FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 14. oktober 1987 *

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. Den 31. juli 1981 udstedtes Rådets direktiv 81/602 »om forbud mod visse stoffer med hormonal virkning og mod stoffer med thyreostatisk virkning« [1]. Direktivet indeholder navnlig bestemmelse om, at dyr på bedrifter ikke må indgives de i artikel 2 nævnte stoffer, og i henhold til artikel 4 kan medlemsstaterne tillade indgift af bestemte stoffer i sådanne dyr, for så vidt der er tale om terapeutisk behandling (eller tilsvarende formål). Ifølge direktivets artikel 5 skulle Rådet på forslag af Kommissionen snarest muligt og med enstemmighed træffe afgørelse vedrørende indgift i opfedningsøjemed af fem hormoner. Endvidere skulle medlemsstaterne i henhold til artikel 7 drage omsorg for, at dyr på bedrifter, kød heraf og deraf fremstillede kødprodukter underkastes kontrol, idet Rådet ligeledes med enstemmighed skulle vedtage de nærmere regler herom.

2. Dette skete ved Rådets direktiv 85/358 af 16. juli 1985 [2]. Heri var der, jfr. artikel 14, igen tale om, at Rådet — inden den 31. december 1985 — med enstemmighed og på forslag af Kommissionen skulle træffe den i artikel 5 i direktiv 81/602 omhandlede afgørelse.

3. Kommissionen, der i overensstemmelse med den opgave, som var blevet pålagt den ved artikel 8 i direktiv 81/602, havde nedsat en videnskabelig arbejdsgruppe, der skulle undersøge virkningerne af de i artikel 5 i direktiv 81/602 nævnte fem stoffer, fremlagde for første gang i juni 1984 et forslag som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse [3]. Ifølge dette forslag skulle medlemsstaterne kunne tillade indgift i opfedningsøjemed af tre af de i artikel 5 i direktiv 81/602 nævnte fem stoffer. I en udtalelse fra december 1984 meddelte Det Økonomiske og Sociale Udvalg, der var blevet hørt, at det ikke kunne tiltræde forslaget [4]. Europa-Parlamentet fastslog i en beslutning af 11. oktober 1985 ligeledes, at der ikke burde gives tilladelse til at anvende kunstige eller naturlige hormoner som vækstfremmende midler, idet Parlamentet opfordrede Kommissionen til at tilslutte sig de af Parlamentet foreslåede ændringer til Kommissionens forslag [5].

4. Kommissionen, der allerede i april 1985 havde ændret sit oprindelige forslag på et punkt [6], fremsatte herefter i november 1985 et nyt forslag, denne gang til en forord-

* Oversat fra tysk.

1 — EFT 1981, L 222, s. 32 ff.

2 — EFT 1985, L 191, s. 46 ff.

3 — EFT 1984, C 170, s. 4 ff.

4 — EFT 1985, C 44, s. 14 ff.

5 — EFT 1985, C 288, s. 158 ff.

6 — EFT 1985, C 106, s. 7.

ning[7]. Ifølge dette forslag skulle fravigelser fra artikel 2 i direktiv 81/602 (forbud mod indgift i dyr af visse stoffer) kun kunne ske i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4 (indgift af visse stoffer i terapeutisk øjemed og til lignende formål), og tre naturlige hormoner skulle kunne indgives i dyr i terapeutisk øjemed. Dette forslag — eller nærmere bestemt, en lidt ændret tekst dateret den 18. december 1985[8] — blev den 19. december 1985 drøftet i Rådet, i flere timer hedder det. Der skal også være blevet opnået politisk enighed om dette spørgsmål (i det uddrag af referatet fra rådsmødet den 19. december 1985, som Domstolen har fået forelagt, hedder det, at den tekst, som Kommissionen til sidst foreslog, kunne accepteres af et flertal af delegationerne). Der skete dog ikke straks en vedtagelse ved en flertalsafgørelse (enstemmighed kunne ikke opnås), hvilket — har vi fået oplyst — skyldtes, at det sidste kommissionsforslag af 19. december 1985 kun forelå på fransk, og oversættelserne til de andre officielle sprog kun var foreløbige, dvs. at de endnu engang skulle gennemgås af juridiske oversættere (jurist-lingvister). Direktivet skulle herefter vedtages »by written procedure to be completed by 31 December 1985«.

5. Dette skete også, efter at otte medlemsstater havde erklæret sig indforstået hermed (Det Forenede Kongerige og Kongeriget Danmark modsatte sig anvendelsen af skriftlig procedure), og i en skrivelse af 31. december 1985 fra Rådets generalsekretær blev det herefter fastslået, at direktiv 85/649 var blevet vedtaget ved skriftlig procedure.

7 — EFT 1985, C 313, s. 4 ff.
8 — EFT 1985, C 351, s. 13 ff.

6. Hvad angår indholdet af dette direktiv, der blev offentliggjort i EF-Tidende (1985 L 382, s. 228 ff.), skal jeg her blot nævne, *at* det indeholder en definition af begrebet terapeutisk behandling og opstiller et forbud mod at underkaste dyr til opfedning en sådan (artikel 1), *at* direktivet indeholder bestemmelse om, at fravigelser fra artikel 2 i direktiv 81/602 kun kan ske i overensstemmelse med reglerne i dette direktivs artikel 4, samt om, at kun visse stoffer kan indgives til terapeutisk behandling (artikel 2), *at* medlemsstaterne ifølge direktivet skal påse, at der ikke fra deres områder til andre medlemsstater sendes dyr, som er blevet indgivet bestemte stoffer, eller kød af sådanne dyr (artikel 5), og *at* medlemsstaterne i henhold til direktivet endvidere skal forbyde indførsel fra tredjelande af dyr, som er blevet indgivet bestemte stoffer, og af kød af sådanne dyr (artikel 6).

7. Det er dette direktiv, hvis tilblivelseshistorie og indhold kritiseres på forskellige punkter, men som tilsyneladende i mellemtiden er blevet gennemført i national ret i samtlige medlemsstater (bortset fra én), som Det Forenede Kongerige har indbragt for Domstolen med påstand om, at det annulleres. Sagsøgeren støttes i sagen af Kongeriget Danmark, der i vid udstrækning har tilsluttet sig Det Forenede Kongeriges anbringender.

8. Min opgave er herefter at undersøge, hvorvidt der er grundlag for denne kritik, eller om der — som Rådet og Kommissionen som intervenient har gjort gældende — bør ske frifindelse.

B — Drøftelse

1. *Formaliteten*

9. Der er ikke i sagen fremsat nogen egentlige formalitetsindsigelser. Rådets skriftlige indlæg indeholder dog bemærkninger, som man — i vid forstand — kan henregne til dette spørgsmål. Jeg vil indledningsvis beskæftige mig med dette problem.

10. *1)* Det er således blevet gjort gældende, at Det Forenede Kongerige ikke har kunnet godtgøre, at det som følge af det forhold, det påtaler — nemlig at det anfægtede direktiv er blevet udstedt alene under henvisning til EØF-Traktatens artikel 43 og vedtaget med kvalificeret flertal — har lidt noget retstab. Da der ikke kunne opnås enstemmighed, ville resultatet således være blevet, at man måtte forblive ved retstilstanden efter direktiv 81/602, hvilket som følge af de forskellige bestemmelser i de forskellige medlemsstater vedrørende de i artikel 5 i direktiv 81/602 omhandlede hormoner ville indebære en fortsat konkurrencefordrejning og fortsatte hindringer for samhandelen, som utvivlsomt også ville have været til skade for Det Forenede Kongerige.

11. Heroverfor er det imidlertid med rette blevet gjort gældende, at en sagsøgende medlemsstat ikke behøver at dokumentere, at den har en interesse i at forfølge den pågældende sag [9], således at man — i modsætning til konsekvensen af den nævnte indvending — ikke, jfr. dommen i sag 230/81 [10], kan stille krav om, at det godtgøres, at der foreligger en søgsmålsinteresse. Selv om man derfor måtte være enig i den nævnte vurdering (at retstilstanden efter direktiv 81/602 var mere ufordelagtig for sagsøgeren), kan dette ikke indebære, at Det Forenede Kongerige ikke har noget krav på at få efterprøvet spørgsmålet om lovligheden af det anfægtede direktiv.

