

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

23 февруари 1988 година*

„Вещества с хормонално действие – Иск за отмяна – Правна основа – Задължение за мотивиране – Нередности в законодателната процедура”

По дело 68/86

Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-н Н. R. L. Purse, от Treasury Solicitor's Department, в качеството на представител, и от г-н Richard Plender, barrister, със съдебен адрес в Люксембург, в посолството на Обединеното кралство, 28, Boulevard Royal,

ищец,

подпомаган от

Кралство Дания, за което се явява г-н Laurids Mikaelson, правен съветник на датското правителство, със съдебен адрес в Люксембург, в посолството на Дания, 11b, Boulevard Joseph-II,

встъпила страна,

срещу

Съвета на Европейските общности, за който се явява г-н Antonio Sacchetti, директор на правната служба, подпомаган от г-жа Моуга Sims, администратор в същата служба, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на Jörg Käser, директор на правната служба на Европейската инвестиционна банка, 100, Boulevard Konrad-Adenauer,

ответник,

подпомаган от

Комисията на Европейските общности, за която се явява г-н D. Grant Lawrence, член на нейната правна служба и г-н Dierk Booss, правен съветник, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на г-н Georges Kremlis, член на нейната правна служба, сграда Jean Monnet, Kirchberg,

встъпила страна,

с предмет отмяната на Директива 85/649 на Съвета от 31 декември 1985 г. за забрана на използването в животновъдството на някои вещества с хормонално действие (ОВ L 382, стр. 228),

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. Bosco, председател на състав, изпълняващ длъжността председател, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател на състав, г-н T. Коорманс, г-н U. Everling, г-н K. Bahlmann, г-н Y. Galmot, г-н C. Kakouris, г-н R. Joliet и г-н T. F. O'Higgins, съдии,

* Език на производството: английски.

генерален адвокат: г-н С. О. Lenz,

секретар: г-жа В. Pastor, администратор,

предвид доклада за съдебното заседание и вследствие устната фаза на производството от 24 юни 1987 г., на което за ищеца се явява Sir Patrick Mayhew, QC, и г-н Richard Plender, barrister,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 октомври 1987 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, заведена в секретариата на Съда на 10 март 1986 г. Обединеното кралство е завело на базата на член 173, алинея 1 от Договора за ЕИО, иск за отмяна на Директива 85/649 на Съвета от 31 декември 1985 г. за забрана на използването в животновъдството на някои вещества с хормонално действие (OБ L 382, стр. 228).

2. Доводите на ищеца в подкрепа на иска му се отнася до недостатъчната правна основа, липсата на мотивиране, нарушаването на принципа на оправдани правни очаквания, нарушаването на Процедурния правилник на Съвета, липсата на консултиране с Европейския парламент и с Икономическия и социален комитет и необосноваността на Директивата по същество.

3. По отношение на фактите по делото, хода на производството и аргументацията на страните, се прави позоваване на доклада за съдебното заседание. Тези елементи от делото са упоменати по-нататък само доколкото са необходими за изготвяне на мотивите на Съда.

Относно правната основа

4. Ищецът, подкрепян в основната си теза от датското правителство, изтъква, че атакуваната директива, която е била приета с квалифицирано мнозинство на основание член 43 от Договора, е трябвало да се основава не само върху този член, но също така и върху член 100, който изисква единодушието на Съвета. Той счита, че тази двойна правна основа се налага, тъй като спорната директива е имала за цел освен регулиране в сферата на земеделската политика, а и да осигури между другото доближаването на законовите и административни разпоредби на държавите-членки, с цел да опази интересите и здравето на потребителите. Такава цел не се покрива от член 43 от Договора, но произхожда от член 100. По-нататъшната практика на Съвета потвърждава необходимостта от такава двойна правна основа.

