

PRESUDA SUDA

23. veljače 1988.(\*)

„Tvari s hormonskim djelovanjem – Tužba za poništenje – Pravna osnova – Obveza obrazloženja – Nepravilnosti u zakonodavnom postupku”

U predmetu 68/86,

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske** koju zastupaju H. R. L. Purse, iz *Treasury Solicitor's Department*, u svojstvu agenta, i Richard Plender, *Barrister*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri veleposlanstvu Ujedinjene Kraljevine, 28 Boulevard Royal,

tužitelj,

kojeg podupire

**Kraljevina Danska**, koju zastupa Laurids Mikaelson, pravni savjetnik danske vlade, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri danskom veleposlanstvu, 11b Boulevard Joseph II,

intervenijent,

protiv

**Vijeća Europskih zajednica**, koje zastupaju Antonio Sacchetini, direktor pravne službe Vijeća, uz asistenciju Moyre Sims, administratorice u toj službi, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu Jörga Käsera, rukovoditelja pravne službe Europske investicijske banke, 100 Boulevard Konrad-Adenauer,

tuženik,

kojeg podupire

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupaju D. Grant Lawrence, član njezine pravne službe, i Dierk Booss, pravni savjetnik, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri uredu Georgiosa Kremlisa, iz njezine pravne službe, Jean Monnet Building, Kirchberg,

intervenijent,

povodom tužbe za poništenje Direktive Vijeća 85/649/EEZ od 31. prosinca 1985. o zabrani primjene određenih tvari hormonskog učinka u stočarstvu (SL L 382, 31.12.1985., str. 228.),

SUD

u sastavu: G. Bosco, predsjednik vijeća, u svojstvu predsjednika, G. C. Rodríguez Iglesias (predsjednik vijeća), T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet i T. F. O'Higgins, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz

tajnik: B. Pastor, administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon rasprave održane 24. lipnja 1987., na kojoj su tužitelj za zastupali Sir Patrick Mayhew, *QC*, i Richard Plender, *Barrister*,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. listopada 1987.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 10. ožujka 1986. Ujedinjena Kraljevina je na temelju prvog stavka članka 173. Ugovora o EEZ-u podnijela tužbu za poništenje Direktive Vijeća 85/649/EEZ od 31. prosinca 1985. o zabrani primjene određenih tvari hormonskog učinka u stočarstvu (SL L 382, 31.12.1985., str. 228.),
- 2 Tužitelj temelji svoju tužbu na sljedećim razlozima: nedostatna pravna osnova, nedostatan obrazloženi, povreda načela legitimnih očekivanja, povreda Poslovnika Vijeća, izostanak savjetovanja s Europskim parlamentom i Gospodarskim i socijalnim odborom, te nedostatak materijalnog utemeljenja direktive.
- 3 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijeka postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju ili razmatraju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženi odluke Suda.

### **Pravna osnova**

- 4 Tužitelj, kojeg u svim bitnim pogledima podupire danska vlada, tvrdi da se pobijana direktiva, koja je donesena kvalificiranom većinom na temelju članka 43. Ugovora, trebala temeljiti ne samo na tom članku, već i na članku 100. kojim se zahtijeva jednoglasnost Vijeća. On smatra da je predmetnu direktivu bilo potrebno temeljiti na ta dva članka, budući da je ona, osim što ima ciljeve povezane s poljoprivrednom politikom, bila namijenjena, između ostalog, za potrebe približavanja odredaba za zaštitu interesa i zdravlja potrošača utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama. Prema mišljenju tužitelja taj cilj nije obuhvaćen člankom 43. Ugovora, nego člankom 100. Ranija praksa Vijeća potvrđuje potrebu za tom dvojnomo pravnom osnovom.
- 5 Vijeće, kao tuženik, i Komisija, kao intervenijent, ne poriču da se jedan aspekt predmetne direktive odnosi na usklađivanje nacionalnih zakonodavstava radi zaštite potrošača i javnog zdravlja, ali smatraju da zbog toga ona nije izuzeta iz područja zajedničke poljoprivredne politike te da je stoga obuhvaćena člankom 43. Ugovora.