12. *2)* Rådet har endvidere gjort gældende, at der — for så vidt angår anbringenderne om tilsidesættelse af formforskrifter (dvs. manglende begrundelse, tilsidesættelse af Rådets forretningsorden og manglende høring af andre fællesskabsorganer) — ikke kan bestå nogen interesse i en annullation af direktivet, idet man må gå ud fra, at der efter en eventuel annullation på ny vil blive udstedt en retsakt med samme indhold.

13. Jeg bemærker herom, at det i Domstolens praksis er forekommet (f. eks. i tjenestemandssager — dom i sag 432/85) [11], at der ikke kunne antages at foreligge nogen interesse i at påberåbe sig en manglende begrundelse, fordi man efter en annullation af den pågældende afgørelse måtte regne med, at der på ny ville blive truffet en tilsvarende. Men i denne sag kan man efter min opfattelse ikke gøre de samme betragtninger gældende. For det første må man nemlig erindre, at skulle det komme til en annullation af direktivet på det nævnte grundlag, ville en retsakt på området nu kræve medvirken fra to nye medlemsstater. Allerede af den grund er det ikke sikkert, at en retsakt med samme indhold rent faktisk vil blive vedtaget (selv om forholdet er det, at Spanien og Portugal — som det fremgår af referatet af Rådets møde — i slutningen af 1985 gav afkald på en konsultationsprocedure). En anden omstændighed — som der blev henvist til under den mundtlige forhandling — kan også få betydning, nemlig at virkningerne af det anfægtede direktiv i øjeblikket i GATT-regi er genstand for drøftelser med USA,

9 — Dom af 26. marts 1987 i sag 45/86 — Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493.

10 — Dom af 10. februar 1983 i sag 230/81, Storhertugdømmet Luxembourg mod Europa-Parlamentet, Sml. s. 255.

11 — Dom af 20. maj 1987 i sag 432/85, Souna mod Kommissionen, Sml. s. 2229.

der er modstander af ordningen. Dette vil også kunne få en indflydelse på indholdet af et nyt direktiv.

14. Man kan derfor ikke under henvisning til, at sagsøgeren ikke har nogen interesse i en annullation på dette grundlag, lade anbringenderne om, at der er sket en tilsidesættelse af formforskrifter, ude af betragtning (stadig forudsat, at sådanne anbringender — jeg henviser herved til mine bemærkninger om søgsmålsinteressen — overhovedet kan tages i betragtning under sager anlagt af en medlemsstat).

2. *Realiteten*

15. *1)* Hovedanbringendet er — således som jeg allerede har bemærket — at direktiv 85/649 (i overensstemmelse med Kommissionens forslag) er blevet udstedt alene under henvisning til EØF-Traktatens artikel 43, og ikke samtidig under henvisning til artikel 100, der ved bestemmelser om tilnærmelse af lovgivningerne kræver enstemmighed og en høring af såvel Parlamentet som Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

16. Sagsøgeren har herved gjort gældende, at artikel 43 ikke udgør nogen tilstrækkelig hjemmel, idet det anfægtede direktiv ikke alene tjener landbrugspolitiske formål, men også formål, der går videre, nemlig en tilnærmelse af de nationale bestemmelser om beskyttelse af forbrugernes interesser og sundhed. Sagsøgeren anfører endvidere, at det i hvert fald er uantageligt i forbindelse med sådanne foranstaltninger at sondre mellem »primære formål« og »sekundære formål«, da det ofte er uhyre vanskeligt at foretage denne sondring. I denne sag fremgår det i øvrigt klart af direktivets tilblivelseshistorie, at det var hovedtanken at gennemføre en tilnærmelse af lovgivningerne, for så vidt angår spørgsmålet om beskyttelse af forbrugernes sundhed (hvilket henhører under EØF-Traktatens artikel 100). Ikke mindst henviser sagsøgeren til en tidligere og udbredt praksis i Rådet, hvorefter direktiver — også selv om de først og fremmest har tjent landbrugspolitiske formål — er blevet udstedt under henvisning til både artikel 43 og artikel 100, idet sagsøgeren finder det uantageligt, at der ikke i det anfægtede direktiv er angivet nogen begrundelse for at fravige denne praksis.

17. Den danske regering, der støtter sagsøgeren, har herudover gjort den opfattelse gældende, at bestemmelserne om landbruget ikke indeholder tilstrækkelig hjemmel til at udstede direktivet, hvilket støttes på EØF-Traktatens artikel 38, hvorefter reglerne om Fællesmarkedets oprettelse også finder anvendelse på landbruget. Det må heraf følge, at handelen med landbrugsprodukter er reguleret af Traktatens generelle bestemmelser om Fællesmarkedet. Når der således er tale om at sikre de frie varebevægelser ved hjælp af en tilnærmelse af lovgivningerne, skal de almindelige regler herom i artikel 100 iagttages, ikke mindst når henses til, at medlemsstaterne dermed fratages deres kompetence i medfør af Traktatens artikel 36 (bl. a. for så vidt angår en beskyttelse af sundheden).

18. a) Intervenienten overser herved bestemmelsen i artikel 38, stk. 2, hvorefter bestemmelserne vedrørende Fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsprodukter, medmindre andet er bestemt i artiklerne 39-46. Dette indebærer, at de nævnte generelle bestemmelser efter omstændighederne ikke kommer i betragtning, nemlig for så vidt artiklerne 39-46 indeholder særlige regler. Som det hedder i dommen i sag 177/78 [12]: »... de særlige bestemmelser, der er vedtaget inden for rammerne

12 — Dom af 26. juni 1979 i sag 177/78, Pigs and Bacon Commission mod McCarren and Company Limited, Sml. s. 2161, 2186, præmis 9.

af den fælles landbrugspolitik, [finder] ifølge EØF-Traktatens artikel 38, stk. 2, ... anvendelse forud for Traktatens almindelige bestemmelser vedrørende Fællesmarkedets oprettelse«.

19. Under den mundtlige forhandling kom procesdeltagerne endvidere ind på forholdet mellem artikel 100 og artikel 43 sammenlignet med forholdet mellem artikel 235 og artikel 113 på grundlag af Domstolens dom af 26. marts 1987 [9] — generelle toldpræferencer. Domstolen udtalte i denne dom følgende:

»Det fremgår af selve ordlyden af artikel 235, at den nævnte artikel kun kan være hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt.«

Dette betyder, at en anvendelse af artikel 235 ikke kan komme i betragtning, såfremt en kompetence for Fællesskabet fremgår af en anden bestemmelse. Det er med rette, at sagsøgeren har peget på, at der ikke efter ordlyden af artikel 100 gælder nogen tilsvarende begrænsning her. Når artikel 100 ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, følger dette ikke af bestemmelsens ordlyd, men af Traktatens logiske opbygning, hvorefter bestemmelserne i kapitlet om landbruget som nævnt har forrang for de generelle bestemmelser i Traktaten. Sagsøgeren kan således ikke i sagen støtte sig på ordlyden af artikel 100.

9 — Dom af 26. marts 1987 i sag 45/86 — Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493.

20. Blandt de særlige bestemmelser i afsnittet om landbruget bør man i første række hæfte sig ved artikel 40, stk. 2, hvorefter der skal oprettes fælles markedsordninger for landbrugsprodukter med henblik på at virkeliggøre målsætningerne i artikel 39. Det er utvivlsomt, at henvisningen til disse målsætninger (som jeg senere skal komme ind på i enkeltheder) giver vide muligheder for at gennemføre foranstaltninger og dermed — således som det fremgår af en forholdsvis omfangsrig og uanfægtet praksis — skaber grundlag for ret indgribende markedsregulerende foranstaltninger, herunder en tilnærmelse af lovgivningerne (man behøver her blot at tænke på de kvalitetsnormer for frugt og grønsager, der er fastlagt i forordning nr. 1035/72 under henvisning til artiklerne 42 og 43). Dernæst må man se på artikel 43, der vedrører fastlæggelsen af en fælles landbrugspolitik i lyset af målsætningerne i artikel 39. At dette indebærer vidtrækkende beføjelser, fremgår ikke alene af de dele af artikel 43, som omhandler de midler, der står til rådighed for Rådet, som drejer sig om afløsningen af nationale markedsordninger (hvorved der skal indføres hertil svarende garantier), og som fremhæver, at der skal skabes betingelser svarende til dem, der gælder på et *nationalt marked.* Disse beføjelser fremgår ligeledes klart af Domstolens faste praksis, jfr. f. eks. dommen i sag 138/78 [13], hvori det fremhæves, at EØF-Traktatens artikel 43 skal fortolkes i lyset af artiklerne 39 og 40, dommen i sag 108/81 [14], hvori det udtales, at en fælles markedsordning i henhold til artikel 40, stk. 3, kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne i artikel 39, eller dommen i sagerne 80 og 81/77 [15], hvori det fremhæves, at fællesskabsinstitutionerne råder over vide skønsbeføjelser med henblik på gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik (i dom-

13 — Dom af 21. februar 1979 i sag 138/78, Hans-Markus Stölting mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Sml. s. 713, 720.

