

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)  
6 decembrie 2005\*

**ABNA Ltd și alții**  
**împotriva**  
**Secretary of State for Health și alții**

**Cauzele conexate C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04**

[cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulate de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), de Consiglio di Stato și de Rechtbank 's-Gravenhage]

„Sănătate animală — Furaje combinate — Indicarea procentului exact al componentelor unui produs — Încălcarea principiului proporționalității”

În cauzele conexate C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04,

având ca obiect cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare în temeiul articolului 234 din Tratatul CE, formulate de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Regatul Unit) (cauza C-453/03), de Consiglio di Stato (Italia) (cauza C-11/04 și C-12/04) și de Rechtbank 's-Gravenhage (Țările de Jos) (cauza C-194/04), prin deciziile din 23 octombrie 2003, 11 noiembrie 2003 și 22 aprilie 2004, primite la Curte la 27 octombrie 2003, 15 ianuarie 2004 și respectiv 26 aprilie 2004, în procedurile

**The Queen**, la cererea:

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

**Denis Brinicombe**,

**BOCM Pauls Ltd**,

**Devenish Nutrition Ltd**,

**Nutrition Services (International) Ltd**,

**Primary Diets Ltd**

împotriva

**Secretary of State for Health**,

**Food Standards Agency**,

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

---

\*Limbile de procedură: engleza, italiana și olandeza.

**Cargill Srl**

împotriva

**Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,**

**Ministero della Salute,**

**Ministero delle Attività Produttive,**

**Ferrari Mangimi Srl** (cauza C-12/04),

**Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (Assalzo)**

împotriva

**Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,**

**Ministero della Salute,**

**Ministero delle Attività Produttive,**

și

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

împotriva

**Productschap Diervoeder,**

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (raportor), președinți de cameră, doamna N. Colneric, domnii S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet și M. Ilešič, judecători,

avocat general: domnul A. Tizzano,

grefieri: doamnele M.-F. Contet, administrator principal și K. Sztranc, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 30 noiembrie 2004,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru ABNA Ltd, de domnul D. Anderson, QC și doamna E. Whiteford, Solicitor,

– pentru Fratelli Martini & C. SpA, de F. Capelli, avvocato și B. Klaus, Rechtsanwältin,

- pentru Ferrari Mangimi Srl, de E. Cappelli, P. De Caterini și A. Bandini, avvocati,
- pentru Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), de H. Ferment, advocaat,
- pentru Guvernul Regatului Unit, de domnul M. Bethell (cauza C–453/03), în calitate de agent, asistat de domnul C. Lewis (cauza C–453/03), Barrister,
- pentru guvernul italian, de domnii I. M. Braguglia și M. Fiorilli (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04), în calitate de agenți, precum și de domnul G. Albenzio (cauza C–194/04), Avvocato dello Stato,
- pentru Guvernul Țărilor de Jos, de doamnele S. Terstal (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04), H. G. Sevenster (cauza C–453/03 și C–194/04) și J. G. M. van Bakel (cauza C–453/03 și C–194/04), în calitate de agenți,
- pentru guvernul danez, de domnul J. Molde (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04), în calitate de agent,
- pentru guvernul elen, de doamnele K. Marinou (cauza C–453/03) și S. Charitaki (cauzele C–11/04 și C–12/04), precum și de domnii G. Kanellopoulos și V. Kontolaimos (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04), în calitate de agenți,
- pentru guvernul spaniol, de domnii M. Muñoz Pérez (cauzele C–453/03, C–11/04 și C–12/04) și J. M. Rodríguez Cárcamo (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04), în calitate de agenți,
- pentru guvernul francez, de domnul G. de Bergues (cauza C–453/03) și doamna R. Loosli-Surrans (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04), în calitate de agenți,
- pentru Parlamentul European, de doamna E. Waldherr (cauza C–453/03), precum și de domnii M. Moore, G. Ricci (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04) și A. Baas (cauza C–194/04), în calitate de agenți,
- pentru Consiliul Uniunii Europene, de domnii T. Middleton și F. Ruggeri Laderchi (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04), precum și de doamna A.–M. Colaert (cauza C–194/04), în calitate de agenți,
- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii B. Doherty și P. Jacob (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04), precum și de doamna C. Cattabriga (cauzele C–453/03, C–11/04, C–12/04 și C–194/04), în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 7 aprilie 2005,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

1. Cererile de pronunțare a unei hotărâri preliminare se referă în special la validitatea Directivei 2002/2/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2002 de

modificare a Directivei 79/373/CEE a Consiliului privind comercializarea furajelor combinate și de abrogare a Directivei 91/357/CEE a Comisiei (JO L 63, p. 23, Ediție specială, 03/vol. 41, p. 113), în special a articolului 1 alineatul (1) litera (b) și a articolului 1 alineatul (4).

2. Aceste cereri au fost prezentate în cadrul examinării cererilor introductive introduse de producătorii de furaje combinate sau de reprezentanții acestei industrii pentru anularea sau suspendarea reglementării adoptate în vederea transpunerii în dreptul național a dispozițiilor contestate ale Directivei 2002/2.

### **Cadrul legal**

3. Directiva 2002/2 este întemeiată pe articolul 152 alineatul (4) litera (b) din Tratatul CE care prevede:

„Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251 și după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor, contribuie la realizarea obiectivelor menționate de prezentul articol prin adoptarea:

[...]

b) prin derogare de la prevederile articolului 37, de măsuri în domeniile veterinar și fitosanitar, având în mod direct ca obiectiv protecția sănătății publice”.

4. Trebuie reproduse următoarele considerente ale Directivei 2002/2:

„(2) În ceea ce privește etichetarea, Directiva 79/373/CEE are în vedere informarea obiectivă și cât mai precisă a crescătorilor cu privire la compoziția și destinația furajelor.

(3) Până în prezent, Directiva 79/373/CEE prevedea o declarație flexibilă, limitată la precizarea materiilor prime pentru hrana animalelor, fără specificarea cantității în care acestea erau prezente în hrana pentru animalele de producție, existând posibilitatea de a declara categoriile de materii prime pentru hrana animalelor și nu materiile prime propriu-zise.

(4) Cu toate acestea, criza encefalopatiei spongiforme bovine și recenta criză a dioxinei au arătat că dispozițiile actuale nu sunt corespunzătoare și că sunt necesare informații cantitative și calitative mai detaliate privind compoziția furajelor combinate pentru animalele de producție.

(5) Informațiile cantitative detaliate pot contribui la garantarea faptului că materiile prime potențial contaminate pot fi urmărite până la nivel de lot individual, ceea ce este benefic pentru sănătatea publică și permite evitarea distrugerii produselor care nu prezintă un risc semnificativ pentru sănătatea publică.

(6) În consecință, este necesar ca în această etapă să se impună declararea obligatorie a tuturor materiilor prime furajere, precum și a cantității în care acestea sunt prezente în furajele combinate pentru animalele de producție.

(7) Din motive practice, este oportun ca declararea materiilor prime incluse în furajele combinate pentru animalele de producție să se realizeze printr-o etichetă ad hoc sau un document însoțitor.

(8) Declararea materiilor prime furajere constituie, în anumite cazuri, o informație importantă pentru crescători. De aceea, este oportun ca persoana care răspunde de etichetare să furnizeze, la cererea clienților, o listă detaliată a tuturor materiilor prime furajere utilizate și a procentajelor acestora din greutate.

[...]

(10) Pe baza unui studiu de fezabilitate, Comisia prezintă un raport Parlamentului European și Consiliului până la 31 decembrie 2002, însoțit de o propunere adecvată pentru stabilirea unei liste pozitive, luând în considerare concluziile raportului.

[...]

(12) Având în vedere că în viitor nu se vor mai putea declara categoriile de materii prime în locul materiilor prime propriu-zise în cazul furajelor combinate pentru animalele de producție, ar trebui să se abroge Directiva 91/357/CEE a Comisiei din 13 iunie 1991 de stabilire a categoriilor de materii prime pentru hrana animalelor care pot fi folosite pentru etichetarea furajelor combinate destinate altor animale decât animalele de companie [...].”

5. Articolul 1 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2002/2 modifică articolul 5 din Directiva 79/373/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind comercializarea furajelor combinate (JO L 86, p. 30, Ediție specială, 03/vol. 3, p. 77). Acesta prevede:

„1) Articolul 5 alineatul (1) se modifică după cum urmează:

[...]

