SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 68/86 *

I — Sachverhalt

Die Richtlinie 81/602 des Rates vom 31. Juli 1981 über ein Verbot von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung und von Stoffen mit thyreostatischer Wirkung (ABl. L 222, S. 32) ist auf den EWG-Vertrag, „insbesondere auf die Artikel 43 und 100", gestützt. Der Vorschlag der Kommission sah lediglich eine Bezugnahme auf Artikel 43 vor. Artikel 3 dieser Richtlinie sieht ein ausnahmsloses Verbot des Inverkehrbringens bestimmter hormonaler Stoffe im Hinblick auf ihre Verabfolgung an Tiere jeder Art vor. Nach Artikel 2 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten „vorbehaltlich der Artikel 4 und 5" die Verabfolgung bestimmter Stoffe an Nutztiere zu untersagen. Nach Artikel 4 können die Mitgliedstaaten die Verabfolgung bestimmter Stoffe zur therapeutischen Behandlung zulassen.

Artikel 5 lautet:

„Der Rat faßt auf Vorschlag der Kommission so bald wie möglich einstimmig einen Beschluß über die Verabfolgung von Östradiol 17/beta, Progesteron, Testosteron, Trenbolon und Zeranol zu Mastzwecken an Nutztiere.

Bis zu diesem Beschluß finden die geltenden einzelstaatlichen Regelungen sowie die von den Mitgliedstaaten geschlossenen Vereinbarungen über diese Stoffe weiterhin Anwendung, und zwar unter Einhaltung der allgemeinen Vorschriften des Vertrages und unbeschadet von Initiativen, die im Rahmen eines Gemeinschaftsverfahrens zur Angleichung der einzelstaatlichen Regelungen ergriffen werden.

Die Mitgliedstaaten dürfen während der genannten Übergangszeit nicht die Verwendung neuer Stoffe zulassen."

Nach Artikel 7 werden die Einzelheiten und die Finanzierung der Kontrolle der Einhaltung dieser Richtlinie „vom Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig beschlossen".

Am 16. Juli 1985 erließ der Rat, gestützt auf die Artikel 43 und 100 EWG-Vertrag, die Richtlinie 85/358 zur Ergänzung der Richtlinie 81/602 (ABl. L 191, S. 46). Die Richtlinie 85/358 enthält die in Artikel 7 der Richtlinie 81/602 vorgesehene Regelung. In ihrem Artikel 14 Absatz 2 sieht sie vor, daß der Rat den in Artikel 5 der Richtlinie 81/602 genannten einstimmigen Beschluß bis zum 31. Dezember 1985 faßt.

Artikel 8 der Richtlinie 81/602 lautet:

„Die Kommission legt dem Rat spätestens am 1. Juli 1984 einen Bericht über die gesammelten Erfahrungen und die wissenschaftliche Entwicklung vor, dem gegebenenfalls Vorschläge, die dieser Entwicklung Rechnung tragen, beigefügt werden."

Aufgrund dieser Vorschrift setzte die Kommission eine wissenschaftliche Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Anabolika in der Tiererzeugung ein, die klären sollte, ob die Verabreichung der fünf in Artikel 5 der Richtlinie 81/602 genannten hormonalen

* Verfahrenssprache: Englisch.

Stoffe zu Mastzwecken gesundheitsschädlich ist. 1982 legte die Gruppe ihren Bericht vor, in dem sie darauf hinwies, daß die Verwendung der ersten drei genannten Stoffe (der „natürlichen" Hormone) für den Verbraucher nicht gesundheitsschädlich sei, wenn sie unter angemessenen Bedingungen vorgenommen werde. Zu den beiden anderen Stoffen (den „synthetischen" Hormonen) stellte die Gruppe fest, daß bestimmte Daten nicht vorlägen und daß ergänzende Informationen eingeholt werden müßten.

Am 13. Juni 1984 legte die Kommission einen auf Artikel 43 EWG-Vertrag gestützten Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 81/602 (ABl. C 170, S. 4) vor. Auf der Grundlage des Berichts der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe, der von verschiedenen Ausschüssen geprüft worden war, sah der Vorschlag in seinem Artikel 1 vor, Artikel 5 der Richtlinie 81/602 dahin gehend zu ändern, daß die Verwendung der natürlichen Hormone zu Mastzwecken unter bestimmten Bedingungen zulässig sein sollte. Nach dem neuen Absatz 5 des Artikels 5 sollte die Entscheidung über eine eventuelle Zulassung der Verwendung der synthetischen Hormone zu einem späteren Zeitpunkt vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission getroffen werden.

Am 13. Dezember 1984 gab der Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Stellungnahme zu diesem Vorschlag ab (ABl. 1985, C 44, S. 14). Darin heißt es, der Vorschlag sei abzulehnen; die in der Richtlinie 81/602 festgelegten Bedingungen sollten bis zu einer umfassenden Auswertung des wissenschaftlichen Datenmaterials beibehalten werden (Abschnitt 1), denn der zusätzliche Bericht der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe über die synthetischen Hormone sei für Ende des Jahres vorgesehen (Abschnitt 3). Die Stellungnahme spricht sich außerdem dafür aus, bis zum Erlaß einer einheitlichen Regelung für die gesamte Gemeinschaft durch gemeinschaftliche Maßnahmen dafür zu sorgen, daß eine Unterscheidung zwischen den Produkten, die mit Hilfe von Anabolika erzeugt, und solchen, die ohne Anabolik aeinsatz gewonnen wurden, möglich ist (Abschnitt 13).

Am 3. April 1985 legte die Kommission dem Rat eine Änderung ihres Vorschlags (ABl. C 106, S. 7) vor, der im wesentlichen die Hinzufügung eines Artikels vorsah, durch den die Klärung der Frage, ob ein Erzeugnis mit oder ohne Anabolikaeinsatz gewonnen worden ist, erleichtert werden sollte.

Am 11. Oktober 1985 faßte das Parlament eine Entschließung zum Vorschlag der Kommission (ABl. C 288, S. 158). Darin hebt es hervor, daß zum Schutz des Verbrauchers in allen Mitgliedstaaten einheitliche Normen festgelegt werden sollten (Abschnitt 2). Es begrüßt das vorgeschlagene Verbot der synthetischen Hormone angesichts der Tatsache, daß ihre Sicherheit nicht hinreichend erwiesen sei (Abschnitt 6), mißbilligt aber die vorgeschlagene Genehmigung der drei natürlichen Hormone, ausgenommen zu therapeutischen Zwecken (Abschnitt 7).

Nach Erhalt dieser Entschließung setzte die Kommission eine Sitzung der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe ab, die am 30. Oktober 1985 hätte stattfinden sollen. Das Vereinigte Königreich leitet aus einem Schreiben des Vorsitzenden der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe an die Kommission vom 23. September 1985 und aus dem diesem beigefügten Entwurf eines Berichts ab, daß in der Sitzung vom 30. Oktober 1985 wahrscheinlich ein Bericht verabschiedet worden wäre, wonach die synthetischen Hormone unschädlich sind.

Am 31. Oktober 1985 brachte der britische Minister für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung, Jopling, in einem Schreiben an den Vizepräsidenten der Kommission, Andriessen, seine „Überraschung" und seine „Besorgnis" über die Absetzung der Sitzung der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe sowie seine Hoffnung auf eine Überprüfung der Entscheidung der Kommission zum Ausdruck.

