SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 9. Oktober 2001 [1]

I — Einleitende Bemerkungen

1. Dieser Rechtsstreit zwischen dem Parlament und dem Rat gehört zu einer Reihe von Verfahren auf dem Rindfleischsektor [2]. Mit der vorliegenden Klage begehrt das Parlament die Nichtigerklärung der Verordnung (EG) Nr. 2772/1999 des Rates vom 21. Dezember 1999 mit den allgemeinen Regeln für ein obligatorisches Etikettierungssystem für Rindfleisch [3] (im Folgenden: Verordnung Nr. 2772/1999). Dieses Verfahren hat im Wesentlichen die Rechtsgrundlage dieser Verordnung, nämlich die Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates vom 21. April 1997 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen [4] (im Folgenden: Verordnung Nr. 820/97) zum Gegenstand. Dabei geht es auch um die grundsätzliche Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen der Rat Rechtsakte auf der Grundlage anderer von ihm alleine oder von ihm gemeinsam mit dem Parlament angenommener Rechtsakte erlassen darf.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Siehe dazu das Urteil vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97 (Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257) und das anhängige Verfahren in der Rechtssache C-1/00 betreffend ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Französische Republik im Zusammenhang mit der Aufhebung des Embargos britischen Rindfleisches; vgl. ebenso die Urteile vom 5. Dezember 2000 in der Rechtssache C-477/98 (Eurostock Meat Marketing, Slg. 2000, I-10695) sowie vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-365/99 (Portugal/Kommission, Slg. 2001, I-5645).

3 — ABl. L 334, S. 1.

4 — ABl. L 117, S. 1.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Verordnung (EG) Nr. 820/97*

2. Die Verordnung Nr. 820/97 wurde als Reaktion auf die BSE-Krise erlassen, um die Transparenz der Erzeugungs- und Vermarktungsbedingungen von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen zu verbessern. Während Titel I (Artikel 1 bis 11) die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern regelt, hat Titel II (Artikel 12 bis 20) die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen zum Gegenstand.

3. Artikel 3 lautet:

„Das System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern beruht auf folgenden Elementen:

a) Ohrmarken zur Einzelkennzeichnung von Tieren,

b) elektronischen Datenbanken,

c) Tierpässen,

d) Registern in jedem Betrieb.

Die Kommission und die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats haben Zugang zu allen unter diesen Titel fallenden Informationen. Die Mitgliedstaaten und die Kommission treffen geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass alle Betroffenen, darunter auch einschlägige von dem Mitgliedstaat anerkannte Verbraucherorganisationen, Zugang zu diesen Informationen erhalten können, sofern die im einzelstaatlichen Recht vorgeschriebenen Erfordernisse der Vertraulichkeit und des Datenschutzes gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gewährleistet sind."

4. Artikel 12 Absatz 1 lautet auszugsweise:

„Will ein Marktbeteiligter oder eine Organisation gemäß der Begriffsbestimmung des Artikels 13 bei der Etikettierung von Rindfleisch an der Stätte des Verkaufs Angaben zum Ursprung, zu bestimmten Eigenschaften oder zu Bedingungen der Erzeugung des etikettierten Fleisches beziehungsweise des Tieres, von dem das Fleisch stammt, machen, so muss dies gemäß diesem Titel geschehen.

Dieser Titel berührt nicht

— zwingend vorgeschriebene Angaben gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 79/112/EWG, mit Ausnahme von Nummer 7;...

— Angaben gemäß den Verordnungen (EWG) Nr. 1208/81 und (EWG) Nr. 1186/90;

— Angaben in Verbindung mit der Genusstauglichkeitskennzeichnung gemäß der Richtlinie 64/433/EWG und ähnliche Angaben gemäß den einschlägigen Veterinärrechtsbestimmungen;

..."

5. Artikel 19 lautet:

„(1) Es wird ein System der obligatorischen Etikettierung von Rindfleisch eingeführt, das ab 1. Januar 2000 in allen Mitgliedstaaten verbindlich gilt. Dieses obligatorische System schließt jedoch nicht aus, dass sich ein Mitgliedstaat im Fall von Rindfleisch, das in diesem Mitgliedstaat gehandelt wird, für eine lediglich fakultative Anwendung des Systems entscheiden kann. Das in dieser Verordnung vorgesehene Etikettierungssystem gilt bis zum 31. Dezember 1999.

Zu diesem Zweck beschließt der Rat auf der Grundlage des in Absatz 3 vorgesehenen Berichts vor dem 1. Januar 2000 auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit über die allgemeinen Regeln eines von diesem Zeitpunkt an obligatorischen Etikettierungssystems für Rindfleisch, im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft.

(2) Soweit der Rat nicht anders beschließt, sind bei dem ab dem 1. Januar 2000 zwingend vorgeschriebenen Etikettierungssystem im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft neben den Angaben auf dem Etikett nach Artikel 16 Absatz 3 auch Angaben über den Mitgliedstaat oder das Drittland, in dem das Tier, von dem das Rindfleisch stammt, geboren wurde, über die Mitgliedstaaten oder Drittländer, in denen das Tier gehalten wurde, und über den Mitgliedstaat oder das Drittland, in dem das Tier geschlachtet wurde, zu machen.

(3) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission vor dem 1. Mai 1999 Berichte über die Durchführung des Etikettierungssystems für Rindfleisch. Die Kommission übermittelt dem Rat einen Bericht über den Stand der Durchführung des Etikettierungssystems in den Mitgliedstaaten.

(4) Mitgliedstaaten mit einem hinreichend ausgestalteten Kennzeichnungs- und Registrierungssystem für Rinder können bereits vor dem 1. Januar 2000 ein obligatorisches Etikettierungssystem für Fleisch von Rindern, die in ihrem Hoheitsgebiet geboren, gemästet und geschlachtet wurden, vorschreiben. Ferner können sie beschließen, dass eine oder mehrere der in Artikel 16 Absätze 1 und 2 genannten Angaben auf den Etiketten aufzuführen sind.

(5) Ein obligatorisches System im Sinne des Absatzes 4 darf nicht zu Störungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Die Durchführungsbestimmungen, nach denen Absatz 4 in den Mitgliedstaaten zur Anwendung gelangen soll, bedürfen der vorherigen Zustimmung der Kommission.

(6) Vor dem 1. Januar 2000 beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit, ob es möglich und

wünschenswert ist, andere als die in Absatz 2 vorgesehenen Angaben zwingend vorzuschreiben und den Anwendungsbereich dieser Verordnung auf andere als die in Artikel 13 erster Gedankenstrich genannten Erzeugnisse auszudehnen."

B — *Verordnung (EG) Nr. 2772/1999*

1. Entstehungsgeschichte

6. Am 13. Oktober 1999 legte die Kommission dem Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung der Etikettierungssysteme für Rindfleisch in den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 820/97 vor [5]. Darin stellte sie einige Versäumnisse der Mitgliedstaaten betreffend die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern fest, insbesondere, dass Tierpässe erst für die ab dem 1. Januar 1998 geborenen Rinder verfügbar seien und Schwierigkeiten hinsichtlich der Übermittlung von Informationen betreffend ein bestimmtes Tier im Falle seiner Ausfuhr bestünden. Ebenso könnten die Datenbanken nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt eingerichtet werden.

