RETSMØDERAPPORT
i sag 68/86 *

I — Faktiske omstændigheder

Rådets direktiv 81/602/EØF af 31. juli 1981 om forbud mod visse stoffer med hormonal virkning og mod stoffer med thyreostatisk virkning (EFT L 222, s. 32) blev udstedt under henvisning til EØF-Traktaten, »særlig artikel 43 og 100«. I Kommissionens forslag henvistes der kun til artikel 43. Direktivets artikel 3 indeholder et undtagelsesfrit forbud mod markedsføring af visse hormonstoffer med henblik på indgift i dyr af alle arter. I henhold til artikel 2 skal medlemsstaterne »med forbehold af artikel 4 og 5« forbyde indgift af visse stoffer i dyr i bedrifter. Medlemsstaterne kan efter artikel 4 tillade indgift af visse stoffer med henblik på terapeutisk behandling.

Artikel 5 indeholder følgende bestemmelser:

»Rådet træffer snarest muligt på forslag af Kommissionen enstemmig afgørelse vedrørende anvendelse af Østradiol 17/ß, Progesteron, Testosteron, Trenbolon og Zeranol til opfedning af dyr på en bedrift.

Indtil nævnte afgørelse træffes, forbliver de nationale bestemmelser samt de ordninger, som medlemsstaterne har truffet om disse stoffer, i kraft med forbehold af Traktatens almindelige bestemmelser og de bestræbelser for at tilnærme de nationale bestemmelser til hinanden, som måtte blive gjort på fællesskabsplan.

Medlemsstaterne kan ikke i nævnte overgangsperiode tillade anvendelse af nye stoffer.»

I henhold til artikel 7 skal bestemmelser vedrørende gennemførelsen og finansieringen af kontrollen, for så vidt angår direktivets anvendelse, »vedtages enstemmigt af Rådet på forslag af Kommissionen«.

Den 16. juli 1985 udstedte Rådet under henvisning til EØF-Traktatens artikler 43 og 100 direktiv 85/358 om supplering af direktiv 81/602 (EFT L 191, s. 46). Direktiv 85/358 regulerer de i artikel 7 i direktiv 81/602 omhandlede spørgsmål. Ifølge artikel 14, stk. 2, i direktiv 85/358 træffer Rådet med enstemmighed den i artikel 5 i direktiv 81/602 omhandlede afgørelse inden den 31. december 1985.

Artikel 8 i direktiv 81/602 indeholder følgende bestemmelse:

»Kommissionen forelægger senest 1. juli 1984 Rådet en rapport om de indvundne erfaringer og den videnskabelige udvikling samt i givet fald forslag, hvori der tages hensyn til denne udvikling.«

På grundlag af denne bestemmelse nedsatte Kommissionen en videnskabelig arbejdsgruppe vedrørende anabolika i husdyrproduktionen, der skulle undersøge, hvorvidt indgift i opfedningsøjemed af de i artikel 5 i

* Processprog: Engelsk.

direktiv 81/602 opregnede fem hormonstoffer måtte antages at være sundhedsskadelig. I 1982 fremlagde gruppen sin rapport, hvorefter en anvendelse af de første tre af de nævnte stoffer (de »naturlige« hormoner) ikke kunne antages at have nogen sundhedsskadelige virkninger for forbrugerne, forudsat de anvendes på passende måde. Hvad angår de to øvrige stoffer (de »syntetiske« hormoner), anførte gruppen, at der manglede visse oplysninger, og at det var nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser.

Den 13. juni 1984 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til et direktiv, baseret på EØF-Traktatens artikel 43, om ændring af direktiv 81/602 (EFT C 170, s. 4). På grundlag af rapporten fra den videnskabelige gruppe, der var blevet overvejet af forskellige komitéer, blev det i direktivforslagets artikel 1 foreslået at ændre artikel 5 i direktiv 81/602, således at der blev givet tilladelse til på bestemte vilkår at anvende de naturlige hormoner i opfedningsøjemed. Ifølge det foreslåede nye stk. 5 i artikel 5 skulle spørgsmålet om en eventuel tilladelse til at anvende de syntetiske hormoner afgøres senere af Rådet med kvalificeret flertal og på forslag af Kommissionen.

Den 13. december 1984 fremsatte Det Økonomiske og Sociale Udvalg en udtalelse om dette forslag (EFT 1985, C 44, s. 14). Ifølge udtalelsen burde forslaget afvises og de i direktiv 81/602 fastlagte vilkår opretholdes, indtil der var blevet foretaget mere grundige undersøgelser og forelå videnskabeligt bevismateriale (jfr. punkt 1), idet den supplerende rapport fra den videnskabelige gruppe vedrørende de syntetiske hormoner forventedes at foreligge inden årets udgang (jfr. punkt 3). Endvidere anførtes det i udtalelsen, at så længe der ikke fandtes ensartede regler for hele Fællesskabet, burde der indføres bestemmelser på fællesskabsplan, som gør det muligt at konstatere, om et givet produkt er fremstillet med eller uden anvendelse af anabolika (jfr. punkt 13).

Den 3. april 1985 forelagde Kommissionen Rådet en ændring af sit forslag (EFT C 106, s. 7), i det væsentlige om indsættelse af en bestemmelse, der skulle gøre det muligt at fastslå, hvorvidt et produkt er fremstillet med eller uden anvendelse af anabolika.

Den 11. oktober 1985 vedtog Parlamentet en beslutning vedrørende Kommissionens forslag (EFT C 288, s. 158). Det anførtes heri, at der af forbrugerbeskyttelseshensyn burde fastsættes ensartede normer i form af en forordning (jfr. punkt 2). Parlamentet tilsluttede sig forslaget om forbud mod de syntetiske hormoner, idet det anførtes, at der ikke forelå tilstrækkelig dokumentation for disses uskadelighed (jfr. punkt 6), men kunne ikke tiltræde forslaget om tilladelse til at anvende de tre naturlige hormoner, bortset fra til terapeutisk behandling (jfr. punkt 7).

Efter at have fået forelagt denne udtalelse aflyste Kommissionen et møde i den videnskabelige gruppe, som skulle have været afholdt den 30. oktober 1985. Sagsøgeren udleder af en skrivelse af 23. september 1985 fra den videnskabelige gruppes formand til Kommissionen og af det udkast til rapport, der var vedlagt, at resultatet af mødet den 30. oktober 1985 formentlig ville have været en rapport, hvorefter de syntetiske hormoner måtte anses for uskadelige.

Den 31. oktober 1985 fremsendte den britiske minister for landbrug, fiskeri og fødevarer, Jopling, en skrivelse til næstformand i Kommissionen, Andriessen, hvori han udtrykte sin »overraskelse« og »bekymring« over aflysningen af den videnskabelige gruppes møde samt sin forhåbning om, at Kommissionen ville genoverveje sin stilling.

