

Cauza 68/86

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord

împotriva

Consiliului Comunităților Europene

„Substanțe cu efect hormonal — Acțiune în anulare — Bază juridică — Obligația de motivare
— Nereguli de procedură legislativă”

HOTĂRÂREA CURȚII
23 februarie 1988*

În cauza 68/86,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de către H. R. L. Puse de la Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent și de către Richard Plender, Barrister, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Regatului Unit, 28, boulevard Royal,

reclamant,

susținut de

Regatul Danemarcei, reprezentat de către Laurids Mikaelsen, consilier juridic al guvernului danez, cu domiciliul ales în Luxemburg, la Ambasada Danemarcei, 11b, boulevard Joseph-II,

intervenient,

împotriva

Consiliului Comunităților Europene, reprezentat de către Antonio Sacchetti, director al Serviciului Juridic, asistat de către Moyra Sims, administrator al aceluiași serviciu, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Jörg Käser, director al Serviciului Juridic al Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

pârât,

susținut de

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de D. Grant Lawrence, membru al Serviciului său Juridic și Dierk Booss, consilier juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Georgios Kremis, membru al Serviciului său Juridic, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

intervenient,

*Limba de procedură: engleza.

având ca obiect anularea Directivei 85/649 a Consiliului din 31 decembrie 1985 de interzicere a utilizării unor anumite substanțe cu efect hormonal în creșterea animalelor de fermă (JO 1985 L 382, p. 228),

CURTEA,

compusă din G. Bosco, președinte de cameră, în calitate de președinte, G. C. Rodríguez Iglesias, președinte de cameră, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet și T. F. O'Higgins, judecători,

avocat general: C. O. Lenz,
grefier: B. Pastor, administrator,

având în vedere raportul pentru ședință și în urma procedurii orale din 24 iunie 1987, la care reclamantul era reprezentat de către Sir Patrick Mayhew, QC și Richard Plender, Barrister,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 14 octombrie 1987,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 10 martie 1986, Regatul Unit a introdus, în temeiul articolul 173 alineatul (1) din Tratatul CEE, o acțiune care urmărește anularea Directivei 85/649 a Consiliului din 31 decembrie 1985 de interzicere a utilizării unor anumite substanțe cu efect hormonal în creșterea animalelor de fermă (JO 1985 L 382, p. 228).

2 Motivele invocate de către reclamant în sprijinul acțiunii sale privesc insuficiența bazei juridice, lipsa motivării, încălcarea principiului încrederii legitime, încălcarea Regulamentului de procedură al Consiliului, lipsa consultării Parlamentului European și a Comitetului Economic și Social și nejustificarea directivei cu privire la fond.

3 În ceea ce privește faptele cauzei, derularea procedurii și argumentația părților, se face trimitere la raportul pentru ședință. Aceste elemente din dosar nu sunt reluate în continuare decât în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

Cu privire la baza juridică

4 Reclamantul, susținut în principal de către guvernul danez, susține că directiva contestată, care a fost adoptată cu majoritate calificată pe baza articolului 43 din tratat, ar fi trebuit să fie întemeiată nu doar pe acest articol, ci și pe articolul 100, care solicită unanimitatea Consiliului. Acesta consideră că această dublă bază juridică se impunea, dat fiind că directiva în litigiu avea ca scop, pe lângă obiectivele de politică agricolă, să asigure, printre altele, apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, în vederea protejării intereselor și a sănătății consumatorilor. Un asemenea obiectiv nu ar fi reglementat de articolul 43 din tratat, însă ar reieși din articolul 100. Practica anterioară a Consiliului ar confirma necesitatea acestei duble baze juridice.

5 Consiliul, pârât, și Comisia, intervenient, nu contestă faptul că directiva în litigiu prezintă o componentă de armonizare a legislațiilor naționale în vederea protecției consumatorilor și a sănătății publice, însă aceștia consideră că ea nu se sustrage, cu toate acestea, domeniului politicii agricole comune și că este, prin urmare, reglementată prin articolul 43 din tratat.

