно да се включи позитивен списък на хиляди различни продукти, произвеждани в най-различни производствени единици с най-различни технологии, които могат да имат най-различни хранителни и технически характеристики. Припомнено е от друга страна в този доклад, че рискът за сигурността се състои не в самите суровини, а повече в тяхното неволно или умишлено заразяване.

91. Испанското правителство настоява върху задължението за юридическа сигурност, съгласно който съществува изискване законодателството на Общността да позволява на засегнатите от нея лица с точност да се запознаят с задълженията, които тя им вменява.

92. Гръцкото правителство констатира, че регистрирането върху единен списък на суровини, които биха могли да се използват не е хармонизирано в законодателството на Общността и уреждането на този въпрос следователно е от компетентността на националните законодателства. Това фактическо положение не би могло да се яви пречка за ефикасното прилагане на Директива 2002/2 в държавите-членки.

93. Парламентът, Съветът и Комисията, считат че не съществува никаква връзка между приемането на позитивен списък, предвиден в десетото съображение от Директива 2002/2, нещо което представлява само стремеж и този стремеж е независим и ангажира Комисията само политически и от друга страна, въвеждането в сила на разпоредбите относно етикетиранието. Следователно държавите-членки следва да прилагат тази Директива независимо от приемането на подобен списък като се ограничават да изискват използването на общите наименования на суровините.

Отговор на Съда

94. Трябва да се припомни, че десетото съображение от Директива 2002/2 предвижда, че на базата на изследване на осъществимостта и не по-късно от 31 декември 2002 г., Комисията следва да представи доклад на Парламента и Съвета, придружен от подобаващо предложение, което да бъде направено въз основа на заключенията от упоменатия доклад, за изработването на позитивен списък на суровините, които влизат в комбинираните фуражи за животни.

95. От редакцията на това съображение е видно, че той е само стремеж на законодателя на Общността да бъде направено предложение за позитивен списък на суровините. В действителност той предвижда само осъществяване на изследване за осъществимост, изготвянето на доклад и представянето на подходящо предложение, съпоставени в зависимост от заключенията от упоменатия доклад.

96. От друга страна, съдържанието на това съображение не се възпроизвежда в диспозитива от Директивата и прегледът на последната не предоставя по никакъв начин възможност да се приеме, че нейното въвеждане е поставено под условието да се

приеме упоменатият позитивен списък. По-специално от никъде не следва, че задължението за етикетирание е невъзможно да се спази при липсата на подобен списък.

97 Когато става дума за отмяна на Директива 91/357, не е видно, че това прави невъзможно въвеждането на Директива 2002/2, тъй като производителите биха могли при липсата на разпоредба от Общността, а дори и на национална разпоредба в тази област да използват обичайните специфични имена на суровините.

98. Следва, че Директива 2002/2 трябва да се тълкува в смисъл, че нейното прилагане не се подчинява на приемането на позитивен списък от суровини, изготвен на базата на техните специфични имена, посочени в десетото съображение от упоменатата Директива.

Относно правомощията на националните компетентни органи да спрат производството относно прилагането на мярка на Общността.

99. С втория си въпрос, *Rechtbank 's-Gravenhage* пита дали, когато условията на които е подчинена възможността за един национален съд от дадена държава-членка да спре производството по прилагането на мярка от институциите на Общността, която е обект на оспорване, са събрани и по-специално, когато въпросът за валидността на тази мярка е вече поставен пред Съда от съд на същата държава-членка, националните компетентни органи на другите държави-членки могат също така без съдебна намеса да спрат производството по прилагане на оспорваната мярка, докато Съдът не се произнесе по неговата валидност.

Становища, представени пред Съда

100. *Nevedí*, ищец по главното производство в дело C-194/04, поддържа, че препрещаният съд е отправил втория си въпрос до Съда поради това, че в качеството му на компетентен орган да издава разпоредби, приложими в областта на храненето на животни в Нидерландия, *Productschap* щял служебно да преустанови изпълнението, което означава - без съдебна намеса, на прилагането на правилата за деклариране, докато Съдът не се произнесе по дело C-453/03. Но заради отказа на съответния министър да прекрати прилаганите правила, така че *Nevedí* е бил принуден да започне съдебно производство и да поиска от *Rechtbank 's-Gravenhage* да отмени тези правила.

