FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

fremsat den 18. maj 1999 *

1. I denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 af 21. april 1997 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter [1] (herefter »forordningen«). Sagen vedrører valget af hjemmel for forordningen, nemlig EF-traktatens artikel 43 (efter ændring nu artikel 37 EF). Den anfægtede forordning blev udstedt på baggrund af krisen om bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«) også kaldet »kogalskab«. I betragtning heraf finder Kommissionen med støtte fra Europa-Parlamentet, at den anfægtede retsakt burde være udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A (efter ændring nu artikel 95 EF), idet hovedformålet med retsakten er at beskytte folkesundheden. Rådet finder derimod, at hjemmelen for en retsakt alene skal vælges ud fra indholdet af og formålet med retsakten, hvorfor hjemmelen skal være EF-traktatens artikel 43, idet der er tale om produktion og markedsføring af de i traktatens bilag II opregnede landbrugsvarer.

Faktiske omstændigheder

2. Den 2. oktober 1996 forelagde Kommissionen Rådet to forslag til forordninger, hvoraf det ene vedrørte mærkning af oksekød og oksekødsprodukter, og det andet vedrørte indførelsen af en ordning for identifikation og registrering af kvæg [2]. I begge forslag var EF-traktatens artikel 43 angivet som hjemmel.

3. Hvad angår det ene af forslagene — forslaget om mærkning — foreslog Europa-Parlamentet at erstatte henvisningen til artikel 43 med en henvisning til EF-traktatens artikel 100 A. Hvad angår det andet forslag — forslaget om identifikation og registrering af kvæg — kunne Parlamentet ikke nå til enighed om en sådan ændring, men ordføreren for Landbrugsudvalget foreslog med støtte fra andre

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 117, s. 1.

2 — Forslag til Rådets forordning (EF) om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg samt forslag til Rådets forordning (EF) om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter (EFT C 349, s. 10 og 14).

parlamentsmedlemmer Kommissionen også i dette tilfælde at vælge EF-traktatens artikel 100 A som hjemmel.

4. Kommissionen forenede herefter de to oprindeligt adskilte forslag i et nyt samlet forslag med hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A. Den 7. marts 1997 forelagde Kommissionen Rådet dette nye ændrede forslag.

5. Den 21. april 1997 udstedte Rådet med enstemmighed den anfægtede forordning, dog med hjemmel i artikel 37 EF.

Parternes anbringender og argumenter

6. Kommissionen finder, at Rådet ved at udstede forordningen med hjemmel i EF-traktatens artikel 43 har tilsidesat væsentlige formforskrifter. Da den anfægtede forordning burde have været udstedt på grundlag af EF-traktatens artikel 100 A, burde den — i modsætning til, hvad der bestemmes i artikel 43, stk. 2, nemlig at Parlamentet blot skal høres — have været udstedt efter den fælles beslutningsprocedure, der er fastsat i EF-traktatens artikel 189 B (efter ændring nu artikel 251 EF).

7. Allerede før udstedelsen af den anfægtede forordning fandtes der bestemmelser om handel med oksekød og om sporing af dyr. Visse af disse bestemmelser er vedtaget som led i den fælles landbrugspolitik, andre som led i gennemførelsen af det indre marked bl.a. med henblik på at beskytte forbrugerne [3]. BSE-krisen har imidlertid gjort det klart, at disse bestemmelser er utilstrækkelige bl.a. som følge af de konsekvenser, sygdommen kan have for forbrugernes sundhed. Kommissionen har derfor med sine forslag ønsket for det første at vedtage bestemmelser om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter, og for det andet at indføre en pålidelig ordning for identifikation og registrering af kvæg for at give forbrugeren tillid til de oplysninger, der fremgår af mærkningen.

8. Kommissionen har herefter gennemgået indholdet af og formålene med den anfægtede forordning for at kunne fastslå, hvilken hjemmel der er den rette.

3 — Kommissionen har herved nævnt dels Rådets direktiv 92/102/EØF af 27.11.1992 om identifikation og registrering af dyr (EFT L 355, s. 32) og Rådets forordning (EØF) nr. 1208/81 af 28.4.1981 om fastsættelse af Fællesskabets handelsklasseskema for slagtekroppe af voksent kvæg (EFT L 123, s. 3), dels Rådets direktiv 79/112/EØF af 18.12.1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT 1979 L 33, s. 1).

9. Hvad angår indførelsen af en ordning for identifikation og registrering af kvæg har Kommissionen henvist til afsnit I i den anfægtede forordning. I artikel 3 er opregnet de elementer, som ligger til grund for ordningen, nemlig øremærker til identifikation af de enkelte dyr, elektroniske databaser, dyrepas samt individuelle lister på hver enkelt bedrift. De krav, som disse forskellige elementer skal opfylde, er derefter anført i artikel 4-7. Disse bestemmelser skal muliggøre en hurtig og nøjagtig sporing af dyrene [4].

10. Hvad angår den ensartede ordning for mærkning af oksekød og oksekødsprodukter har Kommissionen henvist til forordningens afsnit II. Her er det for det første i artikel 12 bestemt, hvilke oplysninger der skal fremgå af et mærke på salgsstedet. Således nævnes i forordningens artikel 12, stk. 1, oplysninger om oprindelse, visse karakteristika eller produktionsforhold vedrørende det mærkede kød eller det dyr, kødet stammer fra. I medfør af forordningens artikel 19 skulle denne obligatoriske mærkning af oksekød gælde og være obligatorisk i alle medlemsstaterne fra den 1. januar 2000. Med henblik på handel med oksekød skal den enkelte erhvervsdrivende eller organisation udarbejde en specifikation, der skal godkendes af de nationale myndigheder. Ifølge forordningens artikel 14 skal det i denne specifikation anføres, hvilke oplysninger mærket skal indeholde, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at sikre nøjagtigheden af disse oplysninger, samt hvilken kontrolordning der vil blive anvendt i alle produktions- og afsætningsled. I artikel 16 fastsættes det nærmere, hvilke oplysninger mærket må indeholde. Endelig fremgår det af afsnit II, hvilke sanktioner der skal pålægges en bruger, der har tilsidesat mærkningsbestemmelserne.

11. Rådet har som sagsøgt part ikke bestridt Kommissionens ovennævnte redegørelse for forordningens indhold.

12. Med hensyn til formålet med forordningen er parternes synspunkter stærkt afvigende.

13. Kommissionen har erkendt, at forordningen vedrører produkter, som dels er omfattet af bilag II til traktaten, dels er genstand for en fælles markedsordning [5]. Men dette er efter Kommissionens opfattelse ikke ensbetydende med, at forordningen primært har til formål at opfylde et af målene for den fælles landbrugspolitik.

14. Det egentlige formål med forordningen fremgår bl.a. af første og tredje betragtning til forordningen. BSE har gjort befolknin-

4 — Jf. første betragtning til forordningen.

5 — Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

gen bekymret for de folkesundhedsmæssige risici, der er forbundet med forbruget af oksekød. Det var derfor nødvendigt at træffe foranstaltninger, der sikrer forbrugeren en høj grad af sundhedsbeskyttelse.

15. Det er alene i denne sammenhæng med BSE-krisen, at den reelle og primære begrundelse for at udstede den anfægtede forordning fremgår, nemlig at beskytte folkesundheden. Ganske vist behøver mærkning af oksekød generelt ikke at have nogen forbindelse med sundhedsbeskyttelse, men i denne sag tager de trufne foranstaltninger alene sigte på at give forbrugeren oplysninger om oprindelse, visse karakteristika eller produktionsforhold. Og det er netop disse oplysninger, der skal sikre forbrugeren, at det produkt, han påtænker at købe, ikke frembyder nogen sundhedsrisiko.

16. De sporingsforanstaltninger, der er fastsat i forordningen, er specifikt udformet som et led i bekæmpelsen af BSE, hvilket forklarer, hvorfor foranstaltningerne alene vedrører kvæg. Ved anvendelse af disse bestemmelser er det muligt ikke alene at identificere de enkelte dyr, men også at lokalisere de bedrifter og de besætninger, dyrene stammer fra. Dette gør det muligt ikke blot at få et bedre kendskab til selve sygdommen, men også at træffe de mest effektive foranstaltninger til bekæmpelse heraf.

17. Hvis man således betragter baggrunden for udstedelsen af den anfægtede forordning, har den afgørende faktor ifølge Kommissionen ikke været den fælles markedsordnings funktionsmåde, men derimod — og primært — beskyttelsen af folkesundheden.

18. Kommissionen har derfor konkluderet, at den rette hjemmel for forordningen er EF-traktatens artikel 100 A.

19. Hvad angår de oprindelige to forslag til forordninger havde Kommissionen henholdt sig til Domstolens praksis. Kommissionen havde i første omgang overvejet en forordning om de i traktatens bilag II omhandlede produkter ud fra det synspunkt, at der ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitiks mål ikke kunne ses bort fra visse krav af almen interesse, bl.a. sundhedsbeskyttelse. Derfor havde Kommissionen oprindeligt baseret sine forslag på artikel 43. Men efter nye overvejelser konkluderede Kommissionen, at BSE-krisen krævede vedtagelse af særlige foranstaltninger, hvis hovedformål var at beskytte forbrugernes sundhed. Derfor fik det endelige forslag hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A.

20. Endvidere har Kommissionen i forbindelse med artikel 100 A henvist til bag-

grunden for EF-traktatens artikel 129 (efter ændring nu artikel 152 EF), nemlig at Parlamentet på sundhedsbeskyttelsesområdet skal inddrages i beslutningsprocessen efter den procedure, der er fastsat i artikel 189 B (fælles beslutningsprocedure). At udelukke retsakter, der tager direkte sigte på sundhedsbeskyttelse, fra bestemmelserne om den fælles beslutningsprocedure alene med den begrundelse, at retsakterne vedrører landbrugsprodukter, ville udgøre en traktatmæssig »anomali«. I denne sag må der især tages hensyn til, at den anfægtede forordning primært tager sigte på at beskytte folkesundheden, og at reguleringen af produktion og markedsføring af landbrugsvarer blot er en sekundær målsætning. Derfor er den rette hjemmel ikke EF-traktatens artikel 43, men derimod artikel 100 A.