14 — Dom af 30. september 1982 i sag 108/81, G. R. Amylum mod Rådet, Sml. s. 3107.

15 — Dom af 20. april 1978 i de forenede sager 80 og 81/77, Les Commissionnaires réunis Sàrl og Sàrl Les fils de Henri Ramel mod Receveur des Douanes, Sml. s. 927, 947.

men i sag 138/78 hedder det tilsvarende, at Rådet har vide skønsmæssige beføjelser som led i det politiske ansvar, der påhviler det i henhold til artiklerne 40 og 43).

21. Ikke mindst må man endvidere ikke glemme, at artikel 3, litra f), (gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for Fællesmarkedet ikke fordrejes) også gælder for landbruget. Dette fremgår ikke alene af artikel 42, man kan i denne forbindelse ligeledes henvise til artikel 40, hvorefter en fælles markedsordning på landbrugsområdet kan have form af fælles konkurrenceregler (hvilket — således som Kommissionen mener — må kunne indebære regler, der går ud over bestemmelserne i Traktatens artikler 92-95).

22. Herefter kan det uden videre antages, at den fælles landbrugspolitik ud fra forholdets natur også omfatter vidtgående tilnærmelser af lovgivningerne, og at det derfor på dette område ikke er nødvendigt at anvende artikel 100 som hjemmel.

23. b) Hvad angår det af den britiske regering anførte, må det uden videre erkendes, at det anfægtede direktiv tjener forskellige formål, nemlig en harmonisering af produktionsvilkårene på et bestemt punkt (med henblik på at sikre en uhindret samhandel uden konkurrencefordrejning) samt en varetagelse af hensynet til en beskyttelse af forbrugernes sundhed såvel som en generel beskyttelse af deres interesser. Dette kan som helhed udledes af forarbejderne og de oplysninger, der foreligger om samtlige berørte parters synspunkter. Der er næppe i sagen nogen uenighed herom.

24. Når dette er sagt, er det efter min opfattelse ikke nødvendigt — jeg nævner dette med tanke på det af sagsøgeren anførte, hvorefter det er uhyre vanskeligt at sondre mellem henholdsvis »primære« og »sekundære« formål med en retsakt — at søge at opstille en rangfølge med hensyn til formålene og udfinde den rette hjemmel på grundlag af det eller de vigtigste formål. Når henses til indholdet af Traktatens afsnit om landbruget og Domstolens praksis om disse spørgsmål, får man således det klare indtryk, at samtlige de omhandlede formål, når de utvetydigt retter sig mod landbrugsprodukter som omhandlet i bilag II til Traktaten, uden vanskeligheder kan henføres til landbrugsområdet.

25. Til støtte for denne opfattelse taler nogle af de i artikel 39 opregnede målsætninger, der — som allerede nævnt — er af stor betydning for artikel 43. Det er således med rette om artikel 39, stk. 1, litra a), blevet gjort gældende, at en stigning i landbrugets produktivitet også må omfatte en *forbedring* af produktionen, og at når der senere i bestemmelsen tales om en rationalisering af landbrugsproduktionen, dvs. bedre brug af produktionsfaktorerne, menes der hermed en produktion tilpasset afsætningen, dvs. en produktion, der tager hensyn til forbrugernes interesser, som allerede omtales i begrundelsen til direktiv 81/602, og hvis prioritering kommer særligt tydeligt frem såvel i Europa-Parlamentets beslutning som i udtalelsen fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg. (Om disse overvejelser ikke måtte være kommet udtrykkeligt frem under forhandlingerne om det anfægtede direktiv — således som sagsøgeren hævder — kan selvsagt ikke nu være afgørende, idet Domstolens opgave er objektivt at efterprøve spørgsmålet om hjemmelen for det anfægtede direktiv). Det er ligeledes med rette om artikel 39, stk. 1, litra c), (en stabilisering af markederne) blevet anført, at dette hensyn på et marked, der er præget af overproduktion,

utvivlsomt tilsiger en orientering af produktionen på grundlag af forbrugernes ønsker. Endelig er det om artikel 39, stk. 1, litra d), (en sikring af forsyningerne) med rette blevet gjort gældende, at der ikke her alene er tale om at skabe grundlag for prismæssigt rimelige samt tilstrækkelige forsyninger (som anført af den danske regerings repræsentant), men også om at sikre kvaliteten (hvad i øvrigt — dette være sagt til den bemærkning, at forbudet mod anvendelse af hormoner ikke gør de pågældende produkter »sundere« — ikke er ensbetydende med »produkter uden sundhedsmæssige risici«, men går videre).

26. Domstolens praksis indeholder i denne forbindelse også betydningsfulde elementer. Jeg kan for eksempel henvise til dommen i sag 45/82 [16], hvor der var spørgsmål om fastsættelse af mindstekrav for kvaliteten af den ved fællesskabsforordninger regulerede forarbejdning af skummetmælk til foderblandinger. Jeg henviser endvidere (for så vidt angår spørgsmålet om at fremme en uhindret samhandel uden konkurrenceforvridning) til dommen i sagerne 80 og 81/77, hvori Domstolen fremhævede, at formålet med de fælles markedsordninger er at skabe vilkår for samhandelen indenfor Fællesskabet, som svarer til dem, der gælder på et nationalt marked, idet Domstolen endvidere udtalte, at fællesskabsinstitutionernes udstrakte beføjelser på landbrugsområdet efter overgangsperiodens udløb skal benyttes til at fremme princippet om markedets enhed [17]. Endelig henviser jeg til, hvad der blev fastslået i dommene i sag 83/78 [18] og sag 177/78 [19], nemlig at Traktatens bestemmelser om afskaffelse af hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet »er en integrerende del af den fælles markedsordning«, idet Domstolen i sidstnævnte dom om den markedsordning, der blev indført ved forordning nr. 2759/75, udtalte, at den har til formål at sikre den frie samhandel inden for Fællesskabet gennem afskaffelse af såvel handelshindringer som enhver fordrejning af samhandelen inden for Fællesskabet.

27. Herefter kan det om en ordning, der på et bestemt punkt — nemlig spørgsmålet om anvendelse af hormoner — fastlægger ensartede vilkår for fremstilling af produkter hidrørende fra de omhandlede dyr (dvs. landbrugsprodukter), kun antages, at der er tale om en økonomisk-politisk foranstaltning inden for landbrugsområdet, og at der dermed (også selv om der består en vis sammenhæng med et andet område — forbrugerbeskyttelse — der er af den art, som i dommen i sag 45/86 blev fundet uvæsentlig) ikke burde ske anvendelse af EØF-Traktatens artikel 100 som hjemmel. Man kan efter min opfattelse — lad dette være sagt for fuldstændighedens skyld — ingen afgørende holdepunkter finde til støtte for en anden antagelse i dommen i sag 28/84 [20], som der i denne sag er blevet henvist til. Ganske vist konstateres det i denne dom, for så vidt angår nogle direktiver om foderstoffer, at disse er blevet udstedt under henvisning til EØF-Traktatens artikler 43 og 100, og det udtales, at disse direktiver således må ses i sammenhæng med såvel den fælles landbrugspolitik som harmoniseringen af de lov-

16 — Dom af 15. marts 1983 i sag 45/82, Kongeriget Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 631.

17 — Dom i førnævnte forenede sager 80 og 81/77, Sml. s. 946, 947, jfr. præmisserne 29 og 35.

18 — Dom af 29. november 1978 i sag 83/78, Pigs Marketing Board mod Raymond Redmond, Sml. s. 2347.

19 — Sml. 1979, s. 2161, præmis 14.

20 — Dom af 3. oktober 1985 i sag 28/84, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, Sml. s. 3097.

givninger, der direkte kan have indflydelse på, hvorledes det fælles marked fungerer. Man må imidlertid ikke overse, at der i den nævnte sag kun var spørgsmål om en medlemsstats manglende overholdelse af direktiver, således at det her foreliggende problem med alle dets aspekter og de synspunkter, der er blevet fremsat, ikke er det samme som det, der var genstand for den nævnte sag og dermed Domstolens dom i denne.