Ohne die wissenschaftliche Arbeitsgruppe erneut einzuberufen (da sie, wie sie in ihrer schriftlichen Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes dargelegt hat, eine weitere Sitzung dieser Gruppe für überflüssig hielt, nachdem sie beschlossen hatte, den Vorschlägen des Parlaments zu folgen), legte die Kommission dem Rat im November 1985 (nach Angaben des Vereinigten Königreichs am 19., nach dem Vorbringen des Rates dagegen am 8. November) als „Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie" „gemäß Artikel 149 Absatz 2 EWG-Vertrag" den Entwurf einer Verordnung des Rates über ein Verbot von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung und von Stoffen mit thyreostatischer Wirkung (ABl. C 313, S. 4) vor. Ohne daß dies in dem Verordnungsentwurf ausdrücklich festgestellt worden wäre, stützte sich dieser anscheinend auf Artikel 43 EWG-Vertrag, nicht dagegen auf Artikel 100, in dem nur von Richtlinien die Rede ist. Der Entwurf sah das Verbot der natürlichen Hormone außer zu therapeutischen Zwecken und ein absolutes Verbot der synthetischen Hormone vor. Der Rat erörterte diesen Entwurf in seiner Tagung vom 19. November 1985. Das Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß sind zu diesem Entwurf nicht eigens um eine Stellungnahme ersucht worden.

Am 18. Dezember 1985 legte die Kommission dem Rat „gemäß Artikel 149 Absatz 2 EWG-Vertrag" einen geänderten Vorschlag für eine Richtlinie, die den Gebrauch von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung im Tierbereich verbietet, vor (ABl. C 351, S. 13). Dieser ausschließlich auf Artikel 43 EWG-Vertrag gestützte Vorschlag geht von einem völligen Verbot der Hormone aus (Artikel 2), sieht aber in seinem Artikel 3 ein besonderes Verfahren für die Aufstellung eines Verzeichnisses von Hormonen vor, die zu therapeutischen Zwecken verwendet werden dürfen. Jede Entscheidung über die eventuelle Einbeziehung der synthetischen Hormone in dieses Verzeichnis ist danach von einer Zustimmung des Rates abhängig, die auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit erteilt wird.

Am 19. Dezember 1985 wurden die Mitglieder des Rates aufgefordert, den Vorschlag der Kommission — ausschließlich auf der Grundlage eines französischen Textes — zu prüfen. Bei dieser Tagung schlug die Kommission ihre letzten Änderungen vor (Dok. KOM(85) 832 endg.). Der Rat beschloß gegen die Stimmen des Vereinigten Königreichs und Dänemarks, die Richtlinie bis zum 31. Dezember 1985 im schriftlichen Verfahren zu verabschieden.

Das genannte Verfahren ist in Artikel 6 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Rates (ABl. 1979, L 268, S. 1) wie folgt geregelt:

„Beschlüsse des Rates über eine dringende Angelegenheit können durch schriftliche Abstimmung gefaßt werden, sofern sich alle Ratsmitglieder mit diesem Verfahren für die Angelegenheit einverstanden erklären."

Am 23. Dezember 1985 ersuchte der Generalsekretär des Rates den britischen Landwirtschaftsminister per Fernschreiben um Stimmabgabe des Vereinigten Königreichs zu der streitigen Richtlinie gemäß dem schriftlichen Verfahren bis zum 30. Dezember 1985, 16.00 Uhr. Mit einem an den Generalsekretär des Rates gerichteten Schreiben vom 31. Dezember 1985 wies die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs namens des Landwirtschaftsministers darauf hin, daß das Vereinigte Königreich weder der Anwendung des schriftlichen Verfahrens noch der Richtlinie selbst zustimme, und zwar hauptsächlich wegen einer unvollständigen Rechtsgrundlage, der Unvereinbarkeit mit den Richtlinien 81/602 und 85/358 und des Fehlens wissenschaftlicher Beweise, die das Verbot der betreffenden Hormone rechtfertigen würden.

Ebenfalls am 31. Dezember 1985 wurde die streitige Richtlinie dem Vereinigten Königreich mit dem Hinweis bekanntgegeben, daß sie im schriftlichen Verfahren erlassen worden sei.

Diese Richtlinie 85/649 des Rates vom 31. Dezember 1985 zum Verbot des Gebrauchs von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung im Tierbereich (ABl. L 382, S. 228) ist auf den EWG-Vertrag, „insbesondere auf Artikel 43", gestützt und nimmt ohne nähere Angaben Bezug auf den „Vorschlag der Kommission". Ihr Artikel 2 sieht ein Verbot der natürlichen Hormone außer zur therapeutischen Behandlung und ein absolutes Verbot der synthetischen Hormone vor.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die Klage des Vereinigten Königreichs ist am 10. März 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschlüssen vom 3. Oktober 1986 hat der Gerichtshof die Kommission zur Unterstützung der Anträge des Rates und das Königreich Dänemark zur Unterstützung der Anträge des Vereinigten Königreichs als Streithelfer zugelassen.

Das schriftliche Verfahren ist normal abgelaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Die Beteiligten sind aufgefordert worden, schriftlich bestimmte Fragen zu beantworten; der Rat ist außerdem aufgefordert worden, dem Gerichtshof bestimmte Dokumente vorzulegen. Die Beteiligten sind dem fristgerecht nachgekommen.

Das *Vereinigte Königreich* beantragt,

— die Richtlinie des Rates vom 31. Dezember 1985 zum Verbot des Gebrauchs von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung im Tierbereich für nichtig zu erklären und

— dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Das *Königreich Dänemark* unterstützt als Streithelfer die Anträge des Vereinigten Königreichs.

Der *Rat* und die *Kommission* — diese als Streithelferin — beantragen, die Klage als unbegründet abzuweisen und dem Vereinigten Königreich die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Beteiligten

Das *Vereinigte Königreich* stützt seine Klage auf mehrere Klagegründe: unzulängliche Rechtsgrundlage, unzulängliche Begründung, Verfahrensverstöße und mangelnde sachliche Begründetheit der Richtlinie.

1. *Zur Rechtsgrundlage*

Das *Vereinigte Königreich* macht geltend, die Richtlinie 85/649 hätte nicht nur auf Artikel 43 (Gemeinsame Agrarpolitik) gestützt werden dürfen, sondern hätte auch auf Artikel 100 EWG-Vertrag (Rechtsangleichung) gestützt werden müssen, mit der Folge, daß gemäß Artikel 100 Einstimmigkeit erforderlich gewesen wäre, während Artikel 43 eine Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit zulasse.

Mit der Richtlinie würden zwar auch agrarpolitische Ziele verfolgt, sie solle aber vor allem eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der Interessen und der Gesundheit der Verbraucher herbeiführen. Dieser Zweck ergebe sich sowohl aus der Richtlinie selbst (erste Begründungserwägung) als auch aus der früheren Rechtsetzung auf diesem Gebiet und aus den Materialien. In der ersten Begründungserwägung der Richtlinie

81/602, die sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 EWG-Vertrag gestützt sei, sei von Gefahren für die Gesundheit der Verbraucher die Rede; Artikel 5 der Richtlinie sehe einen späteren einstimmigen Beschluß über bestimmte Hormone (Absatz 1) und über eine Rechtsangleichung (Absatz 2) vor und gehe damit über den Regelungsbereich des Artikels 43 EWG-Vertrag hinaus. In der Richtlinie 85/358, die einstimmig ebenfalls auf der Grundlage der beiden Artikel erlassen und in deren Artikel 14 wiederum das Erfordernis der Einstimmigkeit des späteren Beschlusses erwähnt worden sei, werde ebenfalls der Aspekt der Rechtsangleichung hervorgehoben.

Was die Materialien zur Richtlinie 85/649 angeht, so verweist das Vereinigte Königreich auf den Vorschlag der Kommission vom 13. Juli 1984 (deren Begründungserwägungen sich mehrfach auf den Schutz der menschlichen Gesundheit und auf die Rechtsangleichung bezögen), auf die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses und auf die Entschließung des Parlaments, in denen jeweils die Aspekte Schutz der menschlichen Gesundheit und Schutz der Interessen der Verbraucher hervorgehoben worden seien.

Diese Aspekte lägen aber außerhalb des Anwendungsbereichs des Artikels 43 EWG-Vertrag. Sie fielen unter Artikel 100 (siehe Urteil des Gerichtshofes vom 18. März 1980 in der Rechtssache 91/79, Kommission/Italien, Slg. 1980, 1099).

Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs sind die beiden unterschiedlichen Zwecke (agrarpolitischer Art einerseits und Angleichung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der menschlichen Gesundheit und des Verbraucherschutzes andererseits) für die Richtlinie wesentlich; diese hätte daher sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 gestützt werden müssen. Hierfür spreche auch die Praxis des Rates, diese beiden Artikel als Grundlage für Richtlinien auf dem Gebiet der Agrarpolitik zu verwenden, die einen Aspekt der Rechtsangleichung aufwiesen. Das Vereinigte Königreich führt hierfür mehrere Beispiele aus den Jahren 1964 bis 1982 an.

Der vorliegende Fall unterscheide sich von dem Sachverhalt, der der Rechtssache 138/78 (Urteil vom 21. Februar 1979, Stölting, Slg. 1979, 713) zugrunde liege. Werde eine Maßnahme auf der Grundlage eines bestimmten Artikels des EWG-Vertrags erlassen, die sich lediglich auf eine in einem anderen Artikel geregelte Politik auswirke, so müsse nicht auch auf letzteren Bezug genommen werden.

Das Vereinigte Königreich widerspricht auch der Auffassung, daß der dem „primären Zweck" einer Maßnahme entsprechende Artikel zu ermitteln und die Maßnahme dann ausschließlich auf diesen Artikel zu stützen sei. Ein solches Kriterium sei untauglich — es könne nämlich nicht immer zwischen dem primären und dem sekundären Zweck unterschieden werden — und gefährlich, da es die Umgehung der besonderen Verfahren, die in dem den sekundären Zweck der Maßnahme betreffenden Artikel vorgesehen seien, erleichtern würde.

Der *Rat* räumt ein, daß die Richtlinie sowohl eine Maßnahme der Gemeinsamen Agrarpolitik als auch eine Maßnahme zur Rechtsangleichung sei, vertritt aber die Ansicht, Artikel 43 EWG-Vertrag reiche als einzige Rechtsgrundlage aus. Nach dem Grundsatz, daß die lex specialis vorgehe, greife Artikel 100 nur ein, wenn es keine besondere Vorschrift gebe, die den Erlaß von Richtlinien gestatte. Artikel 43 sei eine solche Vorschrift, denn er schließe keine Form des Handelns aus und gestatte den Erlaß aller Maßnahmen, deren es zur Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik bedürfe. Artikel 100 sei dagegen eine allgemeine, subsidiäre Bestimmung.

Wenn der Vertrag dem Rat die Befugnis einräume, zur Verwirklichung einer gemeinsamen Politik in einer bestimmten Weise vorzugehen, so sei diese Vorgehensweise für ihn verbindlich. Dies ergebe sich aus Artikel 4 Absatz 1 EWG-Vertrag.

Wenn somit ein Rechtsakt zu dem Zweck erlassen werde, ein agrarpolitisches Ziel zu

verwirklichen, oder wenn dieses Ziel sein Hauptzweck sei, so sei er ausschließlich auf Artikel 43 zu stützen, selbst wenn die zur Verwirklichung dieses Ziels eingesetzten Mittel eine Rechtsangleichung darstellten. Die Richtlinie 85/649 sei eine Angleichungsmaßnahme im wesentlichen wirtschaftlicher Art, die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik getroffen worden sei. Sie unterscheide sich von einer Angleichungsmaßnahme, deren Erlaß wegen der Auswirkungen nationaler Vorschriften auf eine gemeinsame Politik geboten sei.

Wie sich aus dem Titel, den Begründungserwägungen und dem verfügenden Teil der fraglichen Richtlinie ergebe, würden mit dieser die in Artikel 39 EWG-Vertrag aufgezählten Ziele verfolgt, insbesondere die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung (Buchstabe a), die Stabilisierung der Märkte (Buchstabe c) durch die Gewährleistung der Qualität der Erzeugnisse und die Anpassung des Angebots an die Nachfrage sowie die Sicherstellung der Versorgung (Buchstabe d), die impliziere, daß die Erzeugnisse gesund sein müßten. Der Schutz der Interessen und der Gesundheit der Verbraucher sei nur eine Nebenwirkung dieser Hauptzwecke.

Der Gesundheitsschutz sei im übrigen als solcher weder Zweck des Artikels 100 noch des Artikels 43; für ihn seien aber auch nicht allein die Mitgliedstaaten zuständig. Das vom Vereinigten Königreich angeführte Urteil in der Rechtssache 91/79 sei in diesem Zusammenhang nicht einschlägig. Die Frage der Gemeinschaftszuständigkeit auf diesem Gebiet sei vielmehr von Fall zu Fall zu prüfen. Wie sich aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 3. Juli 1974 in der Rechtssache 9/74 (Casagrande, Slg. 1974, 773) ergebe, sei eine der Gemeinschaft übertragene Zuständigkeit nicht beschränkt, wenn sie ein Gebiet berühre, das als solches nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft falle.

Über die Frage des Hauptzwecks einer Maßnahme entscheide der Rat in Ausübung des Ermessens, das ihm der Gerichtshof in seinem Urteil vom 21. Februar 1979 in der Rechtssache 138/78 (Stölting, Slg. 1979, 713) für den Fall zuerkannt habe, daß er aufgrund der Artikel 40 und 43 EWG-Vertrag tätig werde. Außerdem könne der Rat gemäß dem Urteil vom 30. September 1982 in der Rechtssache 108/81 (Amylum, Slg. 1982, 3107) alle Maßnahmen treffen, die zur Erreichung der in Artikel 39 aufgeführten Ziele erforderlich seien.

Der Rat räumt ein, daß sich eine dahin gehende Praxis herausgebildet habe, daß mit der streitigen Richtlinie vergleichbare Richtlinien sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 gestützt würden. Diese Praxis gehe auf einen politischen Kompromiß zurück, der 1964 zu dem Zweck geschlossen worden sei, den Erlaß bestimmter Richtlinien ohne weitere Verzögerungen zu ermöglichen. Künftigen Entscheidungen sei damit aber nicht vorgegriffen worden; die Delegationen hätten sich uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Rechtsgrundlage künftiger Richtlinien vorbehalten. So sei nicht systematisch gemäß dieser Praxis verfahren worden, sondern es gebe Beispiele von Richtlinien mit entsprechenden Zielen, die ausschließlich auf Artikel 43 gestützt worden seien. Überdies könne eine einfache Praxis die normalerweise anwendbare Rechtsnorm nicht verdrängen. Einer Änderung der Praxis stehe nichts entgegen. Jede Richtlinie sei nach ihren Besonderheiten zu beurteilen.

Das *Vereinigte Königreich* erwidert, wenn die Auffassung des Rates zutreffe, daß Richtlinien, mit denen nur oder hauptsächlich landwirtschaftspolitische Ziele verfolgt würden, „zwingend ausschließlich" auf Artikel 43 zu stützen seien, so seien alle Richtlinien dieser Art, die sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 gestützt seien, fehlerhaft. Der Gerichtshof habe aber vielfach über solche Richtlinien entschieden, ohne jemals Zweifel an ihrer Gültigkeit zu äußern (siehe z. B. Urteil vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 46/76, Bauhuis, Slg. 1977, 5).

Ferner bezweifelt das Vereinigte Königreich die Richtigkeit der Ausführungen des Rates zu dem Ermessen bei Erlaß von Maßnahmen aufgrund der Artikel 40 und 43 und er-

klärt, die vom Rat angeführten Urteile seien nicht einschlägig. Die Argumentation des Rates laufe darauf hinaus, daß die Entscheidung über die Rechtsgrundlage einer Maßnahme in seinem Ermessen stehe; dies sei mit Artikel 4 EWG-Vertrag nicht vereinbar.

Zum Vorbringen des Rates, daß der Schutz der Interessen und der Gesundheit der Verbraucher nur eine Nebenwirkung der Hauptzwecke sei, trägt das Vereinigte Königreich vor, der Rat habe die das Gegenteil beweisenden Hinweise nicht beachtet, nämlich die Bemerkung des Wirtschafts- und Sozialausschusses in seiner Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission, daß es der Kommission dabei „scheinbar in der Hauptsache um den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen" gehe.

