RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 68/86 *

I — De feiten

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) is gebaseerd op het EEG-Verdrag en „inzonderheid op de artikelen 43 en 100". Het voorstel van de Commissie vermeldde uitsluitend artikel 43. Artikel 3 van de richtlijn verbiedt zonder uitzondering het in de handel brengen van bepaalde stoffen met hormonale werking met het oog op de toediening daarvan aan dieren van alle soorten. Artikel 2 van de richtlijn verplicht de Lid-Staten, de toediening van bepaalde stoffen aan landbouwdieren te verbieden, „onverminderd de artikelen 4 en 5". Volgens artikel 4 mogen de Lid-Staten de toediening van bepaalde stoffen toestaan voor therapeutische doeleinden.

Artikel 5 bepaalt:

„Zo spoedig mogelijk neemt de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen een besluit over de toediening voor mestdoeleinden aan landbouwdieren van oestradiol 17/ß, progesteron, testosteron, trenbolon en zeranol.

Tot dat besluit is vastgesteld blijven de nationale voorschriften alsmede de door de Lid-Staten getroffen regelingen betreffende deze stoffen gelden, op voorwaarde dat de algemene bepalingen van het Verdrag worden nageleefd en onverminderd de initiatieven die volgens een communautaire procedure zijn genomen met het oog op de onderlinge aanpassing ervan.

De Lid-Staten mogen tijdens genoemde overgangsperiode niet het gebruik van nieuwe stoffen toestaan."

Volgens artikel 7 worden de voorschriften inzake de controle op de toepassing van de richtlijn en de financiering van deze controle „door de Raad op voorstel van de Commissie vastgesteld met eenparigheid van stemmen".

Op 16 juli 1985 aanvaardde de Raad, onder verwijzing naar de artikelen 43 en 100 EEG-Verdrag, richtlijn 85/358 tot aanvulling van richtlijn 81/602 (PB 1981, L 191, blz. 46). Richtlijn 85/358 regelt de in artikel 7 van richtlijn 81/602 genoemde vraagstukken. De tweede alinea van artikel 14 van de richtlijn bepaalt, dat het met eenparigheid van stemmen te nemen besluit van de Raad, bedoeld in artikel 5 van richtlijn 81/602, vóór 31 december 1985 zal worden genomen.

Artikel 8 van richtlijn 81/602 bepaalt:

„Uiterlijk op 1 juli 1984 legt de Commissie aan de Raad een verslag voor over de opgedane ervaring en de wetenschappelijke ontwikkelingen, eventueel vergezeld van voorstellen waarin rekening wordt gehouden met deze ontwikkelingen."

Op grond van dit artikel heeft de Commissie een wetenschappelijke groep inzake anabole stoffen in de vetmesterij ingesteld, die tot taak had, te onderzoeken of het voor mestdoeleinden toedienen van de vijf in artikel 5 van richtlijn 81/602 genoemde stof-

* Procestaal: Engels.

fen aan dieren gevaar opleverde voor de gezondheid. In 1982 stelde de wetenschappelijke groep in haar rapport, dat de eerste drie genoemde stoffen (de „natuurlijke" hormonen) geen schadelijke effecten hadden op de gezondheid van de consument, indien zij onder de juiste voorwaarden werden gebruikt. Omtrent de twee overige stoffen (de „synthetische" hormonen) merkte de wetenschappelijke groep op, dat een aantal gegevens ontbraken en dat aanvullende informatie noodzakelijk was.

Op 13 juni 1984 diende de Commissie bij de Raad een voorstel voor een richtlijn in, gebaseerd op artikel 43 EEG-Verdrag, tot wijziging van richtlijn 81/602 (PB 1984, C 170, blz. 4). Steunend op het rapport van de wetenschappelijke groep, dat door tal van comités was bestudeerd, werd in artikel 1 van het voorstel een wijziging van artikel 5 van richtlijn 81/602 voorzien, in dier voege dat het gebruik van natuurlijke hormonen bij het mesten onder bepaalde voorwaarden zou worden toegestaan. Volgens het nieuwe artikel 5, lid 5, zou voor het eventuele toestaan van het gebruik van synthetische hormonen worden verwezen naar een later door de Raad op voorstel van de Commissie en met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vast te stellen besluit.

Op 13 december 1984 bracht het Economisch en Sociaal Comité over dit voorstel advies uit (PB 1985, C 44, blz. 14). Het ESC was van mening, dat het voorstel diende te worden verworpen en dat de bepalingen van richtlijn 81/602 onveranderd moesten worden gelaten totdat de wetenschappelijke gegevens nader zouden zijn onderzocht (punt 1), te meer daar de wetenschappelijke groep tegen het einde van het jaar een aanvullend rapport over de synthetische hormonen moest voorleggen (punt 3). Het advies zegt verder, dat in afwachting van een uniforme regeling voor de gehele Gemeenschap, communautaire maatregelen dienden te worden genomen om te bereiken dat onderscheid kon worden gemaakt tussen produkten waarbij wel en die waarbij geen gebruik van anabolica is gemaakt (punt 13).

Op 3 april 1985 diende de Commissie bij de Raad een wijziging van haar voorstel in (PB 1985, C 106, blz. 7); in wezen werd daarin een artikel toegevoegd, dat de identificatie van produkten waaraan wel en die waaraan geen anabolica zijn toegevoegd, diende te vergemakkelijken.

Op 11 oktober 1985 nam het Europees Parlement een resolutie over het voorstel van de Commissie aan (PB 1985, C 288, blz. 158). Het overwoog daarin, dat voor de bescherming van de consument uniforme normen moesten worden vastgesteld in de vorm van een verordening (punt 2). Het Parlement stemde in met het voorstel om het gebruik van synthetische hormonen te verbieden, aangezien de veiligheid ervan nog niet afdoende was bewezen (punt 6), maar stemde niet in met de voorstellen om de drie natuurlijke hormonen toe te laten, behalve voor therapeutische doeleinden (punt 7).

Na ontvangst van die resolutie annuleerde de Commissie een bijeenkomst van de wetenschappelijke groep die voor 30 oktober 1985 was gepland. Verzoeker leidt uit een brief van de voorzitter van de wetenschappelijke groep van 23 september 1985 aan de Commissie en uit het daarbij gevoegde ontwerp-rapport af, dat de bijeenkomst van 30 oktober 1985 waarschijnlijk een rapport zou hebben opgeleverd, waarin zou zijn vastgesteld, dat synthetische hormonen veilig zijn.

Op 31 oktober 1985 richtte de Britse minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, Jopling, een brief aan vicevoorzitter F. Andriessen van de Commissie, waarin hij zijn „verbazing" en „bezorgdheid" uitsprak over de annulering van de bijeenkomst van de wetenschappelijke groep en verklaarde te hopen, dat de Commissie van haar besluit zou terugkomen.