5. Съветът, ответник, и Комисията, встъпила страна, не оспорват факта, че спорната директива съдържа част, отнасяща се до хармонизация на националните законодателства, с цел защита на потребителите и общественото здраве, но те считат, че въпреки това тя не излиза извън приложното поле на Общата селскостопанска политика и следователно се покрива от член 43 от Договора.

6. Трябва да отбележим първо, че в случая несъгласието относно правната основа нямат само формален обseg, след като членове 43 и 100 от Договора съдържат различни правила на осъществяване волята на Съвета. Изборът на правна основа следователно би могъл да има последици върху определяне на съдържанието на атакуваната директива.

7. Следователно с цел да оценим правилността на довода изведен от недостатъчността на правната основа, трябва да разгледаме обстоятелството дали Съветът е бил компетентен, за да приеме спорната директива единствено на базата на член 43 от Договора.

8. За тази цел трябва да се прецени първо, че материалното приложно поле на членове 39 - 46 от Договора се простира, по силата на член 38, до продуктите, изброени в списъка, който е предмет на приложение II към Договора.

9. Трябва да се припомни по-нататък, че член 43 от Договора, следва да се тълкува по смисъла на член 39, който изброява целите на Общата селскостопанска политика и на член 40, който регулира нейното влизане в действие, като предвижда между другото, че с цел да се постигнат целите в член 39, трябва да се създаде обща организация на земеделските пазари и тази организация може да съдържа всякакви необходими мерки за постигане на посочените по-горе цели (Решение от 21 февруари 1979 г. по дело *Stoelting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 138/78, *Recueil*, стр. 713).

10. Целите на селскостопанската политика, изброени в член 39 от Договора, целят именно увеличаването на производителността и развитието на техническия прогрес, като осигуряват рационалното развитие на земеделската продукция, а също така оптималното използване на производствените фактори. Между другото член 39, параграф 2, букви б) и в), предписва да се вземе предвид, при изготвянето на Общата земеделска политика, необходимостта да се осъществява постепенно уеднаквяване, тъй като земеделието представлява сектор, тясно свързан с цялата икономика. Оттук следва, че целите на земеделска политика трябва да се планират по начин, по който да позволят на институциите на Общността да изпълняват своите задължения, като имат предвид развитието, осъществено в областта на земеделието, както и в цялостната икономика.

11. Мерките, предприети на основание на член 43 от Договора с цел достигане на целите в рамките на обща организация на пазарите, на основание член 40, алинея 2 от Договора, могат да съдържат регламентиране на реда и условията на производство, на качеството и на пускането на пазара на земеделски продукти. Общите организации на пазара съдържат много правила в тази насока.

12. Преследването на целите на Общата селскостопанска политика, включително в рамките на общите организации на пазари не може да игнорира изисквания от общ интерес, каквито са защитата на потребителите, на здравето и живота на хората и животните, изисквания, с които институциите на Общността трябва да се съобразяват, когато упражняват техните правомощия.

13. Накрая трябва да отбележим, че според член 42 от Договора правилата за конкуренция не се прилагат спрямо земеделската продукция и търговията с земеделски продукти в степен, определена от Съвета в рамките на разпоредбите, приети на основание член 43 от Договора. Като приема тези разпоредби, Съветът трябва също така да вземе предвид изискванията на политиката на конкуренция.

14. От цялата съвкупност разпоредби, анализирани по-горе е видно, че член 43 от Договора представлява правна основа, пригодена за цялата регламентация относно производството и пускането в продажба на земеделските продукти, изброени в приложение II към Договора, който способства за осъществяването на една или на няколко от целите на Общата земеделска политика, изброени в член 39 от Договора. Подобно регламентиране може да съдържа хармонизация на националните разпоредби в тази област, без да бъде необходимо да се прибягва до член 100 от Договора.

