SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO vom 14. Oktober 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Das Vereinigte Königreich stützt seine Klage auf Nichtigerklärung der Richtlinie 86/113/EWG des Rates vom 25. März 1986 zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung (ABl. L 95 vom 10. 4. 1986, S. 45) auf die *beiden folgenden Klagegründe*:

1) Die Richtlinie sei nur auf die Artikel 42 und 43 EWG-Vertrag und nicht auch auf Artikel 100 gestützt.

2) Die Fassung der Richtlinie, die ihm bekanntgegeben und im Amtsblatt veröffentlicht worden sei, weiche von derjenigen ab, die dem Rat zur Abstimmung vorgelegen habe und von diesem verabschiedet worden sei.

2. Die Tatsache, daß das Vereinigte Königreich seine Klage damit auf Fragen der Rechtsgrundlage, des Verfahrens und der Formvorschriften, nicht aber auf den Inhalt der Richtlinie stützt, hat den Rat dazu veranlaßt, das *Rechtsschutzinteresse* des Klägers in Zweifel zu ziehen, zumal das Vereinigte Königreich erklärt, sich darüber im klaren zu sein, daß der Rat im Falle der Nichtigerklärung der angefochtenen Richtlinie zur Erreichung der verfolgten Ziele eine neue Richtlinie mit weitgehend gleichem Inhalt erlassen werde (Punkt 10 der Klageschrift), deren Verabschiedung das Vereinigte Königreich grundsätzlich billige (Punkt 28 der Erwiderung).

3. Zu dieser Frage kann ich mich auf einen Hinweis auf das Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 (Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493) beschränken, in dem der Gerichtshof ausgeführt hat, daß

„im Hinblick auf das Rechtsschutzinteresse der Kommission ... lediglich festzustellen [ist], daß Artikel 173 EWG-Vertrag deutlich zwischen der Klagebefugnis der Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten einerseits und der Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen andererseits unterscheidet, da der Kommission und den Mitgliedstaaten in Absatz 1 dieses Artikels die Befugnis eingeräumt wird, die Rechtmäßigkeit von Verordnungen des Rates anzufechten, ohne daß die Ausübung dieses Rechts davon abhängt, daß ein Rechtsschutzinteresse dargetan wird" (Randnummer 3).

4. Was in jenem Fall für die gegen eine Ratsverordnung gerichtete Nichtigkeitsklage der Kommission galt, gilt auch für die vorliegende Klage eines Mitgliedstaats gegen eine Richtlinie des Rates, da Artikel 173 die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten auf die gleiche Stufe stellt und alle Handlungen des Rates und der Kommission mit Ausnahme der Empfehlungen und Stellungnahmen betrifft. Die Klage des Vereinigten Königreichs ist daher zulässig.

A — Die Rechtsgrundlage der Richtlinie 86/113/EWG

5. In dem genannten Urteil vom 26. März 1987 hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, daß die Meinungsverschiedenheit über die zutreffende Rechtsgrundlage dann, wenn sie Vertragsvorschriften betrifft, die unterschiedliche Regeln für die Willensbildung des Rates enthalten, keine bloß formale Bedeutung hat, weil sich die Wahl der

* Aus dem Französischen übersetzt.

Rechtsgrundlage auf die inhaltliche Ausgestaltung der angefochtenen Handlungen auswirken kann (Randnummer 12).

6. Dies ist hier der Fall, denn der Rat kann auf der Grundlage von Artikel 43 mit qualifizierter Mehrheit handeln, während Artikel 100 Einstimmigkeit verlangt.

7. Der Gerichtshof hatte zuvor festgestellt:

„Im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft kann die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nicht allein davon abhängen, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist, sondern muß sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen" (Randnummer 11).

8. Daher scheint es mir ratsam, bei der Prüfung des vorliegenden Streits der mehr oder weniger feststehenden Praxis, die meisten Richtlinien im Veterinär-, Nahrungsmittel- und Pflanzenschutzbereich auf die doppelte Rechtsgrundlage der Artikel 43 und 100 zu stützen, nicht zuviel Bedeutung beizumessen.

9. Zum einen hat die Kommission diese Praxis nie gebilligt und stützt ihre Vorschläge in diesen Bereichen weiter nur auf Artikel 43. Zum anderen hat eine Reihe von Mitgliedstaaten diese Praxis nur im Rahmen eines politischen Kompromisses akzeptiert, zu dem es im Agrarrat auf der Tagung vom Juni 1964 gekommen ist.

