DOMSTOLENS DOM
23. februar 1988 *

I sag 68/86,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, ved H. R. L. Purse, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og Richard Plender, Barrister, og med valgt adresse i Luxembourg på den britiske ambassade, 28, boulevard Royal,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Danmark, ved konsulent Laurids Mikaelsen, juridisk rådgiver i Udenrigsministeriet, og med valgt adresse i Luxembourg på den danske ambassade, 11b, boulevard Joseph-II,

intervenient,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber, ved direktør i Rådets Juridiske Tjeneste Antonio Sacchettini, bistået af fuldmægtig i Rådets Juridiske Tjeneste Moyra Sims, og med valgt adresse i Luxembourg hos chefen for Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, Jörg Käser, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

* Processprog: Engelsk.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved D. Grant Lawrence, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og juridisk konsulent i Kommissionen Dierk Booss som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets direktiv 85/649 af 31. december 1985 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 382, s. 228),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af afdelingsformand G. Bosco, som fungerende præsident, afdelingsformand G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 24. juni 1987, hvorunder sagsøgeren var repræsenteret af Sir Patrick Mayhew, QC, og Richard Plender, Barrister,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. oktober 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 10. marts 1986, har Det Forenede Kongerige i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Rådets direktiv 85/649 af 31. december 1985 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 382, s. 228).

2 Til støtte for annullationspåstanden har sagsøgeren fremsat følgende anbringender: utilstrækkelig hjemmel, manglende begrundelse, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, tilsidesættelse af Rådets forretningsorden, manglende høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt manglende saglig begrundelse.

3 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt procesdeltagernes indlæg henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Hjemmelsspørgsmålet

4 Sagsøgeren har, i det væsentlige støttet af den danske regering, gjort gældende, at det anfægtede direktiv, der blev vedtaget med kvalificeret flertal under henvisning til Traktatens artikel 43, retteligt burde have været udstedt, ikke alene under henvisning til denne bestemmelse, men også under henvisning til artikel 100, som kræver enstemmighed i Rådet. Sagsøgeren anfører, at denne dobbelte hjemmel var nødvendig, fordi direktivet ud over at tjene landbrugspolitiske formål blandt andet tilsigter en tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser med henblik på at beskytte forbrugernes interesser og sundhed. Sidstnævnte formål er ikke omfattet af Traktatens artikel 43, men henhører under artikel 100. Rådets tidligere praksis bekræfter, at det er nødvendigt med den nævnte dobbelte hjemmel.

5 Sagsøgte, Rådet, og Kommissionen som intervenient har ikke bestridt, at en del af det anfægtede direktiv vedrører en harmonisering af de nationale lovgivninger med henblik på en beskyttelse af forbrugerne og den offentlige sundhed, men gør gældende, at direktivet ikke dermed falder uden for den fælles landbrugspolitik, hvorfor det må have tilstrækkelig hjemmel i Traktatens artikel 43.

6 Det bemærkes indledningsvis, at det omtvistede spørgsmål om den rette hjemmel for direktivet ikke er af rent formel art, idet henholdsvis Traktatens artikel 43 og artikel 100 indeholder forskellige regler om, hvorledes Rådet træffer afgørelse. Valget af hjemmel kunne derfor få betydning for bestemmelsen af det anfægtede direktivs indhold.

7 Ved vurderingen af anbringendet om, at det anfægtede direktiv savner tilstrækkelig hjemmel, må det derfor undersøges, hvorvidt Rådet havde kompetence til at vedtage dette udelukkende under henvisning til Traktatens artikel 43.

8 Det bemærkes herom for det første, at det materielle anvendelsesområde for Traktatens artikler 39-46 i henhold til artikel 38 omfatter de varer, der er opregnet i listen i bilag II til Traktaten.