15. Така както Съдът припомни по-специално в Решения от 29 ноември 1978 г. (по дело Pigs Marketing Board/Redmond, 83/78, Recueil, стр. 2347) и от 26 юни 1979 г. (по дело Pigs and Bacon Commission/Mccarpen, 177/78, Recueil, стр. 2161), член 38, параграф 2 от Договора, осигурява приоритет на специфичните разпоредби в областта на земеделието по отношение на общите разпоредби за установяване на общия пазар.

16. Следователно дори ако въпросното законодателство е насочено едновременно към целите на земеделската политика и други цели, които при отсъствието на специфични разпоредби се следват на основание член 100 от Договора, то не би могло, въз основа на тази разпоредба, като цяло да се приемат директиви за сближаването на законодателствата на държавите-членки, за да се намали приложното поле на член 43 от Договора.

17. На базата на тези заключения, изложени по-горе трябва да се разгледа дали спорната директива се отнася или не до приложното поле на член 43 от Договора, характеризирани по този начин.

18. В това отношение трябва да се констатира първо, че общите организации на пазарите в сектора на говеждото и телешкото месо (Регламент № 805/68 на Съвета от 27 юни 1968 г., ОВ L 148, стр. 24), на свинското месо (Регламент № 2759/75 на Съвета от 29 октомври 1975 г., ОВ L 282, стр. 1) и на овчето и козето месо (Регламент № 1837/80 на Съвета от 27 юни 1980 г., ОВ L 183, стр. 1), и че член 2 от всеки от тези регламенти предвижда приемането на мерки на Общността, които да целят създаването на по-добра организацията на производството, на преработката на пускането в продажба и на подобряването на качеството на посочените продукти.

19. Спорната директива съдържа по същество, от една страна, правила относно даването на някои вещества с хормонално действие на селскостопански животни, чието месо е обхванато от посочените по-горе общи организации на пазарите, и от друга страна, правила относно необходимите мерки за контрол. Тези мерки между другото се отнасят по-точно до търговията, между държавите-членки, с живи животни и с месо, а също така до вноса на тези продукти в Общността.

20. От съображенията на Директивата е видно, че последната цели опазване на здравето на човека и интересите на потребителите с цел да премахне „нарушаване на условията на конкуренция” и да улесни „реализацията на въпросните продукти”.

21. Предвид съдържанието и целите на Директивата, трябва да се констатира, че като регулира условията за производство и за пускане в продажба на месо с перспективата да подобри качеството му, тя влиза в рамките на мерките, предвидени от общите организации на пазарите на месо, посочени по-горе и способства по този начин за осъществяване на целите на Общата селскостопанска политика, определени в член 39 от Договора.

22. От всичко по-горе следва, че спорната директива се отнася до сферата на Общата селскостопанска политика, и че Съветът е бил компетентен да я приеме въз основа единствено на член 43 от Договора.

23. Тази констатация не би могла да бъде накърнена от факта, приведен от ищеца, че Съветът се е отклонил от своята практика, която се състои в основаване на актовете в посочената област на членове 43 и 100 от Договора.

24. В това отношение трябва да се припомни, че така както Съдът вече е отсъдил в своето Решение от 26 март 1987 г. (Комисия/Съвет, 45/86, Recueil, стр. 1493), че в рамките на системата от компетенции на Общността, изборът на правна основа за един акт, трябва да се основава на обективни елементи, способни да бъдат контролирани по съдебен ред. Една обикновена практика на Съвета не е в състояние да дерогира от правилата на Договора. Следователно една такава практика не би могла да създаде прецедент, обвързващ институциите на Общността по отношение на правилната правна основа.

25. Първото правно основание на ищеца трябва следователно да бъде отхвърлено.

Относно мотивирането

26. Ищецът твърди, че спорната директива е не е достатъчно мотивирана.

27. Първото оплакване на ищеца относно конкретната мотивация е липсата на отбелязване на истинската цел на Директивата, а именно сближаване на националните разпоредби в интерес на потребителите особено за защита на тяхното здраве.