6 Este necesar să se observe, mai întâi, că, în speță, controversa privind baza juridică corectă nu este doar pur formală, dat fiind că articolele 43 și 100 din tratat prevăd norme diferite pentru formarea voinței Consiliului. Alegerea bazei juridice putea, prin urmare, să aibă consecințe asupra determinării conținutului directivei contestate.

7 Prin urmare, în vederea aprecierii temeiniciei motivului bazat pe insuficiența bazei juridice, este necesar să se examineze dacă Consiliul avea competența de a adopta directiva în litigiu doar în baza articolului 43 din tratat.

8 În acest sens, este necesar să se sublinieze, mai întâi, că domeniul de aplicare material al articolelor 39-46 din tratat cuprinde, în temeiul articolului 38, și produsele care sunt enumerate în lista care face obiectul anexei II la tratat.

9 Este necesar să se amintească, în continuare, că articolul 43 din tratat trebuie să fie interpretat în lumina articolului 39, care enunță ca obiectivele politicii agricole comune și a articolului 40, care reglementează punerea sa în aplicare, prevăzând, în special, că, în vederea atingerii obiectivelor prevăzute la articolul 39, se va stabili o organizare comună a pieței agricole și că această organizare poate presupune toate măsurile necesare pentru a atinge obiectivele menționate anterior (hotărârea din 21 februarie 1979, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, cauza 138/78, Rec. p. 713).

10 Obiectivele politicii agricole enunțate la articolul 39 din tratat vizează, în special, creșterea productivității agriculturii prin promovarea progresului tehnic, prin asigurarea dezvoltării raționale a producției agricole, precum și prin utilizarea optimă a factorilor de producție. În plus, articolul 39 alineatul (2) literele (b) și (c) prevede să se ia în considerare, în elaborarea politicii agricole comune, necesitatea de a opera treptat modificările necesare, precum și faptul că agricultura este un sector strâns legat de ansamblul economiei. Rezultă din aceasta că obiectivele politicii agricole comune trebuie concepute, astfel încât să permită instituțiilor comunitare să se achite de propriile responsabilități având în vedere evoluțiile survenite în domeniul agriculturii și în economie în ansamblu.

11 Măsurile adoptate pe baza articolului 43 din tratat în vederea atingerii acestor obiective în cadrul unei organizări comune a piețelor în temeiul articolului 40 alineatul (2) din tratat pot include reglementarea condițiilor și a modalităților producției, a calității și a comercializării produselor agricole. Organizarea comună a pieței conține numeroase norme în această privință.

12 Urmărirea obiectivelor politicii agricole comune, în special în cadrul organizării comune a pieței, nu poate face abstracție de cerințele de interes general, precum protecția consumatorilor sau a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor, cerințe de care instituțiile comunitare trebuie să țină seama în cadrul exercitării atribuțiilor lor.

13 În cele din urmă, este necesar să se sublinieze că, în conformitate cu articolul 42 din tratat, normele privind concurența se aplică producției și comercializării produselor agricole numai în măsura stabilită de Consiliu în cadrul dispozițiilor și în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 43 din tratat. Prin adoptarea acestor dispoziții, Consiliul trebuie, prin urmare, să ia în considerare, de asemenea, cerințele politicii în domeniul concurenței.

14 Din ansamblul dispozițiilor analizate anterior rezultă că articolul 43 din tratat constituie baza juridică adecvată pentru orice reglementare privind producția și comercializarea produselor agricole enumerate în Anexa II la tratat, care contribuie la realizarea unuia sau mai

multor obiective ale politicii agricole comune enunțate la articolul 39 din tratat. Astfel de reglementări pot cuprinde armonizarea dispozițiilor naționale în acest domeniu, fără să fie necesar să se recurgă la articolul 100 din tratat.

15 Astfel cum a reamintit Curtea, în special în hotărârile din 29 noiembrie 1978 (Pigs Marketing Board/Redmond, cauza 83/78, Rec. p. 2347) și din 26 iunie 1979 (Pigs and Bacon Commission/McCarren, cauza 177/78, Rec. p. 2161), articolul 38 alineatul (2) din tratat asigură prioritatea dispozițiilor specifice domeniului agricol în raport cu dispozițiile generale privind instituirea pieței comune.