(b) se adaugă următoarea literă:

«(k) în cazul furajelor combinate, altele decât hrana destinată animalelor de companie, mențiunea „procentajele de masă exacte ale materiilor prime furajere utilizate în acest tip de furaje pot fi obținute de la:...” numele sau denumirea comercială, adresa sau adresa sediului, numărul de telefon și adresa de e-mail ale persoanei care răspunde de informațiile prevăzute la prezentul alineat). Informațiile se furnizează la cererea clientului»”.

6. Articolul 1 alineatul (4) din Directiva 2002/2 conține un anumit număr de dispoziții care înlocuiesc articolul 5c din Directiva 79/373. Este redactat după cum urmează:

„4) Articolul 5c se înlocuiește cu următorul text:

[...]

1. Toate materiile prime pentru hrana animalelor, utilizate în furajele combinate, se enumeră în funcție de denumirile lor specifice.
2. În enumerarea materiilor prime furajere se aplică următoarele reguli:
  - a) furaje combinate destinate altor animale decât cele de companie:

- i) enumerarea materiilor prime furajere cu menționarea, în ordine descrescătoare, a procentajelor de masă prezente în furajele combinate;
- (ii) pentru procentajele menționate se admite o toleranță de  $\pm 15 \%$  din valoarea declarată;

[...]"

7. Articolul 1 alineatul (5) din Directiva 2002/2 prevede că, la articolul 12 din Directiva 79/373, se adaugă un paragraf. Potrivit acestuia, statele membre „prevăd că producătorii de furaje combinate au obligația de a pune la dispoziția autorităților care răspund de desfășurarea controalelor oficiale, la cerere, orice document privind compoziția furajelor care urmează a fi puse în circulație, prin care să se poată verifica precizia informațiilor furnizate prin etichetare”.
8. Articolul 2 din Directiva 2002/2 prevede:  
  
„Directiva 91/357/CEE se abrogă de la 6 noiembrie 2003.”
9. Etapele adoptării Directivei 2002/2 pertinente pentru prezentele cauze pot fi descrise după cum urmează.
10. La 7 ianuarie 2000, Comisia Comunităților Europene a prezentat o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 79/373 [documentul COM(1999) 744 final].
11. Expunerea de motive a acestei propuneri amintește că, în urma crizei legate de encefalopatia spongiformă bovină (denumită în continuare „ESB”), Parlamentul European a dorit să fie impusă producătorilor de furaje combinate o declarație privind cantitățile diferitelor ingrediente care intră în compoziția alimentelor menționate anterior. În cursul dezbaterilor care au urmat, s-a făcut trimitere la această declarație cu expresia de „declarație deschisă”.
12. Această expunere de motive prevede în special:  
  
„Comisia constată avantajele unei «declarații deschise» în dispozițiile privind etichetarea furajelor combinate pentru animalele de producție, deoarece aceasta facilitează trasabilitatea materiilor prime.  
Recenta contaminare a uleiurilor și aditivilor cu dioxine în Belgia și, respectiv, Germania, întărește importanța informațiilor detaliate de pe etichetele furajelor combinate. Astfel, nivelul de contaminare al unui furaj combinat depinde de cantitatea de materii prime contaminate încorporate în furaj și, prin urmare, este foarte important să fie furnizate informații exhaustive privind toate materiile prime care intră în furajul combinat, precum și diferitele cantități ale acestora.”
13. Ca răspuns la obiecțiile statelor membre, în favoarea unei declarații facultative și la cele ale producătorilor de furaje combinate, care doreau să-și protejeze proprietatea intelectuală a formulelor furajelor, se menționează în expunerea de motive menționată anterior:  
  
„Dimpotrivă, Comisia estimează că o declarație deschisă facultativă contravine dreptului agricultorilor la informare și transparenței urmărite. În plus, aceasta consideră că o declarație deschisă facultativă ar genera, în mod inevitabil, distorsiuni ale concurenței între producătorii de furaje.

[...] În ceea ce privește protejarea proprietății intelectuale a formulelor furajelor, Comisia, care urmărește să ajungă la o transparență maximă, nu poate accepta acest argument. În realitate, nu este o încălcare a secretului comercial, având în vedere că, în general, formulele furajelor combinate nu sunt brevetate. Chiar dacă această situație s-ar regăsi în speță, formulele nu ar putea să rămână secrete. Astfel, publicarea ingredientelor nu ar aduce atingere dreptului la proprietate intelectuală.”

14. La 4 octombrie 2000, Parlamentul a formulat, la prima lectură, cinci amendamente la această propunere de directivă (JO 2001, C 178, p. 177).
15. La 19 decembrie 2000, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Poziția Comună (CE) nr. 6/2001, pentru adoptarea Directivei 2002/2 (JO 2001, C 36, p. 35). Din expunerea de motive a Consiliului rezultă că, estimând că nu era realist să se solicite producătorilor să declare cantitățile precise de materii prime care intră în furajele combinate, acesta a reținut soluția unei declarații care indică materiile prime în funcție de procente de greutate, în ordine descrescătoare a greutății, în cadrul limitelor. Cu toate acestea, lista detaliată și precisă a cantităților menționate anterior trebuia să fie furnizată de producător la cererea individuală a unui client. La 21 decembrie 2000, Comisia a prezentat o propunere modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 79/373, potrivit poziției comune menționate anterior [documentul COM(2000) 780 final, JO 2001, C 120 E, p. 178].
16. La 5 aprilie 2001, Parlamentul a prezentat, la a doua lectură, amendamente la această propunere modificată de directivă care reintroduce „declarația deschisă” (documentul A5-0079/2001, JO 2002, C 21 E, p. 310).
17. În urma unei proceduri de conciliere, a fost adoptat un text de compromis, reluat în Directiva 2002/2. Potrivit acestuia, producătorii trebuie să indice cantitățile materiilor prime care intră în compoziția produselor, cu o toleranță de  $\pm 15\%$  din valoarea declarată, dar sunt obligați, la cererea clientului, să comunice procente exacte în greutate ale materiilor prime care intră în compoziția unui aliment.
18. La 24 aprilie 2003, Comisia a prezentat un raport privind fezabilitatea unei liste pozitive a materiilor prime pentru furaje [documentul COM(2003) 178 final]. Din acesta rezultă că stabilirea unei asemenea liste nu ar contribui la garantarea siguranței furajelor și că, prin urmare, Comisia nu va prezenta vreo propunere în acest sens. Cu toate acestea, Comisia anunța în acest raport inițiative în alte domenii, care urmăresc îmbunătățirea siguranței furajelor.

### **Acțiunile principale și întrebările preliminare**

*În cauza C-453/03*

19. Reclamantii în acțiunea principală, specializați în fabricarea de furaje combinate, solicită anularea reglementării adoptate în vederea transpunerii în dreptul intern a dispozițiilor contestate ale Directivei 2002/2. Prin Hotărârea din 6 octombrie 2003, High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) a suspendat, cu titlu de măsură provizorie, executarea acestei reglementări.

20. De asemenea, prin Hotărârea din 6 octombrie 2003, High Court a expus motivele cererii sale de pronunțare a unei hotărâri preliminare. Întrebarea, astfel cum este formulată într-o decizie din 23 octombrie 2003, este următoarea:

„Dispozițiile articolului 1 punctul (1) litera (b) și/sau articolul 1 punctul (4) din Directiva 2002/2, în măsura în care modifică articolul 5c alineatul (2) litera (a) din Directiva 79/373 prin impunerea enumerării procentelor, sunt nule pentru:

- a) lipsa unui temei juridic potrivit articolului 152 alineatul (4) litera (b) din Tratatul CE;
- b) încălcarea dreptului fundamental de proprietate;
- c) încălcarea principiului proporționalității?”

21. Prin cererea depusă la grefa Curții la 18 februarie 2004, societatea Lambey SA a solicitat să fie autorizată să intervină, potrivit articolului 40 din Statutul Curții de Justiție, în cauza C-453/03, pentru a prezenta observații. Această cerere a fost declarată inadmisibilă prin Ordonanța președintelui Curții din 30 martie 2004.

*În cauzele C-11/04 și C-12/04*

22. Directiva 2002/2 a fost transpusă în dreptul italian prin Decretul ministrului pentru politici agricole și forestiere din 25 iunie 2003, care completează și modifică anexele la Legea nr. 281 din 15 februarie 1963 privind pregătirea și comercializarea furajelor, în temeiul Directivei 2002/2/CE din 28 ianuarie 2002 (GURI nr. 181 din 6 august 2003, denumită în continuare „Legea nr. 281/1963”), acest decret fiind aplicabil de la 6 noiembrie 2003.