Uden på ny at indkalde den videnskabelige gruppe (således som Kommissionen har forklaret i sit skriftlige svar på et spørgsmål fra Domstolen, idet Kommissionen fandt et nyt møde i gruppen overflødigt, efter at den havde besluttet at følge Parlamentets forslag) forelagde Kommissionen i november 1985 (ifølge sagsøgeren den 19., og ifølge Rådet den 8.) i form af en »ændring af forslaget til... direktiv« og »i henhold til artikel 149, stk. 2, i EØF-Traktaten« Rådet et forslag til en rådsforordning om forbud mod visse stoffer med hormonal virkning og mod stoffer med thyreostatisk virkning (EFT C 313, s. 4). Uden at dette var udtrykkeligt angivet, måtte dette forslag til forordning anses for at være baseret på EØF-Traktatens artikel 43, således at artikel 100, der kun omtaler direktiver, ikke kom i betragtning som hjemmel. Ifølge forslaget skulle der gælde et forbud mod anvendelse af de naturlige hormoner, bortset fra til terapeutisk behandling, og et absolut forbud mod anvendelse af de syntetiske hormoner. Rådet drøftede forslaget under sit møde den 19. november 1985. Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg blev ikke særligt hørt om forslaget.

Den 18. december 1985 forelagde Kommissionen »under anvendelse af artikel 149, afsnit 2, i EØF-Traktaten« Rådet et ændret forslag til direktiv om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT C 351, s. 13). Udgangspunktet i dette forslag, hvori der udelukkende henvistes til EØF-Traktatens artikel 43, var et fuldstændigt forbud mod anvendelse af hormoner (jfr. artikel 2), idet der ifølge artikel 3 dog efter en særlig procedure skulle udarbejdes en liste over de hormoner, der kunne anvendes til terapeutisk behandling. En optagelse af de syntetiske hormoner på denne liste skulle kun kunne ske efter tilladelse fra Rådet, som skulle træffe afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen.

Den 19. december 1985 blev Rådets medlemmer anmodet om, udelukkende på grundlag af et dokument affattet på fransk, at tage stilling til Kommissionens forslag. Under det pågældende møde fremsatte Kommissionen sine sidste ændringsforslag [dok. KOM(85) 832 final]. Rådet besluttede mod Det Forenede Kongeriges og Danmarks stemmer at vedtage direktivet i skriftlig procedure inden den 31. december 1985.

Den skriftlige procedure er reguleret i artikel 6, stk. 1, i Rådets forretningsorden (EFT 1979, L 268, s. 1), der lyder således:

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

Den 23. december 1985 fremsendte Rådets generalsekretær en telex til den britiske landbrugsminister, hvori han anmodede om, at Det Forenede Kongerige afgav sin stemme vedrørende det omtvistede direktiv efter reglerne om skriftlig procedure, inden den 30. december 1985 kl. 16.00. Ved skrivelse af 31. december 1985 fra Det Forenede Kongeriges Faste Repræsentation til Rådets generalsekretær blev det på landbrugsministerens vegne gentaget, at Det Forenede Kongerige modsatte sig såvel anvendelsen af skriftlig procedure som selve direktivet. Det anførtes herved i første række, at den angivne hjemmel var ufuldstændig, at direktivet var uforeneligt med direktiverne 81/602 og 85/358, og at der savnedes en videnskabelig dokumentation, der kunne begrunde et forbud mod de omhandlede hormoner.

Samme dag, den 31. december 1985, blev det omtvistede direktiv meddelt Det Forenede Kongerige som værende blevet vedtaget i skriftlig procedure.

I dette rådsdirektiv, 85/649 af 31. december 1985 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 382, s. 228), henvises der til EØF-Traktaten, »særlig artikel 43«, og til »forslag fra Kommissionen« uden nærmere præcisering. I henhold til artikel 2 gælder der et forbud mod de naturlige hormoner, bortset fra til terapeutisk behandling, og et absolut forbud mod de syntetiske hormoner.

II — Skriftveksling og parternes påstande

Det Forenede Kongeriges stævning i sagen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 10. marts 1986.

Ved kendelser af 3. oktober 1986 har Domstolen taget en begæring fra Kommissionen om at måtte intervenere til støtte for Rådets påstande og en begæring fra Kongeriget Danmark om at måtte intervenere til støtte for sagsøgerens påstande til følge.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Parterne er blevet opfordret til skriftligt at besvare nogle spørgsmål, og Rådet endvidere til at fremlægge en række dokumenter for Domstolen. Disse opfordringer er blevet efterkommet inden for de fastsatte frister.

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Rådets direktiv af 31. december 1985 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl annulleres;

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kongeriget Danmarks regering har som intervenient nedlagt påstand om, at der gives sagsøgeren medhold.

Rådet, støttet af *Kommissionen* som intervenient, har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøgeren har til støtte for sin annullationspåstand fremsat en række anbringender, hvorved det gøres gældende, at direktivet savner tilstrækkelig hjemmel, at det er blevet utilstrækkeligt begrundet, at der er sket en tilsidesættelse af procedureregler, og at direktivet materielt savner begrundelse.

1. *Hjemmelsspørgsmålet*

Sagsøgeren har herved gjort gældende, at direktiv 85/649 burde have været udstedt, ikke alene under henvisning til EØF-Traktatens artikel 43 (den fælles landbrugspolitik), men også under henvisning til artikel 100 (tilnærmelse af lovgivningerne). Artikel 43 indeholder hjemmel til at træffe afgørelser med kvalificeret flertal, men kravet om enstemmighed i artikel 100 burde således have været iagttaget.

Direktivet tjener landbrugspolitiske formål, men det tilsigter frem for alt en tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser med henblik på at beskytte forbrugernes interesser og sundhed. Dette fremgår både af selve direktivet (første betragtning) og af de tidligere bestemmelser på området samt af forarbejderne til direktivet. Første betragtning til di-

rektiv 81/602 er baseret på både artikel 43 og artikel 100 og angår farerne for forbrugernes sundhed, og i henhold til artikel 5 skulle der med enstemmighed senere træffes en afgørelse vedrørende bestemte hormoner (stk. 1) og gennemføres en tilnærmelse af lovgivningerne (stk. 2), således at sådanne afgørelser ligger uden for anvendelsesområdet for Traktatens artikel 43. At der blandt andet er tale om en tilnærmelse af lovgivningerne, fremgår ligeledes af direktiv 85/358, der også blev vedtaget med enstemmighed under henvisning til de nævnte to traktatbestemmelser, og hvis artikel 14 kræver enstemmighed, for så vidt angår den senere afgørelse.

Hvad angår forarbejderne til direktiv 85/649, henviser sagsøgeren til Kommissionens forslag af 13. juni 1984 (hvori betragtningerne flere gange omtaler hensynet til en beskyttelse af menneskers sundhed og en tilnærmelse af lovgivningerne) og til udtalelserne fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Parlamentet, som begge ligeledes fremhæver hensynet til en beskyttelse af menneskers sundhed og forbrugernes interesser.

Traktatens artikel 43 angår imidlertid ikke disse hensyn, som henhører under artikel 100 (jfr. Domstolens dom af 18. marts 1980, Kommissionen mod Italien, 91/79, Sml. s. 1099).

Det er kendetegnene for direktivet, at det forfølger to selvstændige formål (på den ene side landbrugspolitiske målsætninger og på den anden side en tilnærmelse af lovgivningerne vedrørende beskyttelse af menneskers sundhed og af forbrugerne), hvorfor direktivet burde have været udstedt under henvisning til både artikel 43 og artikel 100. Rigtigheden heraf bekræftes af Rådets praksis, hvorefter direktiver om landbrugsspørgsmål, der indebærer en tilnærmelse af lovgivningerne, er blevet udstedt under henvisning til begge disse bestemmelser. Sagsøgeren henviser til flere eksempler herpå i perioden 1964-1982.