Zonder een nieuwe bijeenkomst van de wetenschappelijke groep te beleggen (in haar schriftelijk antwoord op een vraag van het Hof stelde de Commissie, dat een nieuwe bijeenkomst van die groep overbodig was, toen zij had besloten de voorstellen van het Parlement te volgen), diende de Commissie in november 1985 (volgens verzoeker de 19e, volgens de Raad de 8e) als „wijziging op het voorstel voor een richtlijn", „overeenkomstig artikel 149, tweede alinea, van het EEG-Verdrag" een voorstel in voor een verordening van de Raad betreffende het verbod van bepaalde stoffen met hormonale werking en van stoffen met thyreostatische werking (PB 1985, C 313, blz. 4). Hoewel het niet met zoveel woorden is gezegd, werd deze ontwerp-verordening geacht te zijn gebaseerd op artikel 43 EEG-Verdrag, met uitsluiting van artikel 100 waarin enkel van richtlijnen sprake is. Het ontwerp voorzag in een verbod van natuurlijke hormonen, behalve voor therapeutische doeleinden, en in een absoluut verbod van synthetische hormonen. De Raad besprak dit ontwerp tijdens zijn zitting van 19 november 1985. Het Parlement en het ESC zijn over dat ontwerp niet specifiek geraadpleegd.

Op 18 december 1985 diende de Commissie „krachtens artikel 149, tweede alinea, van het EEG-Verdrag" bij de Raad een gewijzigd voorstel in voor een richtlijn tot instelling van een verbod op het gebruik van bepaalde stoffen met hormonale werking in de veeteelt (PB 1985, C 351, blz. 13). Dit voorstel, dat uitsluitend op artikel 43 van het Verdrag is gebaseerd, legt een algeheel verbod op het gebruik van hormonen (artikel 2), maar voorziet in zijn artikel 3 in een bijzondere procedure voor de vaststelling van een lijst van hormonen die voor therapeutische doeleinden kunnen worden gebruikt. Synthetische hormonen zouden op deze lijst slechts kunnen worden opgenomen na een door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie verleende machtiging.

Op 19 december 1985 is de leden van de Raad verzocht, het voorstel van de Commissie te onderzoeken, doch uitsluitend op basis van de Franse tekst. Op die zitting stelde de Commissie haar laatste amendementen voor (doc. COM(85) 832 final). De Raad besloot, met de stemmen van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken tegen, de richtlijn volgens de schriftelijke procedure aan te nemen vóór 31 december 1985.

Deze procedure is geregeld in artikel 6, lid 1, van het Reglement van orde van de Raad (PB 1979, L 268, blz. 1):

„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."

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, te 16.00 uur, zijn stem uit te brengen volgens de schriftelijke procedure. In een brief aan de secretaris-generaal van de Raad van 31 december 1985 wees de permanente vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk namens de minister van Landbouw erop, dat het Verenigd Koninkrijk tegen zowel het gebruik van de schriftelijke procedure als tegen de richtlijn zelf was. Als voornaamste redenen voerde hij daarbij aan: de onvolledige rechtsgrondslag, de onverenigbaarheid met de richtlijnen 81/602 en 85/358 en het ontbreken van een wetenschappelijk bewijs dat het verbod van de betrokken hormonen rechtvaardigde.

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

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) is gebaseerd op het EEG-Verdrag „inzonderheid op artikel 43" en verwijst, zonder nadere precisering, naar „het voorstel van de Commissie". Artikel 2 voorziet in een verbod van natuurlijke hormonen, behoudens voor therapeutische doeleinden, en in een absoluut verbod van synthetische hormonen.

II — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

Het beroep van het Verenigd Koninkrijk is op 10 maart 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Bij beschikkingen van 3 oktober 1986 heeft het Hof de Commissie toegestaan ter ondersteuning van de conclusies van de Raad, en het Koninkrijk Denemarken ter ondersteuning van de conclusies van verzoeker te interveniëren.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen is verzocht een aantal vragen schriftelijk te beantwoorden, en de Raad is verzocht bepaalde documenten ter beschikking van het Hof te stellen. Hieraan is tijdig gevolg gegeven.

Verzoeker concludeert dat het den Hove behage:

— nietig te verklaren de richtlijn van de Raad van 31 december 1985 tot instelling van een verbod op het gebruik van bepaalde stoffen met hormonale werking in de veehouderij; en

— de Raad te verwijzen in de kosten van het geding.

Het *Koninkrijk Denemarken*, interveniënt, ondersteunt de conclusies van verzoeker.

De *Raad* en de *Commissie*, als interveniënte, concluderen dat het den Hove behage het beroep te verwerpen en verzoeker te verwijzen in de kosten van het geding.

III — Middelen en argumenten van partijen

Tot staving van zijn beroep voert *verzoeker* verschillende middelen aan: gebrekkige rechtsgrondslag, gebrekkige motivering, procedurele onregelmatigheden en het ontbreken van een rechtvaardiging voor de inhoud van de richtlijn.

1. *De rechtsgrondslag*

Volgens *verzoeker* had richtlijn 85/649 niet alleen artikel 43 (gemeenschappelijk landbouwbeleid), doch ook artikel 100 EEG-Verdrag (aanpassing van de wetgevingen) als grondslag moeten hebben, en was bijgevolg de in artikel 100 voorziene eenparigheid van stemmen vereist, terwijl voor artikel 43 een gekwalificeerde meerderheid volstond.

De richtlijn heeft inderdaad doeleinden op agrarisch gebied, maar is vooral gericht op het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten met het oog op de bescherming van de belangen en de gezondheid van de consument. Dit doel blijkt zowel uit de richtlijn zelf (eerste overweging) als uit de eerdere wettelijke regelingen betreffende hetzelfde onderwerp en uit de voorstukken. De eerste overweging van de considerans

van richtlijn 81/602, gebaseerd op de artikelen 43 en 100 van het Verdrag, betreft de gevaren voor de gezondheid van de consument, en artikel 5 voorziet een later, met eenparigheid van stemmen te nemen besluit voor bepaalde hormonen (eerste alinea) en een onderlinge aanpassing van de wetgevingen (tweede alinea), wat de werkingssfeer van artikel 43 overstijgt. In richtlijn 85/358, die eveneens op basis van die twee artikelen met eenparigheid van stemmen is aangenomen en die in artikel 14 eenparigheid van stemmen voor het later te nemen besluit vereist, komt het aspect van de aanpassing van de wetgevingen eveneens duidelijk tot uiting.

Ter zake van de voorstukken van richtlijn 85/649 verwijst verzoeker naar het voorstel van de Commissie van 13 juni 1984 (waarvan de considerans veelvuldig spreekt van de bescherming van de menselijke gezondheid en van de aanpassing van de wetgevingen), het advies van het ESC en de resolutie van het Parlement, die beide eveneens de nadruk leggen op de aspecten van de bescherming van de menselijke gezondheid en van de belangen van de consumenten.

Welnu, deze aangelegenheden vallen niet onder artikel 43 van het Verdrag, doch onder artikel 100 (zie het arrest van het Hof van 18 maart 1980, zaak 91/79, Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 1099).

Volgens verzoeker zijn twee verschillende doeleinden (doeleinden op agrarisch gebied enerzijds en aanpassing van de wetgevingen inzake de menselijke gezondheid en bescherming van de consumenten anderzijds) essentieel voor de richtlijn, die daarom op de artikelen 43 en 100 zou moeten zijn gebaseerd. Deze bewering vindt steun in de praktijk van de Raad om beide artikelen te gebruiken als grondslag voor richtlijnen op landbouwgebied die ook een aanpassing van de wetgevingen impliceren. Verzoeker geeft een aantal voorbeelden uit de jaren 1964 tot 1982.

De situatie verschilt van die in zaak 138/78 (Stölting, Jurispr. 1979, blz. 713). Indien op de grondslag van een artikel van het Verdrag een maatregel wordt aangenomen die maar een marginaal effect heeft op een beleid dat door een ander artikel wordt beheerst, dan is het niet nodig eveneens naar dit laatste artikel te verwijzen.

