ARREST VAN HET HOF
23 februari 1988 *

In zaak 68/86,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door H. R. L. Purse van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, en door R. Plender, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, 28, boulevard Royal,

verzoeker,

ondersteund door

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door L. Mikaelsen, juridisch adviseur van de Deense regering, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Deense ambassade, 11b, boulevard Joseph-II,

interveniënt,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Sacchettini, directeur bij de juridische dienst, bijgestaan door M. Sims, administrateur in deze dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. Käser, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

verweerder,

ondersteund door

* Procestaal: Engels.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Grant Lawrence, lid van haar juridische dienst, en D. Booss, juridisch adviseur, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

interveniënte,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van richtlijn 85/649 van de Raad van 31 december 1985 tot instelling van een verbod op het gebruik van bepaalde stoffen met hormonale werking in de veehouderij (PB 1985, L 382, blz. 228),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident, waarnemend voor de president, G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresident, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet en T. F. O'Higgins, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: B. Pastor, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 24 juni 1987, waarbij verzoeker was vertegenwoordigd door Sir P. Mayhew, QC, en R. Plender, Barrister,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 oktober 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 10 maart 1986, heeft het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van richtlijn 85/649 van de Raad van 31 december 1985 tot instelling van een verbod op het gebruik van bepaalde stoffen met hormonale werking in de veehouderij (PB 1985, L 382, blz. 228).

2 Tot staving van zijn beroep heeft verzoeker de volgende middelen aangevoerd: ontoereikende rechtsgrondslag, gebrekkige motivering, schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen, schending van het Reglement van orde van de Raad, niet-raadplegen van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité en ontbreken van een materiële rechtvaardiging voor de richtlijn.

3 Voor de feiten, het procesverloop en de argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven, voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De rechtsgrondslag

4 Verzoeker, op de essentiële punten ondersteund door de Deense regering, stelt dat de bestreden richtlijn, die is vastgesteld met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op de grondslag van artikel 43 EEG-Verdrag, niet alleen op dit artikel, maar ook op artikel 100, dat eenparigheid van stemmen binnen de Raad vereist, had moeten worden gebaseerd. Hij is van mening dat de bestreden richtlijn op beide artikelen had moeten worden gebaseerd, omdat zij niet alleen landbouwpolitieke doeleinden heeft, maar daarnaast ten doel heeft, de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten nader tot elkaar te brengen om de gezondheid en de belangen van de consumenten te beschermen. Volgens verzoeker wordt dit doel niet gedekt door artikel 43 EEG-Verdrag, maar valt het onder artikel 100. De vroegere praktijk van de Raad zou de noodzaak van deze dubbele rechtsgrondslag bevestigen.

5 De Raad als verweerder en de Commissie als interveniënte betwisten niet dat de harmonisatie van de nationale wetgevingen ter bescherming van de consumenten en van de volksgezondheid een van de aspecten van de bestreden richtlijn is, maar zij zijn van mening dat die richtlijn daarom nog niet buiten het gemeenschappelijke landbouwbeleid valt, en dat zij derhalve door artikel 43 EEG-Verdrag is gedekt.

6 Om te beginnen zij opgemerkt, dat in casu het verschil van mening over de juiste rechtsgrondslag niet van louter formele betekenis is, aangezien de artikelen 43 en 100 EEG-Verdrag verschillende regels bevatten inzake de besluitvorming binnen de Raad. De keuze van de rechtsgrondslag kon dus gevolgen hebben voor de vaststelling van de inhoud van de bestreden richtlijn.

7 Ten einde te kunnen beoordelen, of het middel ter zake van de gebrekkige rechtsgrondslag gegrond is, moet derhalve worden onderzocht, of de Raad bevoegd was om de bestreden richtlijn uitsluitend op basis van artikel 43 EEG-Verdrag vast te stellen.

8 Ingevolge artikel 38 EEG-Verdrag zijn de artikelen 39 tot en met 46 van het Verdrag van toepassing op de produkten vermeld in de lijst die als bijlage II aan het Verdrag is gehecht.