28. В това отношение трябва да се припомни, от една страна, че както е видно от съображенията по-горе по отношение на правната основа, че встъпителните съображения от Директивата излагат доста ясно преследваните цели, и от друга страна, че здравето на човека и защитата на интересите на потребителите са изрично посочени, съответно в първото и във второто съображение. Това оплакване следователно трябва да бъде отхвърлено.

29. Второто оплакване, което ищецът изтъква относно конкретната мотивация е липсата на позоваване на Директива 81/602 на Съвета от 31 юли 1981 г. относно забраната на някои вещества с хормонално действие и на вещества с тиреостатично действие (ОВ L 222, стр. 32), към който спорната директива е била допълнителна. В

действителност член 8 от Директива 81/602 предвижда Комисията да предложи на Съвета доклад относно придобития опит и научното развитие, съчетано в случая с предложения, които да вземат предвид това развитие.

30. Това оплакване, не би могло да бъде взето предвид. Всъщност, ако се приеме, че Директива 81/602 не е била посочена в съображенията от спорната директива, членове 1, 2, 5, 6 и 7 от последната, се позовават достатъчно ясно на нея. Връзката между двете директиви следователно е напълно ясна от текста на спорната директива.

31. Третото оплакване на ищеца по отношение на мотивацията се отнася до това, че Директивата не установява предложението на Комисията.

32. В това отношение, следва да се констатира действително, че въпросната директива не съдържа конкретна препратка, която да позволява да се установи предложението на Комисията. Този пропуск обаче не би могъл да се счита за съществени процесуални нарушения, след като е ясно, че Директивата е била приета по предложение на Комисията.

33. Следователно това оплакване относно липсата на установяване на предложението на Комисията трябва да бъде отхвърлено.

34. Накрая четвъртото оплакване на ищеца относно мотивацията изхожда от това, че спорната директива не показва, че е била приета след представяне на научен доклад, предвиден от член 8 от Директива 81/602, и не е предлага никакво основание, за да не се вземат предвид заключенията на този доклад, който Съветът е бил длъжен да разгледа, за да провери дали предлаганото законодателство не е било явно неадекватно по отношение на собствените си цели.

35. В това отношение трябва да се констатира, че, както Съветът правилно е отбелязал, член 8 от Директива 81/602 е наложил задължение единствено на Комисията, която би трябвало да подготви доклада и евентуално да се съобрази с него в своите предложения. Следователно, Съветът не е бил длъжен да се позовава на тези предходни обстоятелства. Това оплакване следователно трябва да се отхвърли.

36. От всичко казано по-горе следва, че Директивата е достатъчно мотивирана. Следователно второто правно основание трябва да бъде отхвърлено.

Относно принципа на оправдани правни очаквания

37. Ищецът счита, че е в противоречие с принципа на оправдани правни очаквания да се приема спорната директива с мнозинство, докато член 5 от Директива 81/602 (посочена по-горе), както и член 14 от Директива 85/358 на Съвета от 16 юли 1985 г. за допълване на Директива 81/602 (ОВ L 191, стр. 46), предвиждат единодушно решение на Съвета относно даването на животните на петте хормона, посочени от спорната директива. Съответно, Съветът е поел задължение да вземе решение с единодушие.

38. В това отношение трябва да се отбележи, че правилата относно начина, по който институциите на Общността вземат решенията си, са установени в Договора и не са на разположение нито на държавите-членки нито на самите институции.

39. Следователно това правно основание трябва да се отхвърли.

Относно нарушаването на Процедурния правилник на Съвета

40. Ищецът счита, че приложението на писмената фаза на производството за приемане на атакуваната директива, след като две държави-членки са се противопоставили на това, представлява нарушение на основните процедурни изисквания и следователно на член 6, параграф 1 от Процедурния правилник на Съвета (ОВ 1979, L 268, стр. 1) изискващ съгласието на всички членове, за да се прибегне до подобна процедура.