28. c) For så vidt sagsøgeren endvidere i denne sammenhæng har henvist til en tidligere udbredt og anderledes praksis i Rådet (hvorefter både artikel 43 og artikel 100 er blevet angivet som hjemmel for tilsvarende retsakter), er det efter min opfattelse ikke nødvendigt i detaljer at undersøge, om der virkelig har været tale om tilsvarende spørgsmål, og hvorvidt man rent faktisk kan tale om en fast praksis af den omtalte art (jeg indskrænker mig til at bemærke, at Rådet i hvert fald har søgt at dokumentere, at en række tilsvarende retsakter ligeledes er blevet udstedt alene under henvisning til artikel 43).

29. For det første er det således klart, at det anførte kan lade sig forklare ved, at der ofte — når man alligevel fraveg Kommissionens forslag — har været tale om politiske kompromiser, dvs. en ikke-bogstavelig anvendelse af Traktaten (og det er i denne forbindelse interessant at notere sig, hvad der fremgår af et som bilag til duplikken fremlagt rådsdokument fra juli 1964, nemlig at repræsentanter for de medlemsstater, der fandt en henvisning til artikel 43 tilstrækkelig, kun accepterede den supplerende henvisning til artikel 100, fordi dette skabte grundlag for en hurtig løsning, idet samtlige medlemsstaters delegationer forbeholdt sig deres stilling i fremtiden). For det andet er det vigtigt at holde sig for øje, at der ved den fortolkning af Traktaten, som Domstolen skal give i denne sag, selvsagt ikke kan lægges afgørende vægt på en selv gentagen praksis i Rådet, men kun på, hvad der objektivt fremgår af Traktaten. Forholdet er i denne forbindelse ganske det samme som i sag 230/81, hvori Domstolen fremhævede, at Parlamentets praksis med at afholde plenarmøder i Luxembourg ikke var en sædvane, der kunne binde Parlamentet på dette punkt.

30. Når det forholder sig således, må det også være åbenbart — og dermed kommer jeg et øjeblik ind på sagsøgerens anbringende om manglende *begrundelse* — at der utvivlsomt ikke var nogen grund til i det anfægtede direktiv at angive nogen begrundelse for ikke at videreføre en tidligere praksis. Det var kun de ved direktivet gennemførte foranstaltninger, der skulle begrundes, og da det herved står klart, at formålet var at tilgodese hensyn inden for rammerne af målsætningerne med landbrugspolitikken, savner sagsøgerens her omhandlede anbringende om tilsidesættelse af formforskrifter utvivlsomt berettigelse.

31. *2)* Jeg kommer nu til en række yderligere anbringender, som kan betegnes »proceduremangler«, og som vedrører det anfægtede direktivs begrundelse (denne gang i en anden henseende), dets vedtagelse med kvalificeret flertal og ved skriftlig procedure samt den manglende høring af Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

32. a) Hvad angår direktivets *begrundelse*, gør sagsøgeren — ud over det tidligere refererede — gældende, at de egentlige formål med at udstede direktivet ikke er angivet (tilnærmelse af lovgivningerne, for så vidt angår beskyttelse af forbrugernes sundhed). Sagsøgeren anfører endvidere, at der ikke er

nogen henvisning til direktiv 81/602 (selv om der er tale om at supplere dette og opfylde forpligtelsen i artikel 5). Endvidere indeholder det anfægtede direktiv ingen nøjagtig angivelse af vedkommende forslag fra Kommissionen, og endelig indeholder det ingen henvisning til den på Kommissionens foranledning udarbejdede videnskabelige rapport (som Rådet burde have taget hensyn til) eller nogen angivelse af, hvorfor rapportens konklusioner ikke blev fulgt.

33. aa) Jeg henviser i denne forbindelse indledningsvis til den relevante praksis fra Domstolen, hvorefter de krav, begrundelsen til en retsakt skal opfylde, afhænger af retsaktens art, og hvoraf det fremgår, at ikke enhver detalje i en retsakt skal begrundes, idet der blot skal være en angivelse af de væsentligste formål, der forfølges [21]. Det må endvidere fremhæves, at der i sagen er tale om et direktiv rettet til medlemsstaterne, hvis udarbejdelse repræsentanter for samtlige medlemsstater deltog i, hvorfor man må gå ud fra, at medlemsstaterne på alle tidspunkter i beslutningsprocessen var nøje orienteret om alle enkeltheder.

34. bb) Umiddelbart forekommer det derfor ejendommeligt, at sagsøgeren fremsætter det anbringende, at de egentlige formål med at udstede direktivet er blevet holdt skjult. Man kan dog — objektivt set — ikke antage, at direktivet forfølger andre formål end dem, der er angivet i det. Mit klare indtryk er, at Rådet frem for alt ønskede at skabe ensartede produktionsvilkår for husdyravl (for så vidt angår anvendelsen af hormoner) og sikre en uhindret samhandel inden for Fællesskabet uden konkurrencefordrejning (således som det med tilstrækkelig tydelighed fremgår af de to første betragtninger til direktivet). For så vidt hensynet til en beskyttelse af forbrugernes sundhed herudover spillede en rolle, er dette ligeledes tilstrækkeligt klart kommet til udtryk i første betragtning (hvor der tales om følgerne for menneskers sundhed). Jeg kan herefter ikke se, at der skulle foreligge en begrundelsesmangel af den af sagsøgeren angivne art.

35. cc) For så vidt sagsøgeren gør gældende, at begrundelsen til direktivet ikke indeholder nogen henvisning til direktiv 81/602, finder jeg — i lyset af den nævnte praksis — heller ikke, at der er tale om en mangel. Det stod jo fuldstændigt klart for adressaterne, at det anfægtede direktiv — i hvert fald blandt andet — havde til formål at fjerne en lakune i direktiv 81/602.

36. Hertil kommer, at sammenhængen mellem det anfægtede direktiv og direktiv 81/602 flere gange (f. eks. i artiklerne 1 og 2) er omtalt i direktivets *operative del*. Det ville være en overdrivelse af begrundelsespligten, såfremt man herudover forlangte en tilsvarende henvisning i *begrundelsen* til det anfægtede direktiv.

37. dd) Hvad videre angår det forhold, at begrundelsen til direktivet kun indeholder en generel henvisning til »forslag fra Kommissionen« (uden nærmere præcisering), kan man finde den forklaring ikke ganske overbevisende, at forslaget flere gange blev ændret (idet det er klart, at dette ikke gør det umuligt at præcisere, hvilket forslag der har været tale om). Det er imidlertid en fuldkommen rimelig opfattelse, at det er med rette, at man i begrundelsen til en til medlemsstaterne rettet retsakt, hvis tilblivelseshistorie adressaterne i enkeltheder har været

21 — Jfr. f.eks. dommen af 30. september 1982 i sag 110/81, SA Roquette frères mod Rådet, Sml. s. 3159.

bekendt med, har undladt nøjagtigt — som krævet af sagsøgeren — at angive, hvilket forslag der har været tale om. At anse dette som en begrundelsesmangel savner lige så meget grundlag som i sagen Kommissionen mod Rådet [22], hvori det blev fremhævet, at Kommissionen allerede gennem sin deltagelse i Rådets forhandlinger havde opnået alle de retssikkerhedsmæssige garantier, som artikel 190 tilsigter at give tredjemænd, der berøres af de i denne bestemmelse omhandlede retsakter.