Forholdet er et andet end i sag 138/78 (dom af 21. februar 1979, Stölting, Sml. s. 713). Når der gennemføres foranstaltninger med hjemmel i en bestemmelse i Traktaten, som kun har en ubetydelig indvirkning på et område, der er reguleret af en anden bestemmelse, er det unødvendigt også at henvise til denne.

Den opfattelse savner grundlag, at rette hjemmel for en retsakt er den bestemmelse, som har sammenhæng med det »primære formål«, således at retsakten udstedes udelukkende under henvisning til denne. Et sådant kriterium er både uanvendeligt — idet der ikke altid kan sondres mellem »primære« og »sekundære« formål — og uantageligt, da der herved nemt kan ske en omgåelse af de særlige procedurer, som gælder i henhold til den bestemmelse, der angår det »sekundære« formål.

Rådet har erkendt, at direktivet både er en landbrugspolitisk foranstaltning og tilsigter en tilnærmelse af lovgivningerne, men gør gældende, at Traktatens artikel 43 i sig selv udgør en tilstrækkelig hjemmel. Efter »lex specialis«-princippet kommer artikel 100 kun i betragtning, såfremt der ikke foreligger nogen særlig bestemmelse, på grundlag af hvilken det pågældende direktiv kan udstedes. Artikel 43 er en sådan bestemmelse, idet den ikke udelukker bestemte former for indgriben og indeholder tilstrækkelig hjemmel til at udstede enhver foranstaltning, der er nødvendig for at gennemføre den fælles landbrugspolitik. Artikel 100 er derimod en generel bestemmelse af subsdiær karakter.

Når Rådet i Traktaten er tillagt kompetence til at gennemføre bestemte foranstaltninger med henblik på at virkeliggøre en fælles politik, er det forpligtet til at gøre dette. Dette følger af Traktatens artikel 4, stk. 1.

Når der udstedes en retsakt, som har til formål at virkeliggøre en landbrugspolitisk målsætning eller i første række tjener hertil,

skal retsakten altid og udelukkende udstedes under henvisning til artikel 43, også selv om de midler, der anvendes for at virkeliggøre målsætningen, har karakter af en tilnærmelse af lovgivningerne. Direktiv 85/649 er en tilnærmelsesforanstaltning, som i det væsentlige er af økonomisk karakter, og direktivet er udstedt som led i den fælles landbrugspolitik. Direktivet adskiller sig fra en tilnærmelsesforanstaltning, hvis gennemførelse skyldes indvirkningen på en fælles politik af nationale bestemmelser.

Som det klart fremgår af det omtvistede direktivs titel, betragtningerne til det og bestemmelserne i det, forfølger det målsætninger fastlagt i Traktatens artikel 39, herunder navnlig en rationel udvikling af landbrugsproduktionen [jfr. artikel 39, stk. 1, litra a)], en stabilisering af markederne [jfr. litra c)] ved hjælp af en sikring af produktkvaliteten og en tilpasning af udbuddet til efterspørgslen samt en sikring af forsyningerne [jfr. litra d)], hvilket konkret indebærer, at produkterne skal have en høj sundhedsmæssig kvalitet. Beskyttelsen af forbrugernes interesser og sundhed er blot et accessorium i forhold til disse hovedformål.

Beskyttelsen af den offentlige sundhed er ikke i sig selv en målsætning, hverken efter artikel 100 eller efter artikel 43, men spørgsmålet henhører heller ikke udelukkende under medlemsstaternes kompetence. Dommen i sag 91/79, som sagsøgeren henviser til, er ikke relevant i denne sammenhæng. Spørgsmålet om Fællesskabets kompetence på dette område må nemlig undersøges i hvert enkelt tilfælde. Som det fremgår af Domstolens dom af 3. juli 1974 (Casagrande, 9/74, Sml. s. 773), er en kompetence, der er overført til Fællesskabet, ikke begrænset, når den vedrører et område, der ikke som sådan er omfattet af Fællesskabets beføjelser.

Spørgsmålet om, hvad hovedformålet med en foranstaltning er, må afgøres på grundlag af de skønsmæssige beføjelser, som Rådet har ifølge Domstolens dom af 21. februar 1979 (Stölting, 138/78, Sml. s. 713), når det træffer afgørelse i medfør af Traktatens artikler 40 og 43. Endvidere fremgår det af dommen af 30. september 1982 (Amylum, 108/81, Sml. s. 3107), at Rådet kan gennemføre enhver foranstaltning, der er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne i artikel 39.

Det er rigtigt, at der har udviklet sig en vis praksis, hvorefter lignende direktiver som det her omhandlede er blevet udstedt under henvisning til både artikel 43 og artikel 100. Denne praksis udspringer af et politisk kompromis, der blev indgået i 1964 med det formål at gøre det muligt at undgå yderligere forsinkelser med hensyn til udstedelsen af visse direktiver. Denne løsning foregriber imidlertid ikke senere afgørelser, idet delegationerne fuldt ud forbeholdt sig deres stilling med hensyn til hjemlen for senere direktiver. Den omtalte praksis er således ikke blevet fulgt systematisk, og der er eksempler på direktiver med tilsvarende målsætninger, som er blevet udstedt udelukkende på grundlag af artikel 43. Hertil kommer, at en praksis ikke kan træde i stedet for de retsregler, der som udgangspunkt finder anvendelse. Der er intet til hinder for at ændre den nævnte praksis. Hvert enkelt direktiv må vurderes konkret.

Sagsøgeren har heroverfor gjort gældende, at såfremt man som Rådet forudsatte, at direktiver, der kun eller i første række har landbrugspolitiske målsætninger, »altid og udelukkende« skal udstedes under henvisning til artikel 43, ville ethvert direktiv af denne art, som er udstedt under henvisning til både artikel 43 og artikel 100, være behæftet med mangler. Domstolen har imidlertid ofte lagt sådanne direktiver til grund uden nogen sinde at udtalt tvivl om deres gyldighed (jfr. f. eks. dommen af 25. januar 1977, Bauhuis, 46/76, Sml. s. 5).

Endvidere anfægter sagsøgeren det af Rådet anførte vedrørende dets skønsmæssige beføjelser, for så vidt angår foranstaltninger, der gennemføres i medfør af artiklerne 40 og 43, og bestrider, at de domme, som Rådet

henviser til, er relevante. Synspunktet er i realiteten ensbetydende med, at Rådet står frit med hensyn til hjemlen for en foranstaltning. Dette er uforeneligt med Traktatens artikel 4.

Hvad angår det af Rådet anførte, hvorefter beskyttelsen af forbrugernes interesser og sundhed blot er et accessorium i forhold til hovedformålene, anfører sagsøgeren, at Rådet herved ser bort fra den dokumentation for det modsatte, som foreligger, herunder navnlig bemærkningen i Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens forslag, hvorefter dette »især [synes] at gå ud fra ønsket om at beskytte menneskets sundhed og fremme forbrugernes interesser«.

Rådet har heroverfor anført, at det rent faktisk har taget hensyn til denne udtalelse, men at Rådets vurdering af indholdet henhører under dets skønsmæssige politiske beføjelser, idet Det Økonomiske og Sociale Udvalg kun har en rådgivende funktion.