Der *Rat* entgegnet, er habe diese Stellungnahme durchaus berücksichtigt, seine Bewertung in der Sache liege aber angesichts der rein beratenden Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses in seinem politischen Ermessen.

Das *Königreich Dänemark* trägt vor, es habe sich der Anwendung des schriftlichen Verfahrens und dem Erlaß der Richtlinie deshalb widersetzt, weil es wie das Vereinigte Königreich die Rechtsgrundlage für unzutreffend gehalten habe. Die Gewährleistung einer bestimmten Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse gehöre nicht zu den in Artikel 39 EWG-Vertrag aufgeführten ausdrücklichen Zielen der Agrarpolitik; sie sei daher kein Teil der Agrarpolitik im eigentlichen Sinne.

Die Vorschriften über Agrarerzeugnisse seien nicht nur im Kapitel über die Landwirtschaftspolitik enthalten, sondern auch in den Vorschriften über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes (Artikel 38 Absatz 2 EWG-Vertrag). Es sei daher natürlich gewesen, daß der Rat beschlossen habe, neben Artikel 43 Artikel 100 als Rechtsgrundlage für Richtlinien zu verwenden, die der Förderung des freien Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen unter Berücksichtigung des Gesundheitsschutzes gedient hätten. Das Königreich Dänemark führt mehrere Richtlinien auf diesem Gebiet an, die sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 gestützt wurden. Die Richtlinie 85/649 gehöre zu derselben Kategorie. Sie solle zum Zwecke des Gesundheitsschutzes dazu beitragen, einheitliche Produktionsbedingungen zu schaffen, den Handel zwischen den Mitgliedstaaaten zu erleichtern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die *Kommission* vertritt die Ansicht, zwar würden mit der Richtlinie unter anderem die Ziele des Verbraucherschutzes und des Gesundheitsschutzes verfolgt, doch gehe sie nicht über den Rahmen des Artikels 39 EWG-Vertrag hinaus. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 2. Juni 1976 in den Rechtssachen 56 bis 60/74 (Kampffmeyer, Slg. 1976, 711) ausgeführt habe, seien die in Artikel 39 niedergelegten Ziele in harmonischer Weise anzuwenden. Die Steigerung der Produktivität (Buchstabe a) ohne Beeinträchtigung der Stabilität der Märkte (Buchstabe c) impliziere in einer durch Überschüsse gekennzeichneten Zeit nicht eine Vermehrung, sondern eine Verbesserung der Erzeugung. Die Stabilisierung der Märkte erfordere ein Optimum, nicht ein Maximum an Produktivität. Es gelte daher, die Schaffung einer Erzeugung zu vermeiden, für die keine Nachfrage bestehen würde. Wenn die Interessen der Verbraucher nicht berücksichtigt würden, erziele man keine Stabilisierung der Märkte. Der guten Qualität der Erzeugnisse komme auch im Rahmen des Ziels, die Versorgung sicherzustellen (Buchstabe d), Bedeutung zu. Somit seien der Verbraucherschutz und der Gesundheitsschutz bei der Verfolgung der Ziele des Artikels 39 zu berücksichtigen, obwohl sie als solche keine Ziele der Gemeinschaft seien.

Der Gerichtshof habe ferner in seinem Urteil vom 20. April 1978 in den Rechtssachen

80 und 81/77 (Commissionnaires réunis, Slg. 1978, 927, Randnummern 35 und 36 der Entscheidungsgründe) festgestellt, daß im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik neben den Zielen des Artikels 39 auch die allgemeinen Ziele des Artikels 2 EWG-Vertrag zu beachten seien. Eine „harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens" sei ohne Beachtung der Interessen der Verbraucher nicht möglich; eine „beschleunigte Hebung der Lebenshaltung" könne den Gesundheitsschutz nicht außer acht lassen.

Entgegen den Ausführungen des Vereinigten Königreichs sei im Urteil vom 18. März 1980 in der Rechtssache 91/79 (Kommission/Italien, Slg. 1980, 1099) nicht davon die Rede, daß die Gesundheit als solche ein Zweck des Artikels 100 sei. Zwar könne auch diese Vorschrift zur Sicherung des freien Warenverkehrs dienen, sie sei aber nicht die einzige hierfür geeignete Bestimmung. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf das Urteil des Gerichtshofes vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78 (Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347, Randnummer 55 der Entscheidungsgründe), wonach

„die Bestimmungen des Vertrages über die Beseitigung von Zoll- und ähnlichen Behinderungen des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs ... als Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation anzusehen sind".

Auch die Beachtung der Wettbewerbsregeln sei nicht lediglich ein Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik, deren Bestandteil sie sei. Der Rat könne aufgrund von Artikel 42 die Anwendung der Wettbewerbsregeln im Agrarbereich anordnen; Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe a sehe als eine der Modalitäten der Organisation der Agrarmärkte „gemeinsame Wettbewerbsregeln" vor.

Die Kommission macht geltend, daß es dem sehr weiten Geltungsbereich des Artikels 43 widersprechen würde, die Richtlinie 85/649 auf eine andere Rechtsgrundlage als diese Vorschrift zu stützen. Sie führt beispielshalber mehrere Richtlinien und Verordnungen aus dem Agrarbereich an, die ausschließlich auf Artikel 43 gestützt sind, obwohl mit ihnen auch andere als die ausdrücklich in Artikel 39 aufgeführten Ziele verfolgt werden. Bei einer solch weiten Auslegung des Artikels 43 laufe Artikel 100 keineswegs leer; er bleibe vielmehr für alle Maßnahmen anwendbar, die zwar unter den Anhang II des EWG-Vertrags fallende landwirtschaftliche Erzeugnisse beträfen, mit denen aber keine agrarpolitischen Ziele verfolgt würden.

2. *Zur Begründung*

Das *Vereinigte Königreich* rügt mehrere Begründungsmängel.

Die Richtlinie erwecke den Eindruck, zur Verwirklichung bestimmter Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik erlassen worden zu sein, doch sei ihr wirklicher Zweck, die Förderung der Angleichung der nationalen Verbraucherschutzbestimmungen, insbesondere der Vorschriften über den Gesundheitsschutz, weder in ihrem Titel noch ihren Begründungserwägungen noch in ihrer Präambel erwähnt. Ferner sei in der Richtlinie 85/649 nirgends auf die Richtlinie 81/602 Bezug genommen; auch werde der Vorschlag der Kommission in ihr nicht näher bezeichnet. Durch diese Auslassungen solle verschleiert werden, daß die fragliche Richtlinie die Richtlinie 81/602 ergänze und wie diese auf die Ziele sowohl des Artikels 100 als auch des Artikels 43 EWG-Vertrag ausgerichtet sei.

Außerdem sei der Richtlinie 85/649 nicht zu entnehmen, daß sie nach Vorlage des in Artikel 8 der Richtlinie 81/602 vorgesehenen wissenschaftlichen Berichts erlassen worden sei; sie enthalte ferner keine Begründung dafür, weshalb sie den Schlußfolgerungen dieses Berichts nicht Rechnung trage. Zur Erreichung des verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignete Vorschriften könnten rechtswidrig sein (siehe Urteil vom 21. Fe-

bruar 1979 in der Rechtssache 138/78, Stölting, Slg. 1979, 713). Der Rat hätte deshalb den Bericht prüfen müssen, um festzustellen, ob die vorgeschlagene Rechtsetzung zur Erreichung ihrer Ziele offensichtlich ungeeignet sei, und diese Prüfung in der Präambel der fraglichen Richtlinie erwähnen müssen. Anderenfalls könne der Gerichtshof keine angemessene gerichtliche Kontrolle ausüben (siehe Urteil vom 15. März 1967 in den Rechtssachen 8 bis 11/66, Cimenteries, Slg. 1967, 100). Die Pflicht zur Berücksichtigung des Berichts ergebe sich auch daraus, daß der Rat und die Kommission bei der Verwirklichung der Ziele des Vertrages zusammenzuarbeiten hätten, und zwar sowohl im Rahmen des Artikels 152 EWG-Vertrag als auch im Rahmen des Artikels 8 der Richtlinie 81/602.