38. ee) Hvad endelig angår den af sagsøgeren nævnte videnskabelige rapport — sagsøgeren tænker utvivlsomt på rapporten fra den af Kommissionen i medfør af artikel 8 i direktiv 81/602 nedsatte videnskabelige arbejdsgruppe — bemærker jeg, at denne — rent bortset fra, at den kun tog stilling til en del af de omhandlede problemer — var rettet til Kommissionen, der havde foranlediget den udarbejdet, og derfor skulle indgå i Kommissionens overvejelser i forbindelse med udarbejdelsen af et direktivforslag. Der forelå derimod for Rådet utvivlsomt ingen forpligtelse i henhold til artikel 8 i direktiv 81/602 til direkte at tage stilling til rapporten. I øvrigt fremgår det klart af de oplysninger, der er fremlagt i sagen, at det efter udtalelserne fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Parlamentet om Kommissionens første forslag fra juni 1984 for Kommissionen — og dermed tilsvarende for Rådet — ikke længere så meget var hensynet til beskyttelsen af forbrugernes sundhed, der stod i forgrunden (det var dette problem, som den videnskabelige gruppe først og fremmest beskæftigede sig med), men hensynet til en beskyttelse af forbrugernes interesser i almindelighed (idet det stod klart, at forbrugerne i vidt omfang ikke ønskede at købe kød fra dyr behandlet med hormoner). Der er her utvivlsomt tale om »erfaringer« som omhandlet i artikel 8 i direktiv 81/602. Efter at sagen havde fået denne drejning, var der ingen anledning til særligt at omtale sundhedsproblematikken, som før havde været det vigtigste spørgsmål, og det kan dermed utvivlsomt ikke anses som en begrundelsesmangel, at Rådet i præamblen til det anfægtede direktiv ikke har nævnt delkonklusionerne fra den videnskabelige gruppe, som Kommissionen må have gjort det bekendt med.

39. b) Som led i sit andet anbringende har sagsøgeren endvidere henvist til den tidligere nævnte artikel 5 i direktiv 81/602 og artikel 14 i direktiv 85/358, der som bekendt begge omtaler, at Rådet *med enstemmighed* træffer afgørelse vedrørende indgift af fem hormoner i opfedningsøjemed. Den omstændighed, at det anfægtede direktiv ikke blev vedtaget med enstemmighed (sagsøgeren stemte som bekendt imod), udgør ifølge sagsøgeren en tilsidesættelse af disse bestemmelser, idet sagsøgeren endvidere anfører, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om, at Rådet ikke må handle i strid med en forventning, som medlemsstaterne har på grundlag af tidligere retsakter.

40. aa) Om dette spørgsmål er det efter min opfattelse med rette blevet gjort gældende — det drejer sig her om anbringendets første led — at Rådet ikke i tidligere direktiver bindende har kunnet træffe bestemmelse om, hvorledes det her omhandlede problem skulle løses på et senere tidspunkt. Herved gælder alene de relevante bestemmelser i Traktaten, og det er kun Dom-

22 — Dom af 31. marts 1971 i sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, jfr. præmisserne 98 og 99.

stolen, der kan give en bindende fortolkning af disse. Man kan derfor ikke tale om noget retsbrud, allerede fordi Rådet har fraveget en fremgangsmåde, som det tidligere fandt rigtig. Et retsbrud foreligger kun, såfremt der er handlet i strid med en traktatbestemmelse, hvilket — som tidligere nævnt — imidlertid ikke er sket derved, at der ikke i det anfægtede direktiv henvises til EØF-Traktatens artikel 100.

41. Det savner i denne forbindelse navnlig relevans at henvise til det problem, der forelå i sag 81/72 [23]. Det blev her i forbindelse med spørgsmålet om en tilpasning af lønningerne for de ansatte ved Fællesskaberne lagt til grund, at det var med urette, at Rådet havde handlet i strid med en afgørelse, som det selv havde truffet, og som skulle gælde i tre år, men man bør hæfte sig ved, at denne afgørelse var blevet truffet som led i udøvelsen af en række vidtrækkende skønsmæssige beføjelser, og at et led i afgørelsens anvendelse var en dialog med personaleorganisationerne, hvorved Rådet til slut havde bundet sig til at anvende bestemte kriterier. Det er åbenbart, at nærværende sag i denne henseende ikke kan sidestilles med den nævnte, hvorfor det er meget mere nærliggende at gå ud fra det generelle princip, at en lovgiver, der har fastlagt en regel, også kan ændre denne (man kan også tænke på den tidligere nævnte dom i sag 230/81, hvorefter en mangeårig praksis fra Parlamentets side ikke skabte nogen forpligtelse til fortsat at følge denne).

42. bb) Hvad angår det sagsøgeren videre anførte, hvorefter der er handlet i strid med medlemsstaternes forventning derved, at Rådet fulgte en anden fremgangsmåde end angivet i de tidligere nævnte direktivbestemmelser, bør det for det første fremhæves, at der efter fællesskabsretten og i henseende til forholdet mellem Rådet og medlemsstaterne ikke gælder noget princip som den engelske »estoppel«-grundsætning (som der formentlig tænkes på) (dvs. et princip, hvorefter nogen, der hos en anden har skabt en god tro med hensyn til et bestemt forhold og har foranlediget vedkommende til at handle i overensstemmelse hermed, ikke kan påberåbe sig, at forholdet har ændret sig).

43. Et sådant princip kan i øvrigt kun antages at gælde, såfremt de pågældende så at sige har rådighed over genstanden for den forventning, der er tale om at beskytte. Dette er imidlertid ikke tilfældet med afstemningsreglerne i Rådet, for så vidt angår Rådets medlemmer. Afstemningsreglerne er også tilpasset Fællesskabets interesser og kan ikke ændres af dets institutioner. Disse kan kun udstede bestemmelser, der er i overensstemmelse med Traktatens regler, men ikke bestemmelser, som strider mod disse. Medlemsstaterne og institutionerne kan have en berettiget forventning i henseende til Traktaten, men ikke i henseende til aftaler, som ikke hviler på denne, heller ikke selv om der som her er tale om en aftale, der har form af en retsakt. Et senere rådsmøde er ikke bundet af sådanne beslutninger, der ikke er i overensstemmelse med Traktatens regler.

44. Det ændrer ikke noget heri, at sagsøgeren var i god tro med hensyn til reglen om enstemmighed. Der er her tale om noget subjektivt, som ikke kan berøre de ubegrænsede retsvirkninger af Traktatens bestemmelser. I øvrigt var Det Forenede Kongerige klar over, at rigtigheden af dets retsopfattelse blev bestridt. Sagsøgeren kunne og måtte derfor indstille sig på, at denne retsopfattelse ikke ville blive lagt til grund og gjorde det da også ved at gennemføre direktivet.

45. Det ses heller ikke, hvorledes sagsøgeren i forventning om, at der ville blive handlet i overensstemmelse med direktiv 81/602,

23 — Sml. 1973, s. 575, 583, jfr. præmis 7.

med nationale institutioner og sammenslutninger har kunnet føre forhandlinger (dette er, hvad sagsøgeren har omtalt), hvis grundlag ikke senere skulle blive fjernet. Der har vel været tale om høringer og undersøgelser af de interesser, der gjorde sig gældende, og i denne forbindelse kan den nærmere fremgangsmåde, der på fællesskabsplan vil blive anvendt ved indførelsen af en ordning, næppe spille nogen afgørende rolle.

46. Da det således er klart, at de anbringender, der som grundlag har de nævnte direktivbestemmelser, allerede som udgangspunkt hviler på en forudsætning, der ikke holder stik, behøver jeg ikke at gå nærmere ind på det — ligeledes rejste — spørgsmål, om det anfægtede direktiv virkelig er den i artikel 5 i direktiv 81/602 omhandlede afgørelse, eller om der — som Rådet og Kommissionen gør gældende — må svares benægtende herpå, idet det anfægtede direktiv går ud over artikel 5 i direktiv 81/602 (da det ikke alene regulerer anvendelsen af hormoner, men indeholder et generelt forbud mod anvendelse af hormoner, og idet det endvidere indeholder bestemmelser om kontrol og indførsel).

47. c) Et andet anbringende fra sagsøgeren, som bør undersøges i denne sammenhæng, går ud på, at det anfægtede direktiv er blevet vedtaget ved »skriftlig procedure«, selv om den i henhold til artikel 6 i Rådets forretningsorden nødvendige tilslutning fra samtlige medlemmer af Rådet ikke forelå (sagsøgeren og Kongeriget Danmark var som bekendt mod at anvende denne procedure), idet der envidere ikke var tale om en hastesag. Det anføres herved, at den nævnte bestemmelse i forretningsordenen er af stor betydning for beskyttelsen af mindretal og derfor bør fortolkes indskrænkende, og at en overholdelse af forretningsordenen — hvis tilsidesættelse der i øvrigt ikke er blevet givet nogen begrundelse for — ikke på nogen måde ville have kunnet skade Fællesskabets interesser.