Den *danske regering* har anført, at den modsatte sig anvendelsen af skriftlig procedure samt direktivets vedtagelse, idet den som sagsøgeren fandt direktivets hjemmel forkert. De udtrykkelige målsætninger med den fælles landbrugspolitik, der er fastlagt i Traktatens artikel 39, omfatter ikke sikring af landbrugsvarer af en vis kvalitet, hvorfor spørgsmålet ikke henhører under landbrugspolitikken i snæver forstand.

De regler, der finder anvendelse på landbrugsvarer, er ikke alene indeholdt i kapitlet om landbrugspolitik, men også i bestemmelserne vedrørende Fællesmarkedets oprettelse (Traktatens artikel 38, stk. 2). Det er derfor naturligt, at Rådet ud over artikel 43 har valgt også at anvende artikel 100 som hjemmel for direktiver, når målsætningen har været at sikre landbrugsvarers fri bevægelighed ud fra ønsket om at beskytte menneskers sundhed. Intervenienten henviser herved til flere direktiver på området, der er blevet udstedt på grundlag af såvel artikel 43 som artikel 100. Direktiv 85/649 må sidestilles med disse. Direktivet har til formål at skabe ensartede produktionsvilkår, at lette samhandelen mellem medlemsstaterne, og at undgå en fordrejning af konkurrencevilkårene, og reguleringen sker af hensyn til menneskers sundhed. Artikel 43 omfatter ikke disse målsætninger.

Kommissionen har gjort gældende, at direktivet, selv om det blandt andet tilsigter at beskytte forbrugerne og den offentlige sundhed, ikke går ud over anvendelsesområdet for Traktatens artikel 39. Som det fremgår af Domstolens dom af 2. juni 1976 (Kampffmeyer, 56-60/74, Sml. s. 711), skal målsætningerne i artikel 39 virkeliggøres i balance med hinanden. En forøgelse af produktiviteten [jfr. artikel 39, stk. 1, litra a)], uden at stabiliteten på markederne [jfr. litra c)] bringes i fare, indebærer ikke i en periode med overproduktion en stigning i produktionen, men en forbedring af denne. En stabilitet på markederne forudsætter den bedst mulige produktivitet og ikke et maksimum. Det er derfor nødvendigt at undgå en produktion, som der ikke er nogen efterspørgsel efter. Såfremt man ikke inddrog hensynet til forbrugernes interesser, ville der ikke kunne ske nogen stabilisering på markederne. En god produktkvalitet er også omfattet af den målsætning, hvorefter forsyningerne skal sikres [jfr. litra d)]. Det følger heraf, at en beskyttelse af forbrugerne og den offentlige sundhed, selv om disse hensyn ikke i sig selv falder ind under Fællesskabets målsætninger, skal tages i betragtning i forbindelse med virkeliggørelsen af målsætningerne i artikel 39.

Endvidere har Domstolen i dommen af 20. april 1978 (Commissionnaires Réunis, 80 og

81/77, Sml. s. 927, præmisserne 35 og 36) fastslået, at ud over målsætningerne i artikel 39 gælder også de generelle målsætninger i Traktatens artikel 2 ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik. En »harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed« kan imidlertid ikke ske, uden at der tages hensyn til forbrugernes interesser, og i forbindelse med en »hurtigere højnelse af levestandarden« kan der ikke ses bort fra hensynet til den offentlige sundhed.

I modsætning til, hvad sagsøgeren hævder, har Domstolen ikke i dommen af 18. marts 1980 (Kommissionen mod Italien, 91/79, Sml. s. 1099) fastslået, at varetagelse af sundhedshensyn som sådan er en af målsætningerne med artikel 100. Denne bestemmelse kan ganske vist anvendes til at fremme de frie varebevægelser, men er ikke den eneste, der kan komme i betragtning. Intervenienten henviser herved til Domstolens dom af 29. november 1978 (Pigs Marketing Board, 83/78, Sml. s. 2347, præmis 55), hvori det hedder:

»[Det] må antages, at Traktatens bestemmelser om afskaffelse af told- og handelsmæssige hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet... er en integrerende del af den fælles markedsordning.«

Tilsvarende er spørgsmålet om overholdelsen af konkurrencereglerne mere end blot en målsætning med den fælles landbrugspolitik, som dette spørgsmål er en integrerende del af. Rådet kan i medfør af artikel 42 træffe beslutning om, at konkurrencereglerne skal finde anvendelse på landbrugsområdet, og i henhold til artikel 40, stk. 2, litra a), kan »fælles konkurrenceregler« være en del af de fælles markedsordninger.

Når henses til det meget vide anvendelsesområde for artikel 43, ville det have savnet grundlag at anvende en anden hjemmel for direktiv 85/649 end denne bestemmelse. Intervenienten henviser til en række eksempler på andre direktiver og forordninger om landbrugsspørgsmål, der kun er blevet udstedt under henvisning til artikel 43, selv om de også har andre målsætninger end dem, der udtrykkeligt er opregnet i artikel 39. En sådan vid fortolkning af artikel 43 indebærer ikke, at artikel 100 ganske mister sin betydning. Bestemmelsen finder fortsat anvendelse, for så vidt angår enhver foranstaltning, der — også selv om den vedrører landbrugsprodukter omfattet af bilag II til EØF-Traktaten — ikke har landbrugspolitiske formål.

2. *Begrundelsen*

Sagsøgeren har gjort gældende, at direktivet i flere henseender er utilstrækkeligt begrundet.

Man får det indtryk, at direktivet er blevet udstedt med henblik på at virkeliggøre visse målsætninger med den fælles landbrugspolitik, men titlen, betragtningerne og præamblen indeholder ingen angivelse af direktivets virkelige formål, som er at tilnærme de nationale lovgivninger ud fra et ønske om at beskytte forbrugerne, herunder navnlig forbrugernes sundhed. Hertil kommer, at direktiv 85/649 overhovedet ikke henviser til direktiv 81/602, ligesom det ikke er præciseret, hvilket forslag fra Kommissionen der henvises til. Disse manglende angivelser tjener til at skjule, at direktivet supplerer direktiv 81/602 og som dette tilsigter at virkeliggøre målsætningerne med såvel Traktatens artikel 100 som artikel 43.

Endvidere fremgår det ikke af direktiv 85/649, at dette er blevet udstedt efter forelæggelsen af den i artikel 8 i direktiv 81/602 omhandlede videnskabelige rapport, og direktivet angiver ikke nogen begrundelse for, at der ikke er taget hensyn til konklusionerne i rapporten. Bestemmelser, som er i åbenbar modstrid med det formål, der forfølges, kan være ugyldige (jfr. dommen af 21. februar 1979, Stölting, 138/78, s. 713).

Der bestod således en pligt for Rådet til at overveje rapporten med henblik på at vurdere, om den foreslåede retsakt måtte antages at være i åbenbar modstrid med målsætningerne, og til at omtale dette spørgsmål i præamblen til direktivet. I modsat fald kan Domstolen ikke gennemføre en tilstrækkelig retlig prøvelse (jfr. dommen af 15. marts 1967, Cimenteries, 8-11/66, Sml. 1965-1968, s. 337). Forpligtelsen til at tage hensyn til rapporten fremgår ligeledes af, at Rådet og Kommissionen skal samarbejde med henblik på virkeliggørelsen af målsætningerne med Traktaten, det være sig på grundlag af Traktatens artikel 152 eller på grundlag af artikel 8 i direktiv 81/602.