Verzoeker verwerpt ook, dat het juist zou zijn te proberen vast te stellen, welk artikel het „hoofddoel" van een maatregel dekt en die maatregel op dat artikel alleen te baseren. Dit is geen bruikbaar criterium, aangezien het niet altijd mogelijk is een onderscheid te maken tussen primaire en subsidiaire doelstellingen; het is zelfs gevaarlijk omdat zo de bijzondere procedures die zijn neergelegd in het artikel dat het subsidiaire doel betreft, gemakkelijk kunnen worden omzeild.

De *Raad* geeft toe, dat de richtlijn zowel een maatregel op het vlak van het landbouwbeleid als een maatregel betreffende de aanpassing van de wetgevingen is, maar hij acht artikel 43 van het Verdrag als enige rechtsgrondslag toereikend. Volgens het beginsel van de „lex specialis" is artikel 100 enkel van toepassing bij gebreke van een specifieke bepaling waarop een richtlijn kan worden aangenomen. Artikel 43 is evenwel een dergelijke bepaling, nu dit geen actiemiddel uitsluit en op grond daarvan alle maatregelen kunnen worden vastgesteld, die nodig zijn om het gemeenschappelijk landbouwbeleid te verwezenlijken. Artikel 100 is daarentegen een algemene restbepaling.

Wanneer het Verdrag de Raad de bevoegdheid geeft om op een bepaalde manier te handelen om een gemeenschappelijk beleid tot stand te brengen, dan is hij verplicht zo te handelen. Dit volgt uit artikel 4, lid 1, EEG-Verdrag.

Daarom moet, volgens de Raad, wanneer een handeling is aanvaard om een doel op landbouwgebied te verwezenlijken, of wanneer dat doel het primaire doel is, deze han-

deling verplicht en uitsluitend worden gebaseerd op artikel 43, zelfs indien de voor de verwezenlijking van het doel gekozen middelen het karakter van een aanpassing van de wetgevingen hebben. Richtlijn 85/649 is een aanpassingsmaatregel van in wezen economische aard, genomen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hij verschilt van een aanpassingsmaatregel die moet worden vastgesteld wegens het effect dat nationale wettelijke bepalingen op een gemeenschappelijk beleid hebben.

Zoals blijkt uit de titel, de considerans en de inhoud van de betrokken richtlijn, streeft zij de in artikel 39 van het Verdrag genoemde doeleinden na, met name de rationele ontwikkeling van de landbouwproduktie (sub a), de stabilisering van de markten (sub c), het waarborgen van de kwaliteit van de produkten, de aanpassing van het aanbod aan de vraag, en de veiligstelling van de voorziening (sub d), wat meer in het bijzonder betekent, dat de produkten gezond moeten zijn. De bescherming van de belangen en de gezondheid van de consument is veeleer een corollarium van de primaire doeleinden.

De volksgezondheid als zodanig is trouwens geen doel van artikel 100 noch van artikel 43, en het betreft evenmin een uitsluitend aan de Lid-Staten voorbehouden bevoegdheid. Het arrest in zaak 91/79, Commissie/Italië, waarnaar verzoeker verwijst, is ter zake niet relevant. De vraag of de Gemeenschap op dit vlak bevoegd is, moet veeleer geval per geval worden onderzocht. Zoals blijkt uit het arrest van het Hof van 4 juli 1974 (zaak 9/74, Casagrande, Jurispr. 1974, blz. 773), is een aan de Gemeenschap overgedragen bevoegdheid niet beperkt, wanneer zij doorwerkt op een gebied dat als zodanig niet behoort tot de communautaire bevoegdheden.

Het probleem van de vaststelling van het primaire doel van een maatregel dient te worden opgelost door de discretionaire bevoegdheid die de Raad volgens het Hof (arrest van 21 februari 1979, zaak 138/78, Stölting, Jurispr. 1979, blz. 713) bezit, wanneer hij krachtens de artikelen 40 en 43 van het Verdrag optreedt. Verder volgt uit het arrest van 30 september 1982 (zaak 108/81, Amylum, Jurispr. 1982, blz. 3107), dat de Raad alle nodige maatregelen mag nemen om de in artikel 39 omschreven doeleinden te bereiken.

De Raad erkent, dat de praktijk is ontstaan om richtlijnen als de bestreden richtlijn zowel op artikel 43 als op artikel 100 te baseren. Deze praktijk is het resultaat van een in 1964 bereikt politiek compromis opdat bepaalde richtlijnen zonder verder tijdverlies konden worden aangenomen. Deze oplossing liep niet vooruit op toekomstige besluiten. De delegaties behielden hun volledige vrijheid met betrekking tot de rechtsgrondslag van nog vast te stellen richtlijnen. Deze praktijk is niet systematisch gevolgd en er zijn voorbeelden van richtlijnen met soortgelijke doeleinden, die uitsluitend op artikel 43 zijn gebaseerd. Daarbij komt, dat een loutere praktijk niet in de plaats kon komen van de normaal toepasselijke rechtsregel. Niets staat eraan in de weg, dat een dergelijke praktijk wordt gewijzigd. Elke richtlijn moet worden onderzocht in het licht van de omtandigheden van de zaak.

Verzoeker betoogt in zijn repliek, dat indien de Raad gelijk zou hebben, dat de richtlijnen die uitsluitend of hoofdzakelijk doeleinden op agrarisch gebied nastreven, „verplicht en uitsluitend" op artikel 43 moeten worden gebaseerd, alle richtlijnen van dit type die op de artikelen 43 en 100 zijn gebaseerd, onregelmatig zouden zijn. Het Hof heeft zich herhaaldelijk over dergelijke richtlijnen moeten uitspreken, doch daarbij nooit van enige twijfel omtrent hun geldigheid doen blijken (zie bij voorbeeld het arrest van 25 januari 1977, zaak 46/76, Bauhuis, Jurispr. 1977, blz. 5).

Verzoeker heeft ook twijfels bij de opmerkingen van de Raad betreffende zijn discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de op grond van de artikelen 40 en 43 vastge-

stelde maatregelen, en betwist de relevantie van de arresten die de Raad aanvoert. In zijn redenering suggereert hij in feite, dat hij de rechtsgrondslag van een maatregel naar eigen goeddunken kan bepalen. Zulks verdraagt zich niet met artikel 4 van het Verdrag.

Met betrekking tot het argument van de Raad, dat de bescherming van de belangen en van de gezondheid van de consument maar een corollarium is van de primaire doeleinden, stelt verzoeker, dat de Raad geen rekening heeft gehouden met de gegevens waaruit het tegendeel blijkt, met name de opmerking van het ESC in zijn advies inzake het voorstel van de Commissie, dat dit voorstel „vooral de bescherming van de volksgezondheid en de consumentenbelangen op het oog (lijkt) te hebben".

De *Raad* antwoordt, dat hij wel met dit advies heeft rekening gehouden, maar dat de beoordeling van de inhoud ervan tot de politieke beoordelingsbevoegdheid van de Raad behoort, zulks gelet op de louter consultatieve taak van het ESC.