Der *Rat* trägt vor, die Richtlinie 85/649 sei unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 190 EWG-Vertrag, insbesondere der Urteile vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache 166/78 (Italien/Rat, Slg. 1979, 2575) und vom 30. September 1982 in der Rechtssache 110/81 (Roquette frères, Slg. 1982, 3159), ausreichend begründet.

Zum angeblich fehlenden Hinweis auf den Verbraucherschutz, insbesondere auf den Schutz der Gesundheit der Verbraucher, verweist der Rat auf die Passage

„... so werden ihre Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit von diesen Regelungen doch unterschiedlich beurteilt ...„

in der ersten Begründungserwägung der Richtlinie.

Die frühere Rechtsetzung sei in der fünften Begründungserwägung erwähnt, in der auf die Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern (ABl. L 302, S. 28) und auf die Richtlinie 85/358 Bezug genommen werde.

Der Rat räumt ein, daß er dadurch von der ständigen Praxis abgewichen sei, daß er keine besonderen Angaben zu dem Vorschlag der Kommission in die Begründung aufgenommen habe. Dies sei undurchführbar und unmöglich gewesen, da es sich um eine ganze Reihe von Vorschlägen gehandelt habe, die sowohl Bestimmungen der ursprünglichen Vorschläge für die Richtlinie 81/602 als auch Bestimmungen der neuen Vorschläge mit ihren Änderungen umfaßt habe. Außerdem unterstreiche das Fehlen einer Bezugnahme auf die Richtlinie 81/602 den autonomen Charakter der fraglichen Richtlinie.

Zum wissenschaftlichen Bericht führt der Rat zunächst aus, Artikel 8 der Richtlinie 81/602 erlege ihm keinerlei Verpflichtung auf, sondern lediglich der Kommission. Auch Artikel 152 EWG-Vertrag sei nicht einschlägig. Wenn er die Kommission nach dieser Vorschrift auffordere, eine Untersuchung vorzunehmen, so erwüchsen aus diesem Schritt als solchem keine Verpflichtungen; die Kommission sei für das von ihr für angemessen erachtete Vorgehen allein verantwortlich. Jedenfalls seien die Abgabe des in Artikel 8 der Richtlinie 81/602 genannten Berichts und die Durchführung einer Untersuchung gemäß Artikel 152 EWG-Vertrag lediglich Vorgänge, die der Ausarbeitung eines Vorschlags durch die Kommission vorausgingen; dieser verbleibe ein weiter Beurteilungsspielraum. Wenn der Rat dem wissenschaftlichen Bericht Rechnung getragen hätte, so wäre dies in voller Ausübung seines Ermessens gemäß seiner politischen Bewertung geschehen. Daher sei eine Bezugnahme auf diesen Bericht in der Begründung nicht erforderlich gewesen.

Zur angeblich offensichtlichen Ungeeignetheit der Richtlinie meint der Rat, es sei widersinnig, daß ein Bericht, dem er nicht habe Rechnung zu tragen brauchen, als Begründung dafür dienen solle, daß die vorgeschlagene Rechtsetzung zur Erreichung ihrer Ziele offensichtlich ungeeignet sei. Außerdem habe das Vereinigte Königreich nicht genau dargelegt, weshalb die Richtlinie als offensichtlich ungeeignet anzusehen sein sollte.

Das *Vereinigte Königreich* macht geltend, das vom Rat angeführte Urteil in der Rechtssache 110/81 sei nicht einschlägig. Es betreffe nicht die Frage der Richtigkeit oder Unrichtigkeit der Begründung, sondern die ihrer Unzulänglichkeit. Der *Rat* widerspricht einer solchen Unterscheidung.

Die *Kommission* vertritt unter Berufung auf das Urteil vom 29. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83 (Rewe, Slg. 1984, 1229) die Ansicht, die Begründung der Richtlinie 85/649 sei ausreichend und zutreffend. In den Begründungserwägungen sei nicht nur von den agrarpolitischen Zielen, sondern auch vom Gesundheitsschutz die Rede. Die Begründung wäre unnötig detailliert geworden, wenn nicht nur der wissenschaftliche Bericht, sondern auch andere Berichte hätten erwähnt werden müssen. Was die genaue Angabe ihrer Vorschläge angeht, so verweist die Kommission auf andere Fälle, in denen mehrfach geänderte und nicht veröffentlichte Vorschläge in dem vom Rat erlassenen Rechtsakt nicht bezeichnet worden seien.

Die Kommission macht ferner eine allgemeine Bemerkung, die sie aus den Urteilen vom 15. September 1982 in der Rechtssache 106/81 (Kind, Slg. 1982, 2885) und vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, Slg. 1971, 263) ableitet. Die Anforderungen an die Begründung seien gegenüber einem Mitgliedstaat weniger streng als gegenüber einer Privatperson, die von einer Handlung der Gemeinschaft betroffen werde. Dies gelte um so mehr, wenn der Mitgliedstaat wie im vorliegenden Fall aktiv an den Erörterungen im Rat teilgenommen habe und die Begründung für den Erlaß des Rechtsakts gut kenne.

3. *Zum Erfordernis der Einstimmigkeit des Rates aufgrund der Bestimmungen in den früheren Richtlinien*

Unabhängig von der Einstimmigkeit, die bei Heranziehung des Artikels 100 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage geboten wäre, leitet das *Vereinigte Königreich* ein solches Erfordernis auch aus Artikel 5 der Richtlinie 81/602 und Artikel 14 der Richtlinie 85/358 her, die einen einstimmigen Beschluß des Rates über die Verabfolgung der fünf in der Richtlinie 85/649 aufgeführten Hormone vorsähen. In den beiden früheren Richtlinien habe der Rat sich durch einstimmigen Beschluß verpflichtet, einen weiteren Beschluß einstimmig zu fassen. Ohne sich ausdrücklich auf den Estoppel-Grundsatz zu berufen, den der Rat im vorliegenden Fall für nicht anwendbar hält, macht das Vereinigte Königreich geltend, daß es Treu und Glauben sowie dem Grundsatz des Vertrauensschutzes widerspräche, den späteren Beschluß lediglich mit Mehrheit zu fassen. Wenn der Rat sich verpflichte, eine Handlung einstimmig vorzunehmen, so vertrauten die Regierungen auf diese Verpflichtung, insbesondere indem sie zur Erzielung einer Übereinstimmung miteinander verhandelten.

Ein rechtsetzendes Organ (eine parlamentarische Versammlung oder der Rat) könnten zur Einhaltung der aus früheren Rechtsquellen resultierenden Verpflichtung gehalten sein, ein bestimmtes Verfahren anzuwenden [siehe die Rechtssachen Attorney-General for New South Wales/Trethowan (1931) 44 CLR 394; Harris/Donges (1952) 1 TLR 1245].

Der *Rat* trägt zunächst vor, die Richtlinie 85/649 sei nicht der in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 81/602 und in Artikel 14 der Richtlinie 85/358 vorgesehene Beschluß. Dort sei von der „Verabfolgung" von fünf einzeln aufgeführten Stoffen die Rede, während die fragliche Richtlinie ein Verbot mehrerer nicht einzeln genannter Stoffe sowie Vorschriften über die Einfuhr von Tieren und Fleisch aus Drittländern enthalte. Die Richtlinie 85/649 sei somit eine Maßnahme der Rechtsangleichung im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 81/602 und eine Regelung für eingeführte Erzeugnisse im Sinne von Artikel 6 dieser Richtlinie. Keine dieser Vorschriften sehe Einstimmigkeit vor.

