FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 9. oktober 2001 [1]

I — Indledende bemærkninger

1. Denne retstvist mellem Europa-Parlamentet og Rådet er én ud af en række sager vedrørende oksekødssektoren [2]. I den foreliggende sag har Parlamentet nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 2772/1999 af 21. december 1999 om fastsættelse af generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning for oksekød [3]. Sagen vedrører i det væsentlige retsgrundlaget for denne forordning, nemlig 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 [4]. Sagen vedrører også det grundlæggende spørgsmål, om, og i givet fald på hvilke betingelser, Rådet har kompetence til at udstede retsakter på grundlag af andre retsakter, som det selv har vedtaget alene eller sammen med Parlamentet.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Jf. dom af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257 og den verserende sag C-1/00, der er et traktatbrudssagsmål mod Den Franske Republik i forbindelse med ophævelsen af embargoen mod britisk oksekød; jf. ligeledes dom af 5.12.2000, sag C-477/98, Eurostock, Sml. I, s. 10695, og af 12.7.2001, sag C-365/99, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 5645.

3 — EFT L 334, s. 1.

4 — EFT L 117, s. 1.

II — De relevante retsregler

A — *Forordning nr. 820/97*

2. Forordning nr. 820/97 blev vedtaget som reaktion på BSE-krisen og med det formål at opnå mere gennemsigtige betingelser for produktion og markedsføring af oksekød og oksekødsprodukter. Afsnit I (artikel 1 til 11) regulerer spørgsmålet om identifikation og registrering af kvæg, og afsnit II (artikel 12 til 20) vedrører mærkning af oksekød og oksekødsprodukter.

3. Artikel 3 lyder således:

»Ordningen for identifikation og registrering af kvæg omfatter følgende punkter:

a) øremærker til identifikation af de enkelte dyr

b) elektroniske databaser

c) dyrepas

d) individuelle lister på hver enkelt bedrift.

Kommissionen og den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat skal have adgang til alle oplysninger i henhold til dette afsnit. Medlemsstaterne og Kommissionen træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at disse oplysninger er tilgængelige for alle berørte parter, bl.a. forbrugerorganisationer, der er anerkendt af medlemsstaten, på betingelse af, at der sikres den fortrolighed og databeskyttelse, der kræves i henhold til den nationale lovgivning.«

4. I artikel 12, stk. 1, bestemmes bl.a.:

»Ønsker en erhvervsdrivende eller en organisation som defineret i artikel 13 at foretage mærkning af oksekød, således at der på salgsstedet gives oplysninger om oprindelse, visse karakteristika eller produktionsforhold vedrørende det mærkede kød eller det dyr, det stammer fra, skal det ske i overensstemmelse med dette afsnit.

Dette afsnit berører ikke:

— obligatoriske oplysninger som omhandlet i direktiv 79/112/EØF, artikel 3, stk. 1, med undtagelse af nr. 7

[...]

— de oplysninger, der er omhandlet i forordning (EØF) nr. 1208/81 og (EØF) nr. 1186/90

— oplysninger vedrørende sundhedsmærkning som fastsat i direktiv 64/433/EØF og andre lignende oplysninger i henhold til den relevante veterinærlovgivning

[...]«

5. Artikel 19 lyder således:

»1. Der indføres en ordning med obligatorisk mærkning af oksekød, som bliver obligatorisk i alle medlemsstaterne fra den 1. januar 2000. Denne obligatoriske ordning udelukker dog ikke, at en medlemsstat kan beslutte kun at anvende denne ordning på frivillig basis på oksekød, der markedsføres i denne medlemsstat. Mærkningsordningen i denne forordning gælder indtil den 31. december 1999.

Inden den 1. januar 2000 skal Rådet derfor på grundlag af den i stk. 3 omhandlede rapport med kvalificeret flertal og på forslag af Kommissionen træffe afgørelse om de generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning for oksekød, som skal gælde fra denne dato, i overensstemmelse med Fællesskabets internationale forpligtelser.

2. Medmindre Rådet beslutter andet, skal der i den mærkningsordning, som skal gælde fra den 1. januar 2000, i overensstemmelse med Fællesskabets internationale forpligtelser, på mærket — foruden angivelsen i artikel 16, stk. 3 — obligatorisk anføres den medlemsstat eller det tredjeland, hvor det dyr, som oksekødet stammer fra, er født, de medlemsstater eller tredjelande, hvor dyret har været holdt, og den medlemsstat eller det tredjeland, hvor dyret er slagtet.