De *Deense regering* verklaart, dat zij zich tegen de toepassing van de schriftelijke procedure en de aanvaarding van de richtlijn heeft verzet omdat zij, evenals verzoeker, meende dat de rechtsgrondslag ervan onjuist was. Zij voert aan, dat het waarborgen van een bepaalde kwaliteit van landbouwprodukten niet een in artikel 39 van het Verdrag uitdrukkelijk opgesomd doel van het landbouwbeleid is en dat het dus niet valt onder het landbouwbeleid sensu stricto.

De regels die van toepassing zijn op de landbouwprodukten, zijn niet alleen te vinden in het hoofdstuk over het landbouwbeleid, maar ook in de bepalingen betreffende de instelling van een gemeenschappelijke markt (artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag). Het was dus logisch dat de Raad naast artikel 43 ook artikel 100 zou gebruiken als rechtsgrondslag voor richtlijnen die het vrije verkeer van landbouwprodukten ten doel hebben, met inachtneming van de bescherming van de menselijke gezondheid. De Deense regering noemt verschillende richtlijnen op dit vlak, die zowel op artikel 43 als op artikel 100 zijn gebaseerd. Richtlijn 85/649 behoort tot dezelfde categorie. Zij dient uniforme produktievoorwaarden te creëren, de handel tussen de Lid-Staten te vergemakkelijken en distorsies in de mededingingsvoorwaarden te voorkomen, zulks met inachtneming van de bescherming van de menselijke gezondheid. Deze doeleinden worden niet gedekt door artikel 43.

De *Commissie* is van mening dat de richtlijn, hoewel zij onder meer de bescherming van de consumenten en de volksgezondheid beoogt, het kader van artikel 39 van het Verdrag niet te buiten gaat. Zoals het Hof overwoog in zijn arrest van 2 juni 1976 (gevoegde zaken 56-60/74, Kampffmeyer, Jurispr. 1976, blz. 711), moeten de in artikel 39 opgesomde doelstellingen op een harmonieuze wijze worden toegepast. Het doen toenemen van de produktiviteit (artikel 39, lid 1, sub a) zonder de stabilisering van de markten in het gedrang te brengen (sub c) betekent in een periode van landbouwoverschotten niet een verhoging van de produktie, maar een verbetering ervan. De stabilisering van de markten vereist een optimale, geen maximale produktiviteit. Derhalve moet worden voorkomen dat iets wordt geproduceerd waarvoor geen vraag bestaat. Indien de belangen van de consumenten niet in aanmerking zouden worden genomen, zou de stabilisering van de markten niet worden bereikt. De goede kwaliteit van de produkten is trouwens ook een aspect van de veiligstelling van de voorziening (doel sub d). Hieruit volgt, dat de bescherming van de consument en van de volksgezondheid, op zichzelf weliswaar geen gemeenschapsdoeleinden, bij het nastreven van de doeleinden van artikel 39 in aanmerking moeten worden genomen.

In zijn arrest van 20 april 1978 (gevoegde zaken 80 en 81/77, Commissionnaires Réu-

nis, Jurispr. 1978, blz. 927, r. o. 35 en 36), overwoog het Hof trouwens dat naast de doeleinden van artikel 39, de algemene doelstellingen van artikel 2 van het Verdrag op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van toepassing zijn. Welnu, een „harmonische ontwikkeling van de economische activiteit" is niet mogelijk zonder de belangen van de consument te respecteren, en evenmin kan de „toenemende verbetering van de levensstandaard" de volksgezondheid miskennen.

Anders dan verzoeker betoogt, stelt het arrest van 18 maart 1980 (zaak 91/97, Commissie/Italië, Jurispr. 1980, blz. 1099) niet dat de gezondheid als zodanig een doelstelling is van artikel 100. Hoewel ook dat artikel kan worden gebruikt om het vrije goederenverkeer te verzekeren, is het niet de enige geschikte bepaling. In dit verband verwijst de Commissie naar het arrest van het Hof van 29 november 1978 (zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347, r. o. 55):

„dat... de verdragbepalingen betreffende de afschaffing van tarief- en handelsbelemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer... als een integrerend onderdeel van de gemeenschappelijke ordening der markten zijn te beschouwen."

Evenzo is de naleving van de mededingingsregels niet louter een doelstelling van het landbouwbeleid, waarvan zij een integrerend onderdeel is. Krachtens artikel 42 kan de Raad de regels betreffende de mededinging van toepassing verklaren op de landbouw en artikel 40, lid 2, sub a, ziet in „gemeenschappelijke regels inzake mededinging" een van de mogelijke vormen van een gemeenschappelijke ordening van de markten.

Volgens de Commissie zou het in strijd zijn met de zeer ruime werkingssfeer van artikel 43 om richtlijn 85/649 op een andere rechtsgrondslag te baseren. Zij geeft verschillende voorbeelden van andere richtlijnen en verordeningen op landbouwgebied die uitsluitend op artikel 43 zijn gebaseerd, hoewel zij ook andere dan de uitdrukkelijk in artikel 39 genoemde doeleinden nastreven. Een zo ruime uitlegging van artikel 43 maakt artikel 100 niet zinledig; dit blijft van toepassing voor alle maatregelen die landbouwprodukten betreffen die onder bijlage II bij het EEG-Verdrag vallen, doch geen doeleinden van het landbouwbeleid nastreven.

2. *Motivering*

Verzoeker wijst op tal van motiveringsgebreken.

De richtlijn wekt de indruk, dat zij is aangenomen om bepaalde doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te bereiken, maar de titel noch de overwegingen of de aanhef geven aan wat het werkelijke doel van de richtlijn is, te weten het bevorderen van het nader tot elkaar brengen van de nationale wettelijke bepalingen in het belang van de consumenten, inzonderheid door de bescherming van hun gezondheid. Daarbij komt, dat richtlijn 85/649 nergens verwijst naar richtlijn 81/602, noch het voorstel van de Commissie identificeert. Deze omissis moeten verhelen dat de bestreden richtlijn een aanvulling is op richtlijn 81/602 en, evenals deze, doeleinden van zowel artikel 100 als van artikel 43 EEG-Verdrag dient te verwezenlijken.

Verder blijkt uit richtlijn 85/649 niet, dat zij is aangenomen na overlegging van het wetenschappelijke rapport, bedoeld in artikel 8 van richtlijn 81/602, en wordt daarin niet verklaard, waarom met de conclusies van dit rapport geen rekening is gehouden. Bepalingen die klaarblijkelijk niet geschikt zijn om het ermee beoogde doel te verwezenlijken, kunnen onwettig zijn (zie het ar-

rest van 21 februari 1979, zaak 138/78, Stölting, Jurispr. 1979, blz. 713). De Raad had daarom het rapport moeten onderzoeken, ten einde vast te stellen of de voorgestelde wettelijke regeling klaarblijkelijk niet geschikt was voor de ermee beoogde doeleinden en had daarvan melding moeten maken in de preambule van de betrokken richtlijn. Anders kan het Hof geen adequaat rechterlijk toezicht uitoefenen (zie het arrest van 15 maart 1967, gevoegde zaken 8-11/66, Jurispr. 1967, blz. 91). De verplichting om met het rapport rekening te houden volgt ook uit het feit dat de Raad en de Commissie moeten samenwerken ter verwezenlijking van de doeleinden van het Verdrag in het kader van artikel 152 van het Verdrag, dan wel in dat van artikel 8 van richtlijn 81/602.