7. Die Kommission kam daher zum Ergebnis, dass die meisten Mitgliedstaaten ein obligatorisches Etikettierungssystem nicht umsetzen könnten. Das führe „zu einer unbefriedigenden Situation, zu Verunsicherung, Unlauterkeit und Ungewissheit im gesamten Rindfleischsektor der EU vom Erzeuger bis zum Verbraucher" [6].

8. Vor diesem Hintergrund legte die Kommission zwei auf Artikel 152 EG gestützte Vorschläge betreffend die Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen vor: einen, mit dem die Verordnung Nr. 820/97 ab dem 1. Januar 2003 durch ein obligatorisches System ersetzt werden sollte, und einen zu deren vorübergehender Verlängerung, um die Zeit bis zur Annahme des ersten Vorschlags zu überbrücken.

9. In ihrem Bericht betont die Kommission, dass die umgehende Annahme des zweiten Vorschlags notwendig sei, um das Zusammenbrechen des fakultativen Etikettierungssystems und seine automatische Ablösung durch ein obligatorisches System ohne allgemeine Leitlinien zu verhindern. Die Kommission wies des Weiteren darauf hin, dass sie sich die Möglichkeit offen halte, dem Rat vor Ende 1999 einen Dringlichkeitsvorschlag zu unterbreiten, sollten Rat und Parlament die Vorschläge

5 — KOM(1999) 486 endg.

6 — KOM(1999) 486 endg., S. 10.

bis dahin nicht angenommen haben. Dieser auf Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 gestützte Vorschlag diene dazu, ein Rechtsvakuum aufgrund des Auslaufens des fakultativen Systems zu verhindern [7].

10. Am 14. Dezember 1999 erklärte der Rat, eine auf Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 gestützte Verordnung anzunehmen, sollte das Parlament nicht den Vorschlag der Kommission — abgesehen von der zusätzlichen Rechtsgrundlage des Artikels 37 EG — unverändert annehmen.

11. Am 16. Dezember 1999 nahm das Parlament in erster Lesung des Mitentscheidungsverfahrens einige Änderungen in Bezug auf den Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 820/97 an. Danach sollte das obligatorische System — nach einer Verlängerung des alten Systems um acht Monate — am 1. September 2000 eingeführt werden, wobei einige Elemente des Informationssystems bereits ab 1. Januar 2000 gelten sollten.

12. Am 21. Dezember 1999 nahm der Rat daraufhin gestützt auf Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 die Verordnung Nr. 2772/1999 an.

7 — KOM(1999) 486 endg., S. 11.

2. Inhalt der Verordnung Nr. 2772/1999

13. Der 2. Erwägungsgrund lautet:

„Diese allgemeinen Regeln für ein obligatorisches Etikettierungssystem für Rindfleisch sollten nur vorläufig für höchstens acht Monate gelten, damit das Europäische Parlament und der Rat zu einem Beschluss über den Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 gelangen können, den die Kommission am 13. Oktober 1999 vorgelegt hat."

14. Der 3. Erwägungsgrund lautet:

„Es ist daher zweckmäßig, einfache allgemeine Regeln für ein obligatorisches Etikettierungssystem für Rindfleisch festzulegen, denen alle Mitgliedstaaten nachkommen können. Die Regeln sollten auf die in Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 vorgesehenen Vorschriften Bezug nehmen."

15. Artikel 1 lautet:

„(1) Marktteilnehmer und Organisationen, die Rindfleisch im Sinne des Artikels 13 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 vermarkten, müssen dieses Fleisch gemäß den Vorschriften etikettieren, auf die in Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 2 erster, dritter und vierter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 820/97 Bezug genommen wird.

Die Mitgliedstaaten können jedoch auch nach dem 1. Januar 2000 von der Möglichkeit gemäß Artikel 19 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 Gebrauch machen. In diesem Fall gelten weiterhin die Bestimmungen des Artikels 19 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 820/97.

(2) Die Vorschriften für das freiwillige System, die gemäß Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 820/97 bis zum 31. Dezember 1999 galten, gelten weiter für alle freiwilligen Angaben, die zusätzlich zu dem obligatorischen Etikettierungssystem gemäß Absatz 1 gemacht werden."

III — Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

16. Die Klage des Parlaments ist am 10. März 2000 in das Register der Kanzlei eingetragen worden. Mit Beschluss des Präsidenten vom 4. August bzw. 13. September 2000 hat der Gerichtshof das Königreich Spanien und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen.

17. Das Parlament beantragt, die Verordnung Nr. 2772/1999 für nichtig zu erklären, für den Fall der Nichtigerklärung die Wirkungen der Verordnung bis zum Erlass eines auf Artikel 152 EG gestützten Rechtsakts des Rates aufrechtzuerhalten und dem Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

18. Der Rat und seine Streithelfer beantragen, die Klage als unbegründet abzuweisen und dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Die Kommission beantragt, für den Fall der Nichtigerklärung die Wirkungen der Verordnung aufrechtzuerhalten.

IV — Erster Klagegrund: Unzuständigkeit des Rates

19. Im Rahmen des ersten Klagegrundes ist zu prüfen, ob der Rat zuständig war, die Verordnung Nr. 2772/1999 auf der von ihm gewählten Rechtsgrundlage anzunehmen.

A — *Vorbringen der Parteien und Streithelfer*

und Nr. 1186/90 sowie auf die Kennzeichnung gemäß Richtlinie 64/433 bezieht. Diese Vorschriften betreffen zum Teil allgemeine Verpflichtungen zur Kennzeichnung, die für alle Lebensmittel gelten, und nicht die Etikettierung von Erzeugnissen, die für den Verbraucher bestimmt sind.

20. Das *Parlament* bringt vor, dass der Rat weder für die Verlängerung der Anwendung des freiwilligen Systems der Etikettierung von Rindfleisch über den 31. Dezember 1999 hinaus zuständig war, noch dafür, die Einführung des obligatorischen Systems der Etikettierung von Rindfleisch zu verschieben. Selbst wenn man davon ausgehe, dass der Rat sich eine Zuständigkeit zum Erlass von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 820/97 vorbehalten habe, sei doch in dieser Verordnung der Grundsatz des obligatorischen Systems der Etikettierung und ein diesbezügliches Inkrafttretensdatum festgesetzt worden. Indem der Rat diese Elemente verändert hat, habe der Rat keine Durchführungsbestimmung erlassen, sondern sie verändert.

22. Das Parlament geht davon aus, dass Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 820/97 dem Rat die Befugnis zum Erlass von Durchführungsbestimmungen gemäß Absatz 2 einräumt.

23. Das Parlament bestreitet auch die Richtigkeit der vom Rat vertretenen These der abgeleiteten Rechtsgrundlage, die sich im vorliegenden Fall durch ein vereinfachtes Entscheidungsverfahren auszeichnet, d. h., dass es dem Rat erlaubt wäre, einen Gesetzgebungsakt im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik zu erlassen, ohne das Parlament anzuhören; dies widerspreche Artikel 37 EG.

21. Der in Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2772/1999 enthaltene Verweis auf die in der Verordnung Nr. 820/97 angeführten anwendbaren Vorschriften habe nur bestätigenden Charakter, indem er sich auf die bestehende Gesetzgebung, und zwar auf die Etikettierung von Lebensmitteln gemäß der Richtlinie 79/112, auf die Verordnungen Nr. 1208/81

24. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik, können Durchführungsmaßnahmen nach einem

anderen Verfahren erlassen werden, wenn die wesentlichen Elemente der zu regelnden Materie gemäß dem im Vertrag vorgesehenen Verfahren, hier also gemäß Artikel 37 Absatz 2 Unterabsatz 3 EG, festgelegt worden sind. Die Durchführungsmaßnahme habe sich dabei an die im zugrunde liegenden Rechtsakt normierten Vorgaben zu halten.