23. Astfel cum menționează Consiglio di Stato în deciziile de trimitere aflate la originea cauzelor C-11/04 și C-12/04, decretul menționat anterior are ca efect obligativitatea pentru producătorii de furaje de a menționa pe etichetă lista materiilor prime, cu indicarea, în ordine descrescătoare a importanței acestora, a procentelor în raport cu greutatea totală. Aceste materii prime, potrivit Directivei 2002/2, trebuie să fie indicate cu numele lor specific care poate fi înlocuit cu numele categoriei din care acestea fac parte, utilizând categoriile care regroupează mai multe materii prime stabilite potrivit articolului 10 litera (a) din Directiva 79/373, care a fost pus în aplicare de Directiva 91/357/CEE a Comisiei din 13 iunie 1991 de stabilire a categoriilor de materii prime pentru hrana animalelor care pot fi folosite pentru etichetarea furajelor combinate destinate altor animale decât animalele de companie (JO L 193, p. 34).

24. Instanța de trimitere amintește în această privință că Directiva 91/357, adoptată în temeiul acestui articol 10 litera (a), a fost abrogată de Directiva 2002/2 începând de la 6 noiembrie 2003, iar Comisia nu a fost în măsură să prezinte o propunere de act care să conțină lista pozitivă a materiilor prime utilizabile. Autoritățile italiene au făcut trimitere la lista provizorie a materiilor prime care figurează în Anexa VII Partea A la Legea nr. 281/1963 și, pentru cele care nu sunt menționate în această listă, la denumirile prevăzute în Partea B, adică tocmai la categoriile generale stabilite de Directiva 91/357.

25. Reclamantele în acțiunea principală, specializate în fabricarea de furaje combinate, au formulat apel în fața Consiglio di Stato împotriva deciziilor pronunțate de Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Acestea solicită anularea reglementării adoptate pentru transpunerea în dreptul italian a dispozițiilor contestate ale Directivei 2002/2. Prin aceste două decizii distincte, instanța de trimitere a suspendat, cu titlul de măsură provizorie, executarea acestei reglementări.

26. Fiind vorba de protecția sănătății publice, această instanță susține că furajele de origine vegetală prezintă mai puține riscuri decât furajele combinate, care conțin făină animală și a căror utilizare a generat apariția ESB. De altminteri, articolul 152 alineatul (4) litera (b) din Tratatul CE ar viza numai măsurile privind bolile și tratamentul animalelor, în timp ce problema etichetării furajelor de origine vegetală nu ar avea, în mod direct, ca obiectiv protecția sănătății publice.
27. În decizia de trimitere aflată la originea cauzei C-11/04, Consiglio di Stato estimează că, având în vedere îndoiala exprimată cu privire la proporționalitatea măsurii comunitare contestate, o întrebare privind încălcarea dreptului de proprietate, menționat la articolul 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, reluat la articolul 17 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la Nisa la 7 decembrie 2000 (JO C 364, p. 1), privind proprietatea intelectuală referitoare la expertiza și secretul industrial al întreprinderilor, nu pare în mod evident neîntemeiată.
28. În decizia de trimitere aflată la originea cauzei C-12/04, Consiglio di Stato își exprimă îndoielile cu privire la aplicabilitatea Directivei 2002/2. Potrivit acestei instanțe, lipsa întocmirii listei cu materiile prime utilizabile face reglementarea comunitară incompletă, face imposibilă impunerea indicațiilor în ceea ce privește etichetarea produselor destinate hrănirii animalelor și, de asemenea, face inutile obligațiile pentru siguranța alimentară.
29. De asemenea, în aceeași decizie de trimitere, Consiglio di Stato subliniază că obligația de a indica cantitățile de materii prime nu este prevăzută de reglementarea privind etichetarea produselor alimentare, anume Directiva 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la etichetarea și prezentarea produselor alimentare, precum și la publicitatea acestora (JO L 109, p. 29). De aici trage concluzia că, în mod paradoxal, furajele combinate sunt supuse unui regim mult mai strict, în ceea ce privește obligațiile de informare care figurează pe etichete, decât cel aplicabil produselor alimentare destinate oamenilor.
30. În cauza C-11/04, Consiglio di Stato a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 152 alineatul (4) litera (b) din Tratatul CE trebuie să fie interpretat în sensul că poate constitui temeiul juridic corect pentru adoptarea dispozițiilor în domeniul etichetării, care sunt conținute în Directiva 2002/2/CE, atunci când este vorba de etichetarea furajelor de origine vegetală?

2) Directiva 2002/2/CE, prin faptul că impune obligația indicării exacte a materiilor prime conținute de furajele combinate, care se aplică, de asemenea, furajelor de origine vegetală, este justificată în temeiul principiului precauției, în lipsa unei analize a riscurilor bazată pe studii științifice care impun această măsură de precauție datorită unei posibile corelări între cantitatea de materii prime utilizate și riscul de boli care trebuie prevenite și, în orice caz, este justificată în temeiul principiului proporționalității, prin faptul că obligațiile care revin producătorilor de furaje de a transmite informații autorităților publice, care, la rândul lor, sunt obligate să păstreze secretul comercial și au competența să monitorizeze protejarea sănătății, nu sunt direcționate în mod suficient către atingerea obiectivelor de sănătate publică care se presupune că fac obiectul măsurii, această directivă impunând în schimb o reglementare generalizată privind obligația de a

indica, pe etichetele furajelor de origine vegetală, procentele cantitative ale materiilor prime utilizate?

3) În măsura în care nu respectă principiul proporționalității, Directiva 2002/2/CE intră în conflict cu dreptul fundamental de proprietate care este recunoscut cetățenilor statelor membre?”

31. În cauza C-12/04, Consiglio di Stato a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [Întrebare identică cu prima întrebare adresată în cauza C-11/04].

2) [Întrebare identică cu a doua întrebare adresată în cauza C-11/04].

3) Directiva 2002/2/CE trebuie să fie interpretată în sensul că aplicarea sa și, prin urmare, eficacitatea sa, sunt subordonate adoptării listei pozitive a materiilor prime desemnate prin denumirea lor specifică, astfel cum se arată la al zecelea considerent și în raportul Comisiei [COM(2003) 178 final] din 24 aprilie 2003 sau aplicarea directivei în statele membre trebuie să aibă loc înainte de adoptarea listei pozitive a materiilor prime, prevăzută de directivă, recurgând la o enumerare a materiilor prime conținute în furajele combinate, cu denumirile și definițiile generale ale categoriilor comerciale ale acestora?

4) Directiva 2002/2/CE trebuie să fie considerată ilegală pentru încălcarea principiului egalității de tratament și al nediscriminării în detrimentul producătorilor de furaje în raport cu producătorii de alimente destinate consumului uman, în măsura în care producătorii de furaje sunt supuși unui regim care impune indicații cantitative pentru materiile prime care intră în compoziția furajelor combinate?”

32. În fiecare dintre cauzele din acțiunea principală, Consiglio di Stato precizează că au fost adresate întrebări Curții de către High Court la [23] octombrie 2003, dar că decizia de trimitere se justifică pentru a nu aduce atingere dreptului părților reclamante la apărare în fața instanței comunitare.

33. Prin Ordonanța președintelui Curții din 25 martie 2004, cauzele C-11/04 și C-12/04 au fost conexe pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale și în vederea pronunțării hotărârii.

*În cauza C-194/04*

34. Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (Asociația olandeză din industria de furaje combinate, denumită în continuare „Nevedi”), reclamantă în acțiunea principală, a prezentat concluzii prin care se solicită suspendarea reglementării adoptate în vederea transpunerii în dreptul olandez a dispozițiilor contestate ale Directivei 2002/2.

35. Productschap Diervoeder (denumit în continuare „Productschap”), pârât în acțiunea principală, este un organism de drept public în sensul Legii privind organizarea întreprinderilor (Wet op de Bedrijfsorganisatie). Această lege desemnează acest organism ca fiind competent pentru adoptarea regulamentelor privind furajele. Cu toate acestea, regulamentele trebuie să fie aprobate de ministrul agriculturii, naturii și calității alimentelor.

36. Articolul 1 alineatul (4) din Directiva 2002/2 a fost transpus în dreptul olandez, cu efect de la 6 noiembrie 2003, la articolul 7.3.2 alineatul (1) și articolul 7.3.1 alineatul (1) punctul (1) din

Regulamentul din 2003 al Productschap Diervoeder privind furajele (Verordening PDV Diervoeders 2003), în versiunea care rezultă din Regulamentul de modificare nr. PDV-25 din 11 aprilie 2003 (PBO blad nr. 42 din 27 iunie 2003).