9 Bovendien moet artikel 43 EEG-Verdrag worden uitgelegd met inachtneming van artikel 39, dat de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opsomt, en van artikel 40, dat de verwezenlijking van dit beleid regelt, door onder meer te bepalen, dat „om de in artikel 39 gestelde doeleinden te bereiken een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand zal worden gebracht" en dat deze ordening alle maatregelen kan meebrengen welke noodzakelijk zijn om die doelstellingen te bereiken (arrest van 21 februari 1979, zaak 138/78, Stölting, Jurispr. 1979, blz. 713).

10 In artikel 39 EEG-Verdrag wordt inzonderheid als doel van het landbouwbeleid genoemd: de toename van de produktiviteit door de technische vooruitgang te bevorderen, en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproduktie als een optimaal gebruik van de produktiefactoren te verzekeren. Verder bepaalt artikel 39, lid 2, sub b en c, dat bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid rekening moet worden gehouden met de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen en met het feit, dat de landbouwsector nauw verweven is met de gehele economie. Hieruit volgt, dat de doelstellingen van het landbouwbeleid aldus moeten worden opgevat dat de gemeenschapsinstellingen hun taken kunnen vervullen, rekening houdend met de ontwikkelingen in de landbouwsector en in de economie in haar geheel.

11 De maatregelen die op basis van artikel 43 EEG-Verdrag worden genomen om deze doeleinden te bereiken in het kader van een gemeenschappelijke ordening van de markten, als bedoeld in artikel 40, lid 2, EEG-Verdrag, kunnen bestaan in regelingen betreffende de voorwaarden en methoden van produktie, de kwaliteit en het in de handel brengen van landbouwprodukten. De gemeenschappelijke marktordeningen bevatten tal van voorschriften ter zake.

12 Bij het nastreven van de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met name in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen, mag evenwel niet worden voorbijgegaan aan vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van consumenten, de gezondheid en het leven van personen en dieren; bij de uitoefening van hun bevoegdheden moeten de gemeenschapsinstellingen met deze vereisten rekening houden.

13 Ten slotte zijn volgens artikel 42 EEG-Verdrag de bepalingen betreffende de mededinging slechts in zoverre op de voortbrenging van en de handel in landbouwprodukten van toepassing, als door de Raad binnen het raam van de bepalingen, vastgesteld krachtens artikel 43 van het Verdrag, zal worden bepaald. Bij het vaststellen van die bepalingen moet de Raad dus tevens rekening houden met de vereisten van het mededingingsbeleid.

14 Uit de hierboven onderzochte bepalingen, gelezen in onderling verband, volgt dat artikel 43 EEG-Verdrag de geschikte rechtsgrondslag is voor elke regeling betreffende de produktie en het in de handel brengen van de in bijlage II bij het Verdrag genoemde landbouwprodukten, die bijdraagt tot de verwezenlijking van één of meer van de in artikel 39 EEG-Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dergelijke regelingen kunnen een harmonisatie van de nationale bepalingen op dit vlak meebrengen, zonder dat daartoe een beroep op artikel 100 EEG-Verdrag behoeft te worden gedaan.

15 Zoals het Hof met name overwoog in de arresten van 29 november 1978 (zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1979, blz. 2347) en 26 juni 1979 (zaak 177/78, Pigs and Bacon Commission, Jurispr. 1979, blz. 2161), kent artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag aan de specifieke bepalingen op landbouwgebied voorrang toe boven de algemene verdragsbepalingen betreffende de instelling van de gemeenschappelijke markt.

16 Zelfs indien de betrokken regelingen gericht zijn op zowel landbouwpolitieke doelstellingen als op andere doelstellingen die, bij gebreke van een specifieke bepaling, langs de weg van artikel 100 van het Verdrag worden nagestreefd, kan aan dit artikel, dat een algemene bepaling is op grond waarvan richtlijnen voor het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen van de Lid-Staten kunnen worden vastgesteld, dus geen argument worden ontleend om de werkingssfeer van artikel 43 EEG-Verdrag te beperken.

17 Op grond van de voorgaande overwegingen moet worden bezien, of de bestreden richtlijn al dan niet valt binnen de werkingssfeer van artikel 43 EEG-Verdrag, zoals hierboven omschreven.