Der Rat räumt ein, daß die Frage der Verabreichung der fünf in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 81/602 genannten Stoffe im wesentlichen anders als dort vorgesehen geregelt worden sei. Er meint jedoch, er habe sich aus politischen Gründen in Ausübung seines Ermessens dafür entscheiden können, statt gemäß Artikel 5 Absatz 1 nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 81/602 vorzugehen. Es sei nunmehr Sache der Kommission, deren Vorschlag für ein künftiges Vorgehen des Rates erforderlich sei, die Konsequenzen aus dieser Lage zu ziehen.

Der Rat führt aus, selbst wenn die Richtlinie 85/649 der in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 81/602 vorgesehene Beschluß sein sollte, sei das schutzwürdige Vertrauen des Vereinigten Königreichs nicht enttäuscht worden.

Die Lehre von der Beachtung des schutzwürdigen Vertrauens lasse sich schwerlich von der Sphäre der individuellen Entscheidungen auf die der allgemeinen Zuständigkeiten eines rechtsetzenden Organs übertragen. Zwar sei eine solche Anwendung nicht gänzlich ausgeschlossen (siehe Urteil vom 5. Juni 1973 in der Rechtssache 81/72, Kommission/Rat, Slg. 1973, 575). Nach dem Urteil vom 29. März 1979 in der Rechtssache 113/77 (NTN Toyo Bearing Company, Slg. 1979, 1185) sei es ihm aber lediglich untersagt, von einer allgemeinen Vorschrift bei ihrer Anwendung auf Einzelfälle abzuweichen; an einer Änderung dieser Vorschrift sei er hingegen nicht gehindert. Wenn man den Grundsatz des Vertrauensschutzes auf die an den Beratungen des Rates beteiligten Mitgliedstaaten ausdehnen wollte, so könnte der Rat praktisch keine neuen besseren Entscheidungen mehr erlassen; das Gemeinschaftsrecht könnte sich dann nicht fortentwickeln.

Die beiden vom Vereinigten Königreich angeführten britischen Urteile hält der Rat für nicht einschlägig. In der Rechtssache Attorney-General for New South Wales/Trethowan habe sich die Bindung für die Legislative aus einem höherrangigen Gesetz ergeben, während die Rechtssache Harris/Donges mit besonderen Garantien ausgestattete Rechte betroffen habe.

Schließlich bezweifelt der Rat, ohne das Recht des Vereinigten Königreichs auf Klageerhebung in Frage stellen zu wollen, daß diesem durch Verabschiedung der Richtlinie mit qualifizierter Mehrheit ein Schaden entstanden sei. Die einzige Alternative habe darin bestanden, die bis dahin bestehende Rechtslage aufrechtzuerhalten, die wegen der Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Handel und der Wettbewerbsverzerrungen für den gemeinsamen Markt insgesamt und für jeden Mitgliedstaat im einzelnen schädlich gewesen sei. Ein Kläger habe kein Rechtsschutzinteresse an der Nichtigerklärung einer Entscheidung wegen Formmangels, wenn diese wie im vorliegenden Fall nur zum Erlaß einer anderen Entscheidung gleichen Inhalts führen könne.

Das *Vereinigte Königreich* erwidert, Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag verpflichte die Mitgliedstaaten in keiner Weise zum Nachweis eines Schadens. Sie hätten vielmehr als solche ein Interesse daran, daß der Rat das Recht wahre. Dem widerspricht der *Rat* nicht.

Die *Kommission* pflichtet den Ausführungen des Rates, insbesondere seiner Auslegung des Artikels 5 der Richtlinie 81/602, bei. Die streitige Richtlinie regele nicht nur die Verabfolgung der fünf einzeln genannten Stoffe. Über das Verbot dieser Stoffe hinaus sehe sie Verfahren für die Einbeziehung anderer Stoffe (Artikel 3 Buchstabe c), Maßnahmen zur Kontrolle der Herstellung hormonaler Stoffe (Artikel 4) und Vorschriften über Einfuhren aus Drittländern (Artikel 6) vor. Im übrigen könne eine Vorschrift von der Art des Artikels 5 Absatz 1 der Richtlinie 81/602 den Rat nicht nur nicht binden,

sondern stünde auch im Widerspruch zu ihren ausschließlichen Befugnissen aus Artikel 155 EWG-Vertrag, wenn sie die Anwendung anderer Verfahren ausschließen könnte.

4. *Zum Verstoß gegen die Geschäftsordnung des Rates*

Das *Vereinigte Königreich* macht geltend, die Anwendung des schriftlichen Verfahrens beim Erlaß der Richtlinie 85/649 stelle einen krassen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Rates dar, weil zwei Mitgliedstaaten Einwände gegen dieses Verfahren erhoben hätten. Darin liege eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften, weil eine Sitzung des Rates jedem seiner Mitglieder alle Vorteile einer direkten Verhandlung biete, die bei vorgeschriebener Einstimmigkeit besonders wichtig sei. Zur Verletzung von Artikel 6 selbst komme als weiterer Rechtsverstoß die Unterlassung einer Begründung für die Abweichung von dieser Vorschrift hinzu.

Der *Rat* macht geltend, aufgrund besonderer Umstände habe trotz der ablehnenden Stimmabgabe zweier seiner Mitglieder das schriftliche Verfahren angewandt werden dürfen. Da der Vorschlag der Kommission erst am Vortag eingegangen sei und sein Übersetzungsdienst wegen der Vorbereitung des unmittelbar bevorstehenden Beitritts Spaniens und Portugals überlastet gewesen sei, habe in seiner Sitzung vom 19. Dezember 1985 keine endgültige Einigung erzielt werden können. Die übliche Lösung für solche Fälle — die Aufnahme der zu erlassenden Rechtsquelle in die Tagesordnung einer späteren Sitzung unter Punkt A gemäß Artikel 2 Absätze 6 und 7 der Geschäftsordnung — sei im vorliegenden Fall nicht praktikabel gewesen, da die nächste Sitzung, die zugleich die letzte des Jahres 1985 gewesen sei, am folgenden Tag habe stattfinden sollen. Nach Beratung durch seinen Juristischen Dienst habe der Rat das schriftliche Verfahren angewandt, damit die Richtlinie noch vor Ende 1985 in allen Sprachen offiziell gebilligt werden könne. Der Rat räumt ein, daß das in Artikel 14 Absatz 2 der Richtlinie 85/358 erwähnte Datum 31. Dezember 1985 nur Hinweischarakter gehabt habe, und bekräftigt seine Auslegung dieser Vorschrift, wonach die Richtlinie 85/649 nicht der dort vorgesehene Beschluß ist.

Der Rat vertritt die Ansicht, er habe bei dieser Sachlage Artikel 6 Absatz 1 der Geschäftsordnung richtig ausgelegt. Der vom Vereinigten Königreich hervorgehobene Zweck dieser Vorschrift, jedem Mitgliedstaat die Gelegenheit zu geben, eine ordentliche Sitzung für eine direkte Erörterung zu beantragen, sei erreicht worden. Das Vereinigte Königreich habe durchaus Gelegenheit gehabt, seinen Standpunkt zweimal vor dem Rat darzulegen. Daher hätte der Antrag auf eine zusätzliche Sitzung nur zu einer ungebührlichen Verzögerung des Verfahrens geführt und wäre einem Verfahrensmißbrauch gleichgekommen.

Nach Ansicht des Rates wird seine Auslegung des Artikels 6 der Geschäftsordnung, die der „ratio legis" den Vorzug vor dem Wortlaut gebe, durch mehrere Urteile des Gerichtshofes gestützt. Der Rat bezieht sich auf die Urteile vom 21. Oktober 1970 in der Rechtssache 20/70 (Lesage, Slg. 1970, 861), vom 30. Oktober 1975 in der Rechtssache 23/75 (Rey Soda, Slg. 1975, 1279), vom 16. März 1978 in der Rechtssache 7/77 (von Wüllerstorff, Slg. 1978, 769) und vom 29. März 1984 in der Rechtssache 25/83 (Buick, Slg. 1984, 1773).