16 Prin urmare, chiar dacă reglementările în cauză vizează, în același timp, obiective de politică agricolă și alte obiective care, în absența unor dispoziții specifice, sunt urmărite pe baza articolului 100 din tratat, nu se poate folosi drept argument această dispoziție, care permite, într-o manieră generală, adoptarea directivelor pentru apropierea legislativă a statelor membre pentru a restrânge domeniul de aplicare al articolului 43 din tratat.

17 Pe baza acestor considerații, este necesar să se examineze dacă directiva în litigiu aparține sau nu domeniului de aplicare al articolului 43 din tratat astfel caracterizat.

18 În această privință, este necesar să se constate, mai întâi, că organizarea comună a pieței există în sectoarele cărnii de vită și mânzat (Regulamentul nr. 805/68 al Consiliului din 27 iunie 1968, JO L 148, p. 24), al cărnii de porc (Regulamentul nr. 2759/75 al Consiliului din 29 octombrie 1975, JO L 282, p. 1) și al cărnii de oaie și de capră (Regulamentul nr. 1837/80 al Consiliului din 27 iunie 1980, JO L 183, p. 1) și că articolul 2 din fiecare dintre aceste regulamente prevede adoptarea de măsuri comunitare care urmăresc să promoveze o mai bună organizare a producției, a prelucrării și a comercializării și să amelioreze calitatea.

19 Directiva în litigiu conține, în esență, pe de o parte, norme privind administrarea la animalele de fermă, a căror carne este vizată de către organizarea comună a pieței menționată anterior, a unor substanțe cu efect hormonal și, pe de altă parte, norme privind măsurile necesare de control. Aceste măsuri privesc, în special, schimburile, între statele membre, de animale vii și carne, precum și importurile acestor produse în Comunitate.

20 Rezultă din considerentele directivei că aceasta vizează protecția sănătății oamenilor și interesele consumatorilor pentru a elimina „denaturarea condițiilor de concurență” și pentru a facilita „comercializarea produselor în cauză”.

21 Având în vedere conținutul și obiectivele directivei, este necesar să se constate că, prin stabilirea condițiilor de producție și de comercializare a cărnii în vederea ameliorării calității acesteia, ea intră astfel în cadrul măsurilor prevăzute de organizarea comună a pieței de carne menționată anterior și contribuie astfel la realizarea obiectivelor de politică agricolă comună enunțate la articolul 39 din tratat.

22 Din cele menționate anterior rezultă că directiva în litigiu intră în domeniul politicii agricole comune și că era de competența Consiliului să o adopte numai pe baza articolului 43 din tratat.

23 Această constatare nu putea fi afectată de faptul invocat de către reclamant, conform căruia Consiliul s-a îndepărtat de practica sa care consta în bazarea unor acte din domeniul în cauză pe articolele 43 și 100 din tratat.

24 În această privință, este necesar să se amintească că, astfel cum a hotărât deja Curtea în hotărârea sa din 26 martie 1987 (Comisia/Consiliul, cauza 45/86, Rec. p. 1493), în cadrul sistemului de competențe comunitare, alegerea bazei juridice a unui act trebuie să se întemeieze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional. O simplă practică a Consiliului nu poate constitui o derogare de la normele tratatului. O asemenea practică nu poate, prin urmare, să creeze un precedent care să lege instituțiile comunitare în ceea ce privește baza juridică corectă.

25 Prin urmare, primul motiv al reclamantului trebuie să fie respins.

Cu privire la motivare

26 Reclamantul pretinde că directiva în litigiu este insuficient motivată.

27 Primul motiv al reclamantului privitor la motivare se referă la lipsa de a menționa adevăratul obiectiv al directivei, și anume apropierea dispozițiilor naționale în interesul consumatorilor, în special pentru a proteja sănătatea acestora.

28 În această privință, este necesar să se sublinieze, pe de o parte, că reiese din considerațiile elaborate mai sus în ceea ce privește baza juridică, cum că aceste considerente ale directivei enunță cu suficientă claritate obiectivele urmărite și, pe de altă parte, că sănătatea oamenilor și protejarea intereselor consumatorilor sunt în mod expres vizate în primul și respectiv al doilea considerent. Prin urmare, acest motiv trebuie respins.