48. Betragter man ordlyden af forretningsordenens artikel 6, kan man være tilbøjelig til at antage, at der er grundlag for den britiske regerings anbringende. Den fulgte fremgangsmåde kan i hvert fald næppe forsvares — således som det blandt andet er blevet gjort gældende — med, at Rådets forretningsorden nærmest er »of a directory nature« (dvs. mere eller mindre uforbindende), hvorved der henvises til en ikke-offentliggjort erklæring fremsat i forbindelse med forretningsordenens vedtagelse (hvorefter de fastsatte regler kan forbedres og ændres ved supplerende bestemmelser), eller med det argument, at forretningsordenen i medfør af fusionstraktatens artikel 5 kun blev vedtaget med simpelt flertal og derfor i undtagelsestilfælde må kunne fraviges på grundlag af et kvalificeret flertal (jeg vil ikke gå nærmere ind herpå).

49. Det er imidlertid med rette, at det er blevet gjort gældende, at man ikke ved vurderingen af omstridte fællesskabsbestemmelser bør hæfte sig strengt ved disses ordlyd, men derimod i første række inddrage den pågældende bestemmelses genstand og formål, dvs. »ratio legis«. Jeg har for nylig i et forslag til afgørelse i en tjenestemandssag [24] beskæftiget mig med et sådant fortolkningsproblem (der var tale om en tilsyneladende klar bestemmelse i Det Økonomiske og Sociale Udvalgs forretningsorden). Jeg kan også henvise til dommen i sag 9/70 [25] (hvori det blev fremhævet, at en ordret fortolkning ikke ville have været i overensstemmelse

24 — Forslag til afgørelse af 21. januar 1987 i sag 307/85, Antonios Gavanas mod Rådet, Sml. s. 2435.

25 — Dom af 6. oktober 1970 i sag 9/70, Franz Grad mod Finanzamt Traunstein, Sml. 1970, s. 157, jfr. præmis 13.

med formålet med de pågældende direktiver), til dommen i sag 7/77 [26], ligeledes en tjenestemandssag (hvori Domstolen godkendte en fravigelse af den utvetydige ordlyd af tjenestemandsvedtægtens artikel 91), eller til dommen i sag 23/75 [27] (hvori Domstolen udtalte, at når Rådet som led i fælles markedsordninger har tillagt Kommissionen vide skønsmæssige beføjelser, må grænserne for disse fastlægges i overensstemmelse med den pågældende markedsordnings væsentlige generelle mål og i mindre grad ud fra bemyndigelsens ordlyd).

50. Går man tilsvarende frem med Rådets forretningsorden, ligger den antagelse nær, at der med artikel 6 er tænkt på anliggender, der kun bør behandles skriftligt (uden drøftelse blandt Rådets medlemmer), hvilket lejlighedsvis kan forekomme i forbindelse med ukomplicerede problemer eller efter grundig forberedelse af en sag i ekspertregi. Bestemmelsen synes derimod ikke at være møntet på tilfælde, hvor en sag har været genstand for indgående forhandlinger i Rådet. Når Rådet er »samlet«, er det — således som det efter min opfattelse med overbevisning er blevet gjort gældende — de generelle regler om, hvorledes Rådet træffer afgørelse (dvs. ved flertalsafgørelser) [28], der finder anvendelse, hvorfor der ikke — medmindre dette følger af den pågældende sags art — kan kræves enstemmighed som omhandlet i forretningsordenens artikel 6.

51. Hvad angår nærværende sag, må det efter de fremlagte oplysninger fastslås, at spørgsmålet om tilladelse til eller forbud mod anvendelse af hormoner inden for husdyravl i hvert fald siden sommeren 1984 blev drøftet i en lang række ekspertudvalg. Der fremkom et nyt forslag fra Kommissionen herom i begyndelsen af november 1985 (der — som det er blevet oplyst — straks blev fremsendt til medlemsstaterne, således at disse — lad mig indføje denne bemærkning — internt kunne komme frem til den fornødne afklaring af deres holdning). Dette forslag blev den 18. november 1985 så indgående drøftet, at man i begyndelsen af december kunne fastslå, at ni delegationer var for den løsning, som senere tog form. På grundlag heraf fremlagde Kommissionen den 18. december et på enkelte punkter ændret forslag, som allerede før skal have været drøftet ved møder på højt niveau. Forslaget blev herefter den 19. december drøftet i flere timer (herunder navnlig — har vi fået oplyst — for så vidt angår spørgsmålet om den rette hjemmel), hvorefter det billede, der allerede havde aftegnet sig i begyndelsen af december, blev bekræftet. Man må derfor få det indtryk, at sagen ikke alene havde været genstand for tilstrækkelig forberedelse i medlemsstaterne, men også var blevet udførligt forhandlet i Rådet og dermed var moden til afstemning.

52. Vi har da heller ikke fået oplyst, på hvilke konkrete punkter sagsøgeren (og Kongeriget Danmark) ønskede en fortsættelse af drøftelserne med henblik på en ændring af direktivet. Når det i en skrivelse af 31. december 1985 fra Det Forenede Kongeriges Faste Repræsentation anføres, at den britiske nej-stemme skyldtes, at man ikke fandt artikel 43 tilstrækkelig som hjemmel, og at der ikke var tilstrækkelig videnskabelig begrundelse for forbudet mod anvendelse af hormoner, kan man i hvert fald herom

26 — Dom af 16. marts 1978 i sag 7/77, Bernhard Dieter Ritter von Wüllerstorff und Urbair mod Kommissionen, Sml. s. 769, jfr. præmisserne 6 og 7.

27 — Dom af 30. oktober 1975 i sag 23/75, Rey Soda mod Cassa Conguaglio Zucchero, Sml. s. 1279.

28 — Jfr. EØF-Traktatens artikel 148, stk. 1.

sige, at der er tale om spørgsmål, som var blevet tilstrækkeligt drøftet, eller som — hvad angår den anden indvending — ikke længere var relevant for afgørelsen, idet sagen havde fået en anden drejning.

53. Når sagen ikke dermed kunne afsluttes, og direktivet formelt vedtages, skyldtes det kun, at det endnu ikke forelå i endelig udgave på samtlige officielle sprog, men kun delvis i foreløbig udgave. I sådanne tilfælde har man tilsyneladende oftest anvendt artikel 2, stk. 6, i Rådets forretningsorden (opførelse af den pågældende sag som A-punkt på dagsordenen for det næste rådsmøde, hvilket medfører en godkendelse *uden debat*). I det foreliggende tilfælde kunne denne fremgangsmåde ikke benyttes, idet det næste rådsmøde (der samtidig var det sidste i 1985) fandt sted den følgende dag, og endelige oversættelser ikke kunne udarbejdes inden da.

54. Når et kvalificeret flertal, som samtidig kunne tilslutte sig direktivet, under disse omstændigheder gik ind for, at dette formelt blev vedtaget ved skriftlig procedure, kan dette — sådan må det forholde sig — ikke anses som et tilfælde som omhandlet i artikel 6 i Rådets forretningsorden. Hverken i referatet af rådsmødet den 19. december 1985 eller i generalsekretærens telex af 23. december 1985 findes der nogen henvisning til denne bestemmelse. Godkendelsen af oversættelserne kan ikke anses for omfattet af begrebet »Rådets afgørelser... i hastesager«[29], men var en gennemførelse af en »written procedure concerning the adoption *in the official languages of the Communities* of a Council directive...«[30]. Der var således ikke tale om en beslutning i selve sagen, dvs. om Kommissionens forslag, men om en godkendelse af forskellige sproglige versioner, som generalsekretariatets oversættelsestjeneste i mellemtiden havde udarbejdet. I grunden drejede det sig om en variant af den sædvanlige A-punkt-procedure, der også er en procedure *uden debat*, blot med den forskel, at den i Rådets beslutning angivne dato, den 31. december 1985, trådte i stedet for datoen for det næste rådsmøde.

55. For en procedurebeslutning af denne art er det tilstrækkeligt med et simpelt flertal i Rådet[31].

56. Når henses hertil, savner striden mellem parterne om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af artikel 6 i Rådets forretningsorden, genstand. For fuldstændighedens skyld tilføjer jeg dog følgende.

57. Jeg er ikke bekendt med, at sagsøgeren skulle have rejst indvendinger mod de forskellige sproglige versioner, og hvad angår indvendinger af den art, som blev fremsat i skrivelsen af 31. december 1985 fra sagsøgerens faste repræsentation, var tiden forpasset, således at Rådets generalsekretær efter artikel 13 i Rådets forretningsorden kunne offentliggøre direktivet i *EF-Tidende*.