Rådet har gjort gældende, at direktiv 85/649 er blevet tilstrækkeligt begrundet, når henses til Domstolens praksis vedrørende Traktatens artikel 190, jfr. navnlig dommen af 12. juli 1979 (Italien mod Rådet, 166/78, Sml. s. 2575) og dommen af 30. september 1982 (Roquette frères, 110/81, Sml. s. 3159).

Hvad angår den angivelige mangel på henvisninger til forbrugerbeskyttelseshensyn, herunder navnlig en beskyttelse af forbrugernes sundhed, henviser sagsøgte til første betragtning til direktivet, hvori det hedder, at

»... deres følger for menneskers sundhed [vurderes] forskelligt i disse bestemmelser...«

Den tidligere gældende ordning er omtalt i femte betragtning, som henviser til Rådets direktiv 72/462 af 12. december 1972 om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande (EFT Specialudgave 31. 12. 1972/73) og til direktiv 85/358.

Rådet erkender, at det har fraveget sin faste praksis ved at undlade at angive præcise henvisninger, for så vidt angår forslaget fra Kommissionen. Noget sådant var imidlertid upraktisk og umuligt, idet der var tale om en hel række forslag omfattende såvel bestemmelser hidrørende fra de oprindelige forslag til direktiv 81/602 som nye forslag samt ændringer hertil. Endvidere understreger den manglende henvisning til direktiv 81/602 det omtvistede direktivs selvstændige karakter.

Hvad angår den videnskabelige rapport, gør sagsøgte i første række gældende, at artikel 8 i direktiv 81/602 ikke indeholder nogen forpligtelser for Rådet, men kun for Kommissionen. Traktatens artikel 152 er heller ikke relevant. Såfremt Rådet i medfør af denne bestemmelse anmoder Kommissionen om at gennemføre en undersøgelse, har dette ikke i sig selv nogen forpligtende retsvirkninger, idet Kommissionen selv har ansvaret for at vurdere, hvorvidt en sådan undersøgelse bør gennemføres. Under alle omstændigheder kan den i artikel 8 i direktiv 81/602 omhandlede rapport og en undersøgelse som omhandlet i Traktatens artikel 152 i givet fald kun anses som et led i forarbejderne til et forslag fra Kommissionen, som fortsat har vide skønsmæssige beføjelser. Såfremt Rådet havde taget hensyn til den videnskabelige rapport, ville dette være sket efter et fuldstændigt frit skøn, og vurderingen ville have været omfattet af Rådets kompetence til at afgøre, hvad der er politisk formålstjentligt. Det var derfor ikke nødvendigt i begrundelsen at henvise til rapporten.

Hvad angår det af sagsøgeren rejste spørgsmål, om direktivet står i åbenbar modstrid med dets formål, er det ulogisk, om en rapport, som Rådet ikke var forpligtet til at tage hensyn til, skulle kunne være afgørende for, hvorvidt den foreslåede retsakt måtte anses for at stå i åbenbar modstrid med dens målsætninger. Endvidere har sagsøgeren ikke nærmere angivet, hvorfor direktivet må anses for at stå i åbenbar modstrid med dets formål.

For så vidt angår dommen i sag 110/81, som sagsøgte henviser til, har *sagsøgeren* gjort gældende, at denne ikke er relevant. Den pågældende sag angik spørgsmålet om, hvorvidt en begrundelse var tilstrækkelig, og ikke begrundelsens rigtighed, eller hvorvidt den kunne være misvisende. *Rådet* har anfægtet denne sondring.

Kommissionen har under henvisning til dommen af 29. februar 1984 (Rewe, 37/83, Sml. s. 1229) gjort gældende, at begrundelsen til direktiv 85/649 er tilstrækkelig og nøjagtig. I betragtningerne henvises der ikke alene til landbrugspolitiske målsætninger, men også til hensynet til menneskers sundhed. Begrundelsen ville være blevet unødvendigt detaljeret, såfremt ikke alene den videnskabelige rapport, men også andre rapporter var blevet omtalt. Hvad angår spørgsmålet om en præcisering af Kommissionens forslag, henviser intervenienten til andre tilfælde, hvor der ikke i den af Rådet vedtagne retsakt nøjagtigt er blevet henvist til forslag, som ofte er blevet ændret og ikke offentliggjort.

Endelig gør Kommissionen et generelt synspunkt gældende, som den udleder af dommene af 15. september 1982 (Kind, 106/81, Sml. s. 2885) og 31. marts 1971 (Kommissionen mod Rådet, 22/70, Sml. s. 41). Begrundelseskravet er mindre vidtrækkende over for en medlemsstat end over for en retsundergiven, som berøres af en fælleskabsretsakt. Dette gælder navnlig, når medlemsstaten som her aktivt har deltaget i drøftelserne i Rådet og udmærket kender begrundelsen for at vedtage retsakten.

3. *Spørgsmålet, om der som følge af bestemmelserne i de tidligere direktiver bestod et krav om enstemmig vedtagelse i Rådet*

Sagsøgeren har gjort gældende, at rent bortset fra det krav om enstemmighed, der følger af anvendelsen af Traktatens artikel 100 som hjemmel, må et sådant krav ligeledes udspringe af artikel 5 i direktiv 81/602 og artikel 14 i direktiv 85/358, hvorefter Rådet med enstemmighed træffer afgørelse vedrørende indgift af de i direktiv 85/649 omhandlede fem hormoner. Ved de to tidligere direktiver har Rådet med enstemmighed forpligtet sig til at træffe en anden afgørelse med enstemmighed. Sagsøgeren har ikke udtrykkeligt påberåbt sig »estoppel«-grundsætningen, som Rådet ikke finder kan gælde i sagen, men gør gældende, at det strider mod principperne om god tro og om beskyttelse af den berettigede forventning efterfølgende at træffe afgørelsen med kun stemmeflerhed. Når Rådet har givet tilsagn om at ville træffe afgørelse med enstemmighed, regner medlemsstaternes regeringer med dette tilsagn og optræder i overensstemmelse hermed, således at de navnlig deltager i de pågældende forhandlinger med henblik på at nå frem til en beslutning ved konsensus.

Et lovgivende organ (en parlamentarisk forsamling eller Rådet) kan være forpligtet til at efterleve et tilsagn i tidligere lovgivning om at ville følge en særlig procedure [jfr. sagerne Attorney-General for New South Wales mod Trethowan (1931), 44 CLR 394; Harris mod Donges (1952) 1 TLR 1245].

Rådet har i første række gjort gældende, at direktiv 85/649 ikke er den afgørelse, som er omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 81/602 og artikel 14 i direktiv 85/358. Disse bestemmelser angår »anvendelse... til opfedning af dyr« af fem nærmere opregnede stoffer, hvorimod det omtvistede direktiv indeholder et forbud mod en række ikke nærmere opregnede stoffer samt bestemmelser om indførsel af dyr og kød fra tredjelande. Direktiv 85/649 er derfor udtryk for en tilnærmelse af de nationale bestemmelser som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i direktiv 81/602 og for »bestemmelser vedrørende produkter indført fra tredjelande« som omhandlet i direktivets artikel 6. Ingen af disse bestemmelser kræver enstemmighed.