25. Nach Auffassung des Parlaments gäbe es außer Gesetzgebungsakten und Durchführungsbestimmungen keinen dritten Typus von Rechtsakten. Entweder sei die Verordnung Nr. 2772/1999 ein Gesetzgebungsakt und habe die Formvorschriften, die der Vertrag für dessen Erlass vorsieht, zu beachten, oder sie sei als Durchführungsmaßnahme im Sinne des Artikels 202 EG zu verstehen.

26. Das Parlament erinnert daran, dass gemäß dem Wortlaut von Artikel 7 Absatz 1 Unterabsatz 2 EG „jedes Organ... - nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse" handelt. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes [8] seien die Grundsätze über die Willensbildung der Gemeinschaftsorgane im Vertrag festgelegt und stünden nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe.

27. Nach Auffassung des Parlaments ermächtige der Vertrag den Rat nicht, als Gesetzgeber im Rahmen des Artikels 37 EG, sich der verbindlich vorgesehenen Verfahren zu entziehen. Im Vertrag bestünden nur einige Vorschriften, die — unter der Berücksichtigung strenger Voraussetzungen — den Rat dazu ermächtigen, die im Vertrag vorgesehenen Entscheidungsverfahren zu verändern, wie etwa Artikel 175 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG oder Artikel 67 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich EG. Dabei handle es sich um sehr außergewöhnliche Situationen, die mit der streitgegenständlichen Situation überhaupt nichts zu tun hätten.

28. Unter der Annahme, dass der Rat tatsächlich über eine Gesetzgebungsbefugnis des dritten Typs verfüge, weist das Parlament darauf hin, dass die im Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 820/97 normierte Ermächtigung hinsichtlich ihres sachlichen und zeitlichen Geltungsbereiches begrenzt sei, d. h., dass sie jedenfalls nicht dazu ermächtige, das Inkrafttretensdatum für ein obligatorisches Etikettierungssystem über den 1. Januar 2000 hinaus zu verschieben.

29. Hinsichtlich des vom Rat vorgebrachten Arguments, wonach er den Vorbehalt von Durchführungsbefugnissen begründen hätte müssen, bringt das Parlament vor, dass das rechtlich nicht überzeuge. Entscheidend sei nämlich nicht die Absicht des Rates, sondern dass eine bestimmte objektive Situation geschaffen worden sei. Darüber hinaus hegt das Parlament angesichts der aktuellen Komitologiepraxis generell Zweifel, dass der Rat stets sorgfältig begründe, ob und warum er sich vorbehält, Durchführungsbestimmungen selbst zu erlassen.

8 — Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 38).

30. Hinsichtlich seiner behaupteten Unzuständigkeit bestreitet der *Rat* die Argumentation des Parlaments betreffend die Tragweite der in Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 enthaltenen Rechtsgrundlage sowie betreffend die Qualifizierung der Verordnung Nr. 2772/1999 als Durchführungsmaßnahme. Der Rat vertritt die Auffassung, dass die in Rede stehende Rechtsgrundlage einen weit größeren Anwendungsbereich habe, der ihm erlaubt habe, die gegenständliche Verordnung auf Vorschlag der Kommission zu erlassen.

31. Nach Auffassung des Rates geht aus dem Vertrag nicht hervor, dass jede gesetzgeberische Maßnahme auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik der Teilnahme des Parlaments im Anhörungs- oder Mitentscheidungsverfahren unterworfen ist. Im Gegenteil, der Gemeinschaftsgesetzgeber kann vorsehen, dass in einem Gesetzgebungsakt, der im Anhörungs- oder Mitentscheidungsverfahren angenommen wurde, eine Rechtsgrundlage vorgesehen werden kann, die nicht die Teilnahme des Europäischen Parlaments vorsieht.

32. Nach Ansicht des Rates ist weiters der vom Parlament gemachte Vergleich der Durchführungsbestimmungen, die in Artikel 11 Absätze 5 und 6 des Vorschlags der Kommission, der zur Verordnung Nr. 820/97 geführt hat, mit den allgemeinen Regeln im Sinne von deren Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2, irrig. Dadurch, dass der Rat den Vorschlag der Kommission in diesem Punkt geändert hat, wollte er eine abgeleitete Rechtsgrundlage zum Erlass nicht von Durchführungsbestimmungen, sondern von allgemeinen Regeln eines obligatorischen Etikettierungssystems für Rindfleisch schaffen. Hätte sich der Rat demgegenüber nur eine Durchführungsbefugnis vorbehalten wollen, hätte er das gemäß Artikel 202 EG in den Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 820/97 zum Ausdruck bringen müssen, was er aber nicht getan hat.

33. Diese Auffassung des Rates werde dadurch bestätigt, dass die Kommission in ihrem zweiten Vorschlag vom Oktober 1999 hinsichtlich der abgeleiteten Rechtsgrundlage die Teilnahme des Parlaments am Entscheidungsprozess vorgesehen hat.

34. Angesichts des experimentellen Charakters der angenommenen Maßnahme und der Schwierigkeit, die deren Anwendung nach sich ziehen könnte, habe der Rat entschieden, eine abgeleitete Rechtsgrundlage zu schaffen, die es ihm ermöglicht, auf der Grundlage der Erfahrungen mit der Anwendung des fakultativen Systems eventuelle Anpassungen vorzunehmen, die sich für dessen Entwicklung hin zu einem obligatorischen System als erforderlich erweisen könnten.

35. Der Rat bringt des Weiteren vor, dass das Parlament und der Rat am 17. Juli 2000 die Verordnung Nr. 1760/2000 erlassen haben, durch die die Verordnung Nr. 820/97 ersetzt wurde. Diese Verordnung wurde auf die Artikel 37 und 152 Absatz 4 Buchstabe b EG gestützt. Die Annahme der Verordnung Nr. 1760/2000 zeige, dass die Verordnung Nr. 2772/1999 provisorischen

Charakter habe, um dem Parlament und dem Rat die erforderliche Zeit zu geben, ein wirksames und angemessenes obligatorisches Etikettierungssystem auszuarbeiten und anzunehmen und damit ein rechtliches Vakuum zu vermeiden.

36. Im Übrigen bleibe der Rat bei seiner Auffassung, dass der Vertrag nicht verbiete, dass ein Rechtsakt, der gemäß dem im Vertrag vorgesehenen Verfahren angenommen worden ist, eine abgeleitete Rechtsgrundlage enthalte, die ein erleichtertes Entscheidungsverfahren vorsehe. Der Rat bestreitet in diesem Zusammenhang die vom Parlament vorgebrachte Auslegung der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Dieser lasse sich seiner Ansicht nach lediglich entnehmen, dass der Vertrag einer Vorschrift entgegenstehe, wonach die Annahme eines Rechtsakts, der aufgrund einer abgeleiteten Rechtsgrundlage angenommen wird, der Einstimmigkeit bedarf, für die aber der Vertrag die qualifizierte Mehrheit vorsieht. In diesem Zusammenhang führt der Rat einige Beispiele für Rechtsakte an, die abgeleitete Rechtsgrundlagen enthalten.