18 Dienaangaande zij om te beginnen opgemerkt, dat gemeenschappelijke marktorganisaties bestaan in de sectoren rundvlees (verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968, PB 1968, L 148, blz. 24), varkensvlees (verordening nr. 2759/75 van de Raad van 29 oktober 1975, PB 1975, L 282, blz. 1) en schape- en geitevlees (verordening nr. 1837/80 van de Raad van 27 juni 1980, PB 1980, L 183, blz. 1), en dat artikel 2 van elk van deze verordeningen voorziet in de vaststelling van communautaire maatregelen die bijdragen tot een betere organisatie van de produktie, de verwerking en de commercialisatie en tot een verbetering van de kwaliteit.

19 De betrokken richtlijn bevat in hoofdzaak bepalingen inzake de toediening van bepaalde stoffen met hormonale werking aan landbouwhuisdieren waarvan het vlees valt onder de genoemde gemeenschappelijke marktorganisaties, alsmede bepalingen inzake de noodzakelijke controlemaatregelen. Deze maatregelen hebben met name betrekking op het handelsverkeer tussen de Lid-Staten in levende dieren en in vlees, en op de import van deze produkten in de Gemeenschap.

20 Blijkens de overwegingen van de richtlijn is zij gericht op de bescherming van de volksgezondheid en van de consumentenbelangen ten einde de „concurrentiedistorsies" uit de weg te ruimen en de „afzetmogelijkheden voor de betrokken produkten" te verbeteren.

21 Gelet op de inhoud en de doeleinden van de richtlijn moet worden vastgesteld, dat zij, waar zij de voorwaarden voor de produktie en de commercialisatie van het vlees regelt met het oog op een verbetering van de kwaliteit, valt binnen het kader van de maatregelen voorzien in de genoemde gemeenschappelijke marktorganisaties voor vlees, en dus bijdraagt tot de verwezenlijking van de in artikel 39 EEG-Verdrag genoemde doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

22 Uit het voorgaande volgt, dat de bestreden richtlijn valt binnen de werkingssfeer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en dat de Raad bevoegd was de richtlijn uitsluitend op artikel 43 EEG-Verdrag te baseren.

23 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het door verzoeker aangevoerde feit dat de Raad is afgeweken van zijn praktijk om handelingen op het betrokken gebied op de artikelen 43 en 100 EEG-Verdrag te baseren.

24 Te dezen mag niet uit het oog worden verloren, dat, zoals het Hof reeds in zijn arrest van 26 maart 1987 heeft geoordeeld (zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493), in het kader van het stelsel van de bevoegdheden van de Gemeenschap de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Een gewone praktijk van de Raad kan niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften afwijken. Een dergelijke praktijk kan dan ook geen precedent creëren dat de gemeenschapsinstellingen bindt met betrekking tot de juiste rechtsgrondslag.

25 Derhalve moet verzoekers eerste middel worden verworpen.

De motivering

26 Volgens verzoeker is de bestreden richtlijn niet genoegzaam met redenen omkleed.

27 Verzoekers eerste grief aangaande de motivering betreft het ontbreken van een vermelding van het ware doel van de richtlijn, te weten de aanpassing van de nationale bepalingen in het belang van de consumenten, met name ter bescherming van hun gezondheid.

28 Uit hetgeen hiervoor met betrekking tot de rechtsgrondslag is overwogen, blijkt dat de considerans van de richtlijn duidelijk genoeg aangeeft welke doeleinden worden nagestreefd, en dat de menselijke gezondheid en de bescherming van consumentenbelangen uitdrukkelijk worden vermeld in de eerste respectievelijk de tweede overweging. Deze grief moet derhalve worden verworpen.

29 Verzoekers tweede grief aangaande de motivering betreft het ontbreken van een verwijzing naar richtlijn 81/602 van de Raad van 31 juli 1981 betreffende het verbod van bepaalde stoffen met hormonale werking en van stoffen met thyreostatische werking (PB 1981, L 222, blz. 32), waarop de bestreden richtlijn een aanvulling vormt. Artikel 8 van richtlijn 81/602 bepaalt namelijk, dat de Commissie aan

de Raad over de opgedane ervaring en de wetenschappelijke ontwikkelingen een verslag zal voorleggen, eventueel vergezeld van voorstellen waarin rekening wordt gehouden met deze ontwikkelingen.