37. Prin scrisoarea din 24 noiembrie 2003, Productschap a solicitat ministrului agriculturii, naturii și calității alimentelor să aprobe un nou regulament care să abroge normele de etichetare care rezultă din transpunerea dispozițiilor Directivei 2002/2. La 19 ianuarie 2004, ca răspuns la această cerere, ministrul a refuzat să aprobe proiectul care i-a fost prezentat pe motiv că era incompatibil cu dreptul comunitar. Ministrul menționat anterior a susținut că numai Curtea de Justiție sau o instanță națională – aceasta din urmă în așteptarea unei decizii a Curții – erau competente, în anumite cazuri, să suspende executarea măsurilor de punere în aplicare a dreptului comunitar. O asemenea competență nu i-ar fi recunoscută autorității naționale.
38. Nevedi a solicitat instanței de trimitere suspendarea regulamentului de transpunere a Directivei 2002/2 în așteptarea unei decizii din partea Curții care să se pronunțe cu privire la validitatea acesteia din urmă. Aceasta a făcut trimitere, în special, la o întrebare preliminară adresată în această privință de către o instanță din Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.
39. Prin decizia de trimitere, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii de la Rechtbank 's-Gravenhage a admis cererea de suspendare prin care a fost sesizată, iar apoi a decis să suspende judecarea cauzei pentru restul pretențiilor din cerere și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile articolul 1 punctul (1) litera (b) și/sau articolul 1 punctul (4) din Directiva 2002/2, în măsura în care modifică articolul 5c alineatul (2) litera (a) din Directiva 79/373 prin impunerea furnizării procentelor, sunt nule pentru:

- a) lipsa unui temei juridic potrivit articolului 152 alineatul (4) litera (b) din Tratatul CE;
- b) încălcarea drepturilor fundamentale, precum dreptul de proprietate și dreptul la libera exercitare a unei profesii;
- c) încălcarea principiului proporționalității?

2) Atunci când sunt îndeplinite condițiile pentru ca o instanță națională dintr-un stat membru să poată suspenda aplicarea unui act al instituțiilor europene care face obiectul unei contestații, în special atunci când întrebarea privind validitatea acestui act aflat în litigiu a fost deja adresată Curții de către o instanță din acest stat membru, autoritățile naționale competente din alte state membre pot, de asemenea, fără intervenție judiciară, să suspende aplicarea acestui act contestat până când Curtea [...] se pronunță cu privire la validitatea acestuia?”

40. Având în vedere asemănarea întrebărilor adresate, trebuie conexate diferitele cauze pentru a pronunța o hotărâre unică.

#### **Cu privire la cererile de redeschidere a procedurii orale**

41. Prin scrisoarea din 9 mai 2005, Fratelli Martini & C. Spa (denumită în continuare „Fratelli Martini”) și Cargill Srl, reclamante în acțiunea principală în cauza C-11/04, au solicitat Curții să impună, în temeiul articolului 61 din Regulamentul de procedură, redeschiderea procedurii orale. Acestea și-au motivat cererea prin constatarea unor erori științifice în exemplul prezentat în

ședință de agentul guvernului danez, exemplu care ar fi fost preluat de avocatul general pentru a își întemeia raționamentul. Acestea au atașat la cerere o expertiză tehnică.

42. În această privință, trebuie amintit faptul că este posibil ca, din oficiu sau la propunerea avocatului general sau la cererea părților, Curtea să impună redeschiderea procedurii orale, în conformitate cu articolul 61 din Regulamentul său de procedură, în cazul în care aceasta consideră că nu dispune de suficient de multe informații sau cauza trebuie să fie soluționată pe baza unui argument care nu a fost dezbătut între părți (a se vedea Hotărârea din 19 februarie 2002, Wouters și alții, cauza C-309/99, Rec., p. I-1577, punctul 42, precum și Hotărârea din 14 decembrie 2004, Arnold André, cauza C-434/02, Rec., p. I-11825, punctul 27 și Hotărârea Swedish Match, cauza C-210/03, Rec., p. I-11893, punctul 25).
43. Cu toate acestea, în prezenta cauză, Curtea, după ascultarea concluziilor avocatului general, consideră că dispune de toate elementele necesare pentru a răspunde la întrebările adresate. Prin urmare, cererea de redeschidere a procedurii orale trebuie respinsă.

#### **Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare în cauza C-194/04**

44. Parlamentul, Consiliul și Comisia susțin că întrebările preliminare nu sunt admisibile, deoarece instanța de trimitere nu ar fi descris suficient de detaliat situația de fapt și cadrul juridic sau motivele care au condus-o la adresarea întrebărilor menționate anterior. În special, instanța menționată anterior nu dă nicio explicație privind încălcările drepturilor fundamentale și a principiului proporționalității invocat, nici în ceea ce privește a doua întrebare adresată.
45. În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului comunitar care să fie utilă instanței naționale impune ca aceasta să definească situația de fapt și cadrul juridic în care se încadrează întrebările adresate sau, cel puțin, să explice ipotezele de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări (a se vedea, în special, Ordonanța din 8 octombrie 2002, Viacom, cauza C-190/02, Rec., p. I-8287, punctul 15 și referințele citate; Hotărârea din 17 februarie 2005, Viacom Outdoor, cauza C-134/03, Rec., p. I-1167, punctul 22 și Hotărârea din 12 aprilie 2005, Keller, cauza C-145/03, Rec., p. I-2529, punctul 29).
46. De asemenea, Curtea a insistat asupra importanței expunerii, de către instanța națională, a motivelor precise care au determinat-o să pună în discuție interpretarea dreptului comunitar și să considere necesară adresarea unor întrebări preliminare Curții. Astfel, Curtea a hotărât că este indispensabil ca instanța națională să ofere minimul de explicații cu privire la motivele alegerii dispozițiilor comunitare a căror interpretare o solicită și asupra legăturii pe care o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului (a se vedea, în special, Ordonanța Viacom, menționată anterior, punctul 16 și Hotărârea din 21 ianuarie 2003, Bacardi-Martini și Cellier des Dauphins, cauza C-318/00, Rec., p. I-905, punctul 43).
47. Motivul acestor cerințe este, în special, faptul că informațiile furnizate în deciziile de trimitere nu servesc numai pentru a permite Curții să ofere răspunsuri utile, ci, de asemenea, pentru a da guvernelor statelor membre, precum și altor părți interesate, posibilitatea de a prezenta observații, potrivit articolului 23 din Statutul Curții de Justiție (Ordonanța din 2 martie 1999, Colonia Versicherung și alții, cauza C-422/98, Rec., p. I-1279, punctul 5; Ordonanța Viacom, menționată anterior, punctul 14 și Hotărârea Keller, menționată anterior, punctul 30).

48. În acțiunea principală, instanța de trimitere, pronunțându-se cu privire la cererea de măsuri provizorii, a prezentat situația de fapt și cadrul juridic în care se regăsesc întrebările pe care le-a adresat. Într-o manieră concisă, dar suficientă, aceasta a descris motivele care au condus-o la adresarea întrebărilor menționate anterior.
49. În plus, trebuie subliniat că această instanță a făcut trimitere la întrebările adresate de către o instanță din Regatul Unit pe același subiect. Parlamentul, Consiliul și Comisia nu puteau să nu identifice cauza C-453/03, în care fiecare dintre aceste instituții comunitare au prezentat observații în momentul în care le-a fost comunicată decizia de trimitere aflată la originea cauzei C-194/04. Prin urmare, instituțiile menționate anterior nu au motive să susțină că s-au aflat în imposibilitatea de a prezenta observații în deplină cunoștință de cauză.
50. În cele din urmă, în ceea ce privește a doua întrebare, aceasta nu trebuie să fie considerată ca fiind ipotetică pe motiv că reclamanta în acțiunea principală a solicitat unei instanțe naționale, în orice caz, să suspende aplicarea actului comunitar. Într-adevăr, rezultă din observațiile prezentate de reclamantă că aceasta contestă refuzul ministrului competent de a abroga reglementarea națională care transpune Directiva 2002/2, precum și necesitatea de a solicita unei instanțe suspendarea aplicării acestei reglementări, iar apoi face trimitere la cheltuielile pe care le implică aceasta și la prejudiciul astfel cauzat persoanei de drept privat. Prin urmare, rezultă că întrebarea nu este în mod evident lipsită de relevanță în contextul litigiului în acțiunea principală.
51. Prin urmare, întrebările adresate în cauza C-194/04 trebuie declarate admisibile.