37. Nach Auffassung der *spanischen Regierung* war der Rat zuständig, die Verordnung Nr. 2772/1999 auf der Grundlage von Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 zu erlassen. Die Verordnung Nr. 2772/1999 sehe nämlich allgemeine Regeln eines obligatorischen Etikettierungssystems vor, in dem sie auf Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 820/97 verweise.

38. Die *Kommission* bringt vor, dass sie angesichts der vom Parlament vorgeschlagenen Abänderungen angesichts des Zeitdrucks keine andere Wahl gehabt hätte, als auf die in Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 vorgesehenen Verfahren zurückzugreifen. Die Kommission habe das Ziel verfolgt, ein realistisches Etikettierungssystem einzurichten, das verhindern sollte, dass das Vertrauen der Verbraucher weiter erschüttert würde. Zwischen Titel I der Verordnung Nr. 820/97 betreffend die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und Titel II betreffend die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen bestehe nämlich ein Zusammenhang. Die Etikettierung könne ihre Rolle nicht erfüllen, wenn sie nicht exakt wäre, und diese Exaktheit setze voraus, dass man auf die gemäß Titel 1 erhobenen Daten vertrauen könne.

39. Die Kommission unterstreicht, dass die Verordnung Nr. 2772/1999 als provisorische Maßnahme, um ein Rechtsvakuum zu vermeiden, unbedingt erforderlich war.

B — *Würdigung*

40. Um zu prüfen, ob der Rat zuständig war, die Verordnung Nr. 2772/1999 auf Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 zu stützen, ist zunächst der Inhalt dieser Bestimmung zu untersuchen. Danach ist zu fragen, ob die Verordnung Nr. 2772/1999 den Vorgaben von Artikel 19 genügt.

41. Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 enthält neben anderen Regelungen auch eine Rechtsgrundlage für die Annahme von Rechtsakten. Da diese Rechtsgrundlage nicht im Primärrecht, sondern auf der Stufe des abgeleiteten Rechts, nämlich in einer Verordnung des Rates, verankert ist, handelt es sich um eine so genannte abgeleitete Rechtsgrundlage. Eine solche ist, worauf der Rat zu Recht hinweist, bei Beachtung bestimmter Voraussetzungen grundsätzlich zulässig.

42. Artikel 19 normiert auch eine Reihe von Voraussetzungen, unter denen ein Rechtsakt auf seiner Grundlage angenommen werden kann.

43. Zum einen legt Artikel 19 formelle Voraussetzungen fest.

Hinsichtlich der Zuständigkeit sieht Artikel 19 Absatz 1 eine solche des Rates vor, wobei durch den Terminus „beschließen" die Rechtsaktform nicht festgelegt wird. In Bezug auf das Verfahren bestimmt Artikel 19, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage eines in Absatz 3 dieses Artikels vorgesehenen Berichtes der Kommission und auf deren Vorschlag entscheidet. Des Weiteren enthält Artikel 19 eine zeitliche Vorgabe. So ist der Beschluss vor dem 1. Januar 2000 zu fassen.

Diese formellen Voraussetzungen erfüllt die Verordnung Nr. 2772/1999.

44. Zum anderen legt Artikel 19 jedoch noch einige materielle Voraussetzungen fest. So hat der Beschluss allgemeine Regeln eines obligatorischen Etikettierungssystems für Rindfleisch zu enthalten, die mit den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft in Einklang stehen.

45. Misst man die Verordnung Nr. 2772/1999 an diesen Vorgaben, zeigt sich, dass sie nicht ein obligatorisches Etikettierungssystem einführt, sondern, wie sich aus dem Verweis auf einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 820/97 ergibt, das alte fakultative Etikettierungssystem sowie die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, ein obligatorisches Etikettierungssystem vorzuschreiben, verlängert. Schließlich übernimmt die Verordnung Nr. 2772/1999 einige Etikettierungsvorschriften von Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 820/97, d. h., sie wiederholt lediglich die bestehenden Etikettierungsverpflichtungen und sieht keine neuen allgemeinen Regeln betreffend die Etikettierung von Rindfleisch vor.

46. Selbst wenn man die vom Rat mit der Verordnung Nr. 2772/1999 angenommenen Vorschriften als obligatorisches Etikettierungssystem qualifiziert, handelt es sich dabei doch nicht um „die allgemeinen Regeln" im Sinne von Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 820/97. Denn mit diesen „allgemeinen Regeln" hat der Gemeinschaftsgesetzgeber wohl etwas anderes gemeint als die in Artikel 12 normierten Angaben und die in Artikel 19 normierte Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, ein obligatorisches System vorzuschreiben. Vielmehr wollte der Gemeinschaftsgesetzgeber offensichtlich über die bereits in der Verordnung Nr. 820/97 vorgesehenen Eti-

kettierungssysteme hinausgehen und zusätzliche Regelungen schaffen. Andernfalls wäre die Bestimmung über die „allgemeinen Regeln" nämlich überflüssig. Entgegen dem Vorbringen der Kommission reicht es folglich nicht, dass überhaupt Rechtsvorschriften über Etikettierung festgelegt werden.

47. Dadurch, dass der Rat eine Verordnung angenommen hat, die nicht den Vorgaben der Bestimmung entspricht, die er als Rechtsgrundlage herangezogen hat, hat er die ihm eingeräumten Befugnisse überschritten. Der Rat war also zum Erlass der Verordnung Nr. 2772/1999 nicht zuständig. Als Ergebnis ist also festzuhalten, dass Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 keine Ermächtigung des Rates vorsieht, die Verordnung Nr. 2772/1999 anzunehmen. Aufgrund dieser Überlegungen kann sie auch keine Durchführungsverordnung sein.

48. Selbst wenn es sich dabei um eine provisorische Maßnahme zur Vermeidung eines rechtlichen Vakuums handeln sollte, ändert das nichts daran, dass auch in einem solchen Fall die Vorgaben von Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 einzuhalten sind.

V — Zweiter Klagegrund: Verletzung der Befugnisse des Parlaments

49. Im Rahmen des zweiten Klagegrundes ist zu untersuchen, auf welche Rechtsgrundlage die Verordnung Nr. 2772/1999 hätte gestützt werden können.

A — *Vorbringen der Parteien und Streithelfer*

50. Das *Parlament* bestreitet die Befugnis des Rates, die Verordnung Nr. 820/97 inhaltlich zu verändern, ohne die Befugnisse des Parlaments zu respektieren, das in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens hätte befasst werden müssen, wenn die Verordnung auf der Grundlage von Artikel 152 EG angenommen worden wäre, wie es der Vorschlag der Kommission auch vorgesehen hat.

51. Das Parlament weist den Vorwurf zurück, wonach es dafür verantwortlich sei, dass die vorgeschlagene Maßnahme nicht vor dem 31. Dezember 1999 angenommen worden sei. Es unterstreicht, dass die Ausübung seiner Befugnisse im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens nicht auf das beschränkt sei, was in der ersten Lesung die Zustimmung des Rates finde. Ferner habe der Rat eine conditio sine qua non gestellt, nämlich die Hinzufügung von Artikel 37 EG als Rechtsgrundlage.