10. Aus dem vom Rat als Anlage II zu seiner Gegenerwiderung vorgelegten Dokument ergibt sich nämlich, daß seinerzeit,

„die belgische, französische, italienische, luxemburgische und niederländische Delegation in der Auffassung, daß diese Richtlinien [die Fragen des Gesundheitsschutzes und der Gesundheitspolizei auf dem Gebiet des innergemeinschaftlichen Handels mit Frischfleisch und Tieren der Gattungen Rind und Schwein betrafen] ausschließlich auf Artikel 43 gestützt werden müssen, ... die gewählte Lösung allein in dem Bestreben akzeptiert [haben], wegen der Bedeutung, die diese Texte für die Herstellung des einheitlichen Marktes in diesen Bereichen das baldestmögliche Inkrafttreten dieser Richtlinien zu ermöglichen ...",

und daß

„alle Delegationen ... sich völlige Freiheit hinsichtlich der Rechtsgrundlage von Richtlinien vorbehalten [haben], die ... später auf diesen oder ähnlichen Gebieten möglicherweise erlassen werden".

11. Das Vorstehende gilt auch für die wenigen Richtlinien, die sich unmittelbarer auf den Tierschutz beziehen und die auf Seite 7 der Klagebeantwortung und Seite 19 der Gegenerwiderung des Rates erwähnt werden.

12. Was den *Beschluß* 78/923/EWG des Rates vom 19. Juni 1978 zum Abschluß des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (ABl. L 323 vom 17. 11. 1978, S. 12) angeht, so scheint mir dessen Präjudizwirkung noch zweifelhafter zu sein. Merkwürdigerweise ist festzustellen, daß auch er auf Artikel 100 gestützt ist, obwohl der Rat auf dieser Grundlage nur Richtlinien erlassen kann. (Es sieht ein wenig so aus, als habe der Rat der in der vorliegenden Rechtssache angefochtenen Handlung die Form einer Verordnung gegeben, obwohl er sie auf die Artikel 43 und 100 gestützt hat.)

13. Welche objektiven Gesichtspunkte hätten nun aber im vorliegenden Fall die Gemeinschaftsorgane bei der Wahl der Rechtsgrundlage der beanstandeten Richtlinie leiten müssen?

14. Zunächst setzt die Richtlinie, wie ihr Titel und ihr Artikel 1 besagen, Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung fest. Diese Anforderungen betreffen zum einen die Größe der für die Batteriehaltung verwendeten Käfige (Artikel 3) und zum anderen die Bedingungen für diese Haltung selbst (Artikel 4), wie sie im Anhang dieser Richtlinie erläutert sind.

15. Dieser Anhang enthält insbesondere Bestimmungen über die Beschaffenheit des für die Konstruktion der Käfige verwendeten Materials, die Art und Größe der Käfigöffnungen, die Isolation, Ventilation, Beleuchtung und Wartung der Anlagen, die Fütterung und Ruhe der Tiere sowie deren Behandlung und Überwachung. Nahezu alle dieser Bestimmungen sind darauf gerichtet, Verletzungen und unnötiges Leiden der Tiere zu verhindern und ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden zu erhalten.

16. Zudem besteht kein Zweifel, daß der Rat, sozusagen *auf der politischen Ebene*, tatsächlich das Ziel verfolgte, die Lage der Legehennen zu verbessern.

17. Dieses Bestreben geht deutlich aus der Entschließung des Rates vom 22. Juli 1980 über den Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung (ABl. C 196 vom 2. 8. 1980, S. 1) hervor, der den politischen Anstoß für das Handeln der Gemeinschaft gab, der schließlich zur Verabschiedung der beanstandeten Richtlinie führte. Der Rat war in dieser Entschließung übereingekommen, daß

„das Halten von Legehennen in Käfigbatterien den *zum* Schutz dieser Tiere erlassenen Mindestnormen und -kriterien entsprechen muß".

18. *Auf der rechtlichen Ebene* kam der Rat jedoch nicht umhin, festzustellen — wie er dies am 19. Juni 1978 bei der Genehmigung des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen getan hat —, daß „der Tierschutz ... als solcher nicht zu den Zielen der Gemeinschaft" gehört.

19. Wie ließen sich also im Rahmen des EWG-Vertrags Maßnahmen zugunsten der Legehennen treffen?

20. Die Antwort auf diese Frage ist bereits in diesem Beschluß enthalten, stellte der Rat doch dort fest, daß

„zwischen den derzeit geltenden *einzelstaatlichen Rechtsvorschriften* zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen ... *Unterschiede* [bestehen], die *ungleiche Wettbewerbsbedingungen* zur Folge haben und sich dadurch unmittelbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken können", und daß „das Übereinkommen auch Bereiche [betrifft], die unter die Gemeinsame Agrarpolitik fallen".

21. Durch diesen Text wird auch erläutert, warum die Mitgliedstaaten im Einvernehmen im Rahmen der Gemeinschaft und nicht im Rahmen des Europarats oder getrennt handeln wollten.