3. Medlemsstaterne skal inden den 1. maj 1999 aflægge beretning til Kommissionen om gennemførelsen af mærkningsordningen for oksekød. Kommissionen aflægger beretning til Rådet om, hvor langt gennemførelsen af mærkningsordningen for oksekød er i de forskellige medlemsstater.

4. Medlemsstaterne kan dog, hvis der findes en tilstrækkeligt udviklet identifikations- og registreringsordning for kvæg, allerede inden den 1. januar 2000 indføre en obligatorisk mærkningsordning for oksekød fra dyr, der er født, opfedet og slagtet på deres område. Endvidere kan de beslutte, at en eller flere af de oplysninger, der er nævnt i artikel 16, stk. 1 og 2, skal anføres på mærkerne.

5. En obligatorisk ordning som omhandlet i stk. 4 må ikke føre til forstyrrelser i samhandelen mellem medlemsstaterne.

De gennemførelsesordninger, der skal gælde i de medlemsstater, der ønsker at anvende bestemmelserne i stk. 4, skal godkendes forudgående af Kommissionen.

6. Rådet skal inden den 1. januar 2000 med kvalificeret flertal og på forslag af Kommissionen træffe afgørelse om, hvor-

vidt det er muligt og ønskeligt at kræve en obligatorisk angivelse af andre oplysninger end de i stk. 2 nævnte og at udvide anvendelsesområdet for denne forordning til også at omfatte andre produkter end de i artikel 13, første led, nævnte.«

7. Kommissionen nåede derfor til den konklusion, at de fleste medlemsstater ikke var i stand til at gennemføre en obligatorisk mærkningsordning. Dette ville fremkalde »en utilfredsstillende situation med forvirring, uretfærdighed og usikkerhed for hele EU's oksekødssektor fra producent til forbruger« [6].

B — *Forordning nr. 2772/1999*

1. Forhistorie

8. På grundlag af disse forhold fremlagde Kommissionen med hjemmel i artikel 152 EF to forslag vedrørende indførelse af en ordning til identifikation og registrering af kvæg og angående mærkning af oksekød og oksekødsprodukter; det første forslag havde til formål at erstatte forordning nr. 820/97 med en obligatorisk ordning fra den 1. januar 2003, og det andet havde til formål midlertidigt at forlænge gyldighedsperioden for mærkningsbestemmelserne i forordning nr. 820/97 for at sikre overgangsperioden, indtil Kommissionens første forslag blev vedtaget.

6. I overensstemmelse artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 820/97 forelagde Kommissionen den 13. oktober 1999 Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af mærkningsordningerne for oksekød i de forskellige medlemsstater [5]. Heri konstaterede Kommissionen en række forsømmelser fra medlemsstaternes side med hensyn til identifikationen og registreringen af kvæg; Kommissionen fastslog især, at der kun stod dyrepas til rådighed vedrørende det kvæg, der var født efter den 1. januar 1998, og at der var konstateret praktiske vanskeligheder med hensyn til at overføre informationer om et bestemt dyr, når det udføres. Desuden kunne databaserne ikke indføres til den fastsatte dato.

9. I sin rapport præciserede Kommissionen, at det var nødvendigt, at det andet forslag blev vedtaget hurtigt for at undgå, at den frivillige mærkningsordning brød sammen og automatisk blev afløst af en obligatorisk ordning, uden at der var fastsat almindelige bestemmelser for den. Kommissionen anførte desuden, at den forbeholdt sig ret til at forelægge Rådet et hasteforslag, som skulle vedtages inden udgangen af 1999, hvis det ikke lykkedes Rådet og Europa-Parlamentet at træffe afgørelse inden da.

5 — KOM(1999) 486 endelig udg.

6 — KOM(1999) 486 endelig udg., s. 10.

Dette forslag, som ifølge Kommissionen var baseret på artikel 19 i forordning nr. 820/97, blev fremsat for at undgå et retligt tomrum, når den frivillige ordning automatisk ophørte [7].

10. Den 14. december 1999 besluttede Rådet at vedtage en forordning med hjemmel i artikel 19 i forordning nr. 820/97, for det tilfælde, at Parlamentet ikke vedtog Kommissionens forslag med som eneste ændring tilføjelsen af artikel 37 EF som retsgrundlag.