### **Cu privire la întrebările preliminare**

#### *Cu privire la temeiul juridic*

52. Prin intermediul întrebării adresate la litera (a) în cauza C-453/03, al primei întrebări adresate în fiecare dintre cauzele C-11/04 și C-12/04, precum și prin intermediul primei întrebări adresate la litera (a) din cauza C-194/04, instanțele de trimitere solicită Curții, în esență, să se pronunțe asupra validității dispozițiilor articolului 1 punctul (1) litera (b) și ale articolului 1 punctul (4) din Directiva 2002/2, pe motiv că articolul 152 alineatul (4) litera (b) din Tratatul CE nu ar constitui un temei juridic corespunzător pentru adoptarea acestor dispoziții, având în vedere în special faptul că acestea se referă la etichetarea furajelor de origine vegetală.
53. Astfel cum a precizat Consiliul în observațiile sale și potrivit susținerilor sale în ședință, în cazul în care măsura contestată nu ar fi avut drept obiectiv direct protejarea sănătății publice, aceasta ar fi putut fi reglementată de articolul 37 din Tratatul CE, care conferă, de asemenea, competență legiuitorului comunitar. Controlul temeiului juridic al Directivei 2002/2 rămâne, cu toate acestea, pertinent, pentru a verifica dacă procedura de adoptare a acestei directive este viciată de nereguli [a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, cauza C-491/01, Rec., p. I-11453, punctul 111].
54. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul sistemului de competențe ale Comunității Europene, alegerea temeiului juridic al unui act trebuie să se bazeze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului judiciar. Printre asemenea elemente figurează, în special, scopul și conținutul actului [a se vedea, în special, Hotărârea din 4 aprilie 2000, Comisia/Consiliul, cauza C-269/97, Rec., p. I-2257, punctul 43, Hotărârea din 30 ianuarie 2001, Spania/Consiliul, cauza C-

36/98, Rec., p. I-779, punctul 58 și Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, menționată anterior, punctul 93].

55. Directiva 2002/2 este întemeiată pe articolul 152 alineatul (4) litera (b) din Tratatul CE, care permite adoptarea de măsuri în domeniile veterinar și fitosanitar, având în mod direct ca obiectiv protecția sănătății publice.
56. La al treilea și al patrulea considerent ale acestei directive sunt expuse situația juridică în ceea ce privește indicarea compoziției furajelor de la data adoptării directivei menționate anterior și necesitatea de a dispune de informații mai detaliate, subliniată de crizele legate de ESB și de dioxină. Potrivit celui de al cincilea considerent al acestei directive, o informație cantitativă detaliată poate contribui la garantarea faptului că materiile prime posibil contaminate pot fi urmărite până la nivel de lot individual, ceea ce este benefic pentru sănătatea publică.
57. Rezultă din examinarea acestor considerente că obiectivul urmărit de către legiuitorul comunitar, atunci când a adoptat dispozițiile privind indicarea compoziției furajelor, era acela de a asigura protecția sănătății publice.
58. Contrar celor afirmate de Consiglio di Stato în deciziile de trimitere aflate la originea cauzelor C-11/04 și C-12/04, furajele de origine vegetală pot prezenta riscuri pentru sănătate comparabile cu cele prezentate de alimentele de origine animală. Fratelli Martini și instituțiile care au prezentat observații în aceste cauze s-au referit în mod corect la problemele ridicate de aflatoxina B1, toxină cancerigenă genotoxică generată de anumite ciuperci prezente pe cereale și pe fructele cu coajă lemnoasă, la criza din 1999 legată de dioxină, care a afectat producția de furaje din Belgia, la cazurile de contaminare a cerealelor cu erbicide și la prezența, în apele uzate folosite pentru producerea furajelor, a unui hormon folosit pentru producerea contraceptivelor umane.
59. Astfel cum a precizat agentul guvernului danez în ședință, se pare că indicarea procentelor substanțelor din compoziția unui produs permite, în caz de contaminare, concentrarea cercetărilor și retragerea rapidă de pe piață a furajelor suspecte. Potrivit acestui guvern, indicarea unui procent ridicat de porumb biologic în compoziția unui furaj administrat de către un crescător bovinelor a permis autorităților daneze, în 2004, să identifice acest component ca fiind sursa probabilă a unui nivel ridicat de aflatoxină B1 prezent în laptele produs de acest crescător și destinat consumului uman. Acest lucru a făcut posibilă retragerea imediată a produsului contaminat, fără să fie necesară așteptarea rezultatului analizelor de laborator.
60. Prin urmare, trebuie să se constate că dispozițiile Directivei 2002/2, contestate în acțiunile principale, pot contribui în mod direct la urmărirea obiectivului de protecție a sănătății publice.
61. Din considerațiile care preced rezultă că obiecțiile, potrivit cărora dispozițiile menționate anterior nu sunt valide din cauza unui temei juridic eronat, nu sunt întemeiate.

*Cu privire la încălcarea principiului egalității de tratament*

62. Prin intermediul celei de a patra întrebări în cauza C-12/04, Consiglio di Stato solicită să se stabilească dacă Directiva 2002/2 trebuie să fie considerată nelegală pentru încălcarea principiului egalității de tratament și a principiului nediscriminării, având în vedere faptul că producătorii de furaje sunt supuși unui regim care impune indicații cantitative cu privire la

materiile prime care intră în producerea furajelor combinate, în timp de producătorii de alimente destinate consumului uman nu sunt supuși acestui regim.

63. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul egalității de tratament impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în mod egal, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (Hotărârea Arnold André, menționată anterior, punctul 68; Hotărârea Swedish Match, menționată anterior, punctul 70 și Hotărârea din 12 iulie 2005 Alliance for Natural Health și alții, cauzele conexe C-154/04 și C-155/04, Rec., p. I-6451, punctul 115).
64. Obiectivul urmărit de Directiva 2002/2 este protecția sănătății publice. Un asemenea obiectiv ar putea justifica o eventuală diferență de tratament, ținând seama, în special, de obligația care rezultă din articolul 152 alineatul (1) din Tratatul CE, de a asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății umane în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Comunității.
65. Pe de altă parte, astfel cum a subliniat pe bună dreptate Consiliul, deși s-ar putea demonstra că măsuri atât de restrictive s-ar justifica, de asemenea, în sectoare în care astfel de măsuri nu au fost încă adoptate, precum cel al alimentelor destinate consumului uman, acest lucru nu ar constitui un motiv suficient pentru a considera că măsurile adoptate în sectorul care face obiectul măsurilor comunitare respective nu sunt legitime din cauza caracterului discriminatoriu al acestora. Dacă nu este cazul, acest lucru ar avea ca efect alinierea nivelului de protecție a sănătății publice cu reglementarea în vigoare care impune un nivel mai scăzut de protecție.
66. Rezultă că examinarea întrebării adresate nu a revelat niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 1 alineatul (1) litera (b) și a articolului 1 alineatul (4) din Directiva 2002/2 în ceea ce privește principiul egalității de tratament și principiul nediscriminării.

*Cu privire la încălcarea principiului proporționalității*

67. Prin intermediul întrebării adresate la litera (c) în cauza C-453/03, prin intermediul celei de a doua întrebări din fiecare din cauzele C-11/04 și C-12/04, precum și prin intermediul primei întrebări adresate la litera (c) din cauza C-194/04, instanțele de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă dispozițiile articolului 1 punctul (1) litera (b) și ale articolului 1 punctul (4) din Directiva 2002/2 încalcă principiul proporționalității. În acest context, Consiglio di Stato adresează Curții, de asemenea, întrebări cu privire la o eventuală încălcare a principiului precauției, în măsura în care dispozițiile menționate anterior ar fi fost adoptate fără să se fi efectuat o analiză a riscurilor bazată pe studii științifice.
68. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că principiul proporționalității, care face parte din principiile generale ale dreptului comunitar, impune ca mijloacele puse în aplicare de o dispoziție comunitară să fie de natură să realizeze obiectivul urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (Hotărârea Arnold André, punctul 45 și Hotărârea Swedish Match, punctul 47, menționate anterior).
69. În ceea ce privește controlul judiciar al condițiilor menționate la punctul anterior, trebuie amintit faptul că este necesar să i se recunoască legiuitorului comunitar o putere largă de apreciere într-un domeniu precum cel din prezenta cauză, care implică din partea acestuia alegeri de natură politică, economică și socială și în care acesta este chemat să efectueze aprecieri complexe. În consecință, numai caracterul în mod clar disproporționat al unei măsuri adoptate în acest

domeniu, în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente intenționează să îl urmărească, poate afecta legalitatea unei asemenea măsuri (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Arnold André, punctul 46; Hotărârea Swedish Match, punctul 48 și Hotărârea Alliance for Natural Health și alții, punctul 52, menționate anterior).