22. Die Begründungserwägung zur Unterschiedlichkeit der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen findet sich in voller Länge auch in der genannten Entschließung des Rates vom 22. Juli 1980. Sie ist auch in etwas stärker ausgearbeiteter Form in dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung und in dem Dokument 11489/85, Agrileg 252, des Generalsekretariats vom 18. Dezember 1985 enthalten, auf dessen Grundlage der Rat auf seiner Tagung vom 25. und 26. März 1986 abgestimmt hat [1]. In diesem Dokument,

1 — Da die Präambel der Richtlinie in ihrer bekanntgegebenen Fassung vom Vereinigten Königreich beanstandet wird, stütze ich meine Ausführungen ausschließlich auf die Präambel des Textes, den der Ausschuß der Ständigen Vertreter dem Rat vorgelegt hat.

wie auch in dem Vorschlag der Kommission, heißt es ferner:

„Es ist ... notwendig, prioritäre Parameter festzulegen und gemeinsame Mindestanforderungen für alle intensiven Haltungssysteme aufzustellen, um ein *befriedigendes Funktionieren des Marktes insbesondere hinsichtlich der Ziele des Artikels 39* des Vertrags unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Erfordernisse des Tierschutzes zu ermöglichen ..."

23. Im Urteil vom 1. April 1982 in den Rechtssachen 141 bis 143/81 (Holdijk, Slg. 1982, 1299) hat der Gerichtshof deutlich gemacht, daß die Probleme des Tierschutzes im allgemeineren Zusammenhang der Errichtung und des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes, insbesondere des Agrarmarktes, zu beurteilen sind.

24. Für die vorliegende Rechtssache ergibt sich aus den von mir angeführten Texten, daß der Rat seine Zuständigkeit für den Erlaß der Richtlinie über die Legehennen auf die Unterschiedlichkeit der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und auf deren nachteilige Wirkung für das Funktionieren des gemeinsamen Agrarmarkts gestützt hat.

25. Das Vereinigte Königreich leitet daraus ab, daß die Richtlinie sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 hätte gestützt werden müssen, denn „das Erfordernis, auf den Artikel Bezug zu nehmen, der zum Erlaß einer bindenden Gemeinschaftsmaßnahme ermächtigt, gilt insbesondere dann, wenn die Maßnahme zwei oder mehr *Gemeinschaftspolitiken* betrifft, für die der Vertrag unterschiedliche Verfahren vorsieht" (Punkt 15 der Klageschrift).

26. Gegen dieses Vorbringen läßt sich nichts einwenden, doch können sich meines Erachtens im Rahmen des vorliegenden Verfahrens daraus nur dann Folgen ergeben, wenn der Vertrag den Gemeinschaftsorganen die Aufgabe übertragen wollte, eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Schutzes und des Wohlbefindens von Tieren zu schaffen und wenn Artikel 100 die Vorschrift ist, die die Zuständigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich bestimmt.

27. Nun haben wir aber gesehen, daß der Tierschutz als solcher nicht zu den Zielen der Gemeinschaft gehört. Artikel 100 gibt dem Rat den Auftrag, einstimmig auf Vorschlag der Kommission „Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken", zu erlassen.

28. Artikel 100 kommt also in Betracht, weil er die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ermöglicht, und nicht deshalb, weil er den Tierschutz ermöglichte.

29. Es läßt sich jedoch nicht sagen, daß es eine „Gemeinschaftspolitik der Angleichung der Rechtsvorschriften" mit Artikel 100 als Rechtsgrundlage in demselben Sinne gibt, wie es eine „gemeinsame Agrarpolitik" mit Artikel 43 als Rechtsgrundlage gibt. Artikel 100 ist nämlich nicht die einzige Vertragsvorschrift, nach der die Gemeinschaftsorgane die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften harmonisieren können. Die Angleichung der Rechtsvorschriften ist ein Instrument, das der Vertrag in den Dienst der verschiedenen gemeinsamen Politiken stellt.

30. Insoweit genügt insbesondere der Hinweis auf die Artikel 27 (Zollwesen), 54 (Niederlassungsfreiheit), 56 (Bestimmungen über eine Sonderregelung für Ausländer aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit), 57 (gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Zugang zu

selbständigen Tätigkeiten) und 66 (Dienstleistungsfreiheit). Nur Artikel 99, der die Harmonisierung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, der Verbrauchsabgaben und der sonstigen indirekten Steuern betrifft, sieht vor, daß er „unbeschadet der Artikel 100 und 101" gilt. Folglich sind alle anderen genannten Artikel lex specialis im Verhältnis zu den Artikeln 100 und 101 und gelten daher vorrangig.

31. Die in Artikel 99 enthaltene Verweisung auf Artikel 101 veranlaßt mich im übrigen zu der Frage, ob Artikel 100 wirklich die Bestimmung ist, die im vorliegenden Fall mit Artikel 43 konkurrieren soll, oder ob dies nicht eher Artikel 101 ist. Artikel 101 sieht insbesondere vor, daß der Rat nach dem Ende der ersten Stufe der Übergangszeit die erforderlichen Richtlinien mit qualifizierter Mehrheit erläßt, wenn die vorhandenen Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt verfälschen und dadurch eine Verzerrung hervorrufen, die zu beseitigen ist.

32. Wie dem auch sei, der Rat hat zutreffend hervorgehoben, daß Artikel 100 (und meiner Ansicht nach auch Artikel 101) nach dem Grundsatz „lex specialis derogat legi generali" nur gilt, wenn eine spezifische Bestimmung fehlt, die die Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften insbesondere im Wege von Richtlinien erlaubt. Ich weise darauf hin, daß sich der Gerichtshof diesen Grundsatz bereits im Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache 43/75 (Defrenne/Sabena, Slg. 1976, 455) zu eigen gemacht hat, wo es heißt:

„Da Artikel 119 nicht ausdrücklich auf die Rolle hinweist, welche die Gemeinschaft etwa bei der Durchführung der Sozialpolitik zu spielen hat, muß auf das allgemeine System des Vertrages und auf die Mittel abgestellt werden, die er in den Artikeln 100, 155 und unter Umständen 235 bereithält" (Randnummer 63 der Entscheidungsgründe).

33. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Überlegungen läßt sich das Problem, dem sich der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache gegenübersieht, wie folgt definieren: Ist Artikel 43 im Verhältnis zu den Artikeln 100 und 101 ebenfalls lex specialis, die den Organen die Zuständigkeit für den Erlaß von Maßnahmen zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der in der Richtlinie enthaltenen Art überträgt? Wenn Artikel 43 insoweit eine angemessene und ausreichende Rechtsgrundlage darstellt, ist ein Rückgriff auf Artikel 100 oder Artikel 101 nicht erforderlich.

34. Was aber stellen wir bei Artikel 43 fest?

35. a) Dieser Artikel enthält nicht den Ausdruck „Harmonisierung der Rechtsvorschriften", er überträgt aber meines Erachtens den Organen noch weitergehende Befugnisse als die Artikel 100 und 101, denn in seinem Absatz 3 heißt es:

„Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit die einzelstaatlichen Marktordnungen nach Maßgabe des Absatzes 2 durch die in Artikel 40 Absatz 2 vorgesehene gemeinsame Organisation ersetzen,

a) ...

b) wenn die gemeinsame Organisation für den Handelsverkehr innerhalb der Gemeinschaft *Bedingungen sicherstellt, die denen eines Binnenmarkts entsprechen.*"

36. Eine gemeinsame Marktorganisation müßte also grundsätzlich mit ihrer Einfüh-

rung Bedingungen schaffen, die denen eines Binnenmarkts entsprechen. Ist dies nicht der Fall, so sind die Organe jedenfalls befugt und sogar verpflichtet, jederzeit einzugreifen, um die gemeinsame Marktorganisation zu vervollständigen oder um zu verhindern, daß die Maßnahmen, die in einigen Mitgliedstaaten (hier in Dänemark und im Vereinigten Königreich) gelten oder möglicherweise erlassen werden, die Einheit des Marktes in dem einen oder anderen Punkt beeinträchtigen.

37. Zu diesem Zweck kann der Rat sowohl das Instrument der Richtlinie als auch das der Verordnung benutzen (Artikel 43 Absatz 2 a. E.).

38. b) Ohne befürchten zu müssen, sich zu täuschen, kann man sagen, daß die Durchführung der „gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte" in den Augen der Urheber des Vertrags zu einer Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften selbst in den Fällen führen sollte, in denen sie nicht die Form einer „europäischen Marktordnung" (Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe c) annahm. In Wahrheit gibt es keine umfassendere Harmonisierung als eine gemeinsame Politik, die auf in allen Mitgliedstaaten geltende gemeinsame Regeln gestützt ist.

39. Der Gerichtshof selbst hat im Urteil vom 21. Februar 1979 in der Rechtssache 138/78 (Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Slg. 1979, 713) festgestellt:

„Artikel 43 EWG-Vertrag ist im Lichte der Artikel 39 und 40 EWG-Vertrag auszulegen; Artikel 39 zählt die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik auf, und Artikel 40 regelt die Verwirklichung dieser Politik, wobei er namentlich bestimmt, daß zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen wird, die *alle* zur Durchführung des Artikels 39 *erforderlichen Maßnahmen* einschließen kann" (Randnummer 4 der Entscheidungsgründe).

40. In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, daß die Verordnung, mit der auf der Grundlage von Artikel 43 die Mitverantwortungsabgabe im Milchsektor eingeführt worden war, rechtmäßig ist. Im Urteil vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 5/73 (Balkan/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Slg. 1973, 1108) hat er in gleicher Weise anerkannt, daß die Währungsausgleichsbeträge normalerweise im Rahmen der dem Rat durch die Artikel 40 und 43 eingeräumten Zuständigkeiten hätten eingeführt werden müssen.

41. Es sei auch darauf hingewiesen, daß sich die gemeinsame Marktorganisation gemäß Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe a auf gemeinsame Wettbewerbsregeln beschränken kann.

42. Bestimmungen wie die in der Richtlinie enthaltenen hätten somit unmittelbar auf der Grundlage von Artikel 43 erlassen werden können, und zwar auch außerhalb einer so komplexen Marktorganisation wie der gewählten.

43. c) Es läßt sich kaum bestreiten, daß die hier in Rede stehende Richtlinie Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag verfolgt, insbesondere das Ziel, der landwirtschaftlichen Bevölkerung (durch die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen) eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Mit der Kommission läßt sich auch sagen, daß die Stabilisierung der Märkte ein Optimum, nicht aber ein Maximum an Produktivität erfordert.

44. d) Die Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Eier selbst [2], die auf die Artikel 42 und 43 gestützt ist, sieht in Artikel 2 Absatz 1 für die von der Marktorganisation erfaßten Erzeugnisse den Erlaß von „Maßnahmen zur Förderung ei-

2 — Verordnung Nr. 2771/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 282 vom 1. 11. 1975, S. 49).

ner besseren Organisation ihrer Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung" vor.

45. Artikel 2 Absatz 2 sieht den Erlaß von Vermarktungsnormen für Eier vor; dies geschah mit der Verordnung Nr. 2772/75 [3], die später mehrfach geändert wurde [4]. Nach einer Durchführungsverordnung der Kommission [5] sind auf Eierpackungen folgende Angaben zulässig: Eier aus Freilandhaltung, Eier aus intensiver Auslaufhaltung, Eier aus Bodenhaltung und Eier aus Volierenhaltung. Im Anhang der Verordnung werden die Anforderungen sehr genau definiert, denen die Legehennenhaltungen, in denen Eier einer dieser vier Kategorien erzeugt werden, entsprechen müssen. So beträgt etwa die jeweilige Norm für die Bestandsdichte 1 Huhn pro 10 m², 1 Huhn pro 2,5 m², 7 Hühner pro m² und für die letzte Kategorie 25 Hühner pro m² unter der Voraussetzung, daß jedes Huhn dabei 15 cm Platz auf einer Sitzstange hat.

46. Die Kommission hätte parallel dazu mit dieser Verordnung eine Angabe „Eier aus Käfighaltung" einführen und die Anforderungen an diese Haltungsart definieren können. Sie hat dies nicht getan, weil es „aufgrund der geltenden Handelsbräuche ... nicht notwendig sein [dürfte], Angaben betreffend die Käfighaltung von Legehennen festzulegen" (vierte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1943/85). Eine solche Angabe hätte wohl auch kaum zu einer besseren Vermarktung dieser Eier beigetragen.

47. Jedenfalls hätte die Kommission auf der Grundlage der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Eier und damit nur auf der Grundlage der Artikel 42 und 43 Vermarktungsnormen erlassen können, die letztlich auf eine Regelung der Produktionsbedingungen hinausgelaufen wären.

48. In ihren Erklärungen weist die Kommission im übrigen zutreffend darauf hin, daß die Marktorganisationen für Obst und Gemüse, für Fische und für Wein gemeinsame Normen auf dem Gebiet der Aufmachung und der Qualität enthalten.

49. Vergessen wir auch nicht, daß die Kommission im Fischereibereich die zulässige Gesamtmenge der Fänge und die Bedingungen für diese Fänge begrenzt hat (Eigenschaften der Fische, verwendete Techniken, Maschengröße der Netze). Im Milchsektor führt die Begrenzung der zur Intervention zugelassenen Mengen ebenfalls zu einer Regelung der Produktionsbedingungen.

50. e) Im Einklang mit dem Grundsatz, daß eine gemeinsame Marktorganisation alle zur Erreichung der Ziele des Artikels 39 erforderlichen Maßnahmen enthalten kann, bilden die Artikel 42 und 43 traditionell selbst dann die alleinige Rechtsgrundlage der gemeinsamen Marktorganisationen, wenn diese auch Bestimmungen enthalten, die normalerweise unter andere Artikel des Vertrags fallen.

51. Das gilt zunächst für den freien Warenverkehr, denn nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind

„die Bestimmungen des Vertrages über die Beseitigung von Zoll- und ähnlichen Behinderungen des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs ... als Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation anzusehen" [6].

3 — Verordnung Nr. 2772/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 282 vom 1. 11. 1975, S. 56).

4 — Siehe Verordnung Nr. 1831/84 des Rates vom 19. Juni 1984 (ABl. L 172 vom 30. 6. 1984, S. 2) und Verordnung Nr. 3341/84 des Rates vom 28. November 1984 (ABl. L 312 vom 30. 11. 1984, S. 7).

5 — Verordnung Nr. 1943/85 des Rates vom 12. Juli 1985 zur Änderung der Verordnung Nr. 95/69 hinsichtlich bestimmter Vermarktungsnormen für Eier (ABl. L 181 vom 13. 7. 1985, S. 34).

6 — Siehe Urteil vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Slg. 1978, 2373, insbesondere Randnr. 55.

52. Es gilt auch für die Handelsbeziehungen mit Drittländern. So enthält die Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Eier auch Bestimmungen, die „zugleich den in den Artikeln 39 und 110 des Vertrages vorgesehenen Zielen in geeigneter Weise Rechnung tragen" [7], ohne daß die Verordnung deswegen auch auf Artikel 113 EWG-Vertrag gestützt wäre.

53. Was diesen Artikel 113 angeht, hat der Gerichtshof im übrigen in dem genannten Urteil vom 26. März 1987 bezüglich des Systems allgemeiner Zollpräferenzen darauf hingewiesen, daß „der Zusammenhang mit den Problemen der Entwicklung nicht [bewirkt], daß ein Rechtsakt nicht in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, so wie er im Vertrag definiert ist, fällt" (Randnummer 20).

54. So halte ich auch die Auffassung für gerechtfertigt, daß die im vorliegenden Fall beanstandete Richtlinie nicht deshalb aus dem Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik herausfällt, weil sie im Wege der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auch Ziele des Tierschutzes verfolgt.

55. f) Schließlich darf nicht vergessen werden, daß sich die Gemeinsame Agrarpolitik nicht auf die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte beschränkt, von der in Artikel 40 EWG-Vertrag die Rede ist. Vielmehr sind die Gemeinschaftsorgane gerade auf der Grundlage von Artikel 43 Absatz 2 ermächtigt (wenn nicht verpflichtet), die notwendigen Maßnahmen zur „Gestaltung und Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik [zu erlassen], welche unter anderem die Ablösung der einzelstaatlichen Marktordnungen durch eine der in Artikel 40 Absatz 2 vorgesehenen gemeinsamen Organisationsformen sowie die Durchführung der in diesem Artikel bezeichneten Maßnahmen vorsehen".

56. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß Artikel 43 dann, wenn es für im Anhang II des Vertrags genannte Erzeugnisse darum geht, zur Verwirklichung der in Artikel 39 definierten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik beizutragen, und erst recht dann, wenn die einzelstaatlichen Marktordnungen durch eine der in Artikel 40 Absatz 2 vorgesehenen gemeinsamen Organisationsformen abgelöst worden ist, die geeignete und ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlaß gemeinsamer Normen auf dem Gebiet des Tierschutzes durch den Rat darstellt, durch den Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden sollen und das normale und befriedigende Funktionieren der betreffenden gemeinsamen Marktorganisation ermöglicht werden soll.

57. Der auf Artikel 100 EWG-Vertrag gestützte Klagegrund des Vereinigten Königreichs greift daher nicht durch.

B — Die Verfahrensverstöße

58. Die Tatsache, daß die Richtlinie in der Fassung, die den Mitgliedstaaten am 15. April 1986 bekanntgegeben und im Amtsblatt veröffentlicht wurde, in bestimmten Punkten ihrer Präambel von der Fassung abweicht, die dem Rat am 25. März 1986 als Dokument Nr. 11489/85 Agrileg 252 des Rates vom 18. Dezember 1985 zur Beschlußfassung vorlag, ist als solche unstreitig.

59. Der Kläger sieht in diesen Änderungen Verfahrensverstöße, deretwegen die Richtlinie für nichtig zu erklären sei. Für den Rat handelt es sich nur um redaktionelle Änderungen von geringer Bedeutung, die dazu dienten, die wirklichen Absichten des Richtliniengebers deutlicher und genauer zum Ausdruck zu bringen. Derartige Änderun-

7 — Siehe dreizehnte Begründungserwägung der in Fußnote 2 genannten Verordnung.

gen rein formaler Art, die den eigentlichen Inhalt des Rechtsakts nicht berührten, seien zulässig.

Was ist davon zu halten?

60. Zunächst ist festzustellen, daß wir vor einer paradoxen Situation stehen: Sagt uns doch hier der Rat in seiner Eigenschaft als Gesetzgebungsorgan der Gemeinschaft, daß er kein Problem darin sieht, daß sein Verwaltungspersonal einen seiner Rechtsakte nachträglich geändert hat. Gewiß bin ich wie der Rat der Auffassung, daß den Änderungen der Begründungserwägungen tatsächlich das Verdienst zukommt, die rechtlichen Gesichtspunkte, auf die sich der Rat für die Rechtsetzung in diesem Bereich gestützt hat, deutlicher herauszustellen.

61. Gleichwohl halte ich es nicht für hinnehmbar, daß der Text eines Rechtsakts des Rates nachträglich vom Generalsekretariat geändert wird, ist das Sekretariat doch nur ein Verwaltungsorgan. Seine Rechtsgrundlage bildet Artikel 17 der Geschäftsordnung [8], in dem es heißt:

„Der Rat wird von einem Generalsekretariat unterstützt, das einem Generalsekretär untersteht."

62. Auch wenn der Präsident des Rates nach Artikel 15 der Geschäftsordnung den Generalsekretär beauftragen kann, die Notifizierungen der Richtlinien, Entscheidungen und Empfehlungen vorzunehmen, kann dies eine Befugnis des Generalsekretärs oder seiner Mitarbeiter zur Änderung eines Textes nach seiner Verabschiedung durch den Rat nicht einschließen. Insbesondere überträgt keine Bestimmung der Geschäftsordnung dem Generalsekretariat die Aufgabe, in eigener Verantwortung die Fertigstellung der Texte im Lichte der Erörterungen im Rat zu besorgen.

63. Nach Artikel 8 Absatz 2 der Verfahrensordnung kann „jedes Ratsmitglied ... gegen die Beratung Einspruch erheben, wenn der Wortlaut etwaiger Änderungsvorschläge nicht in denjenigen dieser Sprachen abgefaßt ist, die von ihm bezeichnet werden". Diese Bestimmung zeigt, daß Änderungen der Sitzungsdokumente zumindest in einer der Amtssprachen schriftlich zur Verfügung stehen müssen, bevor der Rat seine Haltung festlegt. Gewiß betreffen die Erörterungen im Rat nur selten die Redaktion der Begründungserwägungen der Rechtsakte, die er verabschiedet. Wenn die Begründungserwägungen aber Änderungen angepaßt werden müssen, die der verfügende Teil während der Tagung oder aus anderen Gründen erfahren hat, so ist der Text meines Erachtens immer dem Rat selbst zur endgültigen Verabschiedung erneut vorzulegen, soweit dieser nicht ausdrücklich etwas anderes beschließt. Andernfalls könnte ein solcher Rechtsakt nicht als vom Rat „erlassen" im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag angesehen werden.

64. Nicht zufällig hat es sich der Rat zur Gewohnheit gemacht, am Ende seiner Tagungen den Ausschuß der Ständigen Vertreter oder den Sonderausschuß Landwirtschaft mit der endgültigen Fertigstellung der Texte zu betrauen, soweit sich dies als erforderlich erweist. Auch wenn diese Aufgabe in der Sache vom Sekretariat wahrgenommen wird, geschieht dies doch auf Ersuchen des Ausschusses der Ständigen Vertreter oder des Sonderausschusses Landwirtschaft und unter der Kontrolle und der Verantwortung eines dieser Ausschüsse. Sie sind es, die prüfen, ob das Ergebnis der Arbeiten den Beschlüssen des Rates entspricht.

65. Der Ausschuß der Ständigen Vertreter als in den Verträgen [9] vorgesehene Einrich-

8 — Geschäftsordnung, vom Rat am 24. Juli 1979 aufgrund des Artikels 5 des Vertrages vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften erlassen (79/868/EGKS, EWG, Euratom), ABl. L 268 vom 25. 10. 1979, S. 1.

9 — Artikel 4 des Vertrages vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (ABl. Nr. 152 vom 13. 7. 1967, S. 2).

tung (was beim Sonderausschuß Landwirtschaft nicht der Fall ist) entscheidet schließlich, ob die Endfassung des Rechtsakts Gegenstand einer Genehmigung durch den Rat im schriftlichen Verfahren oder durch Aufnahme in Teil A der Tagesordnung im Verfahren ohne Aussprache sein soll (siehe Artikel 2 Absatz 6 der Geschäftsordnung).

66. Sogar die Überprüfung der Übereinstimmung der verschiedenen Sprachfassungen der vom Rat verabschiedeten Texte erfolgt in einem Verfahren, das es den Mitgliedstaaten erlaubt, darüber zu wachen, daß die Tragweite eines Beschlusses des Rates nicht verändert wird, und sei es auch nur in einer einzigen Sprachfassung. Die Sitzungen der Gruppe der „Juristen-Übersetzer" (die Beamte des Sekretariats sind) werden den Mitgliedstaaten nämlich fernschriftlich angekündigt und diese werden eingeladen, sich auf Wunsch dort vertreten zu lassen.

67. Mit der Einführung dieser Verfahren wollte der Rat somit offensichtlich gewährleisten, daß die veröffentlichten oder bekanntgegebenen Rechtsakte uneingeschränkt mit den gefaßten Beschlüssen übereinstimmen.

68. Es sei auch an Artikel 149 erinnert, in dem es heißt:

„Wird der Rat kraft dieses Vertrages auf Vorschlag der Kommission tätig, so kann er Änderungen dieses Vorschlags nur einstimmig beschließen."

69. Ein Beschluß kann also nur dann mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden, wenn der Rat lediglich dem Vorschlag der Kommission folgt.

70. Da jedoch fast alle Vorschläge der Kommission vom Rat geändert werden, ist eine Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit nur möglich, wenn die Kommission zuvor ihren Vorschlag so ändert, daß er dem Text entspricht, den der Rat verabschieden will. Diese Änderung des Kommissionsvorschlags geschieht meist durch eine mündliche Erklärung des Kommissionsmitglieds, das an den Erörterungen teilnimmt und das hierzu natürlich vom Kollegium ermächtigt sein muß. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung bestätigt, daß dies auch hier der Fall war.

71. Dieser ganze empfindliche Mechanismus würde natürlich gestört, wenn Änderungen, die in ihrer Bedeutung über bloß formale Änderungen hinausgehen, am Text eines Rechtsakts vorgenommen würden, nachdem der Rat seinen Beschluß gefaßt hat.

72. Das gilt auch dann, wenn die Änderungen nur die Präambel eines Rechtsakts betreffen. Der Begründung der Handlungen der Organe, die in Artikel 190 ausdrücklich vorgeschrieben wird, kommt nämlich im Gemeinschaftsrecht außerordentlich große Bedeutung zu. Wie der Gerichtshof in zahlreichen Fällen hervorgehoben hat,

„müssen die Handlungen der Gemeinschaft ... eine Darstellung der tatsächlichen und rechtlichen Umstände enthalten, auf die sich das Organ gestützt hat, so daß dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie den Beteiligten die Unterrichtung darüber ermöglicht wird, in welcher Weise die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben" [10].

73. Im vorliegenden Fall ist festzustellen, daß das zuständige Organ, der Rat, die Richtlinie über die Legehennen unter den Bedingungen verabschiedet hat, die in den Begründungserwägungen im Dokument 11489/85 Agrileg 252 des Sekretariats des Rates vom 18. Dezember 1985 dargelegt sind.

10 — Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 5.

74. Die Mehrheit der Ratsmitglieder war offensichtlich der Auffassung, daß der Text der Bestimmungen dieser Richtlinie *und die in den Begründungserwägungen dargelegten Gründe* die Verabschiedung des Rechtsakts mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage von Artikel 43 EWG-Vertrag allein rechtfertigte.

75. Weder auf der Tagung noch im schriftlichen Verfahren, noch in dem Verfahren „Teil A" hat der Rat den Text der Richtlinie in der Fassung genehmigt, die von dem am 25. März 1986 amtierenden Ratspräsidenten unterzeichnet, den Mitgliedstaaten bekanntgegeben und im Amtsblatt L 95 vom 10. April 1986, S. 45, veröffentlicht worden ist. Der Rat hat somit eine Richtlinie dieses Inhalts nicht „erlassen" im Sinne von Artikel 189. Er hat jedoch sehr wohl eine Richtlinie mit dem Inhalt des Dokuments 11489/85 „erlassen", da über diesen Text abgestimmt worden ist. Zwischen einem erlassenen und einem unterzeichneten Text läßt sich nämlich unterscheiden, heißt es doch in Artikel 9 der Geschäftsordnung:

„Der Wortlaut der vom Rat erlassenen Rechtsakte wird von dem zum Zeitpunkt ihrer Annahme amtierenden Präsidenten und vom Generalsekretär unterzeichnet."

76. Gewiß ist nur die Präambel der Richtlinie nicht in dieser Form vom Rat genehmigt worden. Meiner Ansicht nach läßt sie sich jedoch nicht vom übrigen Inhalt des Rechtsakts trennen. Für nichtig zu erklären ist die gesamte „Richtlinie" vom 25. März 1986.

77. Da hingegen eine Richtlinie mit dem Inhalt des Dokuments 11489/85 vom Rat rechtsgültig im Sinne von Artikel 189 Absatz 1 „erlassen" worden ist, genügt es, wenn sie der Ratspräsident, der zum Zeitpunkt ihrer Annahme amtierte, nach Erlaß des Urteils des Gerichtshofes unterzeichnet und den Mitgliedstaaten notifiziert. Einer neuen Beschlußfassung durch den Rat bedarf es nicht.

78. Sollte der Gerichtshof jedoch im Rahmen der vorliegenden Rechtssache den Streit über Artikel 100 nicht entscheiden, so wird diese Frage unweigerlich sofort wieder im Rat auftauchen und im Falle einer neuen Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer zweiten Klage führen, die dann ausschließlich diese Frage beträfe.

Ergebnis

79. Aus den dargelegten Gründen schlage ich vor, der Klage des Vereinigten Königreichs nach dem zweiten Klagegrund stattzugeben und die Richtlinie 86/113/EWG des Rates vom 25. März 1986 zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung für nichtig zu erklären.

80. Bei der Kostenentscheidung ist zu berücksichtigen, daß der Kläger zwar obsiegt hat, gleichwohl aber mit dem wichtigsten Klagegrund unterlegen ist. Ich schlage daher vor, gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes die Parteien ihre eigenen Kosten tragen zu lassen und dem Kläger darüber hinaus die Auslagen der Kommission aufzuerlegen, deren Streithilfe sich nur auf diesen Klagegrund bezog.