9 Det bemærkes endvidere, at Traktatens artikel 43 må fortolkes i lyset af artikel 39, som opregner målsætningerne med den fælles landbrugspolitik, og artikel 40, som regulerer spørgsmålet om gennemførelsen af denne politik ved navnlig at indeholde bestemmelse om, at der med henblik på at virkeliggøre de i artikel 39 nævnte målsætninger skal indføres fælles markedsordninger på landbrugsområdet, idet disse ordninger kan omfatte enhver foranstaltning, der er nødvendig for at virkeliggøre de nævnte målsætninger (jfr. dommen af 21. februar 1979, Stölting mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78, Sml. s. 713).

10 Det bemærkes herved navnlig, at den fælles landbrugspolitik i henhold til Traktatens artikel 39 blandt andet skal have til formål at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne. Endvidere indeholder artikel 39, stk. 2, litra b) og c), bestemmelse om, at der ved udformningen af den fælles landbrugspolitik skal tages hensyn til, at hensigtsmæssige tilpasninger bør gennemføres gradvis, og til det forhold, at landbruget er en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed. Det fremgår heraf, at målsætningerne med landbrugspolitikken skal føres ud i livet således, at fællesskabsinstitutionerne kan udføre deres opgaver under hensyntagen til udviklingen inden for landbruget og økonomien som helhed.

11 De foranstaltninger, der træffes med hjemmel i Traktatens artikel 43 med henblik på at virkeliggøre disse målsætninger som led i de i Traktatens artikel 40, stk. 2, omhandlede fælles markedsordninger, kan omfatte en regulering af vilkår og fremgangsmåder, for så vidt angår landbrugsprodukters fremstilling, kvalitet og markedsføring. De fælles markedsordninger indeholder en lang række bestemmelser herom.

12 Virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik, herunder navnlig som led i de fælles markedsordninger, kan ikke ske på en sådan måde, at almene hensyn som for eksempel en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv lades ude af betragtning, idet fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal inddrage disse hensyn.

13 Endelig bemærkes, at konkurrencereglerne i henhold til Traktatens artikel 42 kun finder anvendelse på produktion af og handel med landbrugsprodukter i det omfang, Rådet beslutter dette som led i de bestemmelser, der udstedes i medfør af Traktatens artikel 43. Når Rådet udsteder sådanne bestemmelser, skal det derfor også tage hensyn til, hvad konkurrencepolitikken tilsiger.

14 Det fremgår af de ovenfor nævnte bestemmelser i deres helhed, at Traktatens artikel 43 er rette hjemmel for enhver retsakt, der regulerer spørgsmålet om produktion af og handel med de i bilag II til Traktaten opregnede landbrugsprodukter, og som bidrager til virkeliggørelsen af en eller flere af de i Traktatens artikel 39 nævnte målsætninger med den fælles landbrugspolitik. Sådanne retsakter kan omfatte en harmonisering af de nationale bestemmelser på dette område, uden at det er nødvendigt at anvende Traktatens artikel 100 som hjemmel.

15 Som Domstolen tidligere har fastslået, navnlig i dommen af 29. november 1978 (Pigs Marketing Board mod Redmond, 83/78, Sml. s. 2347) og dommen af 26. juni 1979 (Pigs and Bacon Commission mod McCarren, 177/78, Sml. s. 2161), indeholder Traktatens artikel 38, stk. 2, et princip, hvorefter de særlige bestemmelser om landbruget finder anvendelse forud for de generelle bestemmelser om Fællesmarkedets oprettelse.

16 Det følger heraf, at selv om en retsakt tjener såvel landbrugspolitiske formål som andre formål — der i mangel af særlige bestemmelser fremmes på grundlag af Traktatens artikel 100 — kan man ikke påberåbe sig denne bestemmelse, der indeholder en generel hjemmel til at udstede direktiver om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger, til støtte for en begrænsning af anvendelsesområdet for Traktatens artikel 43.

17 Det må herefter på dette grundlag undersøges, om det anfægtede direktiv er omfattet af det således fastlagte anvendelsesområde for Traktatens artikel 43.