- 6 Ponajprije treba istaknuti da u ovom predmetu argument koji se odnosi na pravilnu pravnu osnovu nije samo formalan, budući da članci 43. i 100. Ugovora uključuju različita pravila o načinu na koji Vijeće donosi svoju odluku. Tako je izbor pravne osnove mogao utjecati na određivanje sadržaja pobijane direktive.
- 7 Slijedom navedenog, kako bi se utvrdilo je li tužbeni razlog koji se temelji na navodnoj nedostatnosti pravne osnove predmetne direktive utemeljen, potrebno je razmotriti je li Vijeće imalo ovlast za njezino donošenje samo na temelju članka 43.
- 8 Stoga najprije treba istaknuti da se materijalno područje primjene članaka od 39. do 46. Ugovora, na temelju članka 38. Ugovora, odnosi na proizvode navedene u Prilogu II. Ugovoru.
- 9 Osim toga, članak 43. treba tumačiti s obzirom na članak 39., u kojem su navedeni ciljevi zajedničke poljoprivredne politike, te s obzirom na članak 40., kojim se uređuje njezina provedba i kojim se, između ostalog, predviđa da se za postizanje ciljeva iz članka 39. mora uspostaviti zajednička organizacija poljoprivrednih tržišta i da ta organizacija može uključivati sve mjere potrebne za postizanje tih ciljeva (presuda od 21. veljače 1979. Störling/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, C-138/78, Zb., str. 713.).
- 10 Ciljevi poljoprivredne politike navedeni u članku 39. Ugovora uključuju, posebno, povećavanje produktivnosti promicanjem tehničkog napretka i osiguravanjem racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje te optimalnog korištenja čimbenika proizvodnje. Osim toga, člankom 39. stavkom 2. točkama (b) i (c) predviđa se da se pri osmišljavanju zajedničke poljoprivredne politike mora voditi računa o potrebi postupnog izvršenja odgovarajućih prilagodbi i o činjenici da poljoprivreda u državama članicama čini sektor koji je usko povezan s gospodarstvom u cjelini. Iz toga slijedi da ciljeve poljoprivredne politike treba osmisлити na takav način da se institucijama Zajednice omogući izvođenje njihovih dužnosti u kontekstu razvoja u poljoprivredi i u gospodarstvu kao cjelini.
- 11 Mjere donesene na temelju članka 43. Ugovora radi postizanja tih ciljeva u okviru zajedničke organizacije tržišta, kako je predviđeno člankom 40. stavkom 2., mogu uključivati pravila kojima se uređuju uvjeti i metode proizvodnje, kvaliteta i prodaja poljoprivrednih proizvoda. Zajedničke organizacije tržišta sadržavaju mnoga pravila u vezi s tim.
- 12 Pri nastojanjima da se postignu ciljevi zajedničke poljoprivredne politike, posebno u okviru zajedničkih organizacija tržišta, ne smiju se zanemariti zahtjevi povezani s javnim interesom kao što su zaštita potrošača ili zaštita zdravlja i života ljudi i životinja, a to su zahtjevi koje institucije Zajednice moraju uzeti u obzir pri izvršavanju svojih ovlasti.
- 13 Konačno, valja zamijetiti da se u skladu s člankom 42. Ugovora pravila tržišnog natjecanja primjenjuju na proizvodnju poljoprivrednih proizvoda i trgovinu poljoprivrednim proizvodima samo u mjeri koju odredi Vijeće u okviru odredaba donesenih u skladu s člankom 43. Stoga pri donošenju takvih odredaba Vijeće mora također uzeti u obzir zahtjeve politike tržišnog natjecanja.