Sagsøgte erkender, at spørgsmålet om indgift af de i artikel 5, stk. 1, i direktiv 81/602 opregnede fem stoffer for så vidt er blevet løst på en anden måde end påtænkt ved denne bestemmelse. Rådet kunne imidlertid af politiske grunde og som led i sine skønsmæssige beføjelser have valgt at anvende artikel 5, stk. 2, i direktiv 81/602 i stedet for bestemmelsens stk. 1. Det må nu være op til Kommissionen, fra hvem et forslag er nødvendigt for en senere afgørelse fra Rådet, at drage konklusionerne heraf.

Sagsøgte gør gældende, at der ikke er handlet i strid med nogen berettiget forventning hos sagsøgeren, hvilket må gælde, også selv om direktiv 85/649 havde været den i artikel 5, stk. 1, i direktiv 81/602 omhandlede afgørelse.

Man kan vanskeligt overføre teorien om beskyttelse af den berettigede forventning fra spørgsmålet om afgørelser, der berører enkeltpersoner, til spørgsmålet om et lovgivende organs generelle beføjelser. En anvendelse af det pågældende princip i forbindelse med et lovgivende organs afgørelser er ikke ganske udelukket (jfr. dommen af 5. juni 1973, Kommissionen mod Rådet, 81/72, Sml. s. 575). Ifølge dommen af 29. marts 1979 (NTN Toyo Bearing Company, 113/77, Sml. s. 1185) består der imidlertid kun et forbud for Rådet mod at træffe bestemmelse om fravigelse af en generel regel i konkrete tilfælde, hvorimod der intet er til hinder for, at Rådet ændrer selve reglen. Såfremt man udstrækker anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning til også at omfatte medlemsstater, som deltager i Rådets arbejde, ville det blive næsten umuligt for Rådet at træffe nye afgørelser, og der ville ikke kunne ske nogen udvikling af fællesskabsretten.

Hvad angår de to engelske domme, som sagsøgeren henviser til, er disse ikke relevante. I sagen Attorney-General for New South Wales mod Trethowan udsprang de begrænsninger, der gjaldt for lovgivningsmagtens beføjelser, af en trinhøjere lov, og sagen Harris mod Donges angik velerhvervede rettigheder, som kun kunne ophæves på en bestemt måde.

Uden for så vidt at ville bestride sagsøgerens søgsmålsret anfører Rådet endelig, at det må anses tvivlsomt, om sagsøgeren har lidt et retstab som følge af, at direktivet er blevet vedtaget med kvalificeret flertal. Det eneste alternativ ville have været en opretholdelse af den tidligere retstilstand, der var til skade for Fællesmarkedet som helhed og hver enkelt medlemsstat i særdeleshed som følge af hindringerne for samhandelen inden for Fællesskabet og den bestående konkurrencefordrejning. En sagsøger har ingen rimelig interesse i, at en afgørelse annulleres på grund af formmangler, såfremt dette som her kun kan føre til, at der træffes en anden afgørelse, som i det væsentlige er identisk med den tidligere.

Sagsøgeren har heroverfor henvist til, at Traktatens artikel 173, stk. 2, ikke opstiller noget krav om, at medlemsstaterne skal godtgøre, at de har lidt noget retstab. Medlemsstaterne har i deres egenskab af sådanne en interesse i, at Rådet overholder gældende ret. *Sagsøgte* har ikke søgt at tilbagevise dette.

Kommissionen har støttet sagsøgte, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om fortolkningen af artikel 5 i direktiv 81/602. Det omtvistede direktiv går ud over spørgsmålet om indgift af de nærmere opregnede fem stoffer. Ud over forbudet mod disse fastlægger direktivet procedurer vedrørende »medtagelse« af andre stoffer [artikel 3, litra c)], og det indeholder bestemmelser om kontrol med fremstillingen af hormonstoffer (artikel 4) og om indførsel fra tredjelande (artikel 6). Endvidere kan en bestemmelse som arti-

kel 5, stk. 1, i direktiv 81/602 ikke alene ikke binde Rådet, noget sådant ville tillige stride mod Kommissionens beføjelser efter Traktatens artikel 155, såfremt det herved skulle være udelukket at anvende andre procedurer.

4. *Tilsidesættelse af Rådets forretningsorden*

Sagsøgeren har gjort gældende, at anvendelsen af skriftlig procedure i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 85/649 udgjorde en åbenbar tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i Rådets forretningsorden, idet to medlemsstater havde rejst indvendinger mod anvendelsen af denne procedure. Der er herved sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, da et møde i Rådet giver alle dets medlemmer samtlige de fordele, der er forbundet med en direkte forhandling, hvilket navnlig har betydning, når der kræves enstemmighed. Ud over tilsidesættelsen af selve artikel 6 er der sket en yderligere krænkelse af fællesskabsretten derved, at der ikke er givet nogen begrundelse for at fravige denne bestemmelse.

Rådet har gjort gældende, at der forelå særlige omstændigheder, som gjorde det retmæssigt at anvende skriftlig procedure, selv om to af Rådets medlemmer stemte imod. Da Kommissionens forslag først blev modtaget dagen i forvejen, og Rådets oversættelsestjeneste var overbebyrdet som følge af forberedelsen af Spaniens og Portugals tiltrædelse, der var umiddelbart forestående, kunne man ikke under rådsmødet den 19. december 1985 nå frem til en endelig aftale. Den fremgangsmåde, der normalt anvendes i sådanne tilfælde — vedtagelse på et senere rådsmøde som »A-punkt«, jfr. artikel 2, stk. 6 og 7, i Rådets forretningsorden — kunne ikke benyttes her, idet det sidste rådsmøde i 1985 skulle finde sted den følgende dag. Efter at have hørt Den Juridiske Tjeneste iværksatte Rådet den skriftlige procedure, således at direktivet formelt kunne godkendes på samtlige sprog inden udgangen af 1985. Rådet erkender, at datoen den 31. december 1985, der er angivet i artikel 14, stk. 2, i direktiv 85/358, kun er af orienterende karakter, idet sagsøgte herved henviser til sin fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter direktiv 85/649 ikke er den heri omhandlede afgørelse.

Under disse omstændigheder har Rådet anlagt en korrekt fortolkning af forretningsordenens artikel 6, stk. 1. Der er handlet i overensstemmelse med formålet med denne bestemmelse, der — som fremhævet af sagsøgeren — er, at hver medlemsstat skal have mulighed for at anmode om afholdelse af et rådsmøde med henblik på direkte drøftelser. Sagsøgeren havde fuldt ud mulighed for i detaljer at redegøre for sin stilling i to rådsmøder. En anmodning om et yderligere møde ville kun have medført en unødvendig forsinkelse og retligt formentlig have været udtryk for procedurefordrejning.

Rådets fortolkning af forretningsordenens artikel 6, hvorved der lægges vægt på bestemmelsens formål frem for dens ordlyd, støttes af flere domme fra Domstolen. Sagsøgte henviser herved til dommen af 21. oktober 1970 (Lesage, 20/70, Sml. s. 177 (sammendrag), org. ref. Recueil s. 861), dommen af 30. oktober 1975 (Rey Soda, 23/75, Sml. s. 1279), dommen af 16. marts 1978 (Von Wüllerstorff, 7/77, Sml. s. 769) og dommen af 29. marts 1984 (Buick, 25/83, Sml. s. 1773).