58. Under disse omstændigheder er det også uden betydning, hvorvidt man — hvilket sagsøgeren bestrider — kan tale om, at der forelå en »hastesag«.

59. Skulle man finde det nødvendigt med en afklaring af dette spørgsmål, må det for

29 — Jfr. artikel 6, stk. 1.

30 — Jfr. telex'en af 23. december 1985 fra Rådets generalsekretær; min understregning.

31 — Jfr. EØF-Traktatens artikel 148, stk. 1.

det første fastslås, at Rådet ved fortolkningen af dette upræcise retlige begreb råder over vide skønsmæssige beføjelser. Til støtte for sin handlemåde har Rådet henvist til sin resolution af 10. maj 1984 [32], hvori der for indførelsen af en ordning blev fastsat en frist til den 31. december 1985, og til økonomiske og politiske årsager, der efter Rådets opfattelse gjorde det nødvendigt at få indført en ordning. Sagsøgte kan ikke dermed antages at have overskredet grænserne for sin handlefrihed.

60. Lige så lidt betydning kan der tillægges den omstændighed, at begrundelsen til direktivet ikke beskæftiger sig med forudsætningerne i artikel 6 i Rådets forretningsorden (netop fordi der ikke er sket nogen tilsidesættelse af denne).

61. Endelig bør det i nærværende sammenhæng nævnes, at det er vanskeligt at se, hvad sagsøgeren vil opnå med det argument, at den udgave af det anfægtede direktiv, som blev offentliggjort i EF-Tidende, på enkelte punkter afviger noget fra den udgave, der blev meddelt medlemsstaterne. Det er naturligvis den udgave, som bliver bekendtgjort for adressaterne i medfør af EØF-Traktatens artikel 191, der er afgørende, dvs. den udgave, der bliver meddelt (en offentliggørelse er ikke nødvendig, idet Rådet i henhold til forretningsordenens artikel 15 træffer afgørelse om, hvorvidt der skal ske offentliggørelse til underretning). Selv om det viser sig, at den udgave, der bliver meddelt, endnu ikke har form af en fuldstændig mangelfri oversættelse, kan noget sådant — der altid vil kunne ske — utvivlsomt ikke tages til indtægt for, at den pågældende afgjorte sag endnu ikke materielt var uddebatteret og dermed heller ikke burde have været vedtaget ved skriftlig procedure.

32 — EFT 1984, C 134, s. 1 ff.

62. d) Endelig har sagsøgeren som en angivelig »proceduremangel« gjort gældende, at *Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg ikke blev hørt* om de forslag, som Kommissionen i november og december 1985 forelagde Rådet. Ifølge sagsøgeren var det nødvendigt at foretage en sådan høring, idet den tidligere høring skete på grundlag af et væsentligt anderledes forslag (forslaget fra juni 1984).

63. aa) Det må — for så vidt angår spørgsmålet om en høring af *Parlamentet*, der i henhold til EØF-Traktatens artikel 43 er obligatorisk — medgives sagsøgeren, at udkastet fra juni 1984, som Parlamentet havde udtalt sig om, indholdsmæssigt var væsentligt forskelligt fra de nævnte senere udkast, navnlig derved, at det indeholdt bestemmelse om, at der skulle kunne gives tilladelse til at anvende tre hormoner. Man kan derfor ikke på dette punkt henvise til Domstolens praksis, hvorefter det ikke udgør nogen mangel at undlade at foretage en fornyet høring, når det forslag, der skal tages stilling til, »som helhed ikke [er] blevet ændret i selve sit indhold« [33], eller hvorefter en fornyet høring ikke er obligatorisk, såfremt ændringen af det oprindelige forslag »snarere er en ændring af metoden end en realitetsændring« [34].

64. Man må imidlertid være enig med Rådet, når det gør gældende, at det af andre årsager ikke kan anfægtes, at der ikke i efteråret 1985 blev iværksat nogen fornyet høring af Parlamentet. Det er således med rette, at Rådet har henvist til EØF-Traktatens artikel 149, stk. 2, der indeholder føl-

33 — Dom af 15. juli 1970 i sag 41/69, ACF Chemiefarma NV mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, jfr. præmisserne 178 og 179.

34 — Dom af 4. februar 1982 i sag 1253/79, Dino Battaglia mod Kommissionen, Sml. s. 297, 319, præmis 24.

gende bestemmelse: »Så længe Rådet ikke har truffet afgørelse, kan Kommissionen ændre sit oprindelige forslag, især når det er blevet forelagt Forsamlingen til udtalelse.« Der må endvidere lægges vægt, at Parlamentet havde udtalt sig mod en gennemførelse af Kommissionens forslag fra juni 1984, idet Parlamentet herom i en beslutning af 11. oktober 1985 [5] blandt andet anførte, at det var modstander af den foreslåede godkendelse af de tre naturlige hormoner, bortset fra til terapeutisk behandling. Under henvisning til, at forbudet mod anvendelse af kunstige og naturlige hormoner i opfedningsøjemed nødvendigvis måtte få betydning for handelen med tredjelande med kødprodukter, opfordrede Parlamentet til en øjeblikkelig indledning af drøftelser med de pågældende handelspartnere med henblik på indførelsen af et fuldstændigt forbud mod import af kød fra dyr behandlet med disse stoffer. Parlamentet modsatte sig endvidere en tilladelse til at anvende kunstige eller naturlige hormoner som vækstfremmende midler. Man kan herefter kun fastslå, at Kommissionen og Rådet ved udstedelsen af det anfægtede direktiv tog hensyn til Parlamentets opfattelse, således at det som i sag 1253/79 var ufornødent at gennemføre en fornyet høring, idet de foretagne ændringer i vid udstrækning »svarede til det af Parlamentet udtrykte ønske« [34]. For så vidt de forskellige udkast indeholdt andre ændringer (dette spørgsmål er blevet indgående behandlet i de skriftlige indlæg), bemærker jeg, at disse delvis kun angår proceduremæssige spørgsmål eller problemer, der blev uden relevans efter udstedelsen af direktiv 85/358 af 16. juli 1985, der omhandler kontrolforanstaltninger. På dette punkt kan der utvivlsomt ikke antages at være sket nogen krænkelse af Parlamentets rettigheder. Man bør i denne forbindelse også notere sig, at Parlamentet, som løbende blev holdt underrettet af Kommissionen, ikke fremsatte anmodning om en fornyet høring og ikke har interveneret i denne sag.

5 — EFT 1985, C 288, s. 158 ff.

34 — Dom af 4. februar 1982 i sag 1253/79, Dino Battaglia mod Kommissionen, Sml. s. 297, 319, præmis 24.

65. Jeg kan herefter ikke — for så vidt angår spørgsmålet om Parlamentets rolle — få øje på nogen »proceduremangel«, og det er i denne forbindelse da også betegnende, at sagsøgeren under den mundtlige forhandling ikke gik yderligere ind på dette spørgsmål (uden dog udtrykkeligt at frafalde anbringendet).

66. bb) Jeg kan herefter være ret kortfattet med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt *Det Økonomiske og Sociale Udvalg* burde have været hørt på ny.

67. Det er således om dette spørgsmål tilstrækkeligt at fastslå, at der i henhold til EØF-Traktatens artikel 43, som efter min opfattelse udgør en tilstrækkelig hjemmel for det anfægtede direktiv, overhovedet ikke består nogen pligt til at høre Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Rådet har herudover peget på, at Det Økonomiske og Sociale Udvalg, der rent faktisk blev hørt før udstedelsen af direktivet, reagerede på samme måde som Parlamentet. Da Kommissionen tog hensyn hertil, var der utvivlsomt ikke den mindste anledning til — for eksempel ud fra politiske overvejelser — også at forelægge Det Økonomiske og Sociale Udvalg det sidste udkast fra Kommissionen.

68. *3)* Tilbage står herefter at undersøge *anbringendet om det anfægtede direktivs indhold*, som efter sagsøgerens opfattelse af forskellige årsager savner berettigelse.