11. Den 16. december 1999 vedtog Parlamentet under førstebehandlingen i henhold til den fælles beslutningsprocedure en række ændringer til forslaget om ændring af forordning nr. 820/97. Herefter skulle den obligatoriske ordning træde i kraft den 1. september 2000 — efter udløbet af en forlængelse af den gamle ordning på otte måneder — og visse elementer af informationsordningen skulle gælde allerede fra den 1. januar 2000.

12. Den 21. december 1999 vedtog Rådet herefter forordning nr. 2772/1999 med hjemmel i artikel 19 i forordning nr. 820/97.

7 — KOM(1999) 486 endelig udg., s. 11.

2. Forordning nr. 2772/1999

13. Anden betragtning til forordningen lyder således:

»De generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning for oksekød bør kun anvendes midlertidigt i højst otte måneder, således at Europa-Parlamentet og Rådet kan træffe afgørelse om det forslag til forordning om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af forordning (EF) nr. 820/97, som Kommissionen forelagde den 13. oktober 1999.«

14. Tredje betragtning til forordningen lyder således:

»Der bør derfor indføres enkle, generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning for oksekød, som alle medlemsstater kan overholde nu; bestemmelserne bør henvise til de bestemmelser, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, i forordning (EF) nr. 820/97.«

15. Artikel 1 lyder således:

»1. Erhvervsdrivende og organisationer, der afsætter oksekød som omhandlet i artikel 13 i forordning (EF) nr. 820/97, mærker kødet i henhold til de bestemmelser, der er fastsat i artikel 12, stk. 1, andet afsnit, første, tredje og fjerde led, i forordning (EF) nr. 820/97.

Medlemsstaterne kan dog fortsat anvende den mulighed, der er fastsat i artikel 19, stk. 4, i forordning (EF) nr. 820/97, efter den 1. januar 2000. I så fald anvendes bestemmelserne i artikel 19, stk. 5, i forordning (EF) 820/97 fortsat.

2. Reglerne for den frivillige ordning, der anvendes indtil den 31. december 1999 i overensstemmelse med artikel 19 i forordning (EF) nr. 820/97, anvendes fortsat for alle frivillige oplysninger ud over de obligatoriske oplysninger, der er omhandlet i stk. 1.«

III — Sagen for Domstolen og parternes påstande

16. Parlamentets stævning blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. marts 2000. Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident henholdsvis den 4. august og den 13. september 2000 har Kongeriget Spanien og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

17. Parlamentet har nedlagt påstand om annullation af forordning nr. 2772/1999, om, at virkningerne af forordningen, for det tilfælde at den annulleres, opretholdes, indtil der udstedes en retsakt fra Rådet med hjemmel i artikel 152 EF, og om, at sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Rådet og intervenienterne har nedlagt påstand om, at sagen afvises og sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger. Kommissionen har nedlagt påstand om, at forordningens virkninger for det tilfælde, at denne annulleres, opretholdes.

IV — Første anbringende: Rådet havde ikke kompetence

19. I forbindelse med det første anbringende skal det undersøges, om Rådet havde kompetence til at vedtage forordning nr. 2772/1999 med den hjemmel, som det valgte at anvende.

A — *Parternes og intervenienternes argumentation*

20. *Parlamentet* har gjort gældende, at Rådet hverken havde kompetence til at forlænge anvendelsen af den frivillige mærkningsordning for oksekød til efter den 31. december 1999 eller til at udsætte indførelsen af den obligatoriske mærkningsordning for oksekød. Selv hvis man går ud fra, at Rådet havde forbeholdt sig ret til at vedtage gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 820/97, var princippet om en obligatorisk mærkningsordning og datoen for dens ikrafttræden fastsat i forordningen. Ved at ændre herpå har Rådet ikke vedtaget gennemførelsesbestemmelser, men derimod ændret forordningen.

21. Den henvisning, der i artikel 1, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2772/1999 foretages til de relevante bestemmelser i forordning nr. 820/97, har kun karakter af en bekræftelse, for så vidt som denne henvisning bygger på den eksisterende lovgivning, nemlig på reglerne om mærkning af levnedsmidler i henhold til direktiv 79/112, på forordning nr. 1208/81 og nr. 1186/90 samt på bestemmelserne om mærkning i henhold til direktiv 64/433. Disse bestemmelser vedrører til dels almindelige forpligtelser til mærkning, der gælder for alle levnedsmidler, og ikke mærkning af produkter, der er bestemt til forbrugerne.