De *Raad* is van mening dat richtlijn 85/649 genoegzaam met redenen is omkleed, gelet op de rechtspraak van het Hof over artikel 190 EEG-Verdrag, met name de arresten van 12 juli 1979 (zaak 166/78, Italië/ Raad, Jurispr. 1979, blz. 2575) en 30 september 1982 (zaak 110/81, Roquette Frères, Jurispr. 1982, blz. 3159).

Met betrekking tot het zogenoemde ontbreken van een verwijzing naar de bescherming van de consumenten, inzonderheid hun gezondheid, wijst de Raad op de eerste overweging van de considerans van de richtlijn, die luidt:

„dat... de consequenties ervan voor de menselijke gezondheid blijkens die wetgevingen verschillend worden beoordeeld..."

De eerdere wettelijke regeling wordt genoemd in de vijfde overweging, die verwijst naar richtlijn 72/462 van de Raad van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB 1972, L 302, blz. 28) en naar richtlijn 85/358.

De Raad erkent, dat hij is afgeweken van een bestaande praktijk door niet specifiek naar het voorstel van de Commissie te verwijzen. Dit was evenwel ondoenlijk en onmogelijk, omdat het een hele reeks voorstellen betrof die zowel bepalingen van de oorspronkelijke voorstellen voor richtlijn 81/602 bevatten, als nieuwe voorstellen en amenderingen daarvan. Daarbij komt, dat het ontbreken van een specifieke verwijzing naar richtlijn 81/602 het zelfstandige karakter van de betrokken richtlijn versterkt.

Aangaande het wetenschappelijke rapport stelt de Raad om te beginnen, dat artikel 8 van richtlijn 81/602 niet de Raad, maar uitsluitend de Commissie een verplichting oplegt. Artikel 152 EEG-Verdrag is evenmin relevant. Indien de Raad op grond van dat artikel de Commissie om een studie verzoekt, heeft zulk een verzoek als zodanig geen bindende werking; de Commissie alleen is verantwoordelijk om te bepalen welke handeling zij gepast acht. In elk geval moeten het in artikel 8 van richtlijn 81/602 bedoelde rapport en de in artikel 152 EEG-Verdrag vermelde studies slechts worden gezien als een element, voorafgaande aan de uitwerking van een voorstel door de Commissie, die daarbij over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt. De aandacht die de Raad aan het wetenschappelijke rapport besteedt, behoort tot zijn discretionaire bevoegdheid en valt onder zijn politieke beoordeling. In de considerans behoefde dan ook niet naar het rapport te worden verwezen.

Omtrent de vraag of de richtlijn klaarblijkelijk niet geschikt is voor de ermee beoogde doeleinden, acht de Raad het ongerijmd, dat een rapport waarmee hij geen rekening behoefde te houden, zou bepalen of de voorgestelde wettelijke regeling klaarblijkelijk niet geschikt was voor de ermee beoogde doeleinden. Verder heeft verzoeker niet aangetoond waarom de richtlijn nu juist moet worden geacht, klaarblijkelijk niet geschikt te zijn.

Het arrest in zaak 110/81, Roquette Frères, waarnaar de Raad verwijst, is volgens *verzoeker* niet relevant. Die zaak betreft de afdoendheid van de motivering, niet de vraag of de motivering juist is dan wel misleidend. De *Raad* aanvaardt dat onderscheid niet.

Op grond van het arrest van 29 februari 1984 (zaak 37/83, Rewe, Jurispr. 1984, blz. 1229), stelt de *Commissie* zich op het standpunt dat richtlijn 85/649 voldoende en juist is gemotiveerd. De overwegingen verwijzen niet alleen naar de landbouwdoeleinden, maar ook naar de menselijke gezondheid. De considerans zou onnodig gedetailleerd zijn geworden, indien niet alleen het wetenschappelijke rapport, maar ook de andere rapporten hadden moeten worden vermeld. Aangaande de precieze verwijzingen naar de voorstellen van de Commissie noemt zij andere gevallen waarin voorstellen die vaak geamendeerd en niet gepubliceerd waren, niet zijn geïdentificeerd in de door de Raad aangenomen handeling.

De Commissie voegt hieraan een algemene beschouwing toe, die zij afleidt uit de arresten van 15 september 1982 (zaak 106/81, Kind, Jurispr. 1982, blz. 2885) en 31 maart 1971 (zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263). De motiveringsvereisten zijn tegenover een Lid-Staat minder strikt dan tegenover een door een gemeenschapshandeling getroffen particulier. Dit geldt in het bijzonder, wanneer de Lid-Staat, zoals in de onderhavige zaak, actief heeft deelgenomen aan de besprekingen binnen de Raad en goed weet op welke gronden die handeling is aanvaard.

3. *Het vereiste van eenparigheid van stemmen op grond van bepalingen vervat in eerdere richtlijnen*

Afgezien van de vereiste eenparigheid van stemmen wanneer artikel 100 EEG-Verdrag als rechtsgrondslag wordt toegepast, leidt *verzoeker* een dergelijk vereiste ook af uit de artikelen 5 van richtlijn 81/602 en 14 van richtlijn 85/358, die een met eenparigheid van stemmen vastgesteld besluit van de Raad betreffende de toediening van de vijf in richtlijn 85/649 bedoelde hormonen voorzien. In beide eerdere richtlijnen heeft de Raad met eenparigheid van stemmen zich ertoe verbonden, een ander besluit met eenparigheid van stemmen te nemen. Verzoeker, die het estoppel-beginsel, dat volgens de Raad in casu niet van toepassing is, niet uitdrukkelijk aanvoert, stelt dat het in strijd met het beginsel van de goede trouw en met het vertrouwensbeginsel is om het latere besluit slechts met meerderheid van stemmen te nemen. Wanneer de Raad toezegt dat een handeling met eenparigheid van stemmen zal worden genomen, vertrouwen de regeringen op die verbintenis, met name door in hun onderhandelingen een consensus na te streven.

Een wetgevend lichaam (een parlementaire vergadering of de Raad) kan verplicht zijn een in eerdere teksten gedane toezegging dat een bijzondere procedure zal worden gevolgd, na te leven (zie de zaken Attorney-General for New South Wales v. Trethowan (1931) 44 C. L. R. 394 en Harris v. Donges (1952) 1 T. L. R. 1245).

De *Raad* begint met te stellen dat richtlijn 85/649 niet het in de artikelen 5, eerste alinea, van richtlijn 81/602 en 14 van richtlijn 85/358 bedoelde besluit is. Deze bepalingen betreffen de „toediening" van vijf met name genoemde stoffen, terwijl de betrokken richtlijn een aantal niet-genoemde stoffen verbiedt en een aantal bepalingen bevat betreffende de invoer van dieren en vlees uit derde landen. Richtlijn 85/649 bevat dus een aanpassingsmaatregel in de zin van artikel 5, tweede alinea, van richtlijn 81/602 en een aantal voorschriften betreffende ingevoerde produkten als bedoeld in artikel 6 van die richtlijn. Geen van die bepalingen vereist eenparigheid van stemmen.

De Raad erkent dat in wezen de problematiek van de toediening van de vijf in artikel 5, eerste alinea, van richtlijn 81/602 genoemde stoffen anders is geregeld dan in die bepaling was voorzien. Om politieke redenen en in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid mocht de Raad evenwel optreden op grond van de tweede in plaats van op grond van de eerste alinea van artikel 5 van richtlijn 81/602. Het staat nu aan de Commissie, wier voorstel noodzakelijk is voor een toekomstige actie van de Raad, uit deze situatie haar conclusies te trekken.