69. Det er herom blevet gjort gældende, at for så vidt direktivet tilsigter en beskyttelse af forbrugernes sundhed, er det godtgjort, at der ikke består nogen risiko for forbrugerne som følge af en anvendelse af hormoner ved opdræt. Det er endvidere blevet gjort gældende, at de hensyn, der er nævnt i præamblen til direktivet (ønsket om at

fjerne konkurrencefordrejning og hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet) i hvert fald ikke kunne begrunde et generelt forbud mod anvendelse af hormoner. I henhold til direktiv 81/602 (dettes artikel 5 indeholder bestemmelse om, at de nationale ordninger, for så vidt angår fem hormoner, fortsat skulle finde anvendelse) bestod der således en forpligtelse til at iagttage Traktatens almindelige bestemmelser (dvs. f. eks. artiklerne 7 og 30). På dette grundlag bestod der — trods forskellige ordninger i medlemsstaterne — ingen betydelige hindringer for samhandelen, i hvilken forbindelse det ikke mindst må tillægges vægt, at der ifølge konklusionerne i den tidligere nævnte videnskabelige rapport (som Rådet ikke har nævnt) ikke foreligger nogen sundhedsmæssig risiko (hvorfor der ikke med denne begrundelse kunne indføres importforbud). Hvad angår forbrugernes interesser, kan der i tilstrækkeligt omfang tages hensyn hertil ved indførelsen af en pligt til at mærke kød fra dyr behandlet med hormoner.

70. Det er videre om nærværende spørgsmål blevet gjort gældende, at det i direktivet indeholdte forbud er et uegnet middel til at opnå, hvad der tilsigtes (hvorfor forbudet savner mening), idet det overhovedet ikke er muligt at afgøre, om kød hidrører fra dyr, der er blevet behandlet med naturlige hormoner.

71. Ikke mindst gør sagsøgeren gældende, at der ved det anfægtede direktiv endvidere er sket en tilsidesættelse af princippet om fællesskabspræference. Den indførte ordning medfører en forringelse af produktionsvilkårene i Fællesskabet (i form af højere omkostninger), samtidig med, at producenterne i tredjelande, selv om de ved eksport til Fællesskabet skal iagttage de produktionsvilkår, der gælder dér, herudover står frit, idet de i kraft af den omkostningsmæssige fortrinsstilling, som de dermed har, kan afsætte deres produkter til købere i Fællesskabet på gunstigere vilkår.

Jeg har følgende bemærkninger hertil.

72. a) Hvad angår det af sagsøgeren anførte, hvorefter en anvendelse af hormoner inden for husdyravl påviseligt ikke indebærer nogen risiko for forbrugernes *sundhed*, må det ikke alene fastslås, at denne overvejelse — som tidligere nævnt — ikke stod i forgrunden ved direktivets udstedelse, men også, at den videnskabelige rapport, som sagsøgeren påberåber sig, kun omhandler tre naturlige hormoner, og at rapportens konklusioner herom ikke utvetydigt går i den af sagsøgeren anførte retning (i konklusionerne tales der dels om en anvendelse »under the appropriate conditions«, dels om nødvendigheden af kontrolordninger).

73. Det er endvidere betegnende, at sagsøgeren kun taler om *betydelige* hindringer for samhandelen, som ifølge sagsøgeren ikke forelå under den tidligere retstilstand (der savnes — anfører sagsøgeren da også — en omtale af sådanne betydelige hindringer for samhandelen i forbindelse med udarbejdelsen af direktivet). Dermed må sagsøgeren antages at have erkendt, at man under den tidligere retstilstand efter direktiv 81/602 udmærket kan forestille sig, at der bestod *visse* hindringer, og dette stemmer godt overens med Kommissionens oplysning om, at den har fremsat en begrundet udtalelse som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 169 over for én medlemsstat som følge af en manglende overholdelse af »standstill«-forpligtelsen, og at den har indledt en traktatbrudsprocedure efter artikel 169 mod en an-

den medlemsstat som følge af indførselsrestriktioner begrundet i behandling med hormoner. Dette er tilstrækkeligt til en indgriben fra Fællesskabets side i form af foranstaltninger til sikring af en uhindret samhandel og en ændring af den efter det tidligere direktiv bestående retstilstand. EØF-Traktatens artikel 30 opstiller — således som det utvetydigt fremgår af Domstolens praksis — et krav om en fuldstændigt uhindret samhandel, og i denne forbindelse kan man ikke se bort fra selv mindre betydningsfulde krænkelser af dette princip.

74. Som det fremgår af begrundelsen til direktivet, tilsigter dette blandt andet at bringe den *konkurrencefordrejning* til ophør, som udsprang af, at de i direktivet omhandlede stoffer var tilladt i nogle medlemsstater, men ikke i andre. Sagt med andre ord, direktivet tilsigter på dette punkt at skabe ensartede produktionsvilkår i Fællesskabet. Man kan utvivlsomt ikke hævde, at sådanne bestod under retstilstanden efter direktiv 81/602. Det er lige så utvivlsomt, at når henses til denne væsentlige målsætning med direktivet, var det ikke nødvendigt at gå nærmere ind på den af sagsøgeren omtalte videnskabelige rapport, og at det i betragtning af denne målsætning ikke kunne anses for tilstrækkeligt — for så vidt angår en beskyttelse af forbrugernes interesser — at indføre en ordning med mærkning af importerede produkter fremstillet under anvendelse af hormoner.

75. b) Hvad endvidere angår det af sagsøgeren anførte, hvorefter det — fordi kød under alle omstændigheder indeholder betydelige mængder naturlige hormoner — er umuligt på grundlag af analyser at fastslå, om de omhandlede stoffer er blevet anvendt, er det med rette blevet gjort gældende, at sagsøgeren ikke har dokumenteret rigtigheden heraf og dermed heller ikke godtgjort, at forbudet mod indgift af hormoner er uden virkning. Under disse omstændigheder kan der utvivlsomt ikke svares bekræftende på det spørgsmål, der efter Domstolens praksis i denne forbindelse er afgørende, nemlig om den pågældende foranstaltning *klart er uegnet* til at varetage de hensyn, der ønskes tilgodeset (jfr. dommen i sag 138/78 [35]). Hertil kommer, at det anfægtede direktiv også omhandler foranstaltninger, som vedrører, hvad der går forud for selve anvendelsen af hormoner inden for husdyravl (jfr. bestemmelserne i artikel 4, der finder anvendelse på producenter af hormoner), og at der ved den samlede vurdering af det af sagsøgeren rejste spørgsmål også må lægges vægt på direktiv 85/358 med dets bestemmelser om kontrol (blandt andet med fremstilling af de omhandlede stoffer) samt på direktiv 86/469 [36] »om undersøgelse af dyr og fersk kød for restkoncentrationer«, idet begge disse direktiver skal bidrage til en håndhævelse af det omtvistede forbud mod anvendelse af hormoner.

76. c) Hvad endelig angår princippet om fællesskabspræference, henviser jeg for det første til det anfægtede direktivs artikel 6, stk. 7, som indeholder bestemmelse om udarbejdelse af et kontrolprogram vedrørende import fra tredjelande med henblik på at sikre, at der for denne import ikke gælder vilkår, som er gunstigere end dem, produktionen i Fællesskabet er underlagt. For det andet bemærker jeg om det af sagsøgeren anførte, hvorefter producenter i tredjelande i kraft af en omkostningsmæssig fortrinsstilling har en særlig fordel i forbindelse med eksport til Fællesskabet, at man ikke alene må stille spørgmålstegn ved, om der her virkelig er tale om en reel fare, eller hvorvidt sagsøgerens frygt er ubegrundet. I hvert fald må der gives Kommissionens medhold i, at

35 — Dom af 21. februar 1979 i førnævnte sag 138/78, Sml. s. 713.

36 — EFT 1986, L 275, s. 36.

man i givet fald udmærket vil kunne gribe ind over for noget sådant gennem en tilpasning af de fælles markedsordningers mekanismer, der som bekendt også retter sig mod import fra tredjelande. Det er på denne baggrund næppe tænkeligt, at man af hensyn til princippet om fællesskabspræference ikke skulle kunne gennemføre en foranstaltning, der er et væsentligt skridt hen imod et enhedsmarked, og som forbrugerorganisationer i Fællesskabet med styrke har slået til lyd for.

C — Sammenfatning

Sammenfattende kan jeg herefter kun foreslå, at Det Forenede Kongerige ikke gives medhold i annullationspåstanden. Når henses hertil, bør sagsøgeren foruden at bære sine egne omkostninger tillige betale de omkostninger, som sagsøgte og Kommissionen, der har støttet sagsøgtes påstande, har afholdt. Hvad angår Kongeriget Danmark, der har interveneret i sagen, finder jeg det rimeligt, at det bærer sine egne omkostninger.