- 14 Iz prethodno razmatranih odredaba, gledano u cjelini, proizlazi da je članak 43. Ugovora primjerena pravna osnova za svaki propis o proizvodnji i prodaji poljoprivrednih proizvoda navedenih u Prilogu II. Ugovoru koji doprinosi jednom ili većem broju ciljeva zajedničke poljoprivredne politike iz članka 39. Ugovora. Nema potrebe za primjenom članka 100. Ugovora kada takvi propisi uključuju usklađivanje nacionalnih odredaba u tom području.
- 15 Kako je Sud istaknuo, posebno u svojim presudama od 29. studenoga 1978., *Pigs Marketing Board/Redmond*, 83/78, Zb., str. 2347., i od 26. lipnja 1979., *Pigs and Bacon Commission/McCarren*, 177/78, Zb., str. 2161., člankom 38. stavkom 2. Ugovora daje se prednost posebnim odredbama u području poljoprivrede pred općim odredbama o uspostavi zajedničkog tržišta.
- 16 Stoga, čak i kada su predmetni propisi usmjereni i na ciljeve poljoprivredne politike i na druge ciljeve, koji se u nedostatku posebnih odredaba ostvaruju na temelju članka 100. Ugovora, na taj se članak, koji je općenit članak na temelju kojeg se mogu donositi direktive za usklađivanje zakonodavstava država članica, ne može pozivati kao na osnovu za ograničavanje područja primjene članka 43. Ugovora.
- 17 Na temelju prethodnih razmatranja potrebno je utvrditi je li sporna direktiva obuhvaćena područjem primjene članka 43. Ugovora kako je gore opisano.
- 18 U vezi s tim valja ponajprije zamijetiti da zajedničke organizacije tržišta postoje u sektorima govedine i teletine (Uredba Vijeća br. 805/68 od 27. lipnja 1968., SL L 148, str. 24.), svinjetine (Uredba Vijeća br. 2759/75 od 29. listopada 1975., SL L 282, 1.11.1975., str. 1.) i ovčetine i kozetine (Uredba Vijeća 1837/80 od 27. lipnja 1980., SL L 183, str. 1.), te da se člankom 2. svake od tih uredbi predviđa donošenje mjera Zajednice za promicanje bolje organizacije proizvodnje, prerade i prodaje te za poboljšanje kvalitete.
- 19 Sporna direktiva u biti sadržava, s jedne strane, pravila o primjeni određenih tvari s hormonskim djelovanjem na farmske životinje, čije je meso obuhvaćeno gore navedenim zajedničkim organizacijama tržišta i, s druge strane, pravila o potrebnim nadzornim mjerama. Te se mjere posebno odnose na trgovinu živim životinjama i mesom između država članica te na uvoz tih proizvoda u Zajednicu.
- 20 Iz uvodnih izjava direktive proizlazi da je njezin cilj zaštita zdravlja ljudi i interesa potrošača s ciljem uklanjanja „narušavanja uvjeta tržišnog natjecanja” i ostvarivanja povećanja „potrošnje predmetnih proizvoda”.
- 21 S obzirom na sadržaj i ciljeve direktive, treba ustvrditi da, uređivanjem uvjeta za proizvodnju i prodaju mesa s ciljem poboljšanja njegove kvalitete, ona potpada u kategoriju mjera predviđenih gore navedenim zajedničkim organizacijama tržišta mesa i time doprinosi postizanju ciljeva zajedničke poljoprivredne politike iz članka 39. Ugovora.
- 22 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da predmetna direktiva potpada u područje zajedničke poljoprivredne politike te da je Vijeće imalo ovlast za njezino donošenje samo na temelju članka 43.

- 23 Na ovaj zaključak ne može utjecati činjenica, na koju se poziva tužitelj, da je Vijeće odstupilo od svoje prakse temeljenja mjera u predmetnom području na člancima 43. i 100. Ugovora.
- 24 U tom pogledu valja imati na umu, kao što je Sud odlučio u svojoj presudi od 26. ožujka 1987., Komisija/Vijeće, 45/86, Zb., str. 1493., da se u okviru sustava ovlasti Zajednice izbor pravne osnove za određenu mjeru mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskom nadzoru. Sama praksa Vijeća ne može odstupati od pravila utvrđenih u Ugovoru. Stoga takva praksa ne može stvoriti presedan koji obvezuje institucije Zajednice u pogledu pravilne pravne osnove.
- 25 Stoga se prvi tužbeni razlog tužitelja mora odbiti.