30 Deze grief kan niet worden aanvaard. Hoewel richtlijn 81/602 niet in de considerans van de bestreden richtlijn wordt vermeld, wordt daarnaar wel uitdrukkelijk verwezen in de artikelen 1, 2, 5, 6 en 7 van de richtlijn. De band tussen beide richtlijnen blijkt dus voldoende duidelijk uit de tekst van de bestreden richtlijn.

31 Verzoekers derde grief aangaande de motivering is, dat de richtlijn het voorstel van de Commissie niet identificeert.

32 Inderdaad komt in de betrokken richtlijn geen nauwkeurige verwijzing voor, die de identificatie van het voorstel van de Commissie mogelijk maakt. Dit verzuim kan evenwel niet worden aangemerkt als een schending van een wezenlijk vormvoorschrift, waar niet wordt ontkend dat de richtlijn in feite is aangenomen op voorstel van de Commissie.

33 De grief ontleend aan het ontbreken van een identificatie van het voorstel van de Commissie moet dan ook worden verworpen.

34 Ten slotte stelt verzoeker in een vierde grief aangaande de motivering, dat uit de betrokken richtlijn niet blijkt dat zij is aangenomen nadat het in artikel 8 van richtlijn 81/602 bedoelde wetenschappelijk verslag was voorgelegd, en dat in de richtlijn geen enkele reden wordt aangevoerd, waarom geen rekening is gehouden met de conclusies van dit verslag, dat de Raad diende te onderzoeken om uit te maken of de voorgestelde wetgeving niet kennelijk ongeschikt was voor de daarmee nagestreefde doeleinden.

35 Hier volstaat de vaststelling dat, zoals de Raad terecht heeft opgemerkt, artikel 8 van richtlijn 81/602 enkel een verplichting oplegde aan de Commissie, die het verslag moest laten opstellen en in haar voorstellen eventueel daarmee rekening diende te houden. De Raad was dus niet verplicht naar deze voorgeschiedenis te verwijzen. Deze grief moet dus worden verworpen.

36 Blijkens het voorgaande is de richtlijn genoegzaam met redenen omkleed. Het tweede middel moet derhalve worden verworpen.

Het beginsel van het gewettigd vertrouwen

37 Verzoeker acht het in strijd met het beginsel van het gewettigd vertrouwen, dat de bestreden richtlijn met meerderheid van stemmen is aangenomen, terwijl artikel 5 van richtlijn 81/602 (reeds genoemd) alsook artikel 14 van richtlijn 85/358 van de Raad van 16 juli 1985 tot aanvulling van richtlijn 81/602 (PB 1985, L 191, blz. 46) bepalen, dat de Raad met eenparigheid van stemmen een besluit neemt over de toediening van de vijf in de betrokken richtlijn bedoelde hormonen aan dieren. De Raad heeft zich dus ertoe verbonden om met eenparigheid van stemmen te beslissen.

38 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de regels betreffende de besluitvorming van de gemeenschapsinstellingen worden vastgesteld door het Verdrag en dat zij niet ter beschikking staan van de Lid-Staten of van de instellingen zelf.

39 Dit middel moet dus eveneens worden verworpen.

Schending van het Reglement van orde van de Raad

40 Verzoeker stelt, dat door de toepassing van de schriftelijke procedure voor de aanvaarding van de bestreden richtlijn, ofschoon twee Lid-Staten zich uitdrukkelijk daartegen hadden verzet, een wezenlijk vormvoorschrift is geschonden, omdat ingevolge artikel 6, lid 1, van het Reglement van orde van de Raad (PB 1979, L 268, blz. 1) de schriftelijke procedure slechts mogelijk is wanneer alle leden van de Raad daarmee instemmen.

41 Om uit te maken of dit middel gegrond is, moet een kort overzicht worden gegeven van de voornaamste stadia in de totstandkoming van de richtlijn.

42 In november 1985 legde de Commissie de Raad een wijziging van haar eerdere voorstel voor dat — evenals de richtlijn die werd vastgesteld en waartegen dit beroep is ingesteld — voorzag in een verbod op het gebruik van natuurlijke hormonen, behoudens voor therapeutische doeleinden, en in een absoluut verbod van synthetische hormonen. De Raad heeft dit ontwerp op 19 november 1985 besproken.