52. Nach Auffassung des *Rates* werden mit der Verordnung Nr. 2772/1999 im Wesentlichen folgende zwei Ziele verfolgt: Erstens wollte man dadurch die für die Annahme eines wirksamen obligatorischen

Etikettierungssystems, das im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zu erlassen wäre, erforderliche Zeit gewinnen; zweitens wollte man so weit wie möglich dem vom Parlament zum Ausdruck gebrachten Willen entsprechen, insbesondere die Übergangszeit auf 8 Monate begrenzen. Angesichts dieser Umstände ist der Rat der Auffassung, dass die Befugnisse des Parlaments nicht verletzt worden seien.

53. Der Rat erinnert daran, dass das Parlament im Rahmen der ersten Lesung ein obligatorisches Etikettierungssystem vorsehen wollte, das eine Reihe von Informationserfordernissen vorsah, obwohl das Parlament hätte wissen müssen, dass diese Informationen nicht verfügbar gewesen wären, und dass das gleichsam ein totales Inverkehrbringensverbot von Rindfleisch zur Konsequenz gehabt hätte, was schwerlich mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar gewesen wäre und Rechtstreitigkeiten mit Wirtschaftsteilnehmern zur Folge gehabt hätte, die allenfalls die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft geltend gemacht hätten.

54. Indem das Parlament im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine Entschließung angenommen habe, die für den Rat unannehmbare Elemente enthalten habe, habe es verhindert, dass das Mitentscheidungsverfahren über den Vorschlag der Kommission bis zum 31. Dezember 1999 hätte abgeschlossen werden können.

55. Die *spanische Regierung* ist der Ansicht, dass die Befugnisse des Parlaments nicht verletzt worden seien. Aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 4. April 2000 [9] folge nämlich, dass Artikel 152 EG nicht die richtige Rechtsgrundlage für die Annahme der Verordnung Nr. 2772/1999 gewesen wäre und dass diese Verordnung daher nicht im Mitentscheidungsverfahren hätte angenommen werden dürfen.

56. Zum Urteil vom 4. April 2000 bringt das *Parlament* vor, dass dieses die Rechtsgrundlage vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam betreffe. Für die Zeit danach sei Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG unbestritten die richtige Rechtsgrundlage für eine Verordnung wie die Verordnung Nr. 2772/1999.

B — *Würdigung*

57. Da die Verordnung Nr. 2772/1999 nicht auf der Grundlage von Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 820/97 angenommen werden konnte, stellt sich die Frage, was die richtige Rechtsgrundlage für die streitige Verordnung gewesen wäre.

58. In Betracht kommen grundsätzlich drei Alternativen: Artikel 37 EG oder Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG oder als doppelte Rechtsgrundlage Artikel 37 EG in Verbindung mit Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG.

9 — Urteil vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97 (zitiert in Fußnote 2).

1. Artikel 37 EG oder Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG.

59. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes [10] muss sich im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts.

60. Zunächst ist daher zu prüfen, welches Ziel die Verordnung Nr. 2772/1999 verfolgt, d. h., ob sie Ziele der Agrarpolitik oder der Gesundheitspolitik verfolgt.

61. Wie sich insbesondere aus dem zweiten, dritten und vierten Erwägungsgrund ergibt, sollen mit der Verordnung Nr. 2772/1999 allgemeine Regeln für ein obligatorisches Etikettierungssystem für Rindfleisch geschaffen werden. Von der Zielsetzung her handelt es sich also um Regelungen, die zu der in Titel II der Verordnung Nr. 820/97 angesprochenen Materie gehören, also zur Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen und nicht zu den unter Titel I fallenden Regelungen betreffend die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern. Es könnte sich damit um eine Maßnahme im Sinne von Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG handeln, d. h. um eine Maßnahme im Bereich Veterinärwesen, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel hat.

62. Hinsichtlich des Inhalts der Verordnung Nr. 2772/1999 lässt sich festhalten, dass sie Regeln über die Etikettierung von Rindfleisch enthält. Die Verordnung betrifft also die Vermarktung eines im Anhang I des EG-Vertrags genannten landwirtschaftlichen Erzeugnisses.

63. Im Einzelnen begnügt sich die Verordnung Nr. 2772/1999 zum einen mit einem Verweis auf Vorschriften der Verordnung Nr. 820/97 betreffend die Etikettierung, zum anderen verlängert sie die Geltung bestimmter, nur befristet geltender Vorschriften der Verordnung Nr. 820/97. Wie sich aus Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 2772/1999 ergibt, dürfen die Mitgliedstaaten weiterhin ein eigenes obligatorisches Etikettierungssystem einführen oder beibehalten. Ebenso gilt das fakultative Etikettierungssystem weiter.

64. Wenn damit auch kein obligatorisches Etikettierungssystem geschaffen wird, sondern das bestehende System der Verordnung Nr. 820/97 übernommen wird, so handelt es sich dabei doch um Vorschriften, die unmittelbar dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung dienen.

65. In diesem Zusammenhang könnte man auch argumentieren, dass die zugrunde lie-

10 — Siehe dazu das Urteil in der Rechtssache C-269/97 (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 43), und die dort zitierte Rechtsprechung.

gende Verordnung Nr. 820/97, auf die ja die Verordnung Nr. 2772/1999 verweist und die von der Verordnung Nr. 2772/1999 in bestimmten Punkten verlängert wird, nach einem Urteil des Gerichtshofes zu Recht allein auf der Grundlage von Artikel 43 EG-Vertrag (jetzt Artikel 37 EG) erlassen wurde.

66. Wie sich nämlich aus dem Urteil des Gerichthofes in der Rechtssache C-269/97 ergibt, waren nach der alten Rechtslage, also nach Artikel 129 Absatz 1 Unterabsatz 3 EG-Vertrag die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes Bestandteil der übrigen Politiken der Gemeinschaft und daher auch im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu berücksichtigen [11]. Selbst wenn sich also eine Verordnung „positiv auf den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung auswirken wird", wäre sie demgemäß auf der Grundlage von Artikel 43 EG-Vertrag (jetzt Artikel 37 EG) zu erlassen [12].

67. In diesem Zusammenhang ist jedoch daran zu erinnern, dass für die Annahme eines Rechtsakts die Rechtslage im Zeitpunkt seiner Annahme maßgeblich ist, für die Verordnung Nr. 2772/1999 ist das also der 21. Dezember 1999.

68. Der Zeitpunkt der Annahme der Verordnung ist für den vorliegenden Rechtsstreit insoferne von Bedeutung, als zu diesem Zeitpunkt der Vertrag von Amsterdam bereits in Kraft getreten war. Damit galten auch die durch diesen Vertrag geänderten Bestimmungen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens. Diese Änderungen sind gerade eine Reaktion auf die BSE-Krise [13].

69. Mit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam hat sich die Rechtslage insoferne geändert, als die „Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes" nicht mehr „Bestandteil der übrigen Politiken der Gemeinschaft" sind, sondern dass nach Artikel 152 Absatz 1 EG bei der „Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen" „ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt" wird. Durch diese „Sicherstellung" wurde die Gesundheitspolitik ebenso aufgewertet wie durch die ausdrückliche Einbeziehung von Gemeinschaftsmaßnahmen („Aktionen"). Diese Aufwertung kommt auch in der Positionierung dieser Vorschrift am Anfang des Artikels zum Ausdruck [14].

70. Dieser Aspekt, verbunden mit der Schaffung der neuen Rechtsgrundlage des Artikels 152 Absatz 4 Buchstabe b EG, unterstreicht die Absicht der „Herren der

11 — Urteil in der Rechtssache C-269/97 (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 48).

12 — Urteil in der Rechtssache C-269/97 (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 61).