I sit skriftlige svar på et spørgsmål fra Domstolen har Rådet anført, at det som led i udøvelsen af sine skønsmæssige beføjelser fandt det hensigtsmæssigt og nødvendigt, at direktivet blev udstedt inden udgangen af 1985. Dette var afgørende nødvendigt som følge af den konkurrencefordrejning og de hindringer for samhandelen, der bestod.

Sagsøgeren har heroverfor anført, at Rådets drøftelse den 19. november 1985 skete på basis af et udkast fra Kommissionen, som blev fremlagt samme dag, og som endvidere på en række vigtige punkter adskilte sig fra det endeligt vedtagne direktiv. Medlemsstaterne fik ikke lejlighed til at undersøge Kommissionens udkast eller det anfægtede direktiv. Det samme gælder drøftelsen den 19. december om det udkast, der blev omdelt den foregående dag, og som ikke engang var blevet oversat fra fransk. Det Forenede Kongerige havde derfor ikke fuld lejlighed til detaljeret at redegøre for sin stilling eller til at drøfte spørgsmålet med de relevante myndigheder hos lovgivningsmagten og i administrationen.

At den anvendte procedure er behæftet med mangler, fremgår endvidere af den omstændighed, at den udgave af direktivet, som blev offentliggjort i EF-Tidende, på tre punkter adskiller sig fra direktivet i den form, det blev meddelt medlemsstaterne.

De domme fra Domstolen, som Rådet henviser til som begrundelse for at have fraveget ordlyden af forretningsordenens artikel 6 til fordel for bestemmelsens formål, støtter ikke Rådets opfattelse. Ifølge disse domme gælder det blot, at der i tilfælde af uklarhed bør anlægges en fortolkning, der er i overensstemmelse med formålene med den pågældende retsakt, frem for en fortolkning, der er i overensstemmelse med retsaktens ordlyd. Dette stemmer overens med artikel 31 i Wiener-konventionen om traktatretten. I det foreliggende tilfælde består der imidlertid ingen uklarhed.

I duplikken har *Rådet* anført, at denne konvention ikke er relevant for fællesskabsretten, men at artikel 31 i øvrigt støtter Rådets opfattelse, idet det i bestemmelsen hedder, at en »traktat skal fortolkes... i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i dens sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål«.

Endvidere savner det grundlag, at sagsøgeren ikke havde tilstrækkelig lejlighed til at overveje Kommissionens forslag. Det udkast, der blev drøftet den 19. november 1985, blev ikke omdelt samme dag, men den 12. november. Mellem den 19. november og den 19. december 1985 fandt der flere møder sted på højt niveau. Rådets medlemmer havde udmærket kendskab til de spørgsmål, der skulle træffes afgørelse om. Det endelige kommissionsforslag, som blev fremlagt under mødet den 19. december 1985, afspejlede for så vidt de indgående drøftelser, der var blevet gennemført i løbet af den foregående måned, og som blot var kulminationen af de forhandlinger, der havde fundet sted i rådsregi i løbet af en periode på mindst 18 måneder.

Sagsøgte gør endvidere gældende, at den generelle politiske aftale, som man nåede frem til den 19. december 1985 — på trods af, at andre sproglige versioner end den franske ikke forelå — var endnu et forhold, der kunne begrunde anvendelsen af skriftlig procedure.

Hvad angår forskellene mellem direktivet i den affattelse, det blev meddelt i, og den udgave, som blev offentliggjort, henviser sagsøgte til Traktatens artikel 191, hvorefter »direktiver... meddeles dem, de retter sig til, og får virkning ved denne meddelse« (stk. 2). Følgelig er det kun direktivet i den affattelse, det blev meddelt i, som skaber en retlig forpligtelse, og som kan skabe grundlag for en fortolkning med hensyn til lovgivers hensigter.

Den *danske regering* har gjort gældende, at Rådets forretningsorden forpligter Rådet. Reglen i artikel 6, stk. 1, er klar. En anvendelse af bestemmelsen kan aldrig være udtryk for procedurefordrejning, blot fordi en fællesskabsinstitution finder, at en medlemsstat har haft tilstrækkelig lejlighed til at udtale sig. En sådan værdiladet vurdering fra Rådets side er uantagelig. Tilsidesættelsen af forretningsordenens artikel 6, stk. 1, indebærer, at den af Rådet vedtagne retsakt ikke kan få retsvirkninger.

5. *Manglende høring af Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter derved, at Rådet ikke hørte Parlamentet om indholdet af det udkast, som Kommissionen fremlagde i november 1985. Dette udkast indeholdt ikke en eneste af de bestemmelser, som Parlamentet havde taget stilling til. Der var flere væsentlige ændringer i forhold til, hvad Parlamentet havde behandlet (forslaget fra juni 1984, som ændret i april 1985) og i forhold til det alternative udkast, som Parlamentet foreslog i oktober 1985. Da direktivet også burde have været baseret på Traktatens artikel 100, var det ligeledes nødvendigt med en fornyet høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

Rådet har gjort gældende, at der kun bør ske en fornyet høring af Parlamentet om et ændret forslag, såfremt ændringerne går ud over rækkevidden af det oprindelige forslag, og der er sket væsentlige ændringer af dette. Sagsøgte henviser herved til dommen af 15. juli 1970 (ACF Chemiefarma, 41/69, Sml. s. 107) og dommen af 4. februar 1982 (Battaglia, 125/79, Sml. s. 297). I det foreliggende tilfælde gik ændringerne (en simpel ændring med hensyn til behandlingen af hormonstoffer) ikke ud over det oprindelige forslags rækkevidde. Endvidere var en fornyet høring ufornøden, fordi de af Parlamentet foreslåede ændringer indholdsmæssigt blev tiltrådt af Kommissionen i dens ændrede forslag. Disse ændringer blev herefter stort set fulgt af Rådet i den endelige udgave af direktivet. Hvad angår de ændringer, som sagsøgeren konkret omtaler, har sagsøgte nærmere forklaret, at disse var nødvendige på grund af en i mellemtiden truffet afgørelse, fordi de var en logisk følge af andre bestemmelser, eller fordi de blev tilføjet af Parlamentet. Under alle omstændigheder var der i intet tilfælde tale om væsentlige ændringer.

Endelig støtter det Rådets opfattelse, at Europa-Parlamentets formand ikke fremsatte nogen anmodning om, at Parlamentet blev hørt på ny.

Kommissionen har anført, at den netop udarbejdede sit ændrede forslag fra november 1985 efter de retningslinjer, der fremgik af de centrale konklusioner i Europa-Parlamentets udtalelse af 11. oktober 1985. Kommissionen handlede i fuldstændig overensstemmelse med Traktatens artikel 149, stk. 2. Det ville stride mod denne bestemmelse og mod den institutionelle balance at høre Parlamentet på ny om ændringer, som tager hensyn til Parlamentets opfattelse. I praksis sker en sådan fornyet høring aldrig, idet Parlamentet dog underrettes om, hvorvidt og i hvilket omfang Kommissionen har fulgt dets forslag.

6. *Direktivets saglige begrundelse*

Hvad angår direktivets nærmere indhold, har *sagsøgeren* gjort gældende, at direktivet strider mod proportionalitetsprincippet, at det er umuligt at håndhæve, og at det strider mod princippet om fællesskabspræference.