43 Een ander gewijzigd voorstel dat op 18 december 1985 was ingediend, is op 19 december daaropvolgend door de Raad uitsluitend op basis van de Franse tekst onderzocht. Tijdens die zitting heeft de Commissie haar laatste amendementen voorgesteld. Met de stemmen van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken tegen besloot de Raad de richtlijn vóór 31 december 1985 aan te nemen via de schriftelijke procedure.

44 Op 23 december 1985 zond de secretaris-generaal van de Raad een telexbericht aan de Britse minister van Landbouw, waarin hij het Verenigd Koninkrijk verzocht over de betrokken richtlijn vóór 30 december 1985, 16.00 uur, zijn stem uit te brengen volgens de schriftelijke procedure. In een brief van 31 december 1985 verklaarde het Verenigd Koninkrijk, dat het zowel tegen het gebruik van de schriftelijke procedure als tegen de richtlijn zelf was.

45 Dezelfde dag — 31 december 1985 — werd van de betrokken richtlijn, als zijnde aangenomen volgens de schriftelijke procedure, aan het Verenigd Koninkrijk kennis gegeven.

46 Artikel 6, lid 1, van het Reglement van orde van de Raad bepaalt:

„De besluiten van de Raad inzake een dringende aangelegenheid kunnen tot stand komen door middel van een schriftelijke stemming, wanneer alle leden van de Raad een dergelijke procedure voor die aangelegenheid aanvaarden."

47 Uit de bewoordingen van die bepaling blijkt duidelijk, dat alle leden van de Raad ermee moeten instemmen alvorens de schriftelijke procedure kan worden gevolgd. Dit vereiste van eenparigheid van stemmen staat los van de vraag of de betrokken handeling volgens het Verdrag met eenparigheid dan wel met meerderheid van stemmen moet worden aangenomen.

48 De Raad is derhalve verplicht het procedurevoorschrift na te leven dat hij zelf heeft neergelegd in artikel 6, lid 1, van zijn Reglement van orde. Hij kan niet daarvan afwijken, zelfs niet met een meerderheid die groter is dan die welke voor de vaststelling of de wijziging van het Reglement van orde wordt vereist, zonder dit Reglement — een handeling die is vastgesteld op basis van artikel 5 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie — formeel te wijzigen.

49 Hieruit volgt, dat in de onderhavige zaak de niet-naleving van artikel 6, lid 1, van het Reglement van orde van de Raad moet worden beschouwd als een schending van een wezenlijk vormvoorschrift in de zin van artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag, en dat bijgevolg het eraan ontleende middel gegrond is. Er zijn dan ook termen aanwezig om richtlijn 85/649 van de Raad van 31 december 1985 tot instelling van een verbod op het gebruik van bepaalde stoffen met hormonale werking in de veehouderij (PB 1985, L 382, blz. 228) nietig te verklaren. Op verzoekers overige middelen behoeft niet te worden ingegaan.

Kosten

50 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Ingevolge paragraaf 3, lid 1, van dit artikel kan het Hof evenwel, indien partijen op één of meer punten in het ongelijk worden gesteld, en voorts wegens bijzondere redenen, de proceskosten geheel of gedeeltelijk compenseren.

51 In de onderhavige zaak is verzoeker, hoewel hij gelijk heeft gekregen wat de schending van een wezenlijk procedurevoorschrift betreft, in het ongelijk gesteld op andere punten, waaronder dat betreffende het in deze zaak essentiële institutionele probleem van de keuze van de rechtsgrondslag van de bestreden richtlijn.

52 In die omstandigheden dient elk der partijen, de interveniënten daaronder begrepen, in de eigen kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verklaart nietig richtlijn 85/649 van de Raad van 31 december 1985 tot instelling van een verbod op het gebruik van bepaalde stoffen met hormonale werking in de veehouderij (PB 1985, L 382, blz. 228).

2) Verstaat dat elk der partijen, de interveniënten daaronder begrepen, de eigen kosten zal dragen.

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

Uitgesproken te Luxemburg ter openbare terechtzitting op 23 februari 1988.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

A. J. Mackenzie Stuart