Observații prezentate Curții

70. Reclamanții în acțiunea principală, susținuți de guvernul spaniol și de Guvernul Regatului Unit, susțin, în esență, că indicarea compoziției exacte a furajelor în cauză constituie o încălcare gravă a drepturilor și intereselor economice ale acestora și că nu ar fi necesară pentru protecția sănătății ținând seama de reglementarea existentă deja în sectorul furajelor.
71. Aceștia invocă, în această privință, celelalte dispoziții ale Directivei 79/373, astfel cum au fost modificate de Directiva 2002/2, în special articolul 5 alineatul (5) litera (d), care impune indicarea numărului de referință al lotului și articolul 12, care impune producătorilor să pună la dispoziția autorităților naționale competente orice document privind compoziția furajelor. Potrivit reclamanților în acțiunea principală, aceste două obligații, a căror necesitate nu este contestată de aceștia, permite asigurarea trasabilității acestor alimente în conformitate cu respectarea intereselor economice ale producătorilor, având în vedere că autoritățile menționate anterior sunt supuse unei obligații de confidențialitate și pot utiliza informațiile primite numai în vederea asigurării protecției sănătății publice.
72. În ceea ce privește conținutul furajelor, reclamanții menționați anterior citează Directiva 70/524/CEE a Consiliului din 23 noiembrie 1970 privind aditivii din hrana animalelor (JO L 270, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 1, p. 156) și Directiva 1999/29/CE a Consiliului din 22 aprilie 1999 privind substanțele și produsele nedorite în hrana animalelor (JO L 115, p. 32, Ediție specială, 03/vol. 27, p. 263). La data ședinței, această din urmă directivă fusese modificată și revizuită de Directiva 2002/32/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 mai 2002 privind substanțele nedorite din furaje (JO L 140, p. 10, Ediție specială, 03/ vol. 42, p. 42).
73. În cele din urmă, reclamanții în acțiunea principală citează Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, p. 1, Ediție specială, 15 vol. 8, p. 68), adoptat în aceeași zi cu Directiva 2002/2 care, potrivit acestora, ar constitui noua reglementare-cadru în domeniul siguranței alimentare. Articolul 18 din acest regulament ar impune, în special, trasabilitatea oricărei substanțe care ar putea fi încorporată în furaje, iar articolul 20 din acesta ar prevedea proceduri de retragere de pe piață a furajelor care pot fi considerate neconforme cu dispozițiile privind siguranța furajelor.
74. Guvernele italian, al Țărilor de Jos, danez, elen și francez, Parlamentul, Consiliul, precum și Comisia susțin, în schimb, că cerința privind indicarea procentelor ingredientelor care intră în compoziția unui furaj nu încalcă principiul proporționalității, având în vedere obiectivul de sănătate publică urmărit.
75. Parlamentul invocă, de asemenea, un obiectiv în materie de transparență. Acesta se referă la pierderea credibilității autorităților competente care a rezultat din criza legată de ESB, care poate fi atenuată numai printr-o politică de transparență. Acest element ar trebui să fie luat în considerare pentru a aprecia proporționalitatea unei măsuri care are ca obiect unic să lase

crescătorii să decidă cu privire la hrana animalelor lor. În special din acest motiv nu ar fi suficient ca producătorii să comunice autorităților sanitare competente compoziția exactă a furajelor.

#### Răspunsul Curții

76. Astfel cum s-a arătat la punctele 59 și 60 din prezenta hotărâre, obligația de a indica procentele substanțelor care intră în compoziția unui furaj constituie o măsură care poate să contribuie la obiectivul de asigurare a protecției sănătății animale și umane. Într-adevăr, aceasta permite identificarea substanțelor din compoziția unui furaj suspecte de a fi contaminate fără a aștepta rezultatele analizelor de laborator și retragerea rapidă a furajului respectiv din consum.
77. Nu rezultă că această măsură ar fi inutilă, având în vedere cerința de indicare a numărului de lot al produsului, prevăzută la articolul 1 punctul (3) din Directiva 2002/2. Într-adevăr, această din urmă indicație permite stabilirea trasabilității lotului de furaje, dar nu, în mod direct, a substanțelor din compoziția acestora. Mai mult, ancheta de trasabilitate poate necesita un anumit termen, în timp ce o situație care implică un risc de criză alimentară necesită o reacție rapidă.
78. Același lucru se aplică în ceea ce privește alte reglementări menționate de reclamantii în acțiunea principală. Acestea se referă, într-adevăr, la conținutul produselor (Directivile 70/524 și 1999/29) sau la procedurile privind siguranța alimentelor (Regulamentul nr. 178/2002), dar niciuna dintre acestea nu conține dispoziții care să impună indicarea, pe un produs, a compoziției acestuia. Prin urmare, aceste reglementări nu permit autorităților în cauză sau utilizatorului unui produs să dispună de date suficiente pentru a adopta imediat măsurile de prevenire adecvate în caz de criză alimentară.
79. Diverșii reclamantii din acțiunea principală susțin că indicarea procentelor exacte ale substanțelor din compoziția produsului nu garantează că furajul este sănătos și nici că substanțele din compoziția acestuia nu sunt contaminate. Cu toate acestea, trebuie subliniat că obiectivul urmărit de obligația de a indica substanțele din compoziție nu este acela de a garanta lipsa contaminării ci, în cazul în care aceste substanțe ar fi contaminate, de a permite o identificare rapidă a alimentelor în a căror compoziție intră acestea din urmă.
80. Totuși, astfel cum a subliniat în mod întemeiat avocatul general la punctele 115–119 din concluziile sale, nu rezultă că obligația producătorului de a comunica clienților, care solicită, compoziția cantitativă exactă a furajelor ar fi necesară pentru urmărirea acestui obiectiv.
81. Pe lângă indicarea datelor aflate între limite, adică cu o toleranță de  $\pm 15\%$  din valoarea declarată, care trebuie să figureze pe eticheta produsului în temeiul articolului 1 punctul (4) din Directiva 2002/2, producătorul este, într-adevăr, obligat, la solicitarea clientului, să-i comunice acestuia în scris procentele exacte în greutate ale materiilor prime care compun furajul, potrivit articolului 1 punctul (1) litera (b) din aceeași directivă.
82. Astfel cum au subliniat reclamantii în acțiunea principală, obligația de a furniza clienților indicația exactă a compoziției unui furaj aduce o atingere gravă intereselor economice ale producătorilor deoarece îi constrânge pe aceștia din urmă să divulge formulele de compoziție ale produselor acestora, cu riscul ca aceste produse să fie utilizate drept modele, eventual chiar de către clienți, precum și ca producătorii menționați anterior să nu obțină beneficii din investițiile pe care le-au făcut în domeniul cercetării și inovației.