Sagsøgeren anfører nærmere, at Domstolen har kompetence og pligt til at efterprøve rigtigheden af de i præamblen til en fællesskabsretsakt angivne vurderinger med henblik på at afgøre, om den heri angivne begrundelse er af en sådan art, at retsakten i denne henseende er hjemlet (jfr. dommen af 1. juli 1965, Toepfer, 106 og 107/63, Sml. 1965-1968, s. 67, og generaladvokatens forslag til afgørelse i sag 13/63, Italien mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 433 (sammendrag), org. ref. Recueil 1963, s. 345).

Den i præamblen til det anfægtede direktiv angivne begrundelse, nemlig behovet for at forhindre en konkurrencefordrejning og fjerne hindringer for samhandelen, kan ikke retligt begrunde indførelsen af de forpligtel-

ser, som direktivet indeholder. Uden direktiv 85/649 ville medlemsstaterne som følge af Traktatens artikler 7 og 30 ikke kunne forhindre import af dyr behandlet med hormoner eller kød heraf, uanset deres egen lovgivning. Det fremgår således af den videnskabelige rapport og udkastet til den anden rapport, at brug af de fem hormonstoffer principielt ikke indebærer nogen risiko. Det forekommer derfor meget tvivlsomt, om en medlemsstat med hjemmel i Traktatens artikel 36 ville have kunnet forbyde import af dyr eller kød ud fra hensynet til en beskyttelse af sundheden.

Endvidere står forbudet mod de fem hormoner i misforhold til det tilsigtede mål. Såfremt det var hensigten, at ingen afholder sig fra at forbruge kød af frygt for virkningerne af de fem hormoner, kunne dette resultat have været nået på andre måder, for eksempel ved udarbejdelse af regler om mærkning eller emballering af kød. Sagsøgeren henviser herved til dommen af 8. februar 1983 (Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 124/81, Sml. s. 203).

Hertil kommer, at de forpligtelser, som direktiv 85/649 indeholder, er umulige at håndhæve. Da alt kvæg indeholder naturlige hormoner, er det umuligt at afgøre, hvorvidt kød med et indhold heraf hidrører fra et dyr, der er blevet behandlet med naturlige hormoner, eller fra et dyr, der ikke har været behandlet.

Endelig henviser sagsøgeren til princippet om fællesskabspræference (jfr. Traktatens artikel 44, stk. 2, samt dommen af 13. marts 1968, Beus, 5/67, Sml. 1965-1968, s. 469 (sammendrag), org. ref. Recueil s. 125, og dommen af 24. juni 1970, Oehlmann, 73/69, Sml. s. 71 (sammendrag), org. ref. Recueil s. 467), som blandt andet indebærer, at samhandelen inden for Fællesskabet ikke må være underlagt retsregler, som er mindre fordelagtige end dem, der gælder for samhandelen med tredjelande. Det omtvistede direktivs artikel 6 tager hensyn til dette princip, for så vidt der skal gennemføres en kontrol med henblik på, at importerede produkter ikke behandles gunstigere end produkter fremstillet inden for Fællesskabet. Forbudet mod anvendelse af hormoner vil imidlertid medføre højere produktionsomkostninger i Fællesskabet, mens det for producenterne i tredjelande gælder, at selv om de er underlagt samme forbud, for så vidt angår deres eksport til Fællesskabet, kan de i denne forbindelse drage fordel af den handelsmæssige fortrinsstilling, de har som følge af anvendelsen af hormoner ved produktion af kød, der afsættes på andre markeder.

Over for det af sagsøgeren anførte, hvorefter den angivne begrundelse ikke kan berettige de ved direktivet indførte foranstaltninger, henviser *Rådet* til Domstolens praksis vedrørende proportionalitetsprincippet og Rådets skønsmæssige beføjelser (dommen af 5. juli 1977, Bela-Mühle, 114/76, Sml. s. 1211, dommen af 20. februar 1979, Buitoni, 122/78, Sml. s. 677, og dommen af 6. december 1984, Biovilac, 59/83, Sml. s. 4057) og vedrørende den vidtrækkende kompetence, som Rådet har inden for landbrugsområdet med henblik på skabelsen af et enhedsmarked (dommen af 20. april 1978, Commissionnaires Réunis, 80 og 81/77, Sml. s. 927). Når henses til denne praksis, kan de omtvistede foranstaltninger ikke anses for åbenbart uegnede, uhensigtsmæssige eller unødvendige. Hvad angår de konklusioner, der kan drages af den videnskabelige rapport, gør Rådet gældende, at det ikke er retligt forpligtet til at tage hensyn til rapporten.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at bestemme, om kød hidrører fra dyr, der er blevet behandlet med hormoner, må det påhvile sagsøgeren at fremlægge dokumentation for sin opfattelse. Sagsøgte er indforstået med, at der indhentes en uvildig sagkyndig erklæring.

Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af princippet om fællesskabspræference, er det af sagsøgeren anførte noget rent hypotetisk, der savner økonomisk dokumentation. Der er taget højde for det nævnte princip ved det anfægtede direktivets artikel 6.

Kommissionen har gjort gældende, at der netop uden direktiv 85/649 ville bestå hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet. Som alle bestemmelser om delvis harmonisering lader artikel 5, stk. 2, i direktiv 81/602 det stå åbent, hvorvidt og i hvilket omfang medlemsstaterne kan regulere spørgsmål, der ikke er omfattet af direktivet. Kommissionen har indledt en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat som følge af restriktioner for importen af kød hidrørende fra dyr, der er behandlet med hormoner, og har fremsat en begrundet udtalelse over for en anden medlemsstat i anledning af en tilsidesættelse af »standstill«-bestemmelsen i artikel 5, stk. 3, i direktiv 81/602.

Hvad angår spørgsmålet om konkurrencefordrejning, er det åbenbart, at sådanne består, når stoffer, der kan forøge produktionen, kan anvendes i nogle medlemsstater, men ikke i andre.

Det er oplagt, at regler om mærkning og emballering ikke ville have været tilstrækkeligt til at fjerne konkurrencefordrejningen og hindringerne for samhandelen inden for Fællesskabet. De gennemførte foranstaltninger er derfor på ingen måde åbenbart uegnede midler til at varetage de hensyn, der ønskes tilgodeset.

Overfor det af sagsøgeren anførte, hvorefter direktivet ikke kan håndhæves, henviser Kommissionen til direktiv 85/358 og til direktiv 86/469 af 16. september 1986 om undersøgelse af dyr og fersk kød for restkoncentrationer (EFT L 275, s. 36). I henhold til disse direktiver skal der gennemføres en nøje kontrol med hormonstoffer, fra fremstillingsstadiet til det tidspunkt, hvor de indgives.

Kommissionen gør gældende, at princippet om fællesskabspræference ikke krænkes ved sådanne indirekte subsidier, som sagsøgeren henviser til. Såfremt der i tredjelande virkelig blev indført sådanne subsidier, ville der ved relevante fællesskabsforordninger blive truffet passende modforholdsregler. Endelig anfører Kommissionen, at der i almindelighed hersker en større og større »forbrugerbevidsthed«, og at den omstændighed, at der fremstilles »hormonfrit« kød, på længere sigt vil have en gunstig indvirkning på eksporten fra Fællesskabet.

G. C. Rodríguez Iglesias
Refererende dommer