18 Det bemærkes herom indledningsvis, at der, for så vidt angår oksekød (Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968, EFT 1968 I, s. 179), svinekød (Rådets forordning nr. 2759/75 af 29. oktober 1975, EFT L 282, s. 1) og fåre- og gedekød (Rådets forordning nr. 1837/80 af 27. juni 1980, EFT L 183, s. 1), gælder fælles markedsordninger, og at der i henhold til artikel 2 i hver af de nævnte forordninger kan træffes bestemmelse om fællesskabsforanstaltninger til fremme af en bedre organisation af fremstilling, forarbejdning og afsætning og med henblik på en forbedring af kvaliteten.

19 I det væsentlige indeholder det anfægtede direktiv dels regler om indgift af visse stoffer med hormonal virkning i dyr på bedrifter, hvoraf der fremstilles kød omfattet af de nævnte fælles markedsordninger, dels regler om de nødvendige kontrolforanstaltninger. Disse foranstaltninger vedrører navnlig samhandelen mellem medlemsstaterne med levende dyr og kød heraf og importen af sådanne produkter til Fællesskabet.

20 Af betragtningerne til direktivet fremgår det, at dette tilsigter en beskyttelse af menneskers sundhed og forbrugernes interesser med henblik på at fjerne »fordrejning af konkurrencevilkårene« og fremme »afsætningsmulighederne for de pågældende produkter«.

21 Når henses til direktivets indhold og dets formål, må det fastslås, at det regulerer vilkårene for fremstilling af og handel med kød med henblik på at forbedre kvaliteten heraf, hvorved direktivet må anses som en foranstaltning som omhandlet i de nævnte fælles markedsordninger for kød, idet direktivet således bidrager til at virkeliggøre de målsætninger med den fælles landbrugspolitik, der er fastlagt i Traktatens artikel 39.

22 Det følger heraf, at det anfægtede direktiv henhører under den fælles landbrugspolitik, og at Rådet var beføjet til at udstede det alene under henvisning til Traktatens artikel 43.

23 Det er i denne forbindelse uden betydning, at Rådet, således som sagsøgeren har anført, har fraveget sin praksis bestående i at udstede retsakter på det her omhandlede område under henvisning til Traktatens artikler 43 og 100.

24 Det bemærkes herved, at Domstolen allerede i dommen af 26. marts 1987 (Kommissionen mod Rådet, 45/86, Sml. s. 1493) har fastslået, at det inden for rammerne af kompetencefordelingen inden for Fællesskabet gælder, at valget af hjemmel for en retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve. En praksis i Rådet kan ikke ændre retsvirkningerne af Traktatens bestemmelser. En sådan praksis kan således ikke have en præcendensvirkning, der binder Fællesskabets institutioner med hensyn til spørgsmålet om, hvad der er den rette hjemmel.

25 Sagsøgerens første anbringende kan herefter ikke lægges til grund.

Begrundelsen

26 Sagsøgeren har gjort gældende, at det anfægtede direktiv er blevet utilstrækkeligt begrundet.

27 Sagsøgeren anfører om begrundelsen for det første, at direktivet ikke indeholder nogen angivelse af dets egentlige formål, som er en tilnærmelse af de nationale bestemmelser med henblik på at beskytte forbrugernes interesser, herunder navnlig forbrugernes sundhed.

28 Det bemærkes herom dels, at det fremgår af det ovenfor anførte om hjemmelsspørgsmålet, at betragtningerne til direktivet indeholder en tilstrækkeligt tydelig angivelse af de hensyn, der ønskes tilgodeset, dels, at spørgsmålet om en beskyttelse af menneskers sundhed og forbrugernes interesser udtrykkeligt er omtalt i henholdvis første og anden betragtning. Det af sagsøgeren anførte kan derfor ikke lægges til grund.