De Raad betwist dat verzoekers gewettigd vertrouwen zou zijn geschonden, zelfs indien richtlijn 85/649 het in artikel 5, eerste alinea, van richtlijn 81/602 bedoelde besluit zou zijn.

De theorie van het gewettigd vertrouwen kan moeilijk worden getransponeerd van het gebied van de individuele beschikkingen naar dat van de algemene bevoegdheden van een wetgevend lichaam. Een dergelijke toepassing is niet volledig uitgesloten (zie het arrest van 5 juni 1973, zaak 81/72, Commissie/Raad, Jurispr. 1973, blz. 575). Volgens het arrest van 29 maart 1979 evenwel (zaak 113/77, NTN Toyo Bearing Company Ltd en anderen, Jurispr. 1979, blz. 1185) is het de Raad enkel verboden van een algemene regel af te wijken bij de toepassing in bijzondere gevallen, maar belet niets hem deze regel te wijzigen. Zou het beginsel van het gewettigd vertrouwen worden uitgebreid tot de Lid-Staten die participeren aan de werkzaamheden van de Raad, dan zou de Raad nagenoeg geen nieuwe betere besluiten meer kunnen nemen en zou het gemeenschapsrecht niet meer kunnen evolueren.

De twee Britse arresten waarop verzoeker zich beroept, acht de Raad voor de onderhavige zaak niet relevant. In de zaak Attorney-General for New South Wales v. Trethowan waren de bevoegdheden van de wetgever beperkt ten gevolge van een wet van hogere rang. De zaak Harris v. Donges betrof de schending van rechten die enkel op een bijzondere wijze konden worden ingetrokken.

Zonder overigens verzoekers recht om een actie in te stellen in twijfel te trekken, betwijfelt de Raad ten slotte, of verzoeker is benadeeld doordat de richtlijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen is aangenomen. Het enige alternatief zou zijn geweest handhaving van de voordien bestaande situatie die schadelijk was voor de gemeenschappelijke markt in zijn geheel en voor elk van de Lid-Staten in het bijzonder, wegens de belemmeringen van de intracommunautaire handel en de concurrentiedistorsies. Een verzoeker heeft geen rechtmatig belang bij de nietigverklaring van een besluit wegens vormgebreken indien deze nietigverklaring, zoals in casu, enkel tot een ander besluit kan leiden, dat in wezen identiek is.

Verzoeker antwoordt daarop, dat artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag de Lid-Staten niet verplicht schade aan te tonen. De Lid-Staten als zodanig hebben er belang bij, dat de Raad de wet naleeft. De *Raad* betwist die stelling niet.

De *Commissie* steunt de Raad, met name in zijn uitlegging van artikel 5 van richtlijn 81/602. De bestreden richtlijn regelt meer dan de toediening van de vijf genoemde stoffen. Naast een verbod van die stoffen voorziet zij in procedures om andere stoffen op te nemen (artikel 3, sub c), maatregelen voor de controle op de produktie van hormonale stoffen (artikel 4) en bepalingen inzake de invoer van dieren en vlees uit derde landen (artikel 6). De Commissie stelt tevens, dat een bepaling als arti-

kel 5, eerste alinea, van richtlijn 81/602 niet alleen de Raad niet kan binden, maar ook in strijd is met de prerogatieven van de Commissie ex artikel 155 EEG-Verdrag, indien zij de keuze van andere procedures zou uitsluiten.

4. *Schending van het Reglement van orde van de Raad*

Volgens verzoeker is de toepassing van de schriftelijke procedure voor de vaststelling van richtlijn 85/649 duidelijk in strijd met artikel 6, lid 1, van het Reglement van orde van de Raad, omdat twee Lid-Staten bezwaren hadden aangevoerd tegen het gebruik van deze procedure. Dit is een schending van wezenlijke vormvoorschriften, omdat een zitting van de Raad ieder Lid al de voordelen van rechtstreekse onderhandelingen biedt, die van bijzonder belang zijn wanneer eenparigheid van stemmen is vereist. Naast de schending van artikel 6 zelf wordt het gemeenschapsrecht ook nog geschonden, omdat niet wordt verklaard waarom van die regel is afgeweken.

De *Raad* betoogt, dat op grond van bijzondere omstandigheden de schriftelijke procedure mocht worden gevolgd, hoewel twee van zijn leden hadden tegengestemd. Omdat het voorstel van de Commissie pas de dag ervoor was ontvangen en de vertaaldienst van de Raad overbelast was ten gevolge van de voorbereiding van de nakende toetreding van Spanje en Portugal, kon de Raad tijdens zijn zitting van 19 december 1985 geen definitief akkoord bereiken. De oplossing die in dergelijke situaties normaliter wordt gevolgd — inschrijving van de aan te nemen tekst op de agenda van een latere zitting onder „deel A" overeenkomstig artikel 2, leden 6 en 7, van het Reglement van orde —, was in casu niet mogelijk, omdat de volgende, tevens de laatste zitting van 1985 de dag nadien moest plaatsvinden. Na het advies van zijn juridische dienst te hebben ingewonnen, nam de Raad zijn toevlucht tot de schriftelijke procedure, opdat de richtlijn toch nog formeel in alle talen vóór eind 1985 kon worden goedgekeurd. De Raad geeft toe dat de datum 31 december 1985, genoemd in artikel 14, tweede alinea, van richtlijn 85/358, louter indicatief was, en hij bevestigt zijn uitlegging van dezelfde bepaling, te weten dat richtlijn 85/649 niet het in dat artikel bedoelde besluit is.

Gelet op die situatie acht de Raad zijn uitlegging van artikel 6, lid 1, van het Reglement van orde juist. Het — door verzoeker benadrukte — doel van die bepaling, namelijk elk lid van de Raad in de gelegenheid te stellen om een gewone zitting te vragen voor rechtstreekse besprekingen, was bereikt. Verzoeker heeft ten volle de gelegenheid gehad om zijn standpunt gedetailleerd uiteen te zetten tijdens twee raadszittingen. Derhalve zou het verzoek om een extra bijeenkomst enkel tot een onnodige vertraging en, in juridische termen, waarschijnlijk tot een oneigenlijk gebruik van de procedure hebben geleid.

Volgens de Raad vindt zijn uitlegging van artikel 6 van het Reglement van orde, die voorrang geeft aan de „ratio legis" boven de bewoordingen van de bepaling, steun in verschillende arresten van het Hof. De Raad verwijst naar de arresten van 21 oktober 1970 (zaak 20/70, Lesage, Jurispr. 1970, blz. 861), 30 oktober 1975 (zaak 23/75, Rey Soda, Jurispr. 1975, blz. 1279), 16 maart 1978 (zaak 7/77, Von Wüllerstorff, Jurispr. 1978, blz. 769) en 29 maart 1984 (zaak 25/83, Buick, Jurispr. 1984, blz. 1773).

In zijn schriftelijk antwoord op een vraag van het Hof verklaarde de Raad, dat hij het in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid passend en noodzakelijk achtte, de richtlijn vóór eind 1985 te aanvaarden. De aanvaarding was dringend noodzakelijk wegens het bestaan van concurrentiedistorsies en handelsbelemmeringen.