83. O asemenea obligație nu poate fi justificată de obiectivul de protecție a sănătății urmărit și depășește în mod evident ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. Trebuie subliniat, în special, că această obligație este independentă de orice problemă de contaminare a furajelor și trebuie să fie îndeplinită numai la cererea clientului. În plus, rezultă din explicațiile furnizate și din exemplele prezentate Curții că indicarea, pe etichetă, a procentelor între paranteze, ar trebui în mod normal să permită identificarea unui furaj suspect de a fi contaminat pentru evaluarea pericolozității sale în funcție de greutatea indicată și pentru a decide eventual retragerea provizorie a acestuia în așteptarea rezultatelor analizelor de laborator sau pentru stabilirea trasabilității produsului de către autoritățile publice în cauză.
84. În cele din urmă, independent de procedurile de control stabilite în cadrul Regulamentului nr. 178/2002, adoptat în aceeași zi cu Directiva 2002/2, trebuie amintit că articolul 1 punctul (5) din aceasta din urmă prevede că producătorii de furaje combinate au obligația de a pune la dispoziția autorităților care răspund de desfășurarea controalelor oficiale, la cerere, orice document privind compoziția furajelor care urmează a fi puse în circulație, prin care să se poată verifica precizia informațiilor furnizate prin etichetare.
85. Având în vedere aceste elemente, trebuie constatat că articolul 1 punctul (1) litera (b) din Directiva 2002/2, care impune producătorilor de furaje combinate furnizarea, la cererea clientului, a compoziției exacte a unui furaj, nu este valid în lumina principiului proporționalității. În schimb, examinarea întrebării adresate nu a dezvăluit niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 1 punctul (4) din Directiva 2002/2 în raport cu principiul menționat anterior.
86. Prin intermediul întrebării adresate la litera (b) din cauza C-453/03, prin intermediul celei de a treia întrebări adresate în cauza C-11/04 și prin intermediul primei întrebări adresate la litera (b) din cauza C-194/04, instanțele de trimitere au solicitat, de asemenea, Curții, în principal, să se pronunțe asupra validității dispozițiilor articolului 1 punctul (1) litera (b) și ale articolului 1 punctul (4) din Directiva 2002/2, pe motiv că acestea din urmă ar încălca drepturile fundamentale și, în special, dreptul de proprietate și dreptul la libera exercitare a unei profesii.
87. În această privință trebuie subliniat, astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, că dreptul de proprietate face parte, precum dreptul la libera exercitare a unei activități economice, din principiile generale ale dreptului comunitar. Totuși, aceste principii nu sunt prerogative absolute, ci trebuie luate în considerare în raport cu funcția acestora în societate. În consecință, pot fi instituite restricții ale folosinței dreptului de proprietate, precum și ale dreptului la libera exercitare a unei activități economice, cu condiția ca acestea să răspundă unor obiective de interes general urmărite de Comunitate și să nu constituie, față de scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care aduce atingere însuși conținutului dreptului garantat (a se vedea, în ultimul rând, Hotărârea Alliance for Natural Health și alții, menționată anterior, punctul 126).
88. Cu toate acestea, ținând seama de răspunsul dat la întrebarea privind principiul proporționalității, nu mai trebuie să se examineze dacă dispoziția contestată aduce atingere dreptului de proprietate al producătorilor de furaje sau dreptului la libera exercitare a unei profesii.

*Cu privire la absența adoptării unei liste pozitive*

89. Prin intermediul celei de a treia întrebări în cauza C-12/04, Consiglio di Stato solicită să se stabilească dacă Directiva 2002/2 trebuie să fie interpretată în sensul că aplicarea acesteia și, prin urmare, eficacitatea acesteia sunt subordonate adoptării listei pozitive a materiilor prime, desemnate prin numele specifice ale acestora, prevăzută la al zecelea considerent al acestei directive.

#### Observații prezentate Curții

90. Ferrari Mangimi Srl și guvernul spaniol susțin că aceasta trebuie să fie situația. Aceștia amintesc faptul că reglementarea anterioară impunea obligația de a indica materiile prime potrivit unei liste provizorii și, în cazul în care aceasta nu putea fi folosită, obligația alternativă de a declara categoriile generale ale materiilor prime astfel cum erau indicate în anexa la Directiva 91/357. Directiva 2002/2 a abrogat această reglementare și a prevăzut stabilirea, de către Comisie, a unei liste pozitive a materiilor prime. Cu toate acestea, în urma unui studiu, această instituție ar fi ajuns la concluzia că stabilirea unei asemenea liste nu ar fi în niciun fel decisivă pentru garantarea siguranței furajelor și nu ar fi prezentat nicio propunere pentru stabilirea unei asemenea liste. În raportul Comisiei s-a subliniat că este imposibilă includerea pe listă pozitivă a miilor de produse distincte fabricate în locuri diferite cu tehnologii variate și care pot prezenta un nivel de siguranță și caracteristici nutriționale și tehnice diverse. În plus, s-a amintit, în acest raport, că riscul pentru siguranță nu rezultă din materiile prime ci, mai degrabă, din eventuala contaminare accidentală sau frauduloasă a acestora.

91. Guvernul spaniol insistă asupra cerinței de securitate juridică, care solicită ca o reglementare comunitară să permită persoanelor în cauză să cunoască cu exactitate sfera obligațiilor pe care aceasta le impune.

92. Guvernul elen constată că, deoarece înregistrarea, pe o listă unică, a substanțelor care pot fi utilizate nu a fost armonizată de legislația comunitară, reglementarea acestei probleme este, prin urmare, de competența legislațiilor naționale. Această stare de fapt nu împiedică o aplicare eficace a Directivei 2002/2 în statele membre.

93. Parlamentul, Consiliul și Comisia susțin că nu există nicio legătură între adoptarea listei pozitive prevăzute la al zecelea considerent al Directivei 2002/2, care constituie numai o aspirație lipsită de valoare normativă și angajează Comisia numai din punct de vedere politic și punerea în aplicare a dispozițiilor privind etichetarea. Prin urmare, statele membre ar fi obligate să aplice această directivă independent de adoptarea unei asemenea liste, limitându-se la solicitarea utilizării denumirilor comune ale materiilor prime.

#### Răspunsul Curții

94. Trebuie amintit că al zecelea considerent al Directivei 2002/2 a prevăzut că, pe baza unui studiu de fezabilitate, Comisia prezintă un raport Parlamentului și Consiliului până la 31 decembrie 2002, însoțit de o propunere adecvată, luând în considerare concluziile raportului menționat anterior, pentru stabilirea unei liste pozitive a materiilor prime care intră în furajele pentru animalele de producție.

95. Din formularea acestui considerent rezultă că stabilirea unei propuneri de listă pozitivă a materiilor prime constituie numai o aspirație a legiuitorului comunitar. Într-adevăr, acesta

prevede numai realizarea unui studiu de fezabilitate, stabilirea unui raport și prezentarea unei propuneri adecvate ținând seama de concluziile raportului menționat anterior.

96. De altminteri, conținutul acestui considerent nu este reprodus în dispozitivul directivei și examinarea acestuia nu indică în niciun fel că punerea în aplicare a acestuia ar fi subordonată adoptării acestei liste pozitive. Mai exact, nu rezultă că obligația de etichetare este imposibil de respectat în lipsa unei asemenea liste.
97. Într-adevăr, fiind vorba de abrogarea Directivei 91/357, nu rezultă că aceasta a făcut imposibilă punerea în aplicare a Directivei 2002/2, producătorii putând, în lipsa reglementării comunitare sau chiar a reglementării naționale în această privință, să utilizeze denumiri specifice curente ale materiilor prime.
98. Rezultă din aceste elemente că Directiva 2002/2 trebuie să fie interpretată în sensul că aplicarea acesteia nu este subordonată adoptării listei pozitive a materiilor prime, desemnate prin numele specifice ale acestora, prevăzută la al zecelea considerent al directivei menționate anterior.

*Cu privire la puterile autorităților naționale competente de a suspenda aplicarea unui act comunitar*

99. Prin intermediul celei de a doua întrebări, Rechtbank 's-Gravenhage solicită să se stabilească dacă, atunci când sunt îndeplinite condițiile pentru ca o instanță națională a unui stat membru să poată suspenda aplicarea unui act al instituțiilor comunitare care face obiectul unei contestații, în special atunci când întrebarea privind validitatea acestui act aflat în litigiu a fost deja adresată Curții de către o instanță din acest stat membru, autoritățile naționale competente din alte state membre pot, de asemenea, fără intervenție judiciară, să suspende aplicarea acestui act contestat până când Curtea se pronunță cu privire la validitatea acestuia.

Observații prezentate Curții

100. Nevedi, reclamantă în acțiunea principală în cauza C-194/04, susține că instanța de trimitere a adresat cea de a doua întrebare Curții datorită faptului că, în calitatea acesteia de organism competent pentru adoptarea reglementărilor aplicabile în domeniul alimentației pentru efectivele de animale în Țările de Jos, Productschap urma să suspende din oficiu, adică fără intervenție judiciară, aplicarea normelor declarației deschise în așteptarea pronunțării de către Curtea a hotărârii în cauza C-453/03. Având în vedere refuzul ministrului în cauză de a suspenda reglementarea aplicabilă, Nevedi a trebuit să inițieze o procedură judiciară și să solicite Rechtbank 's-Gravenhage, în calitate de instanță ce poate institui măsuri provizorii, suspendarea acestei reglementări.
101. Aceasta amintește că, atunci când sunt îndeplinite condițiile, în temeiul jurisprudenței Curții, pentru a putea invoca dispozițiile unei directive în fața instanței naționale, toate autoritățile, inclusiv autoritățile administrative, sunt, de asemenea, obligate să aplice dispozițiile menționate anterior (a se vedea Hotărârea din 22 iunie 1989, Fratelli Costanzo, cauza 103/88, Rec., p. 1839, punctele 31 și 32). Dacă aceste autorități administrative sunt obligate, precum autoritățile judiciare, să aplice dispozițiile unei directive, acestea trebuie, de asemenea, să fie autorizate, din motive de economie de procedură, să suspende aplicarea unui act comunitar contestat în aceleași condiții precum autoritățile judiciare menționate anterior.