29 Sagsøgeren gør om begrundelsen for det andet gældende, at det anfægtede direktiv ikke indeholder nogen henvisning til Rådets direktiv 81/602 af 31. juli 1981 om forbud mod visse stoffer med hormonal virkning og mod stoffer med thyreostatisk virkning (EFT L 222, s. 32), som det anfægtede direktiv supplerer. Sagsøgeren

anfører, at artikel 8 i direktiv 81/602 indeholder bestemmelse om, at Kommissionen skal forelægge Rådet en rapport om de indvundne erfaringer og den videnskabelige udvikling samt i givet fald forslag, hvori der tages hensyn til denne udvikling.

30 Det af sagsøgeren anførte kan ikke lægges til grund. Direktiv 81/602 omtales ikke i betragtningerne til det anfægtede direktiv, men der henvises i dettes artikler 1, 2, 5, 6 og 7 udtrykkeligt til direktiv 81/602. Sammenhængen mellem de to direktiver fremgår således med tilstrækkelig tydelighed af indholdet af det anfægtede direktiv.

31 For det tredje anfører sagsøgeren om begrundelsen, at det anfægtede direktiv ikke indeholder nogen præcisering af, hvilket forslag fra Kommissionen det er baseret på.

32 Der må gives sagsøgeren medhold i, at direktivet ikke indeholder nogen præcise oplysninger, som gør det muligt at bestemme, hvilket forslag fra Kommissionen det er baseret på. Denne manglende oplysning kan imidlertid ikke anses som udtryk for en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt det er ubestridt, at direktivet rent faktisk er udstedt på forslag af Kommissionen.

33 Det af sagsøgeren anførte om den manglende angivelse af oplysninger om Kommissionens forslag kan herefter ikke tillægges betydning.

34 For det fjerde anfører sagsøgeren endelig om begrundelsen, at det ikke fremgår af det anfægtede direktiv, at dette blev vedtaget efter fremlæggelsen af den i artikel 8 i direktiv 81/602 omhandlede videnskabelige rapport, og at direktivet ikke indeholder nogen begrundelse for, at der ikke er blevet taget hensyn til konklusionerne i rapporten, som Rådet ifølge sagsøgeren var forpligtet til at undersøge med henblik på at sikre, at den foreslåede lovgivning ikke var åbenbart uegnet til at varetage de hensyn, der ønskedes tilgodeset.

35 Det bemærkes herom blot, at artikel 8 i direktiv 81/602, således som Rådet med rette har anført, kun indeholdt en forpligtelse for Kommissionen, som skulle foranledige rapporten udarbejdet og i givet fald tage hensyn til den i sine forslag. Der bestod således ingen pligt for Rådet til at tage denne del af forarbejderne i betragtning. Sagsøgeren kan derfor ikke gives medhold på dette punkt.

36 Det må herefter lægges til grund, at direktivet er blevet tilstrækkeligt begrundet. Følgelig må det andet anbringende forkastes.

Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

37 Sagsøgeren har gjort gældende, at det strider mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at det anfægtede direktiv blev vedtaget ved en flertalsafgørelse, idet artikel 5 i direktiv 81/602 og artikel 14 i Rådets direktiv 85/358 af 16. juli 1985 om supplering af direktiv 81/602 (EFT L 191, s. 46) indeholder bestemmelse om, at Rådet med enstemmighed træffer afgørelse om indgift i dyr af de fem hormoner, som det anfægtede direktiv vedrører. Rådet må dermed have forpligtet sig til at træffe afgørelse med enstemmighed.

38 Det bemærkes herom, at det er Traktaten, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Fællesskabets institutioner træffer afgørelse, og at bestemmelserne herom hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv.

39 Dette anbringende kan herefter heller ikke lægges til grund.

Tilsidesættelse af Rådets forretningsorden

40 Sagsøgeren har gjort gældende, at anvendelsen af skriftlig procedure i forbindelse med vedtagelsen af det anfægtede direktiv på trods af, at to medlemsstater udtrykkeligt modsatte sig dette, er udtryk for en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, idet det i henhold til artikel 6, stk. 1, i Rådets forretningsorden (EFT 1979, L 268, s. 1) er en forudsætning for at anvende denne procedure, at samtlige Rådets medlemmer er indforstået hermed.