Verzoeker antwoordt daarop, dat de bespreking in de Raad van 19 november 1985 een voorstel van de Commissie van dezelfde datum betrof, dat bovendien op een aantal belangrijke punten verschilde van de definitief aangenomen richtlijn. De Lid-Staten hadden niet de gelegenheid om het ontwerp van de Commissie of de bestreden richtlijn te onderzoeken. Dit gold ook voor de bespreking van 19 december van het ontwerp, dat de dag ervoor was uitgedeeld en niet eens uit het Frans was vertaald. Het Verenigd Koninkrijk heeft dus niet echt de gelegenheid gehad om zijn standpunt gedetailleerd te verdedigen, noch om zijn wetgevende en bestuurlijke instanties te consulteren.

Dat de gevolgde procedure niet adequaat was, blijkt ook uit het feit dat de in het Publikatieblad gepubliceerde tekst op drie punten verschilt van de tekst waarvan is kennis gegeven aan de Lid-Staten.

De arresten van het Hof, die de Raad aanhaalt ter rechtvaardiging van het feit dat hij van de bewoordingen van artikel 6 van het Reglement van orde is afgeweken om het ermee beoogde doel te bereiken, schragen dat standpunt niet. Op grond van deze arresten kan enkel worden gesteld dat in geval van dubbelzinnigheid een uitlegging die overeenkomt met het doel van de betrokken handeling, de voorkeur verdient boven een uitlegging die met de bewoordingen in overeenstemming is. Dit is verwant aan de regel, vervat in artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. In de onderhavige zaak is er van dubbelzinnigheid evenwel geen sprake.

In zijn dupliek verdedigt de *Raad*, hoewel hij ervan uitgaat dat het Verdrag van Wenen voor het gemeenschapsrecht niet relevant is, dat artikel 31 zijn argument staaft, dat een tekst moet worden uitgelegd „overeenkomstig de gewone betekenis van de termen... en in het licht van zijn voorwerp en doel".

Voorts betwist de Raad, dat verzoeker niet de gelegenheid zou hebben gehad om de voorstellen van de Commissie behoorlijk te onderzoeken. Het op 19 november 1985 besproken ontwerp was niet op die dag, maar op 12 november gedistribueerd. Tussen 19 november en 19 december 1985 hebben er verschillende bijeenkomsten op hoog niveau plaatsgevonden. De leden van de Raad waren volledig vertrouwd met de aan hen voorgelegde problemen. Het definitieve voorstel van de Commissie, dat op de zitting van 19 december 1985 is voorgelegd, gaf slechts de diepgaande discussies weer, die de maand ervoor hadden plaatsgevonden en die enkel het culminatiepunt waren van ten minste achttien maanden besprekingen binnen de Raad.

Daarbij komt, dat het algemeen politieke akkoord dat op 19 december 1985 is bereikt, ondanks het ontbreken van andere dan de Franse taalversies, een ander element was dat een beroep op de schriftelijke procedure rechtvaardigde.

Voor de verschillen tussen de gepubliceerde tekst en de tekst waarvan is kennis gegeven, verwijst de Raad naar artikel 191 EEG-Verdrag, dat bepaalt: „van de richtlijnen... wordt kennis gegeven aan hen tot wie zij zijn gericht; zij worden door deze kennisgeving van kracht" (tweede alinea). Bijgevolg is het enkel de tekst waarvan is kennis gegeven, die een wettelijke verplichting oplegt en die bij de uitlegging van de bedoeling van de wetgever kan worden ingeroepen.

De *Deense regering* is van mening, dat de Raad zijn Reglement van orde moet naleven. Artikel 6, lid 1, is duidelijk. De toepassing ervan kan nooit als een misbruik van procedure worden beschouwd, enkel omdat een gemeenschapsinstelling meent dat een Lid-Staat voldoende gelegenheid heeft gekregen om zijn standpunt kenbaar te maken. Een dergelijk waardeoordeel van de Raad is onaanvaardbaar. De schending van artikel 6, lid 1, van het Reglement van orde heeft tot gevolg, dat de door de Raad vastgestelde handeling niet van kracht kon worden.

5. *Niet-raadplegen van Parlement en Economisch en Sociaal Comité*

Verzoeker stelt verder dat wezenlijke vormvoorschriften zijn geschonden, omdat de Raad heeft nagelaten het Parlement te raadplegen over het in november 1985 door de Commissie ingediende ontwerp. In dat ontwerp stond geen enkel artikel meer dat door het Parlement was onderzocht. De inhoud ervan was op wezenlijke punten gewijzigd ten opzichte van de onderzochte tekst (het voorstel van juni 1984, gewijzigd in april 1985) en ten opzichte van de alternatieve tekst die het Parlement in oktober 1985 had voorgesteld. Aangezien de richtlijn ook op artikel 100 van het Verdrag moest zijn gebaseerd, had ook het ESC opnieuw moeten worden geraadpleegd.

De *Raad* meent dat het Parlement over een gewijzigd voorstel enkel opnieuw moet worden geraadpleegd, wanneer de wijzigingen het kader van het oorspronkelijke voorstel te buiten gaan en het initiële voorstel substantieel is gewijzigd. Hij steunt daarbij op de arresten van 15 juli 1970 (zaak 41/69, ACF Chemiefarma, Jurispr. 1970, blz. 661) en 4 februari 1982 (zaak 125/79, Battaglia, Jurispr. 1982, blz. 297). In de onderhavige zaak zijn de wijzigingen (slechts een wijziging in de methode van behandeling van hormonale stoffen) binnen het kader van het initiële voorstel gebleven. Een nieuwe raadpleging was ook onnodig, omdat de Commissie de door het Parlement voorgestelde wijzigingen inhoudelijk in haar nieuwe voorstel had verwerkt. Vervolgens zijn de meeste van deze wijzigingen door de Raad in de definitieve tekst overgenomen. Van de wijzigingen die verzoeker uitdrukkelijk noemt, legt de Raad omstandig uit, dat zij nodig waren geworden wegens een besluit dat inmiddels was genomen of dat zij een logisch gevolg waren van andere bepalingen of door het Parlement waren toegevoegd. In elk geval vormt geen ervan een substantiële wijziging van de richtlijn.

De Raad stelt verder, dat het feit dat de voorzitter van het Europees Parlement niet had gevraagd dat het Parlement opnieuw zou worden geraadpleegd, voor zijn standpunt pleit.

De *Commissie* merkt op, dat zij haar gewijzigde voorstel van november 1985 juist had opgesteld met inachtneming van de voornaamste conclusies die het Parlement in zijn resolutie van 11 oktober 1985 had aangenomen. Zij had precies gehandeld, zoals voorzien is in artikel 149, tweede alinea, van het Verdrag. Het zou met die bepaling in strijd zijn en het institutioneel evenwicht verstoren, wanneer het Parlement opnieuw zou worden geraadpleegd over wijzigingen die rekening houden met zijn suggesties. In de praktijk vindt zulk een nieuwe raadpleging nooit plaats, maar wordt het Parlement wel op de hoogte gebracht van de mate waarin de Commissie de door het Parlement voorgestelde wijzigingen heeft overgenomen.

6. *Rechtvaardiging van de inhoud van de richtlijn*

Aangaande de inhoud van de richtlijn, voert *verzoeker* grieven aan, gebaseerd op het evenredigheidsbeginsel, de onmogelijkheid om de richtlijn uit te voeren en het beginsel van de communautaire preferentie.