21. Subsidiært har Kommissionen anført, at forordningen i det mindste burde have haft hjemmel i både artikel 37 EF og artikel 95 EF.

22. Kommissionen finder endvidere, at Domstolen, såfremt den annullerer forordning nr. 820/97, i henhold til EF-traktatens artikel 174, stk. 2 (nu artikel 231 EF), bør opretholde forordningens virkninger. Den ved forordningen indførte ordning er et vigtigt skridt i bekæmpelsen af BSE; Kommissionen har i øvrigt allerede vedtaget gennemførelsesbestemmelser til forordningen, som ligeledes bør opretholdes.

23. På denne baggrund har Kommissionen den 22. juli 1997 anlagt denne sag mod Rådet for Den Europæiske Union og nedlagt følgende påstande:

1) Rådets forordning (EF) nr. 820/97 af 21. april 1997 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter annulleres.

2) Virkningerne af den annullerede forordning opretholdes indtil ikrafttrædelsen af nye bestemmelser på området, som fællesskabslovgiver vedtager med den rette hjemmel.

3) Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24. Parlamentet, der har interveneret i sagen til støtte for Kommissionens påstande, finder også, at hovedformålet med forordningen er at beskytte folkesundheden. Med henblik på en bedre forståelse af en retsakt bør ikke alene retsaktens indhold og formål, men også den faktiske

og politiske baggrund for retsakten tages i betragtning. På baggrund af BSE-krisen forfølger forordningen to hovedformål, nemlig dels at beskytte folkesundheden mod de til BSE knyttede risici, dels at give forbrugerne bedre information om oksekødets oprindelse og kvalitet. Derfor besluttede lovgiver at gøre forholdene omkring kvægavl samt produktion og markedsføring af oksekød fuldstændig gennemsigtige. I denne forbindelse var det vigtigste, for ikke at sige det eneste, formål at skabe en komplet kæde, der gav forbrugeren mulighed for at kontrollere alle etaper i processen lige fra oprindelsen til forbruget af kødet. De midler, der blev indført med henblik herpå, var identifikation og registrering af kvæg og mærkning af oksekød.

25. Efter Parlamentets opfattelse er der ingen forskel mellem de bestemmelser, der er genstand for denne sag, og bestemmelserne vedrørende mærkning af levnedsmidler i almindelighed. Disse bestemmelser skal have hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A og ikke artikel 43. De sager, der hidtil er blevet afgjort på dette område, har alene vedrørt retsakter, hvis hovedformål var afsætning af landbrugsprodukter i det indre marked, og hvor sundhedsbeskyttelse blot var en sekundær målsætning. Dette er ikke tilfældet i denne sag, idet forordningens hovedformål her er at beskytte folkesundheden.

26. Det fremgår også af selve traktaten, at Parlamentet i sager om sundhedsbeskyttelse skal være medlovgiver efter den procedure, der er fastsat i artikel 189 B. Heraf følger, at artikel 100 A ville have været den rette hjemmel for den anfægtede forordning.

27. Også Parlamentet har subsidiært gjort gældende, at artikel 43 i det mindste burde have været sidestillet med artikel 100 A som hjemmel for forordningen, idet det står fast, at forordningen har til formål ikke alene at genoprette stabiliteten på markedet for oksekød og oksekødsprodukter, men også at genoprette forbrugertilliden til disse produkter.

28. Endelig finder også Parlamentet, at i tilfælde af annullation af forordningen bør dennes virkninger opretholdes.

29. Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30. Rådet finder, at selv om den sammenhæng, hvori en retsakt er udstedt, kan have betydning for forståelsen af retsaktens rækkevidde, kan en sådan sammenhæng ikke være afgørende for valget af hjemmel. Valget af hjemmel skal nemlig efter Domstolens praksis ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage

domstolskontrol. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens indhold og formål.

31. Parterne er ikke uenige om forordningens indhold.

32. Derimod finder Rådet hvad angår forordningens formål, at hovedformålet ikke er beskyttelsen af folkesundheden. Rådet har herved henvist til første betragtning til forordningen, hvori det hedder:

»... Markedet for oksekød og oksekødsprodukter er blevet destabiliseret på grund af BSE-krisen (bovin spongiform encephalopati); det er nødvendigt at genoprette dette markeds stabilitet; den mest effektive genopretning vil kunne opnås ved mere gennemsigtige betingelser for produktion og markedsføring af de pågældende produkter, navnlig for så vidt angår sporing.«

33. Rådet finder, at en sådan gennemsigtighed vil kunne genoprette forbrugernes tillid til såvel markedet som produkterne. Herved kan stabiliteten på markedet, der er berørt af BSE-krisen, genoprettes.

34. Med henblik herpå er det vigtigt, at der indføres en effektiv ordning for identifikation og registrering på produktionsstadiet og en ordning for en særlig fællesskabsmærkning i oksekødssektoren baseret på objektive kriterier på markedsføringsstadiet [6].

35. Ifølge Rådet vil en sådan ordning ud over at opfylde forordningens hovedformål, nemlig stabilisering af markedet for oksekød og oksekødsprodukter, også gøre det muligt at opfylde visse krav af almen interesse, som f.eks. beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed [7].

36. Denne beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed er imidlertid ikke hovedformålet med retsakten, som herudover regulerer samhandelen med visse levende dyr inden for Fællesskabet, idet de dyr, der skal indgå i samhandelen, skal være identificeret og registreret i overensstemmelse med kravene i EF-bestemmelserne. Denne identifikation og registrering skal gøre det muligt at spore dyrene tilbage til oprindelsesbedriften, -centret eller -organisationen [8]. Den individuelle identifikation af visse typer husdyr, i denne sag kvæg, er endvidere nødvendig i forbindelse med forvaltningen

6 — Jf. anden betragtning til forordningen.
7 — Jf. tredje betragtning til forordningen.
8 — Jf. femte betragtning til forordningen.

af visse EF-støtteordninger på landbrugsområdet [9].

37. Hvad angår mærkningen af oksekød og oksekødsprodukter giver denne ordning blot forbrugeren oplysninger, ud fra hvilke han kan træffe en for ham vigtig købsbeslutning, men sikrer ikke forbrugeren, at det kød, der bliver udbudt til salg, ikke indebærer nogen sundhedsricisi for ham. En sådan garanti er indeholdt i andre fællesskabsbestemmelser på veterinærområdet.

38. Hvad angår sporingsforanstaltningerne er disse ikke alene indført for at bekæmpe BSE. Ganske vist er det nu muligt at følge et dyr lige fra bedriften til slagteriet, men sporingsforanstaltningerne kan endnu ikke betragtes som hensigtsmæssige foranstaltninger på folkesundhedsområdet med henblik på at udrydde BSE.

39. Ifølge Rådet har erfaringerne endvidere vist, at anvendelsen af direktiv 92/102, der tidligere fandt anvendelse på identifikation og registrering af kvæg, ikke har været fuldt tilfredsstillende for så vidt angår disse dyr, hvorfor en yderligere forbedring er nødvendig. Den anfægtede forordning, der specifikt vedrører kvæg, er således også blevet udstedt for at styrke direktivets bestemmelser [10]. Også dette direktiv blev udstedt med hjemmel i artikel 37 EF, uden at dette valg af hjemmel efterfølgende er blevet anfægtet.

40. En anden begrundelse for at vedtage bestemmelserne om identifikation og registrering af kvæg var, at den mere pålidelige sporing, bestemmelserne medfører, udgør en væsentlig kilde til oplysninger til brug for mærkningen af oksekød.

41. Endvidere er der en forholdsvis tæt sammenhæng mellem beskyttelse af dyrs sundhed og afsætningen af produkter fremstillet af disse dyr. Hvis dyrene opfylder de gældende sundhedsnormer, er det lettere at genoprette og opretholde forbrugertilliden, hvilket bidrager til en stabilisering af markedet. Den omstændighed, at forordningen alene finder anvendelse på kvæg og oksekød og ikke på svin, får og geder og kød fra disse dyr, skyldes ikke, at der for kvæg skulle fastsættes strengere bestemmelser om sundhedsbeskyttelse, men derimod at kun oksekødsmarkedet var berørt af en så alvorlig krise forårsaget af kogalskab, at der hurtigst muligt skulle træffes nødforanstaltninger til stabilisering af markedet.

42. Rådet har derfor med hensyn til valget af hjemmel anført, at dette valg i sidste instans alene bestemmes af indholdet af og

9 — Jf. syvende og ellevte betragtning til forordningen.
10 — Jf. niende betragtning til forordningen.

formålet med de påtænkte foranstaltninger. Da der i denne sag er tale om produktion og markedsføring af varer, der er omhandlet i traktatens bilag II, og da forordningen endvidere forfølger væsentlige mål, der er fastsat i den fælles landbrugspolitik, er den anfægtede forordning med rette blevet udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 43.

43. De af Kommissionen og Parlamentet forfægtede synspunkter ville ifølge Rådet indebære, at artikel 43 ville blive uden indhold. Ifølge disse synspunkter skal enhver retsakt, der også har til formål at beskytte folkesundheden, have hjemmel i EF-traktatens artikel 100 (nu artikel 94 EF) eller EF-traktatens 100 A. Men der tages også hensyn til almene interesser, som f.eks. forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed og liv, ved vedtagelsen af en retsakt i medfør af artikel 43, idet der ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitiks mål ikke kan ses bort fra disse almene interesser, jf. EF-traktatens artikel 129, stk. 1, første afsnit, samt Domstolens praksis.

44. Forordningen tager endvidere bl.a. sigte på opfyldelse af det mål, der er omhandlet i EF-traktatens artikel 39 (nu artikel 33 EF), dvs. stabilisering af markederne. I øvrigt er der allerede tænkt på de foranstaltninger, der er fastsat i forordningen, i artikel 2 i forordning nr. 805/68 [11]. Denne bestemmelse giver mulighed for som led i den fælles markedsordning for oksekød at vedtage foranstaltninger til fremme af en bedre organisation af produktion, forarbejdning og afsætning samt foranstaltninger til forbedring af kvaliteten, og det var netop dette mål, Rådet havde for øje, da det udstedte forordningen for at påvirke markedet i gunstig retning. Da den fælles landbrugspolitik også tager hensyn til almene interesser, og da denne politik er afhængig af den almindelige økonomiske situation, ville Kommissionens og Parlamentets synspunkter medføre, at valget af EF-traktatens artikel 100 A som hjemmel ville udelukke anvendelsen af artikel 43, der er en særbestemmelse, hver gang en retsakt vedtages som en direkte eller indirekte følge af BSE-krisen, idet en sådan retsakt altid vil tage sigte på at beskytte folkesundheden. Dette vil væsentligt indskrænke rækkevidden af de mål for den fælles landbrugspolitik, der er omhandlet i EF-traktatens artikel 39.

45. Hvis man betragter de kriterier — indhold og formål — der er afgørende for valget af hjemmel for den påtænkte foranstaltning, må det følgelig konkluderes, at Rådet har handlet korrekt og forskriftsmæssigt i denne sag.

46. Hvad angår Kommissionens og Parlamentets subsidiære påstand om, at retsakten bør have hjemmel i både EF-traktatens

11 — Forordning om den fælles markedsordning for oksekød (nævnt i fodnote 5).

artikel 43 og artikel 100 A, finder Rådet, at dette kun ville være muligt, såfremt den vedtagne retsakt forfulgte to særskilte og ligeværdige målsætninger. Dette er netop ikke tilfældet i denne sag, idet hovedformålet med forordningen er at genoprette stabiliteten på markedet for oksekød og oksekødsprodukter, der er blevet destabiliseret af BSE-krisen. De øvrige formål med forordningen, som i øvrigt er angivet i betragtningerne, er alene underordnede, som ikke kan påvirke valget af hjemmel.

Realiteten

47. Ifølge Domstolens faste praksis skal valget af hjemmel for en retsakt ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold [12].

Forordningens indhold

48. Forordningen falder i to dele. Ved bestemmelserne i afsnit I indfører medlemsstaterne en ordning for identifikation og registrering af kvæg. Anden del indeholder bestemmelser om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter.

49. I henhold til forordningens artikel 3 omfatter identifikations- og registreringsordningen følgende punkter:

— øremærker til identifikation af de enkelte dyr

— elektroniske databaser

— dyrepas

— individuelle lister på hver enkelt bedrift.

Kommissionen, den kompetente myndighed i hver enkelt medlemsstat og alle berørte parter, herunder de berørte forbrugerorganisationer, har adgang til disse oplysninger. Endvidere fastlægges det i artikel 4, hvilke dyr der skal identificeres, og hvilke krav de øremærker, der anvendes

12 — Dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 11, af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905, præmis 29, og af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 14.

til identifikation, skal opfylde. Af artikel 5 fremgår det, hvilke oplysninger de elektroniske databaser skal indeholde. Kravene til dyrepas og lister er fastsat i artikel 6 og 7. Ifølge artikel 7, stk. 3, skal brugerne efter anmodning herom give den kompetente myndighed alle oplysninger om oprindelse, identifikation og efter omstændighederne bestemmelsessted for så vidt angår dyr, som de har ejet, holdt, transporteret, markedsført eller slagtet.

50. Disse bestemmelser indeholder således i det væsentlige de materielle og tekniske krav til kontrolmekanismerne. Forordningen vedrører retningslinjerne for identifikation og registrering af kvæg i medlemsstaterne, hvilket indebærer, at der skal indføres kontrol hos kvægholderen allerede på produktionsstadiet.

51. Anden del af forordningen indeholder bestemmelser om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter. Ifølge forordningens artikel 19 indføres en ordning med obligatorisk mærkning af oksekød, som bliver obligatorisk i alle medlemsstaterne fra den 1. januar 2000. I øvrigt finder bestemmelserne i afsnit II anvendelse på enhver erhvervsdrivende eller organisation, som ønsker at foretage mærkning af oksekød på salgsstedet, således at der skal gives oplysninger om oprindelse, visse karakteristika eller produktionsforhold vedrørende det mærkede kød eller det dyr, det stammer fra [13].

52. Endvidere skal den enkelte erhvervsdrivende eller organisation i medfør af artikel 14 sørge for at få godkendt en specifikation i den medlemsstat, hvor det pågældende oksekød produceres eller sælges. I artikel 14 fastsættes derefter nærmere, hvad der skal anføres i en sådan specifikation, nemlig hvilke oplysninger mærket skal indeholde, hvilken kontrolordning der vil blive anvendt, samt hvilke sanktioner der vil blive iværksat, såfremt de pågældende bestemmelser ikke bliver overholdt. Forordningens artikel 15 indeholder de bestemmelser, der gælder, såfremt produktionen af oksekød helt eller delvis finder sted i et tredjeland.

53. Hvad angår selve mærket er det i forordningens artikel 16 udtømmende anført, hvilke oplysninger et mærke skal indeholde. Disse oplysninger er følgende: føde-, opfednings- eller slagtestedet, dyrets identifikationsnummer og dets køn, opfedningsmetode eller andre oplysninger med hensyn til fodring, oplysninger om slagtningen samt andre oplysninger, som den pågældende erhvervsdrivende eller organisation ønsker at anføre, og som er godkendt af den kompetente myndighed.

54. I denne del af forordningen anføres endvidere en række sanktioner, der kan

13 — Forordningens artikel 12, stk. 1.

anvendes, hvis forordningens forskellige bestemmelser ikke overholdes.

55. Også disse regler vedrører således i det væsentlige de materielle og tekniske krav, der stilles til mærkning af oksekød og oksekødsprodukter. Ganske vist gælder reglerne også for producenten, men det er især i afsætningsleddet, at reglerne har virkning. Mærkerne påføres oksekødet på salgsstedet (forordningens artikel 12, stk. 1).

56. Da parternes beskrivelser af forordningens indhold i øvrigt er samstemmende, tjener det i denne sag ikke noget formål at uddybe dette spørgsmål nærmere.

Forordningens formål

57. Kommissionens og Parlamentets argumentation kan sammenfattes således, at hovedformålet, for ikke at sige det eneste formål, med forordningen er at sikre en høj grad af sundhedsbeskyttelse, mens Rådet anfægter dette synspunkt og hævder, at hovedformålet med forordningen er at genoprette stabiliteten på markedet for oksekød og oksekødsprodukter, som er blevet destabiliseret af kogalskabskrisen.

58. Formålene med forordningen må i det væsentlige bestemmes ud fra forordningens bestemmelser og især ud fra dens betragtninger.

59. Således tager forordningen sigte på at indføre mere gennemsigtige betingelser for produktion og markedsføring af oksekød, navnlig for så vidt angår sporing. Dette skal gøre det muligt at genoprette stabiliteten på dette marked, der er blevet destabiliseret på grund af BSE-krisen [14].

60. For at opnå en sådan gennemsigtighed skulle der indføres en mere effektiv ordning end den bestående for identifikation og registrering af kvæg på produktionsstadiet og en ordning for en særlig fællesskabsmærkning i oksekødssektoren baseret på objektive kriterier på markedsføringsstadiet [15]. Disse foranstaltninger skulle ligeledes gøre det muligt at opfylde visse krav af almen interesse, som f.eks. beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed [16]. Alt i alt håbede man, at forbrugernes tillid til kvaliteten af oksekød og oksekødsprodukter således ville blive øget [17].

14 — Jf. første betragtning til forordningen.
15 — Jf. anden betragtning til forordningen.
16 — Jf. tredje betragtning til forordningen.
17 — Jf. fjerde betragtning til forordningen.

61. Forordningen tager imidlertid også sigte på forvaltningen af visse EF-støtteordninger på landbrugsområdet, som kræver individuel identifikation af visse typer husdyr [18].

62. Indførelsen af en ordning for identifikation og registrering af kvæg har tillige til formål at sikre en hurtig og nøjagtig sporing. De indtil indførelsen af ordningen gældende bestemmelser havde netop under BSE-krisen vist sig ikke at være fuldt tilfredsstillende og måtte derfor forbedres ved den anfægtede forordning [19].

63. Endvidere skulle der indføres en effektiv mærkningsordning, der gjorde det muligt at spore mærket oksekød tilbage til det eller de dyr, det stammer fra [20].

64. For at sikre pålideligheden af disse ordninger skulle der i forordningen bl.a. fastsættes passende sanktioner i tilfælde af overtrædelser af forordningens bestemmelser [21].

18 — Jf. syvende betragtning til forordningen.
19 — Jf. niende og ellevte betragtning til forordningen.
20 — Jf. 23. betragtning til forordningen.
21 — Jf. 26. og 27. betragtning til forordningen.

65. På baggrund af det ovenfor anførte må Rådets argumenter tages til følge, i det omfang forordningen vedrører produktion og markedsføring af produkter anført i traktatens bilag II. Forordningen tager ligeledes sigte på at virkeliggøre de mål for den fælles landbrugspolitik, der er anført i EF-traktatens artikel 39, stk. , nemlig at forøge landbrugets produktivitet og at stabilisere markederne.

66. Det er dog uklart, om dette er det eneste og afgørende formål med forordningen.

67. Ifølge Kommissionen og Parlamentet skal der ved bestemmelsen af hovedformålet med retsakten ligeledes tages hensyn til de faktiske og politiske omstændigheder, der har ført til retsaktens udstedelse.

68. Hvad dette spørgsmål angår skal jeg atter henvise til Domstolens faste praksis, hvorefter valget af hjemmel for en retsakt alene skal foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve. Domstolen har herved peget på bl.a.

den vedtagne retsakts formål og indhold [22], som tillægges særlig betydning.

69. Dette er dog principielt ikke til hinder for en bestemmelse af hjemmelen ud fra andre kriterier, for så vidt disse i alle tilfælde er objektive og kan efterprøves af Domstolen.

70. Det er yderst tvivlsomt, om der kan tages hensyn til de faktiske og politiske omstændigheder, der blandt flere andre omstændigheder ligger til grund for en retsakt, ved bestemmelsen af denne retsakts formål på samme måde, som hvis det drejede sig om retsaktens indhold eller formål. Politiske omstændigheder er netop underlagt en mere subjektiv vurdering og kan i den grad variere efter politikernes opfattelser og forpligtelser, at hensynet til kontinuiteten og retssikkerheden er til hinder for at tage de politiske omstændigheder i betragtning som afgørende kriterium ved valget af hjemmel.

71. Dette indebærer dog ikke, at der ved behandlingen af spørgsmålet om den rette hjemmel helt kan ses bort fra den sammenhæng, i hvilken retsakten er blevet vedtaget.

72. I denne sag har Rådet ikke benægtet den faktiske baggrund, dvs. BSE-krisen. Rådet har endog anført, at det netop var på grund af denne krise, at det viste sig nødvendigt at vedtage den anfægtede forordning. Ifølge Rådet blev forordningen imidlertid netop ikke udstedt primært for at opnå en bedre sundhedsbeskyttelse. Rådet har således udtalt, at udstedelsen tværtimod var en følge af, at markedet for oksekød og oksekødsprodukter var alvorligt truet og måtte konsolideres af stabiliseringsforanstaltninger. Ifølge Rådet var et af midlerne til at opnå dette mål at genoprette og øge forbrugerens tillid til de pågældende produkter gennem en identifikations- og mærkningsordning.

73. Kommissionen og Parlamentet betragter derimod på grund af BSE-krisen beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed som hovedformålet med forordningen.

74. Det fremgår af tredje betragtning til forordningen, at denne opfylder visse krav af almen interesse, bl.a. beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed.

22 — Dom af 16.11.1989, sag C-131/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3743, præmis 7, af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 10, og af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 12.

75. Domstolen har imidlertid efter fast praksis fastslået, at virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik ikke kan ske på en sådan måde, at almene hensyn, som f.eks. en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv, lades ude af betragtning, idet fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal inddrage disse hensyn [23].

76. Det pågældende formål med forordningen, der fremgår af tredje betragtning, svarer således både til bestemmelserne i EF-traktatens artikel 129, stk. 1, og til det princip, Domstolen har opstillet i dens faste praksis.

77. En hensyntagen til sådanne almene krav indebærer således ikke i sig selv, at denne hensyntagen er hovedformålet med den udstedte retsakt.

78. Da der er tale om at regulere produktion og markedsføring af landbrugsprodukter for at stabilisere markedet, mener jeg under alle omstændigheder, at EF-traktatens artikel 100 A ikke alene kan anvendes som hjemmel for den anfægtede forordning.

79. Det må imidlertid afgøres, om forordningen burde have haft hjemmel i både artikel 43 og artikel 100 A.

80. Dette ville i denne sag være tilfældet, bl.a. hvis forordningen som helhed havde et dobbelt indhold og to væsentlige formål.

81. Hvis man først betragter forordningens baggrund og indhold, fremgår det, at der er tale om to særskilte emner, der behandles samtidigt i én og samme forordning: Dels fastlægges retningslinjerne for identifikation og registrering af kvæg, dels indføres der en mærkningsordning for oksekød og oksekødsprodukter. Det er klart, at disse to emner eksisterer på hvert sit niveau — produktion og salg. Emnerne er ligeværdige, således at der også kan være forskel på deres formål.

82. Hvad angår bestemmelserne om identifikation og registrering af kvæg, som anvendes på produktionsstadiet, skal jeg ud fra det ovenfor anførte fastslå, at der i

23 — Kendelse af 12.7.1996, sag C-180/96 R, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 3903, præmis 63, og dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 120.

det væsentlige er tale om bestemmelser vedrørende produktionen, som uden tvivl har til hovedformål at stabilisere markedet for disse produkter. Bestemmelserne vedrørende identifikation skal gøre det muligt, bl.a. for opdrætteren, at foretage en hurtig og nøjagtig sporing. På produktionsstadiet sikrer dette først og fremmest, at Kommissionen og de kompetente myndigheder i hver enkelt medlemsstat kan udøve en effektiv kontrol med dyrenes oprindelse. Spørgsmålene om forbrugerbeskyttelsen viger her for stabiliseringsmålet, idet forbrugerne på dette stadium endnu ikke har haft direkte fordel af identifikationen og registreringen af dyrene.

83. Hvad angår denne del af forordningen skal jeg således fastslås, at det var unødvendigt at henvise til EF-traktatens artikel 100 A som hjemmel ud over EF-traktatens artikel 43.

84. Hvad angår anden del af forordningen, nemlig bestemmelserne om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter, forholder det sig imidlertid anderledes.

85. Jeg skal indledningsvis fastslå, at anden del er en helt selvstændig del af forordningen. Bestemmelserne i afsnit II (mærkning) kan meget vel stå alene uden første del (identifikation og registrering). Hverken Kommissionen eller Parlamentet havde i første omgang rejst indvendinger imod, at afsnit II var genstand for en selvstændig forordning. Mærkningsbestemmelserne har (alene) betydning i salgsleddet, og de retter sig alene til erhvervsdrivende og organisationer i salgsleddet.

86. I en situation, hvor en forordning behandler to forskellige emner, som anskues fra forskellige synspunkter, og som er ligeværdige, finder jeg det logisk at undersøge, om de to dele af retsakten forfølger de samme formål, eller om der er tale om to særskilte formål. I sidstnævnte tilfælde kan man ikke ved behandlingen af forordningen som helhed foretage den klassiske prioritering af formålene (hovedformål og sekundært formål). En sådan sondring mellem hovedformål og sekundært formål vil være logisk, såfremt der er tale om regulering af ét emne. En samtidig regulering af et andet, selvstændigt emne kan ikke fortrænges af det første emne alene af den grund, at der er en forbindelse mellem de to emner. I særdeleshed skal forbindelsen mellem to selvstændige emner ikke (kunne) medføre, at det (særskilte) hovedformål med det ene emne bliver til et underordnet sekundært formål alene på grund af forbindelsen med et andet vigtigt emne. Dette ville gøre det meningsløst at sondre mellem hovedformål og sekundært formål, idet der er fare for, at det ene af formålene — eventuelt ufrivilligt — underordnes det andet alene som følge af kombinationen af særskilte emner. Man kunne da forestille sig det — naturligvis rent

teoretiske tilfælde ud fra Domstolens synspunkt — hvor en anden hjemmel, som andre hensyn taler for, ved en »klogt doseret« kombination kan fortrænges, således at bestemmelser om procedurer og samarbejde kan omgås.

87. Når der er tale om en retsakt, der regulerer to særskilte områder, finder jeg det derfor logisk at undersøge, om de forfulgte formål også er ligeværdige. En sådan undersøgelse bliver kun meningsløs, hvis et af formålene helt åbenbart viger for det andet og således bliver til et sekundært formål.

88. En gennemgang af formålene med forordningens afsnit II viser, at de vedrører markedsføring som sådan af oksekødsprodukter.

89. Mærkningen skal gøre det muligt at spore alt mærket oksekød tilbage til det eller de dyr, kødet stammer fra.

90. Disse oplysninger er imidlertid især nyttige for forbrugeren. Ved denne ordning, der ganske vist er frivillig indtil den 1. januar 2000, er det muligt at give forbrugeren de oplysninger, han har behov for med henblik på at kunne træffe en købsbeslutning. Det er rigtigt, at dette også påvirker markederne i den forstand, at en stigning i efterspørgslen kan medføre en stabilisering af markederne, men dette ændrer ikke ved, at de pågældende bestemmelser bevidst er blevet knyttet til forbrugerens frie beslutningsret.

91. Selv om det ikke er meningen, at forbrugeren skal have en 100% garanti for oksekødets sundhed — en garanti, som det i øvrigt ikke er muligt at give — bør forbrugeren have mulighed for ud fra mærkningen og på grundlag af afgørende kriterier at afgøre, om købet af kødet indebærer en acceptabel risiko for ham.

92. Da dette har til formål og til følge at give forbrugeren bedre oplysninger om det produkt, han påtænker at købe, synes hovedformålet med afsnit II i forordningen at være information af forbrugeren.

93. Hvad angår denne del af forordningen bliver det andet formål, nemlig stabilisering af markederne, derimod til et sekundært formål.

94. Det fremgår heraf, at hovedformålet (det selvstændige formål) med denne del af forordningen ikke svarer til formålet med afsnit I. I henhold til det ovenfor anførte (jf. punkt 86) foreligger der således inden for to forskellige emneområder to formål, som afviger fra hinanden, men som er genstand for én forordning. Heraf følger med hensyn til spørgsmålet om den valgte hjemmels lovlighed, at disse formål burde have været vurderet ud fra deres (egen selvstændige) betydning, hvorfor det ene formål ikke bør være underordnet det andet.

95. Følgelig burde den anfægtede forordning i sin helhed have haft hjemmel i både EF-traktatens artikel 37 og artikel 100 A. Derfor bør Kommissionens og Parlamentets subsidiære påstande tages til følge.

96. Den anfægtede forordning må derfor annulleres, idet den er udstedt alene med hjemmel i artikel 43, og ikke samtidig med hjemmel i artikel 100 A.

97. I henhold til EF-traktatens artikel 174, stk. 2, har parterne i tilfælde af, at forordningen annulleres, nedlagt påstand om, at forordningens virkninger betragtes som bestående, med den begrundelse, at samtlige virkninger er nødvendige. Der bør gives dem medhold i denne påstand, idet den anfægtede forordning udgør et effektivt middel til at bekæmpe BSE-krisen og sikre forbrugeren flest mulige oplysninger. Parternes påstand bør også af hensyn til retssikkerheden tages til følge, idet Kommissionen allerede har vedtaget en række gennemførelsesregler på grundlag af denne forordning.

Sagens omkostninger

98. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger. Da Rådet har tabt sagen, bør Rådet betale sagens omkostninger, idet forordningen skal annulleres i sin helhed. Selv om Kommissionen alene gives medhold i de subsidiære påstande, foreligger der ikke særlige grunde, der retfærdiggør en anden fordeling af sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Parlamentet, der har interveneret i sagen, sine egne omkostninger.

Forslag til afgørelse

99. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Rådets forordning (EF) nr. 820/97 af 21. april 1997 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter annulleres.

2) Virkningerne af den annullerede forordning opretholdes indtil ikrafttrædelsen af nye bestemmelser på dette område, der er vedtaget med rette hjemmel af fællesskabslovgiver.

3) Rådet betaler sagens omkostninger.

4) Europa-Parlamentet bærer sine egne omkostninger.«