41. С цел да се разгледа дали това основание е обосновано, трябва да се припомнят основните елементи от възникването на Директивата.

42. През м. ноември 1985 г., Комисията е предоставила на Съвета изменение на своето предишно предложение, предвиждащо – както приетата директива, която е предмет на иска – забраната на естествените хормони с изключение на терапевтични цели и абсолютната забрана на синтетични хормони. Съветът е обсъдил този проект на 19 ноември 1985 г.

43. Друго изменено предложение, представено на 18 декември 1985 г., е разгледано от Съвета на 19 декември, единствено на базата на текст на френски език. По време на тази сесия, Комисията е предложила последните си изменения. Съветът е решил, въпреки че Обединеното кралство и Дания са гласували негативно, да приеме Директивата посредством писмена процедура преди 31 декември 1985 г.

44. На 23 декември 1985 г., Генералният секретар на Съвета е изпратил на министъра на земеделието на Обединеното кралство телекс, за да го поиска гласа на Обединеното кралство по спорната директива, съгласно писмената процедура преди 30 декември 1985 г., в 16.00 часа. С писмо от 31 декември 1985 г. Обединеното кралство припомни, че се противопоставя, както на използването на писмена процедура, така и на самата директива.

45. На същата дата, 31 декември 1985 г., спорната директива е била нотифицирана до Обединеното кралство като приета посредством писмена процедура.

46. Предвид описаните по-горе обстоятелства трябва да се припомни първо, че член 6, параграф 1 от Процедурния правилник на Съвета предвижда:

„Обсъжданията на Съвета относно някое спешно дело могат да бъдат приети чрез писмен вот, когато, за това дело, всички членове на Съвета приемат подобна процедура.”

47. Текстът на тази разпоредба е ясен в смисъл, че прибегването до писмена процедура изисква първо съгласието на всички членове на Съвета. Такова изискване

за единодушие е независимо от въпроса дали въпросният акт трябва да бъде приет с единодушие или с мнозинство съгласно Договора.

48. Следователно Съветът трябва да спазва процедурното правило, което сам той е определил в член 6, параграф 1 от своя Процедурен правилник. Той не би могъл да се отклони от него, дори с едно по-голямо мнозинство от това, което е определено за приемането или изменението на Процедурния правилник, освен ако той формално изменя този правилник, което представлява мярка, приета по силата на член 5 от Договора за създаване на Единен съвет и Единна комисия.

49. Оттук следва, че неспазването на член 6, параграф 1 от Процедурния правилник на Съвета, трябва да се счита за съществени процесуални нарушения по смисъла на член 173, алинея 1 от Договора, и следователно искът е основателен по това правно основание. Оттук следва, че трябва да се анулира Директива 85/649 на Съвета от 31 декември 1985 г. за забрана на използването в животновъдството на някои вещества с хормонално действие (ОВ L 382, стр. 228), без да бъде необходимо да се разглеждат другите основания, изтъкнати от ищеца.

По съдебните разноски

50. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. Въпреки това, според параграф 3, алинея 1 от същия член, Съдът може да компенсира съдебните разноски изцяло или частично на страните, които са загубили съответно по едно или няколко от предявените основания, или поради изключителни обстоятелства.

51. В случая, ако ищецът е спечелил по своето основание, основаващо се на съществени процесуални нарушения, той е загубил по други, по-точно по този относно основния институционален проблем на настоящото дело, а именно изборът на правна основа на атакуваната директива.

52. При тези условия, следва всяка страна, включително на встъпилите страни, да заплатят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Отменя Директива 85/649 на Съвета от 31 декември 1985 г. за забрана на използването в животновъдството на някои вещества с хормонално действие (ОВ L 382, стр. 228).

2. Всяка от страните, включително и встъпилите страни, ще заплати собствените си съдебни разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 23 февруари 1988 година.

Подписи