### **Obrazloženje**

- 26 Tužitelj smatra da je obrazloženje za predmetnu direktivu nedovoljno obrazloženo.
- 27 Prvi prigovor tužitelja u vezi s obrazloženjem odnosi se na to da nije navedena stvarna svrha direktive, to jest usklađivanje nacionalnih odredbi u interesu potrošača, posebno radi zaštite njihovog zdravlja.
- 28 Valja istaknuti, prvo, da iz gornjih razmatranja o pravnoj osnovi proizlazi da su u uvodnim izjavama direktive dovoljno jasno navedeni ciljevi koji se žele postići i, drugo, da su interesi ljudskog zdravlja i zaštite potrošača izrijekom navedeni u prvoj, odnosno drugoj uvodnoj izjavi. Stoga se ovaj prigovor mora odbiti.
- 29 Drugi prigovor tužitelja u vezi s obrazloženjem odnosi se na to da se uopće ne spominje Direktiva Vijeća 81/602/EEZ od 31. srpnja 1981. o zabrani određenih tvari hormonskog učinka i svih tvari tireostatskog učinka (SL L 222, 7.8.1981., str. 32.), koju predmetna direktiva dopunjava. Člankom 8. Direktive 81/602 uistinu se predviđa da Komisija podnosi Vijeću izvješće o stečenom iskustvu i znanstvenom razvoju, popraćeno, prema potrebi, prijedlozima koji uvažavaju taj razvoj.
- 30 Ovaj se prigovor ne može prihvatiti. Iako se u uvodnim izjavama predmetne direktive ne spominje Direktiva 81/602, u njezinim člancima 1., 2., 5., 6. i 7. izrijekom se upućuje na Direktivu 81/602. Prema tome, iz teksta predmetne direktive dovoljno jasno proizlazi povezanost između ovih dviju direktiva.
- 31 Treći prigovor tužitelja u vezi s obrazloženjem odnosi se na to da direktivom nije utvrđen prijedlog Komisije.
- 32 U vezi s tim valja zamijetiti da predmetna direktiva uistinu ne sadržava detaljno upućivanje na temelju kojeg bi se mogao utvrditi prijedlog Komisije. Međutim, ne može se smatrati da je takvo izostavljanje povreda bitne postupovne odredbe, budući da je nesporno da je direktiva u stvari donesena na temelju prijedloga Komisije.
- 33 Stoga se prigovor koji se odnosi na izostanak utvrđivanja prijedloga Komisije mora odbiti.

- 34 Naposljetku, četvrti prigovor tužitelja u vezi s obrazloženjem odnosi se na to da iz predmetne direktive nije jasno da je ona donesena nakon što je podneseno znanstveno izvješće predviđeno u članku 8. Direktive 81/602 te da se u njoj ne navodi nikakav razlog zbog kojeg nije uvaženo ono što je utvrđeno u tom izvješću, a što je Vijeće bilo dužno uvažiti kako bi provjerilo je li predloženo zakonodavstvo očito nedostatno u odnosu na njegove ciljeve.
- 35 U tom pogledu dovoljno je navesti, kako je Vijeće pravilno istaknulo, da se člankom 8. Direktive 81/602 nalaže obveza samo Komisiji, koja je bila dužna sastaviti izvješće i, prema potrebi, uvažiti ga u svojim prijedlozima. Prema tome Vijeće nije imalo obvezu upućivanja na ove predradnje. Stoga se ovaj prigovor mora odbiti.
- 36 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da su razlozi za Direktivu dovoljno obrazloženi. Stoga se drugi tužbeni razlog mora odbiti.

#### **Načelo legitimnih očekivanja**

- 37 Tužitelj smatra da je donošenje sporne direktive odlukom većine u suprotnosti s načelom legitimnih očekivanja, budući da se člankom 5. gore navedene Direktive 81/602 i člankom 14. Direktive Vijeća 85/358/EEZ od 16. srpnja 1985. o dopuni Direktive 81/602 (SL L 191, 23.7.1985., str. 46.) predviđa jednoglasno odlučivanje Vijeća u vezi s primjenjivanjem pet hormona iz predmetne direktive na životinje. Prema tome Vijeće se obvezalo da će odlučivati jednoglasno.
- 38 Što se tiče tog prigovora, potrebno je istaknuti da su pravila o načinu na koji institucije Zajednice donose odluke utvrđena u Ugovoru, te o njima ne odlučuju ni države članice ni same institucije.
- 39 Stoga se ovaj tužbeni razlog mora odbiti.