41 Ved vurderingen af, om der må gives sagsøgeren medhold i dette anbringende, bør de væsentlige dele af hændelsesforløbet forud for direktivets vedtagelse tages i betragtning.

42 I november 1985 forelagde Kommissionen Rådet en ændring af sit tidligere forslag, der — i lighed med det i sagen anfægtede direktiv — indeholdt et forbud mod naturlige hormoner, bortset fra til terapeutiske formål, samt et fuldstændigt forbud mod syntetiske hormoner. Rådet drøftede dette udkast den 19. november 1985.

43 Et yderligere ændret forslag, som blev fremlagt den 18. december 1985, blev behandlet i Rådet den 19. december 1985, hvilket skete udelukkende på grundlag af et dokument affattet på fransk. Under det pågældende møde fremlagde Kommissionen sine sidste ændringsforslag. Rådet besluttede mod Det Forenede Kongeriges og Danmarks stemmer at vedtage direktivet ved skriftlig procedure inden den 31. december 1985.

44 Den 23. december 1985 fremsendte Rådets generalsekretær en telex til den britiske landbrugsminister, hvori han anmodede om Det Forenede Kongeriges stemme vedrørende det anfægtede direktiv i overensstemmelse med den skriftlige procedure inden den 30. december 1985 kl. 16.00. Ved skrivelse af 31. december 1985 gjorde Det Forenede Kongerige på ny opmærksom på, at det modsatte sig såvel anvendelsen af skriftlig procedure som selve direktivet.

45 Samme dag, den 31. december 1985, blev det anfægtede direktiv meddelt Det Forenede Kongerige som værende vedtaget ved skriftlig procedure.

46 På baggrund af dette hændelsesforløb bemærkes indledningsvis, at artikel 6, stk. 1, i Rådets forretningsorden indeholder følgende bestemmelse:

»Rådets afgørelser kan i hastesager træffes ved skriftlig afstemning, såfremt samtlige Rådets medlemmer er indforstået med, at denne fremgangsmåde anvendes i den pågældende sag.«

47 Ordlyden af denne bestemmelse er utvetydig, for så vidt det fremgår, at anvendelsen af skriftlig procedure forudsætter, at samtlige Rådets medlemmer er indforstået hermed. Dette krav om enighed har ingen sammenhæng med spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende retsakt i henhold til Traktaten skal vedtages med enstemmighed eller ved en flertalsafgørelse.

48 Rådet er således forpligtet til at overholde den procedureregel, som det selv har fastlagt i artikel 6, stk. 1, i sin forretningsorden. Rådet kan ikke — end ikke på grundlag af et større flertal end det, der kræves for fastsættelsen af forretningsordenen eller gennemførelse af ændringer heri — fravige denne procedureregel uden formelt at ændre forretningsordenen, der er en retsakt udstedt på grundlag af artikel 5 i Traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission.

49 Det må herefter lægges til grund, at den i sagen skete overtrædelse af artikel 6, stk. 1, i Rådets forretningsorden udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, jfr. Traktatens artikel 173, stk. 1, hvorfor sagsøgeren må gives medhold i nærværende anbringende. Rådets direktiv 85/649 af 31. december 1985 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 382, s. 228) bør derfor annulleres, uden at det er nødvendigt at gennemgå sagsøgerens øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

50 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 3, afsnit 1, kan Domstolen dog ophæve sagens omkostninger helt eller delvis, såfremt hver af parterne henholdsvis taber og vinder på et eller flere punkter, eller såfremt der foreligger ganske særlige grunde.

51 Sagsøgeren har fået medhold i anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, men har tabt sagen på andre punkter, herunder for så vidt angår det i sagen meget væsentlige institutionelle problem om valget af hjemmel for det anfægtede direktiv.

52 Herefter bør hver part, herunder intervenienterne, bære sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Rådets direktiv 85/649 af 31. december 1985 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 382, s. 228) annulleres.**

2) **Hver part, herunder intervenienterne, bærer sine omkostninger.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. februar 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident