FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 14. oktober 1987 *

Høje Domstol.

1. I denne sag har Det Forenede Kongerige nedlagt påstand om annullation af Rådets direktiv 86/113/EØF af 25. marts 1986 om fastlæggelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns (EFT L 95 af 10.4.1986, s. 45), idet sagsøgeren til støtte herfor har fremsat følgende *to anbringender*:

1) Det anfægtede direktiv er udstedt udelukkende under henvisning til EØF-Traktatens artikler 42 og 43, uden angivelse af artikel 100 som hjemmel.

2) Den udgave af direktivet, der blev meddelt sagsøgeren og offentliggjort i EF-Tidende, afviger fra den affattelse, som blev forelagt til afstemning og vedtaget i Rådet.

2. Den omstændighed, at Det Forenede Kongerige således i sagen henholder sig til hjemmels-, procedure- og formspørgsmål snarere end at anfægte direktivets materielle indhold, har givet anledning til, at Rådet har rejst tvivl om sagsøgerens *søgsmålsinteresse*, idet det i denne forbindelse må fremhæves, at Det Forenede Kongerige har erkendt, at det må anses for utvivlsomt, at Rådet — såfremt det anfægtede direktiv annulleres — for at opnå det samme resultat vil udstede et nyt direktiv med stort set det samme indhold (jfr. punkt 10 i stævningen), hvis vedtagelse Det Forenede Kongerige selv i princippet vil kunne tilslutte sig (jfr. punkt 28 i replikken).

3. Med hensyn til dette spørgsmål behøver jeg blot at henvise til dommen af 26. marts 1987, Kommissionen mod Rådet, 45/86, Sml. s. 1493, hvori Domstolen om problemet vedrørende Kommissionens søgsmålsinteresse udtalte følgende:

»Hertil bemærkes blot, at der i Traktatens artikel 173 klart sondres mellem institutionernes og medlemsstaternes søgsmålsret på den ene side og fysiske og juridiske personers på den anden, idet artiklens stk. 1 hjemler Kommissionen og enhver medlemsstat ret til ved et annullationssøgsmål at anfægte lovligheden af rådsforordninger, og at udøvelsen af søgsmålsadgangen ikke er betinget af, at det godtgøres, at der er fornøden søgsmålsinteresse« (præmis 3).

4. Hvad der i dette tilfælde gjaldt, for så vidt angår det pågældende annullationssøgsmål, som Kommissionen havde anlagt til prøvelse af en rådsforordning, må ligeledes gælde nærværende sag, hvor det er en medlemsstat, der vil have lovligheden af et rådsdirektiv prøvet ved Domstolen, idet artikel 173 hjemler de samme rettigheder for henholdsvis institutionerne og medlemsstaterne og vedrører enhver retsakt udstedt af Rådet eller Kommissionen, bortset fra henstillinger og udtalelser. Den af Det Forenede Kongerige anlagte sag må derfor antages til realitetsbehandling.

A — Spørgsmålet om hjemlen for direktiv 86/113/EØF

5. I den nævnte dom af 26. marts 1987 bemærkede Domstolen, at når der er strid om den korrekte hjemmel for en retsakt, og striden drejer sig om bestemmelser i Traktaten, der indeholder forskellige regler om, hvorledes Rådet træffer afgørelse, er et sådant spørgsmål ikke af rent formel art, idet valget af hjemmel kan få betydning for bestemmelsen af den pågældende retsakts indhold (jfr. præmis 12).

* Oversat fra fransk.

6. Et sådant tilfælde foreligger her, idet Rådet efter artikel 43 kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal, hvorimod artikel 100 kræver enstemmighed.

7. I dommen havde Domstolen forinden bemærket, at

»inden for rammerne af kompetencefordelingen inden for Fællesskabet kan en institutions valg af hjemmel for en retsakt ikke foretages alene på grundlag af dens egen opfattelse med hensyn til det formål, der søges tilgodeset, men skal foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve« (præmis 11).

8. Jeg mener i øvrigt ikke, at man ved vurderingen af nærværende sag bør lægge for stor vægt på den mere eller mindre faste praksis, hvorefter de fleste direktiver om veterinære spørgsmål, om foderstoffer og om plantesygdomsbekæmpelse er blevet udstedt under henvisning til både artikel 43 og artikel 100.

9. For det første har Kommissionen aldrig tilsluttet sig denne praksis, idet dens forslag på disse områder fortsat kun henviser til artikel 43. For det andet har en række medlemsstater kun accepteret denne praksis som led i et politisk kompromis, der blev indgået af landbrugsministrene forsamlet i Rådet under dets møde i juni 1964.

10. Det fremgår således af det dokument, Rådet har fremlagt som bilag II til duplikken, at forholdet dengang var det, at

»den belgiske, den franske, den italienske, den luxembourgske og den nederlandske delegation, der er af den opfattelse, ... at disse direktiver [konkret var der tale om direktiver vedrørende sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med samhandlen inden for Fællesskabet med fersk kød og okser og svin] bør udstedes udelukkende under henvisning til artikel 43, har accepteret den omhandlede løsning, men kun ud fra et ønske om — af hensyn til den betydning, direktiverne har for oprettelsen af et enhedsmarked på de pågældende områder — at skabe grundlag for, at direktiverne kan finde anvendelse så hurtigt som muligt...«

og at

»samtlige delegationer [har forbeholdt sig] deres stilling fuldt ud, for så vidt angår spørgsmålet om hjemlen for direktiver, som vil kunne blive udstedt på de samme eller tilsvarende områder... senere«.

11. Det anførte gælder ligeledes nogle enkeltstående direktiver, der mere direkte har tilknytning til spørgsmålet om dyrebeskyttelse, og som er nævnt på henholdsvis side 7 og 19 i svarskriftet og duplikken.

12. Hvad angår Rådets *afgørelse* 78/923/EØF af 19. juni 1978 om indgåelse af den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under opdræt (EFT L 323 af 17.11.1978, s. 12), finder jeg det endnu mere tvivlsomt, om der kan tillægges denne nogen betydning i form af præcedens af retlig karakter. Man kan i den forbindelse undre sig over, at afgørelsen også henviser til artikel 100, uanset at direktiver er de eneste retsakter, som Rådet kan udstede med hjemmel i denne bestemmelse (det er nærmest som om, Rådet havde givet den i sagen anfægtede retsakt form af en forordning og udstedt den under henvisning til artiklerne 43 og 100).

13. Det afgørende spørgsmål er imidlertid, hvilke objektive forhold fællesskabsinstitutionerne her burde have baseret valget af hjemmel for det anfægtede direktiv på.

14. For det første bemærker jeg, at direktivet, således som det fremgår af dets titel og af artikel 1, fastlægger mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns. Disse krav angår dels størrelsen af de bure, der anvendes ved burdrift (artikel 3), dels selve driften (artikel 4), således som betingelserne herom er fastlagt i bilaget til direktivet.

15. Bilaget indeholder bestemmelser om blandt andet burmaterialernes form og type, burkonstruktionen, udformningen og størrelsen af åbningerne, om isolation, ventilation, belysning, vedligeholdelse af installationerne, fodring af og hvileperioder for hønsene og om sundhedstilsyn og inspektion med dem. Næsten samtlige disse bestemmelser har til formål at forhindre, at hønsene udsættes for unødig fysisk overlast og unødige lidelser, og at sikre, at deres sundhedstilstand er god, og at de i øvrigt er underkastet rimelige vilkår.

16. For det andet kan der ikke være nogen tvivl om, at Rådets hensigt — *politisk set* så at sige — rent faktisk var at forbedre vilkårene for læggehøner.

17. Dette fremgår klart af Rådets resolution af 22. juli 1980 om beskyttelse af burhøns (EFT C 196 af 2.8.1980, s. 1), der var det politiske startskud for de bestræbelser på fællesskabsplan, der skulle føre til udstedelsen af det anfægtede direktiv. Rådet udtrykte i resolutionen enighed om, at

»opdræt af burhøns skal ske under sådanne former, at de mindstenormer og -kriterier, der er fastsat *for at* sikre beskyttelsen af disse dyr, overholdes«.

18. *Retligt* var Rådet imidlertid nødsaget til at konstatere — således som det skete den 19. juni 1978, da det godkendte den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under opdræt — »at dyrebeskyttelse... ikke i sig selv [er] en af Fællesskabets målsætninger«.

19. Hvad var herefter den rette fremgangsmåde, når man ville forbedre forholdene for læggehøner inden for rammerne af EØF-Traktaten?

20. Svaret på dette spørgsmål finder man allerede i den nævnte afgørelse, idet Rådet heri anførte, at

»de nugældende *nationale lovgivninger* vedrørende beskyttelse af dyr under opdræt udviser dog *forskelle*, som kan skabe *ulige konkurrencevilkår* og dermed indvirke direkte på det fælles markeds funktion«, og at konventionen omfatter »områder, der hører ind under den fælles landbrugspolitik«.

21. Afgørelsen forklarer også, hvorfor medlemsstaterne ville handle på samordnet måde inden for rammerne af Fællesskabet, og ikke i Europaråds-regi eller enkeltvis.

22. Betragtningen om forskellene mellem de nationale lovgivninger genfinder man fuldt ud i Rådets resolution af 22. juli 1980. Den er også i en lidt mere udførlig form indeholdt i Kommissionens forslag til et direktiv om fastlæggelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns og i dokument 11489/85 Agrileg 252 af 18. december 1985 fra Rådets Generalsekretariat, som dannede grundlag for afstemningen i Rådet under dets møde den 25 og 26. marts 1986 [1]. Lige-

1 — Da præamblen til direktivet i den affattelse, der blev meddelt, anfægtes af Det Forenede Kongerige, tager jeg udelukkende stilling på grundlag af præamblen i den affattelse, som De Faste Repræsentanters Komité forelagde for Rådet.

som i forslaget fra Kommissionen anføres det i dette dokument endvidere, at

»der er... behov for at opstille prioriterede parametre og fastsætte fælles mindstekrav for alle intensive opdrætssystemer med henblik på at gøre det muligt for *ovennævnte markedsordning at fungere tilfredsstillende, særlig under hensyn til målsætningerne i Traktatens artikel 39*, og idet der tages hensyn til nødvendigheden af at beskytte dyrene...«.

23. I dommen af 1. april 1982 i sagerne 141-143/81, Holdijk (Sml. s. 1299), havde Domstolen klart udtalt, at problemerne vedrørende beskyttelse af dyr burde ses i lyset af den mere generelle sammenhæng, som Fællesmarkedets konsolidering og virkemåde, navnlig på landbrugsområdet, udgør.

24. Hvad nærmere angår den foreliggende sag, fremgår det af de nævnte retsakter mv., at Rådet har ment, at dets kompetence til at udstede direktivet om læggehøner udsprang af de bestående forskelle mellem de nationale lovgivninger og den negative indvirkning, som dette forhold kunne have på det fælles landbrugsmarkeds funktion.

25. Det Forenede Kongerige udleder heraf, at direktivet burde have været udstedt under henvisning til både artikel 43 og artikel 100, idet »kravet om at angive den artikel, der indeholder hjemmel for lovgiver til at udstede en fællesskabsforanstaltning af bindende karakter, ... navnlig [må] iagttages i tilfælde, hvor foranstaltningen berører to eller flere *fællesskabspolitikker*, i forbindelse med hvilke Traktaten indeholder forskellige procedureregler« (punkt 15 i stævningen).

26. Rigtigheden heraf kan ikke bestrides, men efter min opfattelse ville forholdet kun have kunnet få betydning for denne sag, såfremt det havde været hensigten med Traktaten, at Fællesskabets institutioner skulle gennemføre en fælles dyrebeskyttelsespolitik, og såfremt artikel 100 havde været den bestemmelse, hvori Fællesskabets kompetence på dette område var blevet fastlagt.

27. Som nævnt er dyrebeskyttelse imidlertid ikke i sig selv en af Fællesskabets målsætninger. Hvad angår artikel 100, indeholder denne bestemmelse om, at Rådet på forslag af Kommissionen med enstemmighed skal udstede »direktiver om indbyrdes tilnærmelse af Medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der direkte indvirker på fællesmarkedets oprettelse eller funktion«.

28. Når der opstår spørgsmål om artikel 100, er det derfor, fordi bestemmelsen indeholder hjemmel til at gennemføre tilnærmelser af medlemsstaternes lovgivninger, og ikke fordi den måtte indeholde hjemmel til at indføre dyrebeskyttelsesforanstaltninger.

29. Man kan imidlertid ikke tale om, at der foreligger nogen »fællesskabspolitik om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger«, der som retligt grundlag har artikel 100, på samme måde som der foreligger en »fælles landbrugspolitik«, hvis retlige grundlag er artikel 43. Artikel 100 er således ikke den eneste bestemmelse i Traktaten, der indeholder hjemmel for Fællesskabets institutioner til at harmonisere de nationale lovgivninger. Tilnærmelse af lovgivningerne er et middel, som i henhold til Traktaten anvendes med henblik på at fremme forskellige fællesskabspolitikker.

30. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at henvise til for eksempel artikel 27 (toldspørgsmål), artikel 54 (etableringsfriheden), artikel 56 (bestemmelser om særordninger for fremmede statsborgere, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sund-

hed), artikel 57 (gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og adgang til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed) og artikel 66 (fri udveksling af tjenesteydelser). Det er kun i henhold til artikel 99, som vedrører harmonisering, for så vidt angår moms, forbrugsafgifter og andre indirekte skatter, at der træffes afgørelse »med forbehold af bestemmelserne i artiklerne 100 og 101«. Det fremgår heraf, at de andre nævnte bestemmelser har karakter af »lex specialis« i forhold til artiklerne 100 og 101 og derfor skal anvendes forud for disse bestemmelser.

31. Den i artikel 99 indeholdte henvisning til artikel 101 giver mig i øvrigt anledning til at spørge, om artikel 100 virkelig er den bestemmelse, der i det foreliggende tilfælde eventuelt vil kunne komme i betragtning ved siden af artikel 43, eller om det ikke snarere er artikel 101. Artikel 101 indeholder blandt andet bestemmelse om, at Rådet efter udløbet af første etape af overgangsperioden med kvalificeret flertal udsteder de fornødne direktiver, når bestående forskelle mellem medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser forvansker konkurrencevilkårene på Fællesmarkedet og derved fremkalder en fordrejning, som bør fjernes.

32. Hvorom alting er, er det med rette, at Rådet gør gældende, at artikel 100 (og efter min opfattelse ligeledes artikel 101) i henhold til grundsætningen »lex specialis derogat legi generali« kun kan anvendes i tilfælde, hvor der ikke foreligger nogen særlig bestemmelse med hjemmel til at harmonisere de nationale lovgivninger, herunder navnlig på grundlag af direktiver. Jeg bemærker, at Domstolen allerede har tilsluttet sig dette princip, idet den i dommen af 8. april 1976 (Defrenne mod Sabena, 43/75, Sml. s. 455), udtalte, at

»da artikel 119 ikke udtrykkeligt henviser til de funktioner, som Fællesskabet i givet fald skal udøve med henblik på gennemførelsen af socialpolitikken, må man henholde sig til det almindelige system i Traktaten og de heri hjemlede midler, som fremgår af artikel 100, 155 og i påkommende tilfælde 235« (præmis 63).

33. På grundlag af det hidtil anførte kan det problem, som Domstolen må tage stilling til i denne sag, formuleres således: Er artikel 43 i forhold til artiklerne 100 og 101 også en »lex specialis«-bestemmelse, der indeholder hjemmel for institutionerne til at indføre foranstaltninger til en harmonisering af de nationale lovgivninger af den art, som fastlægges i direktivet? Jeg bemærker her, at såfremt artikel 43 må antages at indeholde tilstrækkelig hjemmel hertil, er det ufornødent at anvende artikel 100 eller artikel 101.

34. Hvilke retsvirkninger må der tillægges artikel 43?

35. a) I artikel 43 tales der ikke om »harmonisering af lovgivningerne«, men efter min opfattelse hjemler bestemmelsen en kompetence for institutionerne, der gå endnu videre end kompetencen i henhold til artiklerne 100 og 101, idet det i stk. 3 hedder:

»Rådet kan under de i foregående stykke anførte betingelser med kvalificeret flertal vedtage at lade den i artikel 40, stk. 2, omhandlede fælles ordning afløse nationale markedsordninger, såfremt:

a) ...

b) denne ordning sikrer samhandelen inden for Fællesskabet *betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked.*«

36. Principielt skal en fælles markedsordning således fra og med dens indførelse

skabe betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked. Såfremt dette ikke er tilfældet, har institutionerne under alle omstændigheder en kompetence og endog en pligt til at gribe ind når som helst med henblik på at udbygge den pågældende fælles markedsordning eller for at forhindre, at ordninger, der gælder i visse medlemsstater (konkret Danmark og Det Forenede Kongerige), eller som må påregnes indført, på et eller andet område bringer markedets enhed i fare.

37. Rådet kan herved som middel anvende såvel direktiver som forordninger (artikel 43, stk. 2, in fine).

38. b) Man tager næppe fejl ved at antage, at forfatterne til Traktaten har ment, at oprettelsen af »en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer« skulle føre til en harmonisering af de nationale lovgivninger, selv på områder, hvor gennemførelsen ikke ville have form af en »europæisk markedsordning« [artikel 40, stk. 2, litra c)]. Der er jo ingen mere fuldstændig form for harmonisering end en fælles politik med fælles regler gældende i alle medlemsstaterne.

39. Som Domstolen selv har fastslået i dommen af 21. februar 1979 (Stölting mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78, Sml. s. 713), skal

»Traktatens artikel 43... fortolkes i lyset af artikel 39, som opregner formålene for den fælles landbrugspolitik, og artikel 40, som regulerer gennemførelsen af denne politik, idet den navnlig bestemmer, at der med henblik på at nå de i artikel 39 nævnte mål oprettes en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer, og at denne fælles ordning kan omfatte *alle foranstaltninger, der er nødvendige* for at nå de i artikel 39 fastsatte mål« (præmis 4).

40. I denne dom fastslog Domstolen lovligheden af den forordning, der — under henvisning til artikel 43 — indførte ordningen om en medansvarsafgift for mælk. I dommen af 24. oktober 1973, Balkan mod Hauptzollamt Berlin-Packhof, 5/73, Sml. s. 1108) fastslog Domstolen på samme måde, at ordningen med monetære udligningsbeløb retteligt burde være indført på grundlag af Rådets kompetence i henhold til artiklerne 40 og 43.

41. Jeg bemærker endvidere, at en fælles markedsordning i henhold til artikel 40, stk. 2, litra a), kan begrænses til kun at omfatte fælles konkurrenceregler.

42. Det må herefter lægges til grund, at man også uden for rammerne af en markedsordning af så kompleks art som den omhandlede ville have kunnet udstede regler som dem, der er indeholdt i direktivet, med umiddelbar hjemmel i artikel 43.

43. c) Man kan ikke med rette bestride, at det omtvistede direktiv tilsigter at virkeliggøre målsætningerne i Traktatens artikel 39, herunder navnlig målsætningen om at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard (ved at forhindre en fordrejning af konkurrencevilkårene). Man kan — med Kommissionen — tilføje, at en stabilisering af markederne forudsætter en produktivitet under de bedst mulige vilkår, men ikke den størst mulige produktivitet.

44. d) Forordningen om den fælles markedsordning for æg [2], der selv er udstedt under henvisning til artiklerne 42 og 43, indeholder i artikel 2, stk. 1, hjemmel til, for så vidt angår produkter omfattet af markedsordningen, at gennemføre »foranstaltninger til fremme af en bedre organisation af produkternes fremstilling, forarbejdning og forhandling«.

2 — Rådets forordning nr. 2771/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 282 af 1.11.1975, s. 49).

45. I henhold til forordningens artikel 2, stk. 2, kan der fastsættes handelsnormer for æg, hvilket er sket med forordning nr. 2772/75 [3], som ændret flere gange siden [4]. En gennemførelsesforordning udstedt af Kommissionen [5] indeholder tilladelse til at anvende følgende påskrifter på pakninger med æg: Æg fra fritgående høns — intensivt system, æg fra fritgående høns, skrabeæg og æg fra volierehønsehold. I bilaget til forordningen er der fastlagt meget detaljerede regler om de betingelser, som skal være opfyldt af bedrifter, der producerer æg, som falder ind under en af disse fire kategorier. Med hensyn til belægningstætheden veksler kravet således fra en høne pr. 10 m^2 til en høne pr. 2,5 m^2 og 7 høns pr. m^2, og for så vidt angår den sidstnævnte kategori til 25 høns pr. m^2, forudsat at der er siddepinde af en sådan længde, at hver høne råder over mindst 15 cm.

46. Kommissionen kunne samtidig ved denne forordning have indført bestemmelser om brug af påskriften »æg fra burhøns« og fastlagt vilkår gældende for burdrift. Når den ikke gjorde dette, skyldtes det, at det »som følge af handelssædvanerne... ikke [synes at være] nødvendigt at fastsætte særlige påskrifter med hensyn til æg fra burhøns« (fjerde betragtning til forordning nr. 1943/85). Det må medgives, at bestemmelser om en sådan påskrift næppe ville have bidraget til at skabe bedre vilkår, for så vidt angår handel med æg fra burhøns.

47. Tilbage står imidlertid den omstændighed, at Kommissionen — på grundlag af forordningen om den fælles markedsordning for æg, og dermed alene med hjemmel i artiklerne 42 og 43 — kunne have udstedt bestemmelser om fastsættelse af handelsnormer, hvilket i sidste instans ville være ensbetydende med en regulering af produktionsvilkårene.

48. Kommissionen har i øvrigt, og med rette, i sine indlæg fremhævet, at de markedsordninger, der gælder frugt og grønsager, fiskerivarer og vin, omfatter fælles normer om emballering og kvalitet.

49. Man må heller ikke glemme, at Fællesskabet med hensyn til fiskeri har fastsat grænser for de samlede fangstmængder og vilkår i forbindelse hermed (fartøjernes indretning, fangstmetoder, maskestørrelser). For så vidt angår mælk, indebærer begrænsningen med hensyn til de mængder, der kan afsættes til intervention, ligeledes en regulering af produktionsvilkårene.

50. e) I overensstemmelse med princippet om, at en fælles markedsordning kan omfatte enhver foranstaltning, der er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne i artikel 39, udgør artiklerne 42 og 43 traditionelt de eneste retsgrundlag for fælles markedsordninger, også selv om der blandt bestemmelserne heri findes nogle, der i øvrigt har tilknytning til andre bestemmelser i Traktaten.

51. Dette gælder i første række, for så vidt angår de frie varebevægelser, idet Domstolen har fastslået, at

»Traktatens bestemmelser om afskaffelse af told- og handelsmæssige hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet... er en integrerende del af den fælles markedsordning« [6].

3 — Rådets forordning nr. 2772/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 282 af 1.11.1975, s. 56).

4 — Jfr. Rådets forordning nr. 1831/84 af 19. juni 1984 (EFT L 172 af 30.6.1984, s. 2) og Rådets forordning nr. 3341/84 af 28. november 1984 (EFT L 312 af 30.11.1984, s. 7).

5 — Kommissionens forordning nr. 1943/85 af 12. juli 1985 om ændring af forordning nr. 95/69 for så vidt angår visse handelsnormer for æg (EFT L 181 af 13.7.1985, s. 34).

6 — Jfr. dommen af 29. november 1978, Pigs Marketing Board mod Redmond, 83/78, Sml. s. 2373, præmis 55.

52. Det anførte gælder ligeledes spørgsmålet om de handelsmæssige forbindelser med tredjelande. Forordningen om den fælles markedsordning for æg indeholder således netop bestemmelser, der »på passende måde [tager] lige meget hensyn til de i Traktatens artikler 39 og 110 fastsatte mål«[7], uden at forordningen dermed er udstedt også under henvisning til Traktatens artikel 113.

53. Hvad i øvrigt angår artikel 113, har Domstolen i den tidligere nævnte dom af 26. marts 1987 om det generelle toldpræferencesystem udtalt, at »sammenhængen med udviklingsproblemerne ikke bevirker, at en retsakt ikke er omfattet af den fælles handelspolitik, således som denne er defineret i Traktaten« (præmis 20).

54. Jeg mener i lighed hermed, at det må lægges til grund, at når det i denne sag anfægtede direktiv på samme måde gennem en harmonisering af konkurrencevilkårene har en dyrebeskyttelsesmålsætning, falder det ikke dermed uden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

55. f) Endelig må man ikke glemme, at den fælles landbrugspolitik ikke er begrænset til de fælles markedsordninger, som er omhandlet i Traktatens artikel 40. Tværtimod har fællesskabsinstitutionerne — netop i henhold til artikel 43, stk. 2 — kompetence (om ikke pligt) til at udstede de fornødne retsakter om »udarbejdelse og iværksættelse af den fælles landbrugspolitik, *herunder* også om afløsning af nationale markedsordninger med en af de i artikel 40, stk. 2, nævnte former for fælles ordning, *såvel som* om iværksættelsen af de i dette afsnit særligt nævnte foranstaltninger«.

56. Man må således heraf slutte, at når der, for så vidt angår varer omfattet af bilag II til Traktaten, er tale om at gennemføre foranstaltninger, der bidrager til at virkeliggøre målsætningerne med den fælles landbrugspolitik, som fastlagt i artikel 39, og så meget mere i tilfælde, hvor en af de i artikel 40, stk. 2, omhandlede former for fælles ordning er trådt i stedet for nationale ordninger, indeholder artikel 43 fornøden og tilstrækkelig hjemmel for Rådet til at udstede bestemmelser om fastlæggelse af fælles normer til beskyttelse af dyr med henblik på at forhindre enhver konkurrencefordrejning og skabe grundlag for, at de pågældende markedsordninger kan fungere normalt og tilfredsstillende.

57. Det Forenede Kongeriges anbringende vedrørende Traktatens artikel 100 kan herefter ikke lægges til grund.

B — Tilsidesættelse af procedureregler

58. Selve det forhold, at direktivet i den affattelse, der blev meddelt medlemsstaterne den 15. april 1986 og offentliggjort i EF-Tidende, for så vidt angår præamblen på flere punkter afviger fra den affattelse, der blev forelagt Rådet under dets forhandlinger den 25. marts 1986, og som er gengivet i rådsdokument 11489/85 Agrileg 252 af 18. december 1985, er der ingen strid om.

59. Sagsøgeren har gjort gældende, at disse ændringer er udtryk for en tilsidesættelse af procedureregler, som må føre til en annullation af direktivet. Efter Rådets opfattelse er der blot tale om redaktionelle ændringer af mindre betydning og med det formål, at fællesskabslovgivers egentlige hensigter kom mere klart og præcist til udtryk. Sådanne ændringer af rent formel art, som ikke ve-

7 — Jfr. trettende betragtning til den i note 2 nævnte forordning.

drører det materielle indhold af selve retsakten, må være lovlige.

Hvilken vurdering må der anlægges af dette problem?

60. Jeg bemærker indledningsvis, at vi står over for en paradoksal situation. Rådet gør som Fællesskabets lovgivende organ gældende, at der ikke ligger noget problem i, at dets administrative personale efterfølgende har foretaget ændringer i en af Rådet udstedt retsakt. Jeg er for så vidt enig med Rådet i, at ændringerne i betragtningerne rent faktisk har bidraget til at gøre det mere klart, hvilket retsgrundlag Rådet baserede sig på, da det lovgav på det pågældende område.

61. Jeg mener dog ikke, at det kan være lovligt, at Rådets Generalsekretariat efterfølgende ændrer affattelsen af en retsakt fra Rådet. Generalsekretariatet er således kun et administrativt organ. Retsgrundlaget for dets virke er indeholdt i forretningsordenens [8] artikel 17, hvorefter

»Rådet bistås af et generalsekretariat, som ledes af en generalsekretær«.

62. Selv om forretningsordenens artikel 15 indeholder hjemmel for rådsformanden til at overlade det til generalsekretæren på formandens vegne at give meddelelse om direktiver, afgørelser, beslutninger og henstillinger, kan dette dog ikke omfatte nogen beføjelse for generalsekretæren eller hans medarbejdere til at ændre affattelsen af en retsakt, efter at denne er blevet vedtaget af Rådet. Navnlig indeholder forretningsordenen ingen bestemmelse, hvorefter Generalsekretariatet har til opgave på eget ansvar at fastlægge den endelige formulering af retsakter i lyset af Rådets forhandlinger.

63. I henhold til forretningsordenens artikel 8, stk. 2, kan »ethvert medlem af Rådet... modsætte sig forhandling, såfremt teksten til eventuelle ændringsforslag ikke er udarbejdet på de af ovennævnte sprog, som han angiver«. Denne bestemmelse bekræfter, at ændringer i mødedokumenter i hvert fald skal foreligge skriftligt på et af de officielle sprog, før Rådet træffer afgørelse. Det er rigtigt, at forhandlingerne i Rådet kun sjældent drejer sig om affattelsen af betragtningerne til de retsakter, Rådet vedtager. Men når affattelsen af betragtningerne til en retsakt bør tilpasses som følge af ændringer i dens operative del, der udspringer af forløbet af det pågældende møde, eller af andre årsager, må den nye ordlyd efter min opfattelse altid forelægges til endelig godkendelse i selve Rådet, medmindre Rådet udtrykkeligt har besluttet, at dette ikke skal ske. I modsat fald vil den pågældende retsakt ikke kunne anses for »udstedt« af Rådet efter Traktatens artikel 189, stk. 1.

64. Det er ikke nogen tilfældighed, at Rådet har for vane ved afslutningen af sine møder at pålægge De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) eller Specialkomitéen for Landbrug at fastlægge den endelige formulering af retsakter, når dette er nødvendigt. Selv om denne opgave teknisk set varetages af rådssekretariatet, sker dette på anmodning fra Coreper eller specialkomitéen og under tilsyn og på ansvar af en af disse komitéer. Disse efterprøver, om resultatet af rådssekretariatets bestræbelser er i overensstemmelse med Rådets afgørelser.

65. Endelig er det Coreper, der som organ oprettet i henhold til Traktaterne [9] (dette er

8 — Forretningsorden fastsat af Rådet den 24. juli 1979 i henhold til artikel 5 i traktaten af 8. april 1965 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (79/868/EKSF, EØF, Euratom) (EFT L 268 af 25.10.1979, s. 1).

9 — Jfr. artikel 4 i Traktaten af 8. april 1965 om Oprettelse af et Fælles Råd og en Fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber, Traktater om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber I, s. 823.

ikke tilfældet med specialkomitéen) afgør, om den endelige affattelse af den pågældende retsakt skal godkendes af Rådet i skriftlig procedure eller i form af en optagelse som »A-punkt« på dagsordenen for et af Rådets kommende møder (jfr. forretningsordenens artikel 2, stk. 6).

66. Selv efterprøvelsen af, om de forskellige sproglige versioner af retsakter vedtaget af Rådet stemmer overens, sker efter en procedure, som giver medlemsstaterne mulighed for at påse, at retsvirkningerne af en afgørelse fra Rådet ikke ændres, end ikke for så vidt angår en enkelt sproglig version. Medlemsstaterne får således ved telex meddelelse om møder i »jurist-lingvist-gruppen« (hvor deltagerne er tjenestemænd i rådssekretariatet), og de opfordres til at lade sig repræsentere, såfremt de ønsker det.

67. Det er derfor åbenbart, at Rådet ved at indføre disse procedurer har villet sikre, at retsakter, når de offentliggøres eller meddeles, er i fuld overensstemmelse med de afgørelser, der er truffet.

68. Jeg bemærker endvidere, at

»når Rådet i medfør af denne Traktat træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, kan det kun ændre dette forslag ved enstemmig vedtagelse« (artikel 149).

69. En afgørelse med kvalificeret flertal kan således kun træffes, såfremt Rådet fuldstændigt følger Kommissionens forslag.

70. Da næsten alle forslag fra Kommissionen imidlertid ændres af Rådet, er en afstemning efter reglerne om kvalificeret flertal kun mulig, såfremt Kommissionen forinden har ændret sit forslag, således at det bliver identisk med, hvad Rådet agter at vedtage. En sådan ændring af Kommissionens forslag sker oftest ved en mundtlig erklæring fra det medlem af Kommissionen, som deltager i forhandlingerne, og som selvsagt skal have bemyndigelse fra Kommissionen som helhed til at afgive en sådan erklæring. Kommissionen har under den mundtlige forhandling bekræftet, at denne fremgangsmåde også blev anvendt i forbindelse med det omtvistede direktiv.

71. Hele denne komplekse fremgangsmåde ville åbenbart blive undergravet, såfremt ændringer af en betydning, der går ud over rene formspørgsmål, kunne gennemføres i ordlyden af en retsakt, efter at Rådet har truffet afgørelse.

72. Dette gælder også, selv om der kun er tale om ændringer i præamblen til en retsakt. I fællesskabsretten spiller begrundelsen til institutionernes retsakter, som artikel 190 udtrykkeligt indeholder bestemmelse om, således en uhyre vigtig rolle. Domstolen har ved mange lejligheder understreget kravet om, at

»fællesskabsretsakter indeholder en angivelse af de faktiske og retlige forhold, som har bevæget institutionen til at vedtage dem, således at Domstolen kan udøve sin kontrolbeføjelse, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte borgere får kendskab til de betingelser, under hvilke fællesskabsinstitutionerne har anvendt Traktaten« [10].

73. I denne sag kommer man ikke uden om, at »de betingelser, under hvilke« den kompetente institution, dvs. Rådet, har vedtaget direktivet om burhøns, er dem, der fremgår af betragtningerne, som affattet i dokument 11489/85 Agrileg 252 af 18. december 1985 fra rådssekretariatet.

10 — Dom af 26. marts 1987, Kommissionen mod Rådet, 45/86, Sml. s. 1493, præmis 5.

74. Det må åbenbart lægges til grund, at et flertal af Rådets medlemmer fandt, at indholdet af bestemmelserne i direktivet *og den begrundelse, der kom til udtryk i betragtningerne*, var af en sådan art, at der var grundlag for at vedtage direktivet med kvalificeret flertal alene med hjemmel i Traktatens artikel 43.

75. Rådet har hverken i noget møde, i skriftlig procedure eller i form af en vedtagelse som »A-punkt« godkendt direktivet i den affattelse, som den fungerende rådsformand undertegnede den 25. marts 1986, og som blev meddelt medlemsstaterne og offentliggjort i EF-Tidende L 95 af 10.4.1986 (s. 45). Rådet har derfor ikke efter artikel 189 »udstedt« et direktiv med det pågældende indhold. Det *har* imidlertid »udstedt« et direktiv med et indhold svarende til dokument 11489/85, da afstemningen angik denne affattelse. Man kan således sondre mellem ordlyden af en retsakt som vedtaget og ordlyden af en retsakt som undertegnet, idet forretningsordenens artikel 9 indeholder følgende bestemmelse:

»Teksten til retsakter, som vedtages af Rådet, undertegnes af den formand, der førte forsædet på tidspunktet for deres vedtagelse, samt af generalsekretæren.«

76. Ganske vist er det kun præamblen til direktivet, som Rådet ikke har godkendt i den omtvistede affattelse, men efter min opfattelse kan man ikke i den forstand udsondre præamblen fra resten af direktivet. Det er hele »direktivet« af 25. marts 1986, der må annulleres.

77. Da et direktiv med det indhold, der fremgår af dokument 11489/85, imidlertid er blevet gyldigt »udstedt« af Rådet efter artikel 189, stk. 1, er det tilstrækkeligt, at den, der var fungerende rådsformand på tidspunktet for direktivets vedtagelse, efter Domstolens dom undertegner dette og meddeler det til medlemsstaterne. En ny drøftelse i Rådet er ufornøden.

78. Jeg finder her anledning til at bemærke, at såfremt Domstolen i denne sag ikke træffer afgørelse om tvisten vedrørende artikel 100, vil dette problem utvivlsomt straks blive rejst i Rådet på ny, og såfremt der på ny træffes afgørelse med kvalificeret flertal, vil dette efter al sandsynlighed give anledning til en ny sag for Domstolen, som da udelukkende vil dreje sig om dette spørgsmål.

Sammenfatning

79. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen lægger Det Forenede Kongeriges andet anbringende til grund og annullerer Rådets direktiv 86/113/EØF af 25. marts 1986 om fastlæggelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns.

80. Hvad angår afgørelsen om sagens omkostninger, må der lægges vægt på, at Det Forenede Kongerige, selv om det har vundet sagen, dog ikke har fået medhold, for så vidt angår det vigtigste anbringende i denne. Jeg foreslår derfor endvidere under henvisning til artikel 69, stk. 3, første afsnit, i Domstolens procesreglement, at hver af de egentlige parter bærer deres egne omkostninger, og at sagsøgeren herudover dømmes til at betale Kommissionens omkostninger, idet Kommissionen kun har interveneret, for så vidt angår det nævnte anbringende.