29 Cel de-al doilea motiv al reclamantului privitor la motivare se referă la absența trimiterii la Directiva 81/602 a Consiliului din 31 iulie 1981 privind interzicerea unor anumite substanțe cu efect hormonal și a unor substanțe cu efect tireostatic (JO L 222, p. 32), la care directiva în litigiu este complementară. Articolul 8 din Directiva 81/602 prevede că un raport privind experiența dobândită și evoluția științifică va fi înaintat de către Comisie Consiliului, care va fi însoțit, după caz, de propuneri care țin seama de această evoluție.

30 Acest motiv nu poate fi reținut. În cazul în care este adevărat că Directiva 81/602 nu este menționată în considerentele directivei în litigiu, articolele 1, 2, 5, 6 și 7 ale acesteia fac totuși trimitere în mod expres la aceasta. Legătura dintre cele două directive reiese, prin urmare, într-o manieră suficient de clară din textul directivei în litigiu.

31 Cel de-al treilea motiv al reclamantului privitor la motivare se referă la lipsa de identificare a propunerii Comisiei.

32 În această privință, este necesar să se constate că directiva în cauză nu conține nici o trimitere precisă care să permită identificarea propunerii Comisiei. Această omisiune nu poate fi totuși considerată drept o încălcare a normelor fundamentale de procedură, dat fiind că este evident că directiva a fost adoptată în fapt la propunerea Comisiei.

33 Motivul privind lipsa de identificare a propunerii Comisiei trebuie, prin urmare, respins.

34 În cele din urmă, cel de-al patrulea motiv al reclamantului privitor la motivare se întemeiază pe faptul că directiva în litigiu nu ar arăta că aceasta a fost adoptată după prezentarea raportului științific prevăzut de articolul 8 din Directiva 81/602 și nu ar avansa nici un motiv de a nu ține seama de concluziile acestui raport pe care Consiliul ar fi fost obligat să îl examineze pentru a verifica dacă legislația propusă nu era în mod evident necorespunzătoare în raport cu obiectivele sale.

35 În această privință, este suficient să se constate că, astfel cum a subliniat în mod legitim Consiliul, articolul 8 din Directiva 81/602 nu impunea o obligație decât Comisiei, căreia îi revenea sarcina de a întocmi raportul și de a ține seama de acesta, după caz, în propunerile sale. Prin urmare, Consiliul nu este obligat să facă trimitere la aceste precedente. Prin urmare, motivul trebuie respins.

36 Din cele menționate anterior rezultă că directiva este suficient motivată. Prin urmare, cel de-al doilea motiv trebuie să fie respins.

Cu privire la principiul încrederii legitime

37 Reclamantul apreciază că adoptarea directivei în litigiu contravine principiului încrederii legitime cu majoritate de voturi, în timp ce articolul 5 din Directiva 81/602 (menționată anterior), precum și articolul 14 din Directiva 85/358 a Consiliului din 16 iulie 1985, care vine în completarea Directivei 81/602 (JO L 191, p. 46) prevăd o decizie unanimă a Consiliului cu privire la administrarea la animale a celor cinci hormoni menționați de directiva în litigiu. Consiliul s-a angajat astfel să hotărască în unanimitate.

38 În această privință, este necesar să se sublinieze că normele privind formarea voinței instituțiilor comunitare sunt stabilite prin tratat și că acestea nu sunt la dispoziția nici a statelor membre și nici a instituțiilor.

39 Prin urmare, acest motiv trebuie să fie, de asemenea, respins.

Cu privire la încălcarea Regulamentului de procedură al Consiliului

40 Reclamantul apreciază că punerea în aplicare a procedurii scrise pentru adoptarea directivei contestate, dat fiind că două state membre s-au opus acesteia în mod expres, constituie o încălcare a normelor fundamentale de procedură, articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului (JO 1979, L 268, p. 1) solicitând acordul tuturor membrilor pentru a recurge la o astfel de procedură.

41 Pentru a examina dacă acest motiv este întemeiat, este necesar să se amintească elementele esențiale ale genezei directivei.