Volgens verzoeker heeft het Hof de bevoegdheid en de plicht om de juistheid van de inhoud van de considerans van een gemeenschapshandeling te toetsen om uit te maken of de aangehaalde gronden een wettige rechtvaardiging vormen (zie arrest van 1 juli 1965, gevoegde zaken 106 en 107/63, Toepfer, Jurispr. 1965, blz. 507, en de conclusie van advocaat-generaal Lagrange in zaak 13/63, Italië/Commissie, Jurispr. 1963, blz. 349, inz. 381).

Verzoeker stelt, dat de gronden in de considerans van de bestreden richtlijn, te weten de noodzaak concurrentiedistorsies en belemmeringen in het handelsverkeer te voorkomen, geen wettige rechtvaardiging kun-

nen vormen voor de in de richtlijn opgelegde verplichtingen. Zonder richtlijn 85/649 zouden de Lid-Staten, wegens de artikelen 7 en 30 van het Verdrag, de invoer van met hormonen behandelde dieren of vlees niet kunnen beletten, ongeacht hun eigen wetgeving. Uit het wetenschappelijke rapport en het ontwerp van het tweede rapport blijkt namelijk, dat het gebruik van de vijf hormonale stoffen in beginsel niet gevaarlijk is. Het valt dan ook zeer te betwijfelen of een Lid-Staat krachtens artikel 36 van het Verdrag de invoer van dieren of vlees zou hebben kunnen verbieden uit hoofde van bescherming van de gezondheid.

Daarbij komt, dat het verbod van de vijf hormonen niet in verhouding staat tot het beoogde doel. Indien het de bedoeling was te verzekeren dat niemand zou afzien van het eten van vlees uit wantrouwen voor de gevolgen van de vijf hormonen, had men dit doel met andere middelen kunnen bereiken, bij voorbeeld met de uitwerking van voorschriften inzake het merken of verpakken van vlees. Dienaangaande verwijst verzoeker naar het arrest van 8 februari 1983 (zaak 124/81, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1983, blz. 203).

Verder merkt verzoeker op, dat de bij richtlijn 85/649 opgelegde verplichtingen niet uitvoerbaar zijn. Aangezien alle vee natuurlijke hormonen heeft, kan vlees van dieren die met natuurlijke hormonen zijn behandeld, niet worden onderscheiden van vlees van niet-behandelde dieren.

Ten slotte beroept verzoeker zich op het beginsel van de communautaire preferentie (zie artikel 44, lid 2, EEG-Verdrag; arrest van 13 maart 1968, zaak 5/67, Beus, Jurispr. 1968, blz. 119; arrest van 24 juni 1970, zaak 73/69, Oehlmann, Jurispr. 1970, blz. 467) dat onder meer vereist, dat de situatie van de intracommunautaire handel juridisch niet ongunstiger mag zijn dan die van de handel met derde landen. Artikel 6 van de bestreden richtlijn erkent dit beginsel, waar het voorziet in controles om te verzekeren dat de invoer niet gunstiger wordt behandeld dan de communautaire produkten. Het verbod van het gebruik van hormonen verhoogt evenwel de produktiekosten in de Gemeenschap, terwijl de producenten in derde landen voor hun uitvoer naar de Gemeenschap weliswaar onder dit verbod vallen, doch zij hun commerciële voordeel van het gebruik van hormonen in de vleesproduktie voor andere markten in hun exportprijzen kunnen doorberekenen.

Met betrekking tot verzoekers argument, dat de aangevoerde gronden de vastgestelde maatregelen niet kunnen rechtvaardigen, verwijst de *Raad* naar de rechtspraak van het Hof betreffende het evenredigheidsbeginsel en de beoordelingsvrijheid van de Raad (arresten van 5 juli 1977, zaak 114/76, Bela-Mühle, Jurispr. 1977, blz. 1211; 20 februari 1979, zaak 122/78, Buitoni, Jurispr. 1979, blz. 677; 6 december 1984, zaak 59/83, Biovilac, Jurispr. 1984, blz. 4057) en naar de uitgebreide bevoegdheden waarover hij op landbouwgebied beschikt om de eenheid van de markt tot stand te brengen (arrest van 20 maart 1978, gevoegde zaken 80 en 81/77, Commissionnaires Réunis, Jurispr. 1978, blz. 927). In het licht van deze arresten stelt de Raad, dat de genomen maatregelen niet kennelijk ongeschikt, ondoeltreffend of overbodig zijn. Omtrent de conclusies die uit het wetenschappelijke rapport moeten worden getrokken, herhaalt de Raad, dat hij zijns inziens niet wettelijk verplicht is om met dit rapport rekening te houden.

Ter zake van de vraag of met hormonen behandeld vlees van niet-behandeld vlees kan worden onderscheiden, stelt de Raad dat de bewijslast op verzoeker rust. De Raad is er niet tegen gekant dat een onafhankelijke deskundige met een onderzoek wordt belast.

Het argument ontleend aan schending van het beginsel van communautaire preferentie is een hypothese zonder economische grondslag. Dit beginsel wordt beschermd door artikel 6 van de bestreden richtlijn.

De *Commissie* betoogt, dat zonder richtlijn 85/649 er inderdaad belemmeringen van de intracommunautaire handel zouden bestaan. Zoals alle regels die in een gedeeltelijke harmonisatie voorzien, laat artikel 5, tweede alinea, van richtlijn 81/602 de vraag open, in hoeverre de Lid-Staten de niet door de richtlijn gedekte punten kunnen regelen. De Commissie heeft immers een nietnakomingsprocedure ingesteld tegen een Lid-Staat die beperkingen had gesteld op de invoer van met hormonen behandeld vlees, en een andere Lid-Staat heeft zij een met redenen omkleed advies gezonden wegens schending van de in artikel 5, derde alinea, van richtlijn 81/602 vervatte standstill-clausule.

Wat de distorsies van de concurrentievoorwaarden betreft, is het duidelijk, dat wanneer stoffen die de produktie verhogen, in bepaalde Lid-Staten wel en in andere niet mogen worden gebruikt, deze voorwaarden worden verstoord.

Het is duidelijk dat voorschriften inzake het merken en verpakken van vlees niet zouden volstaan om de concurrentiedistorsies en belemmeringen van het handelsverkeer op te heffen. Bijgevolg zijn de genomen maatregelen hoegenaamd niet kennelijk ongeschikt om de gestelde doeleinden te bereiken.

Ter weerlegging van verzoekers argument dat de richtlijn onuitvoerbaar is, verwijst de Commissie naar richtlijn 85/358 en naar richtlijn 86/469 van de Raad van 16 september 1986 inzake onderzoek van dieren en vers vlees op de aanwezigheid van residuen (PB 1986, L 275, blz. 1). Deze richtlijnen voorzien gedetailleerde maatregelen voor de controle op hormonale stoffen van het stadium van produktie tot aan de toediening.

De Commissie is van mening, dat het beginsel van de communautaire preferentie niet wordt beïnvloed door indirecte subsidies als verzoeker heeft genoemd. Indien derde landen metterdaad dergelijke subsidies zouden invoeren, dan voorzien de regelingen inzake de gemeenschappelijke landbouwmarktorganisaties in doeltreffende tegenmaatregelen. In een wereld die steeds meer belang hecht aan de bescherming van de consument, moet het feit dat vlees zonder hormonen wordt geproduceerd, op lange termijn de uitvoer van de Gemeenschap ten goede komen.

G. C. Rodríguez Iglesias
rechter-rapporteur