13 — Eckert, „Auswirkungen des Vertrages von Amsterdam auf das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht 1998*, S. 118 (119); Hollmann/Schulz-Weidner, „Der Einfluss der EG auf das Gesundheitswesen der Mitgliedstaaten", *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 1998*, S. 180 (185).

14 — Karagiannis, „La politique communautaire de santé publique et le Traité d'Amsterdam", in: *Etudes en l'honneur de Pierre Sandevour*, 2000, S. 221 (231 f.).

Verträge", die Bestimmungen über das Gesundheitswesen auch in deren Eigenschaft als Rechtsgrundlage gegenüber Artikel 37 EG aufzuwerten und deren eigenständigen Charakter zu betonen [15].

71. Zwar sieht Artikel 152 EG wie die Vorgängerbestimmung des Artikels 129 EG-Vertrag vor, dass die Rechtsakte gemäß dem Mitentscheidungsverfahren zu erlassen sind, doch unterscheidet sich Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG von seiner Vorgängerbestimmung darin, dass danach „Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben" „abweichend von Artikel 37 EG" zu erlassen sind. Darin kommt die Absicht der Vertragsparteien zum Ausdruck, den Geltungsbereich von Artikel 37 EG zu beschränken [16]. Für das Parlament ist Artikel 152 EG insoferne von Bedeutung, als solche Maßnahmen eben dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen und nicht wie bisher innerhalb der Agrarpolitik einem bloßen Anhörungsverfahren. In bewusster Abkehr von der Rechtsprechung des Gerichtshofes soll auch nicht mehr der Gegenstand des Rechtsakts, sondern dessen Zielsetzung entscheidend sein [17].

72. Selbst der Umstand, dass die Verordnung Nr. 2772/1999 an die Verordnung Nr. 820/97 anknüpft, ändert also nichts daran, dass nicht die im Zeitpunkt der Annahme der Verordnung Nr. 820/97 maßgebliche, sondern die im Zeitpunkt der Annahme des neuen Rechtsakts maßgebliche Rechtsgrundlage heranzuziehen ist. Denn Vorschriften, wie sie in der Verordnung Nr. 820/97 enthalten sind, dürften nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam nicht mehr auf dieselbe Rechtsgrundlage gestützt werden.

2. Artikel 37 EG in Verbindung mit Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG

73. Für den Fall, dass das Schwergewicht der Verordnung Nr. 2772/1999 nicht darin gesehen wird, unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel zu haben, ist zu prüfen, ob sie nicht auf eine doppelte Rechtsgrundlage zu stützen gewesen wäre, nämlich auf Artikel 37 EG und Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG. Denn selbst nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam stellt sich die Frage, ob nicht eine doppelte Rechtsgrundlage erforderlich gewesen wäre. Denn die enge Fassung von Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG legt nahe, dass Artikel 37 EG ein weiter Geltungsbereich verblieben ist.

74. Sind beide (oder auch mehrere) Aspekte eines Rechtsakts „wesentliche Komponenten" [18] bzw. „gleichermaßen wesentlich",

15 — Karagiannis (zitiert in Fußnote 14), S. 243.

16 — Zur Entstehungsgeschichte von Artikel 152 EG siehe Oreja Aguirre, Fonseca Morillo, Calvo Hornero, *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea*, 1998, Band 1, S. 246 ff. Vgl. auch Berg, „Artikel 152, Randnr. 35", in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000.

17 — Gosalbo Bono, „Les politiques et actions communautaires", *Revue trimestrielle du droit européen 1997*, S. 769 (793).

18 — Urteil vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97 (Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869, Randnr. 43).

ist der Rechtsakt „auf der Grundlage der beiden seine Zuständigkeit begründenden Bestimmungen zu erlassen“ [19].

75. Hingegen ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nur eine Rechtsgrundlage heranzuziehen, wenn sich Maßnahmen „hauptsächlich auf einen Aktionsbereich beziehen und sich auf andere Politikbereiche nur beiläufig auswirken“ [20] bzw. nur „mittelbare nachgeordnete Wirkungen“ [21] haben.

76. Bildet der Schutz der Gesundheit nur einen von mehreren Inhalten oder Zielen eines Rechtsakts, bleibt Artikel 37 EG weiterhin eine von mehreren Rechtsgrundlagen. Das folgt daraus, dass Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG auf Maßnahmen abstellt, die „unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben“ [22].

77. Wie bereits oben gezeigt, verfolgt die Verordnung Nr. 2772/1999 aber dadurch, dass sie nur Teile der Verordnung Nr. 820/97 übernimmt, im Unterschied zu dieser nur ein Hauptziel, und zwar unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Ebenso weist ihr Inhalt — anders als die Verordnung Nr. 820/97 mit ihren Titeln I und II — nicht zwei Komponenten auf, die gleichermaßen wesentlich sind. Das bedeutet, dass die Verordnung Nr. 2772/1999 nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen gewesen wäre, nämlich auf Artikel 152 EG. Damit wäre das Parlament im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gemäß Artikel 251 EG einzubinden gewesen.

78. Sollte man entgegen der hier vertretenen Auffassung dennoch davon ausgehen, dass auch die Verordnung Nr. 2772/1999 zwei Ziele verfolgt und zwei Komponenten aufweist, nämlich den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung sowie Ziele der Agrarpolitik auf dem Rindfleischsektor, wäre nach der Rechtsprechung des Gerichthofes [23] noch zu prüfen, ob die in den beiden Rechtsgrundlagen, also in Artikel 37 EG und Artikel 152 EG, vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren vereinbar sind. Diese Voraussetzung ist gegeben, weil das für auf Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG gestützte Rechtsakte vorgesehene Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 251 EG mit dem für auf Artikel 37 EG gestützte Rechtsakte vorgesehenen Verfahren der bloßen Anhörung insoferne vereinbar ist,

19 — Urteile vom 25. Februar 1999 in den verbundenen Rechtssachen C-164/97 und C-165/97 (Parlament/Rat, Slg. 1999, I-1139, Randnr. 14); vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87 (Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545, Randnrn. 6 bis 13).

20 — Urteile in den verbundenen Rechtssachen C-164/97 und C-165/97 (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 14), vom 4. Oktober 1991 in der Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, Slg. 1991, I-4529, Randnr. 17), und vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-271/94 (Parlament/Rat, Slg. 1996, I-1689, Randnrn. 32 und 33).

21 — Urteil in der Rechtssache C-42/97 (zitiert in Fußnote 18, Randnr. 63).

22 — Hix, „Artikel 37, Randnr. 14“, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000.

23 — Urteile in den verbundenen Rechtssachen C-164/97 und C-165/97 (zitiert in Fußnote 19, Randnr. 14), vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnrn. 17 bis 21).

als es das Verfahren, das weitergehendere Rechte des Parlaments vorsieht, also das bloße Anhörungsverfahren „konsumiert". Hinsichtlich der Mehrheitserfordernisse im Rat ist für beide Verfahren die qualifizierte Mehrheit vorgesehen.

79. Auf der doppelten Rechtsgrundlage der Artikel 37 EG und 152 EG ist denn auch die Nachfolgeregelung für die Verordnung Nr. 820/97 erlassen worden, nämlich die Verordnung Nr. 1760/2000.