101. Тя напомня, че когато условията, които съгласно практиката на Съда, дават възможност за позоваване на разпоредби от директива пред националния съд, са изпълнени, всички власти включително и административните следва да прилагат сами упоменатите разпоредби (вж. решение от 22 юни 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88, *Recueil*, стр.1839, точки 31 и 32). Ако административните органи по същия начин, по който и съдебните органи, които следва да прилагат разпоредбите от директива, също трябва да бъдат овластени заради процесуална икономия да преустановят прилагането на оспорвана мярка от Общността при същите условия, при които това следва да направят съдебните органи.

102. Италианското, нидерландското и гръцкото правителство, а също така и Комисията напомнят практиката на Съда в областта на временните мерки, гаранциите за безпристрастност и независимост, предоставени от националния съд, необходимостта

от еднакво прилагане на правото на Общността и целите на преюдициалната процедура.

Отговор на Съда

103. Така както Съдът отбелязва в решението си от 21 февруари 1991 г., *Zuckerfabrik Süderdithmarschen и Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 и C-92/89, 1991 г., Recueil, стр. I-415, точка 18, по-надолу „Решение *Zuckerfabrik*”), възражението за преценка на валидността представлява подобно на иска за отмяна една от възможностите за контрол на законността на мерките на институциите на Общността. Но в рамките на производство по анулиране, член 242 ЕО дава възможност на ищеца да иска отсрочка от изпълнението на оспорваната мярка и на Съда компетентността да даде подобно прекратяване. Кохерентността на системата за временен съдебен контрол изисква следователно националният съд да може също така да разреши даването на отсрочка на изпълнение на даден национален административен акт, който се основава на разпоредба от Общността, чиято законност се оспорва (вж. също така решение от 9 ноември 1995 г., *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft и други* (I), C-465/93, 1995 г., Recueil, стр. I-3761, точка 22, и решение от 26 ноември 1996 г., *T. Port*, C-68/95, 1996 г., Recueil, стр. I-6065, точка 49; относно некомпетентността на Съда да налага временни мерки в рамките на преюдициална процедура, виж *Определение на председателя на Съда от 24 октомври 2001 г., Dory*, C-186/01 R, 2001 г., Recueil, стр. I-7823, точка 13).

104. Съдът въпреки това преценява, че еднаквото прилагане на правото на Общността, което е основно изискване за правния ред в Общността, изисква отсрочка при изпълнение на административни актове, които се основават на разпоредба на Общността, така както се подчинява на националните процедурни правила що се отнася, *inter alia*, до подаването и разглеждането на молбата, трябва да се подчинява във всичките държави-членки поне на условия за получаване, които да са еднакви и да бъдат определени като такива и да бъдат същите условия, които прилага Съдът (решение *Zuckerfabrik*, цитирано по-горе, точки 26 и 27).

105. Съдът отбелязва, че за да се провери дали условията относно спешността и рисковете от сериозна и непоправима щета са изпълнени, националният съд трябва да прегледа специфичните обстоятелства по всеки случай и да прецени данните, които му позволяват да установи дали незабавното изпълнение на акта относно, който се искат временни мерки би бил от такова естество, че да доведе ищеца до непоправими щети, които не биха могли да бъдат компенсирани по друг начин освен акт на Общността да бъде обявен за невалиден (решения цитирани по-горе *Zuckerfabrik*, точка 29, и *Решение Atlanta Fruchthandelsgesellschaft и други* (I), точка 41).

106. Доколкото съдът, който следва да прилага в рамките на своите компетенции разпоредбите на правото на Общността, следва от тук нататък да осигури пълното действие на правото на Общността, националният съд сезиран с молба за временни мерки, трябва да вземе под внимание накърняването, което мярката може да нанесе на установения правен ред от акт в цялата Общност. Той следва да вземе под внимание от една страна нарастващия ефект, който се увеличава ако много съдилища приемат също така подобни мерки със същите мотиви и от друга страна спецификата на положението на ищеца, която го ограничава от другите засегнати икономически оператори (*Решение по дело Atlanta Fruchthandelsgesellschaft и други* (I), цитирано по-горе, точка 44).