#### **Povreda Poslovnika Vijeća**

- 40 Tužitelj smatra da primjena pisanog postupka za donošenje pobijane direktive, iako su se tome izrijekom usprotivile dvije države članice, čini povredu bitne postupovne odredbe, budući da se člankom 6. stavkom 1. Poslovnika Vijeća (SL L 268, 25.10.1979., str. 1.) primjena pisanog postupka predviđa samo ako se s tim slože svi članovi.
- 41 Kako bi se utvrdilo je li ovaj tužbeni razlog osnovan, potrebno je dati kratki prikaz glavnih događaja koji su doveli do donošenja te direktive.
- 42 U studenome 1985. Komisija je podnijela Vijeću izmjenu svojeg ranijeg prijedloga, kojim se, kao i direktivom koja je donesena i koja je predmet ovog postupka, predviđala zabrana prirodnih hormona, osim u terapijske svrhe, te potpuna zabrana sintetičkih hormona. Vijeće je o tom prijedlogu raspravljalo 19. studenoga 1985.
- 43 Vijeće je ponovno ispravljeni prijedlog, koji mu je dostavljen 18. prosinca 1985., razmatralo 19. prosinca samo na temelju inačice izrađene na francuskom jeziku. Na toj je sjednici Komisija predložila svoje konačne izmjene. Suprotno glasovima Ujedinjene

Kraljevine i Danske, Vijeće je odlučilo donijeti direktivu pisanim postupkom do 31. prosinca 1985.

44 Glavni tajnik Vijeća poslao je 23. prosinca 1985. teleks britanskom ministru poljoprivrede, kojim se traži da Ujedinjena Kraljevina glasa o predmetnoj direktivi u skladu s pisanim postupkom, do 30. prosinca 1985. u 16.00 sati. U dopisu od 31. prosinca 1985. Ujedinjena Kraljevina je navela da se protivi primjeni pisanog postupka kao i samoj direktivi.

45 Istog dana, 31. prosinca 1985., Ujedinjena Kraljevina obaviještena je da je sporna direktiva donesena pisanim postupkom.

46 S obzirom na te okolnosti, valja ponajprije istaknuti da se člankom 6. stavkom 1. Poslovnika Vijeća predviđa sljedeće:

„Akti Vijeća o hitnom pitanju mogu se donijeti pisanim glasovanjem ako se svi članovi Vijeća suglase s tim postupkom u vezi s predmetnim pitanjem.”

47 Iz teksta te odredbe proizlazi da se prije primjene pisanog postupka s tim moraju suglasiti svi članovi. Taj zahtjev za jednoglasnošću neovisan je o pitanju mora li se, na temelju Ugovora, predmetna mjera donijeti jednoglasno ili većinom glasova.

48 Stoga je Vijeće dužno poštovati postupovno pravilo koje je ono samo utvrdilo u članku 6. stavku 1. svog Poslovnika. Ono ne može odstupiti od tog pravila, čak ni na temelju veće većine od one koja je utvrđena za donošenje ili izmjenu Poslovnika, osim ako formalno izmijeni Poslovnik, što predstavlja mjeru koja se donosi u skladu s člankom 5. Ugovora o uspostavljanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije.

49 Iz toga slijedi da se u ovom slučaju nepoštovanje članka 6. stavka 1. Poslovnika Vijeća mora smatrati povredom bitne postupovne odredbe u smislu prvog stavka članka 173. Ugovora, te da je stoga tužbeni razlog u vezi s tim osnovan. Stoga se Direktiva Vijeća 85/649 od 31. prosinca 1985. o zabrani upotrebe određenih tvari s hormonskim djelovanjem u stočarstvu mora poništiti te nema potrebe za razmatranjem ostalih tužbenih razloga tužitelja.

### **Troškovi**

50 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Međutim, u skladu s prvim podstavkom članka 69. stavka 3., ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, ili ako se radi o izuzetnim okolnostima, Sud može odlučiti da stranke snose svoje troškove u cijelosti ili djelomično.

51 U ovom predmetu tužitelj je uspio u vezi sa svojim tužbenim razlogom koji se temelji na povredi bitne postupovne odredbe, međutim nije uspio u drugim tužbenim razlozima, uključujući i onaj koji se odnosi na bitan institucionalni problem u ovom sporu, a to je izbor pravne osnove za pobijanu direktivu.

52 U tim okolnostima strankama i intervenijentima treba naložiti snošenje vlastitih troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

odlučuje:

**1. Poništava se Direktiva Vijeća 85/649/EEZ od 31. prosinca 1985. o zabrani upotrebe određenih tvari s hormonskim djelovanjem u stočarstvu (SL L 382., str. 228.).**

**2. Strankama i intervenijentima nalaže se snošenje vlastitih troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 23. veljače 1988.

[potpisi]

---

\* Jezik postupka: engleski

RADNI PRIJEVOD