In seiner schriftlichen Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes legt der Rat dar, er habe es in Ausübung seines Ermessens für angemessen und erforderlich gehalten, die Richtlinie vor dem Ende des Jahres 1985 zu erlassen. Der Erlaß sei wegen bestehender Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse dringend gewesen.

Das *Vereinigte Königreich* erwidert, die Erörterung im Rat vom 19. November 1985 habe sich auf einen Vorschlag der Kommission vom selben Tag bezogen, der sich überdies in mehreren wichtigen Punkten von der schließlich erlassenen Richtlinie unterschieden habe. Die Mitgliedstaaten hätten weder den Vorschlag der Kommission noch die streitige Richtlinie prüfen können. Gleiches gelte auch für die Erörterung am 19. Dezember über einen Vorschlag, der am Vortag lediglich in französischer Fassung verteilt worden sei. Daher habe das Vereinigte Königreich nicht die volle Möglichkeit besessen, seinen Standpunkt im einzelnen geltend zu machen und seine Rechtsetzungs- und Regierungsstellen zu konsultieren.

Die Unangemessenheit des angewandten Verfahrens erhelle auch daraus, daß der im Amtsblatt veröffentlichte Wortlaut sich in drei Punkten von dem den Mitgliedstaaten übermittelten Wortlaut unterscheide.

Die Urteile des Gerichtshofes, die der Rat zur Begründung dafür angeführt habe, daß er im Interesse seines Ziels vom Wortlaut des Artikels 6 der Geschäftsordnung abgewichen sei, sprächen nicht für den Standpunkt des Rates. Sie ermöglichten es lediglich, im Falle von Unklarheiten einer den Zwecken des Rechtsakts entsprechenden Auslegung den Vorzug vor einer mit seinem Wortlaut übereinstimmenden Auslegung zu geben. Diese entspreche der in Artikel 31 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge enthaltenen Regel. Im vorliegenden Fall habe aber keine Unklarheit bestanden.

In seiner Gegenerwiderung vertritt der *Rat* die Ansicht, Artikel 31 dieser Konvention stütze, wenngleich er gemeinschaftsrechtlich nicht einschlägig sei, sein Vorbringen, wonach ein Rechtstext „in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen ... zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen" sei.

Ferner bestreitet der Rat, daß das Vereinigte Königreich keine Gelegenheit zu einer ausreichenden Prüfung der Vorschläge der Kommission gehabt habe. Der am 19. November 1985 erörterte Entwurf sei nicht am selben Tag, sondern schon am 12. November verteilt worden. Zwischen dem 19. November und dem 19. Dezember 1985 hätten mehrere Sitzungen auf hoher Ebene stattgefunden. Den Mitgliedern des Rates seien die Fragen, mit denen sie befaßt gewesen seien, durchaus bekannt gewesen. Der endgültige Vorschlag, den die Kommission in der Sitzung vom 19. Dezember 1985 gemacht habe, habe lediglich die eingehenden Erörterungen widergespiegelt, die im Vormonat stattgefunden hätten und die nur der Höhepunkt von mindestens 18monatigen Erörterungen im Rahmen verschiedener Gremien des Rates gewesen seien.

Überdies sei die am 19. Dezember 1985 erzielte allgemeine politische Übereinstimmung ungeachtet des Fehlens anderer sprachlicher Fassungen als der französischen ein zusätzlicher Gesichtspunkt gewesen, der die Anwendung des schriftlichen Verfahrens gerechtfertigt habe.

Wegen der Unterschiede zwischen dem den Mitgliedstaaten bekanntgegebenen und dem veröffentlichten Wortlaut verweist der Rat auf Artikel 191 EWG-Vertrag, wonach „die Richtlinien ... denjenigen, für die sie bestimmt sind, bekanntgegeben [werden] und ... durch diese Bekanntgabe wirksam [werden]" (Absatz 2). Daher bewirke nur der bekanntgegebene Wortlaut eine rechtliche Bindung; nur er könne Grundlage für die Auslegung des Willens des rechtsetzenden Organs sein.

Das *Königreich Dänemark* vertritt die Ansicht, der Rat habe seine Geschäftsordnung einzuhalten. Artikel 6 Absatz 1 sei klar. Seine Anwendung könne niemals allein deshalb als Verfahrensmißbrauch angesehen werden, weil ein Mitgliedstaat nach Ansicht eines Gemeinschaftsorgans Gelegenheit gehabt habe, sich in ausreichendem Maße zu äußern. Ein solches Werturteil des Rates sei nicht hinnehmbar. Der Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 der Geschäftsordnung bedeute, daß der vom Rat verabschiedete Rechtsakt nicht habe wirksam werden können.

5. *Zur Unterlassung der Anhörung des Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Das *Vereinigte Königreich* macht geltend, es liege auch eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften vor, weil der Rat das Parlament nicht zu dem im November 1985 von der Kommission vorgelegten Entwurf angehört habe. Dieser Entwurf habe keinen der Artikel mehr enthalten, die vom Parlament geprüft worden seien. Es habe mehrere grundlegende Veränderungen gegenüber dem geprüften Wortlaut (Vorschlag vom Juni 1984, geändert im April 1985) und gegenüber dem vom Parlament im Oktober 1985 vorgeschlagenen alternativen Wortlaut gegeben. Da die Richtlinie auch auf Artikel 100 EWG-Vertrag hätte gestützt werden müssen, wäre auch eine neue Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses erforderlich gewesen.

Der *Rat* vertritt die Ansicht, eine erneute Anhörung des Parlaments zu einem geänderten Vorschlag sei nur erforderlich, wenn die Änderungen den Rahmen des ursprünglichen Vorschlags überschritten hätten oder wenn dieser wesentlich abgeändert worden wäre. Er verweist auf die Urteile vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69 (ACF Chemiefarma, Slg. 1970, 661) und vom 4. Februar 1982 in der Rechtssache 125/79 (Battaglia, Slg. 1982, 297). Im vorliegenden Fall hätten sich die Änderungen (eine bloße Änderung der Methode in der Behandlung der hormonalen Stoffe) im Rahmen des ursprünglichen Vorschlags gehalten. Im übrigen sei eine erneute Anhörung auch deshalb überflüssig gewesen, weil die Kommission in ihren neuen Vorschlag im wesentlichen die vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen aufgenommen habe. In der Folge seien diese Änderungen in der Mehrzahl vom Rat in den endgültigen Wortlaut aufgenommen worden. Zu den vom Vereinigten Königreich besonders erwähnten Änderungen stellt der Rat im einzelnen fest, daß sie infolge eines inzwischen gefaßten Beschlusses notwendig geworden seien, daß sie die logische Folge anderer Vorschriften gewesen seien oder daß sie vom Parlament hinzugefügt worden seien. Jedenfalls stelle keine von ihnen eine sachliche Änderung dar.

Außerdem hebt der Rat hervor, der Umstand, daß der Präsident des Parlaments keine erneute Anhörung verlangt habe, spreche für seinen Standpunkt.

Die *Kommission* macht geltend, sie habe bei der Abfassung ihres geänderten Vorschlags vom November 1985 gerade den wichtigsten Schlußfolgerungen des Parlaments in seiner Entschließung vom 11. Oktober 1985 Rechnung getragen. Sie sei genau in der in Artikel 149 Absatz 2 EWG-Vertrag vorgesehenen Weise verfahren. Es widerspräche dieser Vorschrift sowie dem institutionellen Gleichgewicht, wenn das Parlament zu Änderungen, die seinen Vorschlägen Rechnung trügen, erneut gehört würde. In der Praxis finde eine solche Anhörung niemals statt, aber das Parlament werde darüber informiert, inwieweit die Kommission seinen Vorschlägen gefolgt sei.

6. *Zur sachlichen Rechtfertigung der Richtlinie*

Hinsichtlich des sachlichen Gehalts der Richtlinie erhebt das *Vereinigte Königreich* Rügen, die mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der angeblichen Unmöglichkeit der Durchführung der Richtlinie und dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz zusammenhängen.