107. По-специално, когато приемането на въпросните мерки би могло да доведе до финансов риск за Общността, националният съд следва да наложи на ищеца достатъчни гаранции каквито са плащане на депозит или други залози (цитирани по-горе Решения по дела *Zuckerfabrik*, точка 32, и *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* и други (I), точка 45).

108. Трябва в това отношение да се отбележи, че националните административни органи, такива каквито са по дело С-194/04, не са в състояние да приемат временни мерки като се съобразяват с условията за предоставяне на такива мерки, както определя Съдът.

109. В този контекст, трябва също така да се отбележи, че самият статут на тези органи в общи линии не е способен да гарантира същата степен на независимост и безпристрастност, каквато имат националните съдилища. Също не е сигурно, че тези органи биха приложили спецификата на съдебния спор, който позволява да се чуят аргументите на различните страни преди да се сложат на кантара интересите, които са налице за приемането на дадено решение.

110. Що се отнася до аргумента съгласно, който съображенията, свързани с цената, могат да оправдаят необходимостта от признаване компетентността на националните органи, трябва да се подчертае, че националните съдилища могат в общи линии да приемат решения в много кратки срокове. При всички случаи аргументът, свързан с бавността или цената, не би могъл да бъде определящ с оглед гаранциите, давани от системите за съдебен контрол, установени от правния ред на съответните държави-членки.

111. Трябва следователно да се отговори на зададения въпрос, че когато съдът в дадена държава-членка сметне, че са налице условия, при които той може да преустанови прилагането на даден акт на Общността, по-специално когато въпросът за валидността на упоменатия акт е вече представен пред Съда, националните компетентни административни органи в съответните държави-членки не могат да спрат прилагането на този акт, докато Съдът заседава относно неговата валидност. Единствено националният съд е овластен да проверява като вземе предвид конкретните обстоятелства, по-специално делата заведени пред него, дали условията за приемане на временни мерки са налице.

### **По съдебните разноси**

112. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (разширен състав) реши:

**1. Разглеждането на поставения въпрос, буква а) от дело С-453/03, на първия въпрос от дело С-11/04 и дело С-12/04, а също така на първия въпрос, буква а) от дело С-194/04 не показва никакъв елемент, който да позволи да се стигне до заключението, че член 1, параграф 1, буква б) и член 1, параграф 4 от Директива 2002/2/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 28 януари 2002 г за изменение**

на Директива 79/373/ЕИО на Съвета относно обращението на комбинирани фуражи и за отмяна на Директива 91/357/ЕИО на Комисията, не е правилно приет на основата на член 152, параграф 4, буква б) ЕО.

2. Разглеждането на четвъртия въпрос от дело С-12/04 не показва никакъв елемент, способен да накърни валидността на член 1, параграф 1, буква б) и член 1, параграф 4 от Директива 2002/2 в светлината на принципа на равно третиране и недискриминация.

3 Член 1, параграф 1, буква б) от Директива 2002/2, който налага на производителите на комбинирани фуражи за животни да предоставят по молба на клиента точните съставки на даден фураж, е невалиден в светлината на принципа за пропорционалност. За сметка на това разглеждането на въпроса, зададен в буква в) от дело С-453/03, на втория въпрос във всяко едно от делата С-11/04 и С-12/04, а също така и на първия въпрос, буква с) от дело С-194/04 не води до откриване на никакъв елемент, който накърни валидността на член 1, параграф 4 от Директива 2002/2 с оглед на упоменатия принцип.

4. Директива 2002/2 трябва да се тълкува в смисъл, че нейното прилагане не е подчинено на приемането на позитивен списък от суровини, обозначени с техните специфични имена, посочен в десетото съображение от тази директива.

5. Дори когато съдът в дадена държава-членка преценява, че са налице условия, при които той може да спре прилагането на мярка на Общността, по-специално когато въпросът за валидността на тази мярка е отправен до Съда, компетентните национални административни органи на другите държави-членки не могат да спират изпълнението на тази мярка, докато Съдът заседава относно валидността и. В действителност единствено националният съд може да определи като вземе предвид всички специфични обстоятелства в случая, който му е представен, дали условията за приемане на временни мерки са налице.

Подписи