102. Guvernele italian, al Țărilor de Jos și elen, precum și Comisia, fac trimitere la jurisprudența Curții în domeniul măsurilor provizorii, la garanțiile de imparțialitate și de independență pe care le prezintă o instanță națională, la necesitatea unei aplicări uniforme a dreptului comunitar și la obiectivele procedurii întrebărilor preliminare.

#### Răspunsul Curții

103. Astfel cum Curtea a arătat în Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest (cauzele conexe C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctul 18, denumită în continuare „Hotărârea Zuckerfabrik”), cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare pentru aprecierea validității constituie, ca și acțiunea în anulare, o modalitate de control al legalității actelor comunitare. Însă, în cadrul acțiunii în anulare, articolul 242 din Tratatul CE îi dă reclamantului posibilitatea de a solicita suspendarea executării actului atacat și Curții competența de a o acorda. Prin urmare, coerența sistemului de protecție juridică provizorie necesită ca instanța națională să poată ordona, de asemenea, suspendarea executării unui act administrativ național întemeiat pe un regulament comunitar a cărui legalitate este contestată [a se vedea, de asemenea, Hotărârea din 9 noiembrie 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții (I), cauza C-465/93, Rec., p. I-3761, punctul 22 și Hotărârea din 26 noiembrie 1996, T. Port, cauza C-68/95, Rec., p. I-6065, punctul 49; cu privire la lipsa de competență a Curții de a ordona măsuri provizorii în cadrul unei proceduri a întrebărilor preliminare, a se vedea Ordonanța președintelui Curții din 24 octombrie 2001, Dory, cauza C-186/01 R, Rec., p. I-7823, punctul 13].

104. Cu toate acestea, Curtea a hotărât că aplicarea uniformă a dreptului comunitar, care este o cerință fundamentală a ordinii juridice comunitare, implică faptul că suspendarea executării actelor administrative întemeiate pe un regulament comunitar, fiind guvernată de normele de procedură naționale, în ceea ce privește, în special, depunerea și examinarea cererii, este supusă în toate statele membre, cel puțin unor condiții de acordare uniforme și pe care aceasta le-a definit ca fiind aceleași condiții ca cele ale procedurii ordonanței președințiale în fața Curții (Hotărârea Zuckerfabrik, menționată anterior, punctele 26 și 27).

105. Curtea a indicat, în special, că, pentru a verifica dacă sunt îndeplinite condițiile privind urgența și riscul unui prejudiciu grav și ireparabil, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii trebuie să examineze împrejurările specifice fiecărei cauze și să aprecieze elementele care permit să se stabilească dacă executarea imediată a actului care face obiectul cererii de măsuri provizorii ar fi de natură să cauzeze prejudicii ireversibile reclamantului, care nu ar putea fi reparate în cazul în care actul comunitar ar trebui declarat ca lipsit de validitate [Hotărârea Zuckerfabrik, punctul 29 și Hotărârea Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții (I), punctul 41, menționate anterior].

106. Ca instanță însărcinată, în cadrul competenței acesteia, cu aplicarea dispozițiilor de drept comunitar și obligată, prin urmare, să asigure efectul deplin al dreptului comunitar, instanța națională, sesizată cu o cerere de măsuri provizorii, trebuie să țină seama de atingerea pe care măsura provizorie o poate aduce regimului juridic pus în aplicare de un act comunitar în toată Comunitatea. Este de competența acesteia să ia în considerare, pe de o parte, efectul cumulativ provocat, în cazul în care un număr mare de instanțe ar adopta, de asemenea, măsuri provizorii pentru motive asemănătoare și, de altă parte, specificitatea situației reclamantului care îl deosebește de alți operatori economici în cauză [Hotărârea Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții (I), menționată anterior, punctul 44].

- 107.În special, atunci când acordarea unor măsuri provizorii poate implica un risc financiar pentru Comunitate, instanța națională trebuie, de asemenea, să îi poată impune reclamantului garanții suficiente, cum ar fi depunerea unei cauțiuni sau constituirea unui sechestru [Hotărârea Zuckerfabrik, punctul 32 și Hotărârea Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții (I), punctul 45, menționate anterior].
- 108.În această privință trebuie constatat că autoritățile administrative naționale, precum cele în cauza C-194/04, nu sunt în măsură să adopte măsuri provizorii respectând condițiile de acordare a acestora definite de către Curte.
- 109.În acest context, trebuie subliniat, în special, că tocmai statutul acestor autorități nu poate, în general, să le garanteze același grad de independență și de imparțialitate precum cel recunoscut instanțelor naționale. De altminteri, nu este sigur că asemenea autorități ar beneficia din aplicarea principiului contradictorialității specific procedurii judiciare, care permite ascultarea argumentelor prezentate de diferitele părți înainte de a analiza interesele în discuție, în cadrul adoptării unei decizii.
- 110.În ceea ce privește argumentul potrivit căruia considerațiile legate de celeritate sau de cost ar putea justifica necesitatea de a recunoaște competența autorităților administrative naționale, trebuie subliniat că instanțele naționale care hotărăsc cu privire la măsuri provizorii pot, în general, să adopte decizii în termene foarte scurte. În orice caz, un argument legat de celeritate sau de cost nu trebuie să fie hotărâtor în ceea ce privește garanțiile oferite de sistemele de protecție judiciară instaurate de sistemele juridice ale statelor membre.
- 111.Prin urmare, trebuie răspuns la întrebarea adresată că, chiar și atunci când o instanță dintr-un stat membru a considerat că sunt îndeplinite condițiile în care poate suspenda aplicarea unui act comunitar, în special atunci când întrebarea privind validitatea acestui act a fost deja adresată Curții, autoritățile administrative naționale competente din alte state membre nu pot suspenda aplicarea acestui act până când Curtea se pronunță cu privire la validitatea acestuia. Într-adevăr, este doar de competența instanței naționale să verifice, luând în considerare împrejurările proprii cauzei care îi este prezentată, dacă sunt îndeplinite condițiile de acordare a măsurilor provizorii.

#### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 112.Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

- 1) Examinarea literei (a) de la întrebarea adresată în cauza C-453/03, a primei întrebări în fiecare dintre cauzele C-11/04 și C-12/04, precum și prima întrebare litera (a) în cauza C-194/04 nu a evidențiat niciun element care să ducă la concluzia că articolul 1 punctul (1) litera (b) și articolul 1 punctul (4) din Directiva 2002/2/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2002 de modificare a Directivei 79/373/CEE a Consiliului privind circulația furajelor combinate și de abrogare a Directivei 91/357/CEE a Comisiei nu a fost adoptat în mod valid în temeiul articolului 152 alineatul (4) litera (b) din Tratatul CE.**

- 2) **Examinarea celei de a patra întrebări din cauza C-12/04 nu a dezvăluit niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 1 alineatul (1) litera (b) și a articolului 1 alineatul (4) din Directiva 2002/2 în ceea ce privește principiul egalității de tratament și nediscriminării.**
- 3) **Articolul 1 punctul (1) litera (b) din Directiva 2002/2, care impune producătorilor de furaje combinate furnizarea, la cererea clientului, a compoziției exacte a unui furaj, nu este valid în lumina principiului proporționalității. În schimb, examinarea literei (c) din întrebarea adresată în cauza C-453/03, a celei de a doua întrebări din fiecare dintre cauzele C-11/04 și C-12/04, precum și a primei întrebări litera (c) din cauza C-194/04, nu a dezvăluit niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 1 punctul (4) din Directiva 2002/2 în ceea ce privește principiul menționat anterior.**
- 4) **Directiva 2002/2 trebuie să fie interpretată în sensul că aplicarea acesteia nu este subordonată adoptării listei pozitive a materiilor prime, desemnate prin numele specifice ale acestora, prevăzută la al zecelea considerent al directivei menționate anterior.**
- 5) **Chiar și atunci când o instanță dintr-un stat membru a considerat că sunt îndeplinite condițiile în care poate suspenda aplicarea unui act comunitar, în special atunci când întrebarea privind validitatea acestui act a fost deja adresată Curții, autoritățile administrative naționale competente din alte state membre nu pot suspenda aplicarea acestui act până când Curtea se pronunță cu privire la validitatea acestuia. Într-adevăr, este doar de competența instanței naționale să verifice, luând în considerare împrejurările proprii cauzei care îi este prezentată, dacă sunt îndeplinite condițiile de acordare a măsurilor provizorii.**