42 În luna noiembrie 1985, Comisia a prezentat Consiliului o modificare a propunerii sale anterioare, prevăzând — ca și directiva adoptată care face obiectul acțiunii — interzicerea unor hormoni naturali, excepție făcând doar în scopuri terapeutice și interzicerea absolută a hormonilor sintetici. La 19 noiembrie 1985, Consiliul a discutat cu privire la acest proiect.

43 O altă propunere modificată, prezentată la 18 decembrie 1985, a fost examinată de către Consiliu la 19 decembrie, doar pe baza unui text francez. Cu ocazia acestei sesiuni, Comisia a propus ultimele sale amendamente. Consiliul a decis, împotriva votului Regatului Unit și al Danemarcei, să adopte directiva printr-o procedură scrisă înainte de 31 decembrie 1985.

44 La 23 decembrie 1985, Secretarul General al Consiliului a trimis un telex ministrului britanic al agriculturii pentru a solicita votul Regatului Unit privind directiva în litigiu în conformitate cu procedura scrisă, înainte de 30 decembrie 1985 la orele 16. Printr-o scrisoare din 31 decembrie 1985, Regatul Unit a amintit că se opunea atât utilizării procedurii scrise cât și directivei în sine.

45 La aceeași dată, la 31 decembrie 1985, directiva în litigiu a fost notificată Regatului Unit ca fiind adoptată printr-o procedură scrisă.

46 Având în vedere aceste circumstanțe, este necesar să se amintească, mai întâi, că articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului prevede:

„Actele Consiliului privind o cauză urgentă pot fi adoptate prin vot scris, atunci când, pentru această cauză, toți membrii Consiliului acceptă o astfel de procedură.”

47 Textul acestei dispoziții este clar, în sensul că respectiva cale de atac la procedura scrisă necesită acordul tuturor membrilor Consiliului. O asemenea cerință de unanimitate este independentă față de întrebarea de a ști dacă respectivul act în cauză trebuie să fie adoptat în unanimitate sau cu majoritate în temeiul tratatului.

48 Prin urmare, Consiliul este obligat să respecte elementul de procedură, pe care acesta însuși l-a stabilit la articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul de procedură. Acesta nu se poate îndepărta de această regulă, chiar cu majoritate mai mare decât cea necesară pentru adoptarea sau modificarea Regulamentului de procedură, fără a modifica în mod formal acest regulament, care este un act adoptat pe baza articolului 5 din Tratatul de instituire a unui Consiliu unic și a unei Comisii unice.

49 Rezultă din acestea că, în speță, nerespectarea articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului trebuie să fie considerată o încălcare a unor norme fundamentale de procedură în sensul articolului 173 alineatul (1) din tratat și că, prin urmare, acțiunea este întemeiată în acest caz. Prin urmare, este necesar ca Directiva 85/649 a Consiliului din 31 decembrie 1985 de interzicere a utilizării unor anumite substanțe cu efect hormonal în creșterea animalelor de fermă (JO L 382, p. 228) să fie declarată nulă, fără a fi necesar să se examineze celelalte motive invocate de către reclamant.

Cu privire la cheltuielile de judecată

50 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Cu toate acestea, în conformitate cu alineatul (3) primul paragraf de la același articol, în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere sau în circumstanțe excepționale, Curtea poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.

51 În speță, cu toate că reclamantul a avut câștig de cauză cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură, acesta a căzut în pretenții cu privire la altele, printre care și cel care se referă la problema instituțională esențială a prezentei cauze, și anume alegerea bazei juridice a directivei contestate.

52 În aceste condiții, părțile, inclusiv intervenienții, trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

hotărăște:

1) Directiva 85/649 a Consiliului din 31 decembrie 1985 de interzicere a utilizării unor anumite substanțe cu efect hormonal în creșterea animalelor de fermă (JO L 382, p. 228) este anulată.

2) Fiecare dintre părți, inclusiv intervenienții, vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Bosco
Bahlmann

Rodríguez Iglesias
Galmot

Koopmans
Kakouris Joliet

Everling
O'Higgins

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 23 februarie 1988.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
A. J. Mackenzie Stuart