3. Ergebnis

80. Da der Rat die Verordnung Nr. 2772/1999 auf Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 und nicht auf Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG gestützt hat, hat er die Teilnahme des Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens ausgeschlossen und dadurch die Befugnisse des Parlaments verletzt. Selbst wenn man davon ausgeht, dass für die Verordnung Nr. 2772/1999 eine doppelte Rechtsgrundlage heranzuziehen gewesen wäre, nämlich Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe b EG und Artikel 37 EG, hat der Rat die Befugnisse des Parlaments verletzt.

VI — Dritter Klagegrund: Verletzung der Verordnung Nr. 820/97

81. Der dritte Klagegrund hat die Verletzung der Verordnung Nr. 820/97 zum Gegenstand.

A — *Vorbringen der Parteien und Streithelfer*

82. Das *Parlament* bringt vor, dass der Rat die Verpflichtungen der Verordnung Nr. 820/97 in zweifacher Weise verletzt habe. Erstens habe er deren Inhalt dahin gehend geändert, dass er das fakultative Etikettierungssystem für Rindfleisch verlängert habe und die Einführung des obligatorischen Etikettierungssystems verschoben habe, ohne auf das Mitentscheidungsverfahren zurückzugreifen, wie es vom Vertrag geboten gewesen wäre. Zweitens habe der Rat nicht die in Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 verankerte Verpflichtung beachtet, vor dem 1. Januar 2000 allgemeine Regeln über ein obligatorisches Etikettierungssystem für Rindfleisch zu erlassen.

83. Das Parlament weist darauf hin, dass sich der Rat in Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung Nr. 820/97 das Recht vorbehalten hat, den Inhalt des obligatorischen Etikettierungssystems zu verringern. Das wäre ihm auf der Grundlage von Berichten der Kommission möglich gewesen.

84. Nach Auffassung des Parlaments gebe es keinen zwingenden Grund, der die Einführung eines obligatorischen Etikettierungssystems zum vorgesehenen Zeitpunkt verhindert hätte. Die Argumente betreffend die Versäumnisse von Seiten der Mitgliedstaaten und das Fehlen einer Kennzeichnung von Rindern, die vor dem 1. Januar 1998 geboren wurden, seien zurückzuweisen. Denn der Rat selber habe vorgesehen, dass nur die nach diesem Zeitpunkt geborenen Rinder zu kennzeichnen seien, und sei auch davon ausgegangen, dass das die Einführung des obligatorischen Etikettierungssystems ab dem 1. Januar 2000 nicht behindern würde.

85. Das Parlament kommt daher zum Ergebnis, dass der Übergang zum obligatorischen Etikettierungssystem nicht unmöglich war, sondern dass der Rat es für inopportun gehalten habe. Die Verschiebung der Einführung des obligatorischen Etikettierungssystems hätte durch Änderung der Verordnung Nr. 820/97 und nicht durch eine Durchführungsbestimmung erfolgen müssen.

86. Das Parlament erinnert ferner daran, dass der Rat selbst das Datum 1. Januar 2000 festgelegt habe. Das Parlament sehe nicht, inwiefern die mit der Anwendung von Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 zusammenhängenden Schwierigkeiten die Annahme der Verordnung Nr. 2772/1999 rechtfertigen könnten.

87. Das Parlament erkenne an, dass man nicht erwarten könne, dass ein Mitentscheidungsverfahren in weniger als drei Monaten abgeschlossen werden könne. Es stelle sich aber die Frage, warum der Vorschlag der Kommission nicht früher gemacht wurde. Die Verordnung Nr. 820/97 verpflichte nämlich die Kommission dazu, einen Vorschlag betreffend allgemeine Regeln über ein obligatorisches Etikettierungssystem vorzulegen. Den Rat wiederum verpflichte diese Verordnung, diese Regeln vor dem 1. Januar 2000 zu erlassen. Dem Argument, wonach die obligatorische Etikettierung mangels vollständiger Informationen nicht eingeführt hätte werden können, könne nicht gefolgt werden. Denn für den Erlass der allgemeinen Regeln habe ein weiter Beurteilungsspielraum hinsichtlich der für die Etikettierung erforderlichen Angaben bestanden. Die Beendigung des fakultativen Etikettierungssystems hätte kein rechtliches Vakuum geschaffen, weil es sich um freiwillige Regeln gehandelt habe.

88. Das Parlament ist der Auffassung, dass die Kommission klar dargelegt habe, dass der Vorschlag, der zur Annahme der Verordnung Nr. 820/97 geführt habe, dazu bestimmt gewesen sei, ein Ergebnis zu erreichen, das man im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens hätte erreichen müssen.

89. Was die Untätigkeit der Mitgliedstaaten betreffend die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern betrifft, vermeint das Parlament, einen Widerspruch der Kommission zu entdecken. Trotz diverser Versäumnisse der Mitgliedstaaten wäre es nach Auffassung des Parlaments möglich gewesen, angesichts der Regelung des Artikels 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 820/97 zumindest einige Regeln betreffend ein obligatorisches Etikettierungssystem zu erlassen.

90. Der *Rat* bringt vor, dass er die Verordnung Nr. 820/97 nicht verletzt habe, sondern dass er vielmehr einen Mechanismus ausgenützt habe, den die Verordnung in Artikel 19 selbst vorsehe und dessen Rechtmäßigkeit an sich auch vom Parlament nicht bestritten werde.

91. Der Rat vertritt des Weiteren die Auffassung, dass die Verordnung Nr. 2772/1999 keine Durchführungsbestimmung darstelle. Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 enthalte vielmehr eine abgeleitete Rechtsgrundlage, von der der Rat im vorliegenden Fall rechtmäßig Gebrauch gemacht habe. Es verstehe sich von selbst, dass eine solche abgeleitete Rechtsgrundlage es ihm erlaube, den Übergang vom alten zum neuen Regime festzulegen, weil diese abgeleitete Rechtsgrundlage ihm sogar die Einführung allgemeiner Regeln dieses neuen Regimes erlaube.

92. Der Rat unterstreicht, dass der ihm vom Parlament gemachte Vorwurf, die allgemeinen Regeln des obligatorischen Etikettierungssystems nicht rechtzeitig angenommen zu haben, in einem Zeitpunkt, in dem solche Regeln Gegenstand des Mitentscheidungsverfahrens sind, überrasche. Der Rat erkennt die vom Parlament angesprochene Verpflichtung, solche Regeln zu erlassen, an und betont, dass er ihr fristgerecht nachgekommen sei, indem er die Verordnung Nr. 2772/1999 angenommen habe.

93. Die vom Parlament vertretene Auffassung, wonach die Wahrnehmung der Befugnisse des Rates davon abhänge, wie die Kommission ihre Rolle als Hüterin der Verträge ausübe, sei zurückzuweisen. Denn der Rat könne nur von der tatsächlich bestehenden wirtschaftlichen und rechtlichen Situation, und nicht von einer „hypothetischen Situation" ausgehen.

94. Ferner weist der Rat darauf hin, dass er sich bei der Annahme der Verordnung Nr. 820/97 darauf beschränkt habe, von seiner Befugnis Gebrauch zu machen, den Vorschlag der Kommission unter Beachtung der Vorschriften des Vertrages zu ändern.

95. Nach Auffassung der *spanischen Regierung* liege kein Verstoß gegen die Verordnung Nr. 820/97 vor. Wie aus dem Bericht der Kommission hervorgehe, wären die Mitgliedstaaten nicht vorbereitet gewesen, ein obligatorisches Etikettierungssystem einzuführen. Durch die Verordnung Nr. 2772/1999 habe der Rat die Möglichkeit geschaffen, die Datenbanken zu vervollständigen und es den Wirtschaftstreibenden in den Mitgliedstaaten zu erlauben, sich gemäß den Etikettierungsvorschriften zu verhalten.