Der Gerichtshof sei befugt und verpflichtet, die Richtigkeit der Feststellungen in der Präambel eines Rechtsakts der Gemeinschaft zu überprüfen, um zu klären, ob seine Begründung eine ausreichende Rechtsgrundlage darstelle (siehe Urteil vom 1. Juli 1965 in den Rechtssachen 106 und 107/63, Toepfer, Slg. 1965, 548, sowie Schlußanträge des Generalanwalts in der Rechtssache 13/63, Italien/Kommission, Slg. 1963, 389).

Das Vereinigte Königreich macht geltend, die in der Präambel der streitigen Richtlinie angeführten Gründe — Notwendigkeit der Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen und der Hindernisse für den Handel —

könnten keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Auferlegung der vorgesehenen Verpflichtungen darstellen. Ohne die Richtlinie 85/649 hätten die Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer eigenen Regelung aufgrund der Artikel 7 und 30 EWG-Vertrag die Einfuhr von hormonell behandelten Tieren oder hormonell behandeltem Fleisch nicht verhindern können. Denn die Verwendung der fünf hormonellen Stoffe sei, wie sich aus dem wissenschaftlichen Bericht und dem Entwurf für einen zweiten Bericht ergebe, grundsätzlich nicht gefährlich. Daher erscheine es sehr zweifelhaft, ob ein Mitgliedstaat die Möglichkeit habe, aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag unter Berufung auf den Gesundheitsschutz die Einfuhr zu verbieten.

Außerdem stehe das Verbot der fünf Hormone in einem Mißverhältnis zum verfolgten Ziel. Wenn habe erreicht werden sollen, daß niemand aus Mißtrauen hinsichtlich der Wirkungen der fünf Hormone vom Verzehr von Fleisch abgeschreckt werde, hätte man dieses Ziel mit anderen Mittel erreichen können, beispielsweise mit dem Erlaß der Vorschriften über die Kennzeichnung oder die Verpackung des Fleisches. In diesem Zusammenhang verweist das Vereinigte Königreich auf das Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rechtssache 124/81 (Kommission/ Vereinigtes Königreich, Slg. 1983, 203).

Das Vereinigte Königreich macht ferner geltend, die mit der Richtlinie 85/649 auferlegten Verpflichtungen seien nicht erfüllbar. Da in allen Tieren natürliche Hormone enthalten seien, sei es unmöglich, Fleisch von mit natürlichen Hormonen behandelten Tieren von Fleisch nicht behandelter Tiere zu unterscheiden.

Schließlich beruft sich das Vereinigte Königreich auf den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz (Artikel 44 Absatz 2 EWG-Vertrag; siehe Urteile vom 13. März 1968 in der Rechtssache 5/67, Bens, Slg. 1968, 128, und vom 24. Juni 1970 in der Rechtssache 73/69, Oehlmann, Slg. 1970, 467), der unter anderem verlange, daß die rechtliche Situation für den innergemeinschaftlichen Handel nicht weniger günstig als für den Handel mit Drittländern sei. Dieser Grundsatz sei in der streitigen Richtlinie dadurch anerkannt worden, daß ihr Artikel 6 Kontrollen vorsehe, um zu gewährleisten, daß Importwaren nicht günstiger als Gemeinschaftserzeugnisse behandelt würden. Jedoch führe das Verbot von Hormonen zu einer Kostenerhöhung für die Gemeinschaftserzeugung, während die Erzeuger in den Drittländern zwar hinsichtlich ihrer Ausfuhren in die Gemeinschaft diesem Verbot unterlägen, aber auf den Preis dieser Ausfuhren den wirtschaftlichen Vorteil verrechnen könnten, den sie aus der Verwendung von Hormonen bei der Erzeugung von Fleisch für andere Märkte zögen.

Zu der Feststellung des Vereinigten Königreichs, die Begründung der Richtlinie könne die getroffenen Maßnahmen nicht rechtfertigen, verweist der *Rat* auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und zum Ermessen des Rates (Urteile vom 5. Juli 1977 in der Rechtssache 114/76, Bela-Mühle, Slg. 1977, 1211, vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 122/78, Buitoni, Slg. 1979, 677, vom 6. Dezember 1984 in der Rechtssache 59/83, Biovilac, Slg. 1984, 4057) sowie auf seine weitreichenden Befugnisse auf dem Gebiet der Agrarpolitik unter dem Gesichtspunkt der Einheit des Marktes (Urteil vom 20. April 1978 in den Rechtssachen 80 und 81/77, Commissionnaires réunis, Slg. 1978, 927). Aufgrund dieser Rechtsprechung vertritt der Rat die Ansicht, die getroffenen Maßnahmen seien nicht offensichtlich ungeeignet, unangemessen oder unnötig. Zu den Schlußfolgerungen aus dem wissenschaftlichen Bericht erklärt der Rat, daß er nicht verpflichtet gewesen sei, diesem Bericht Rechnung zu tragen.

Was die Frage der Unterscheidbarkeit von mit Hormonen behandeltem Fleisch von unbehandeltem Fleisch angeht, vertritt der Rat die Ansicht, insoweit obliege dem Vereinigten Königreich die Beweislast, und erklärt sich mit der Einholung eines von einem Dritten erstellten Gutachtens einverstanden.

Die Ausführungen zur Verletzung des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz seien eine wirtschaftlich nicht substantiierte Hypothese. Die Einhaltung dieses Grundsatzes werde durch Artikel 6 der streitigen Richtlinie gewährleistet.

Die *Kommission* trägt vor, ohne die Richtlinie 85/649 wäre der innergemeinschaftliche Handel in mehrfacher Hinsicht behindert. Wie alle Vorschriften über eine teilweise Harmonisierung lasse Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 81/602 die Frage offen, inwieweit die Mitgliedstaaten die nicht von der Richtlinie erfaßten Fragen regeln könnten. Sie habe ein Verfahren wegen Vertragsverletzung gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet, weil er die Einfuhr von hormonell behandeltem Fleisch beschränkt habe, und einem anderen Mitgliedstaat eine mit Gründen versehene Stellungnahme übersandt, weil er gegen die Stillhalteklausel des Artikels 5 Absatz 3 der Richtlinie 81/602 verstoßen habe.

Es liegt auf der Hand, daß Wettbewerbsverzerrungen eintreten, wenn die Fleischerzeugung fördernde Stoffe in bestimmten Mitgliedstaaten verwendet werden dürften, in anderen dagegen verboten seien.

Es stehe fest, daß Vorschriften über die Kennzeichnung und die Verpackung nicht ausgereicht hätten, um die Wettbewerbsverzerrungen und die Handelshemmnisse zu beheben. Daher seien die getroffenen Maßnahmen alles andere als offensichtlich zur Erreichung der verfolgten Ziele ungeeignet.

Zum Vorbringen des Vereinigten Königreichs, daß die Richtlinie nicht durchführbar sei, verweist die Kommission auf die Richtlinie 85/358 und auf die Richtlinie 86/469 des Rates vom 16. September 1986 über die Untersuchung von Tieren und von frischem Fleisch auf Rückstände (ABl. L 275, S. 36). Diese Richtlinien sehen eingehende Maßnahmen zur Kontrolle hormonaler Stoffe von ihrer Herstellung bis zu ihrer Verabreichung vor.

Der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz durch indirekte Subventionen, wie sie vom Vereinigten Königreich angeführt würden, sei nicht berührt. Im übrigen meint die Kommission, selbst wenn Drittstaaten tatsächlich solche Subventionen einführen würden, sähen die gemeinsamen Marktorganisationen für Agrarerzeugnisse angemessene Gegenmaßnahmen vor. Im allgemeinen sei es in einer immer stärker auf den Verbraucherschutz ausgerichteten Welt für die Ausfuhren aus der Gemeinschaft langfristig sicher sehr vorteilhaft, wenn Fleisch ohne Hormone erzeugt werde.

G. C. Rodríguez Iglesias
Berichterstatter