96. Die *Kommission* weist darauf hin, dass die Verordnung Nr. 820/97 den Begriff der „allgemeinen Regeln" nicht definiere, was notwendigerweise eine weite Befugnis des Rates im Rahmen des in Artikel 19 vorgesehenen Verfahrens zur Folge habe. Dadurch, dass die Verordnung Nr. 2772/1999 die Anwendung bestimmter in Artikel 12 der Verordnung Nr. 820/97 angeführter Vorschriften betreffend die Etikettierung vorsehe und den Mitgliedstaaten erlaube,

ein Etikettierungssystem vorzusehen, habe es keine Verletzung von Verfahrensvorschriften gegeben. Denn es werden Vorschriften über die Etikettierung vorgesehen, die für die Wirtschaftsteilnehmer verpflichtend seien.

B — *Würdigung*

97. Der dritte Klagegrund betrifft die Verletzung der Verordnung Nr. 820/97 durch den Rat.

98. Insoweit das Parlament vorbringt, dass der Rat dadurch gegen die Verordnung Nr. 820/97 verstoßen habe, dass er die mit der Verordnung Nr. 2772/1999 getroffenen Maßnahmen im Mitentscheidungsverfahren hätte annehmen müssen, wird auf die Würdigung zum zweiten Klagegrund verwiesen.

99. Insoweit das Parlament rügt, dass der Rat dadurch gegen Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 verstoßen habe, dass er nicht fristgerecht, d. h. vor dem 1. Januar 2000 allgemeine Regeln über ein obligatorisches Etikettierungssystem erlassen habe, handelt es sich genau genommen um den Vorwurf der Untätigkeit. Das ist jedoch nach dem Rechtsschutzsystem des Gemeinschaftsrechts Gegenstand einer eigenen Klage, nämlich der Untätigkeitsklage nach Artikel 232 EG. Da das hier vom Parlament angestrengte Verfahren nach dem Klagebegehren auf die Nichtigerklärung eines Rechtsakts des Rates und nicht auf die Feststellung der Untätigkeit des Rates gerichtet ist, ist auf diesen Aspekt nicht näher einzugehen.

100. Dazu kommt, dass ein Rechtsstreit in Bezug auf eine eventuelle Untätigkeit des Rates insoferne auch als gegenstandslos angesehen werden könnte, als inzwischen die Verordnung Nr. 1760/2000 erlassen wurde, die allgemeine Regeln über ein obligatorisches Etikettierungssystem enthält. Denn ein Urteil des Gerichtshofes, mit dem die Rechtswidrigkeit der Unterlassung festgestellt würde, könnte die in Artikel 232 EG bezeichneten Rechtsfolgen nicht mehr auslösen [24].

101. Aber selbst wenn man das Vorbringen des Parlaments betreffend die Verletzung der Verpflichtung, vor dem 1. Januar 2000 allgemeine Regeln über ein obligatorisches Etikettierungssystem zu erlassen, bloß als Argument versteht, mit dem der Klagegrund der Verletzung der Verordnung Nr. 820/97 gestützt werden soll, ist dieser Aspekt nicht gesondert zu prüfen. Zwar kann die Verpflichtung zur Einführung eines obligatorischen Etikettierungssystems eine Rolle spielen, doch in einer anderen Weise. So könnte diese in Artikel 19 der Verordnung Nr. 820/97 verankerte Verpflichtung insoferne betroffen sein, als der Rat durch die Annahme der Verordnung Nr. 2772/1999 diese Verpflichtung geändert hat.

24 — Vgl. das Urteil vom 12. Juli 1988 in der Rechtssache 377/87 (Parlament/Rat, Slg. 1988, 4017, Randnr. 10).

102. Wie das Parlament auch zu Recht vorbringt, hat der Rat in der Verordnung Nr. 2772/1999 nämlich den Zeitpunkt, bis zu dem das obligatorische Etikettierungssystem eingeführt wird, verschoben. Damit hat er — was hier allerdings nicht näher zu untersuchen ist — nicht nur seine Verpflichtung verletzt, ein solches System einzuführen, sondern zugleich auch den Inhalt dieser Verpflichtung in einem wesentlichen, nämlich zeitlichen, Punkt geändert. Das tat er zwar nicht ausdrücklich, doch kann man in der Verordnung Nr. 2772/1999 insoweit eine materielle Derogation der Verpflichtung zur Einführung des obligatorischen Etikettierungssystems erblicken. Da die Verordnung Nr. 820/97 eine dementsprechende Befugnis nicht vorsieht, hätte der Rat diese Änderung der ihn und die Kommission treffenden Verpflichtung nur durch eine Änderung der Verordnung Nr. 820/97 selbst vornehmen können.

103. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die von mehreren Beteiligten vorgebrachten „Schwierigkeiten" bezüglich der Einführung eines obligatorischen Etikettierungssystems für die rechtliche Beurteilung der Verordnung Nr. 2772/1999 in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen können.

VII — Aufrechterhaltung der Wirkungen der Verordnung Nr. 2772/1999

104. Das Parlament und die Kommission haben für den Fall der Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 2772/1999 nach Artikel 231 Absatz 2 EG beantragt, im Interesse der Verbraucher die Wirkungen der Verordnung für fortgeltend zu erklären.

105. Inzwischen wurde die Nachfolgeregelung der Verordnung Nr. 820/97 und damit auch der Verordnung Nr. 2772/1999 erlassen, und zwar die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates [25].

106. Die Fortgeltung der Wirkungen der Verordnung Nr. 2772/1999 ist jedoch weiterhin von Bedeutung. Das betrifft in erster Linie die Rechtmäßigkeit der zwischen Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2772/1999 und dem Inkrafttreten ihrer Nachfolgeregelung in der Verordnung Nr. 1760/2000 angenommenen Rechtsakte der Mitgliedstaaten.

107. Diesem Antrag wäre stattzugeben, da die angefochtene Verordnung eine Maßnahme darstellte, um die durch BSE hervorgerufene Krise zu bekämpfen und dem Verbraucher ein Mindestmaß an Information zu geben. Zur Vermeidung eines rechtlichen Vakuums für die Zeit der sonst rückwirkenden Aufhebung der Verordnung Nr. 2772/1999 und dem Inkrafttreten ihrer Nachfolgeregelung in der Verordnung Nr. 1760/2000, sowie aus Gründen der Rechtssicherheit wäre daher dem Antrag stattzugeben.

25 — ABl. L 204, S. 1.

VIII — Kosten

108. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes haben das Königreich Spanien und die Kommission als Streithelfer ihre eigenen Kosten zu tragen.

IX — Ergebnis

109. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen,

1. die Verordnung (EG) Nr. 2772/1999 des Rates vom 21. Dezember 1999 mit den allgemeinen Regeln für ein obligatorisches Etikettierungssystem für Rindfleisch für nichtig zu erklären;

2. die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung für die Zeit bis zum Inkrafttreten einer vom Gemeinschaftsgesetzgeber auf der geeigneten Rechtsgrundlage erlassenen Neuregelung aufrechtzuerhalten;

3. dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen;

4. dem Königreich Spanien und der Kommission jeweils ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.