22. Parlamentet er gået ud fra, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 820/97 giver Rådet kompetence til at vedtage gennemførelsesbestemmelser i henhold til artikel 19, stk. 2.

23. Parlamentet har også anfægtet Rådets argumentation om en afledt hjemmel, hvorefter Rådet i det foreliggende tilfælde på grundlag af en forenklet beslutningsprocedure skulle kunne udstede en generel retsakt inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, uden i denne forbindelse at høre Parlamentet; ifølge Parlamentet strider dette imod artikel 37 EF.

24. Ifølge Domstolens faste praksis, især inden for den fælles landbrugspolitik, kan gennemførelsesbestemmelser udstedes i henhold til en anden procedure, hvis de

væsentlige punkter af det forhold, der skal reguleres, er blevet fastlagt i henhold til den fremgangsmåde, der følger af traktaten, i det foreliggende tilfælde altså af artikel 37, stk. 2, tredje afsnit, EF. Gennemførelsesforanstaltningen skal i så fald overholde de betingelser, som er fastlagt i den retsakt, der er gennemførelsesforanstaltningens hjemmel.

25. Efter Parlamentets opfattelse findes der ud over de generelle retsakter og gennemførelsesretsakterne ikke nogen retsakter af en tredje type. Forordning nr. 2772/1999 er enten en generel retsakt, hvorfor den skal overholde de formforskrifter, som er opstillet i traktaten med henblik på dens vedtagelse, eller en gennemførelsesretsakt som omhandlet i artikel 202 EF.

26. Parlamentet har henvist til, at det følger af ordlyden af artikel 7, stk. 1, andet afsnit, EF, at »hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne traktat«. I henhold til Domstolens praksis [8] er det traktaten, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Fællesskabets institutioner træffer afgørelse, og bestemmelserne herom kan hverken ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv.

27. Efter Parlamentets opfattelse giver traktaten ikke Rådet kompetence til i sin egenskab af lovgiver inden for rammerne af artikel 37 EF at undlade at følge de bindende fastsatte procedurer. Traktaten indeholder kun få bestemmelser, bl.a. artikel 175, stk. 2, andet afsnit, EF og artikel 67, stk. 2, andet led, EF, der — på betingelse af, at strenge krav overholdes — giver Rådet kompetence til at ændre de beslutningsprocedurer, der er fastsat i traktaten. Der er tale om meget usædvanlige situationer, der intet har at gøre med den omtvistede situation.

28. For det tilfælde, at man måtte antage, at Rådet rent faktisk har lovgivningskompetence af den nævnte tredje type, har Parlamentet henvist til, at bemyndigelsen i artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 820/97 er begrænset både indholdsmæssigt og tidsmæssigt set, hvilket betyder, at bemyndigelsen i hvert fald ikke giver kompetence til at udsætte indførelsen af en obligatorisk mærkningsordning til et senere tidspunkt end den 1. januar 2000.

29. Parlamentet har fremført, at Rådets argument om, at det, såfremt det havde ønsket at forbeholde sig ret til at udøve gennemførelsesbeføjelser, skulle have begrundet dette, ikke er overbevisende. Det er nemlig ikke afgørende, hvilket ønske Rådet havde, men derimod, at der er tilvejebragt en bestemt objektiv situation. Henset til den aktuelle »komité-praksis« har Parlamentet desuden ytret generel tvivl om, hvorvidt Rådet altid omhyggeligt begrunder, om, og i givet fald hvorfor, det forbeholder sig ret til selv at udstede gennemførelsesbestemmelser.

8 — Dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 38.

30. Hvad angår anbringendet om Rådets manglende kompetence, har *Rådet* anfægtet Parlamentets argumentation vedrørende rækkevidden af hjemmelen i artikel 19 i forordning nr. 820/97 og kvalificeringen af forordning nr. 2772/1999 som en gennemførelsesforanstaltning. Rådet har gjort gældende, at den relevante hjemmel har et meget bredere anvendelsesområde, som gav det kompetence til at udstede den relevante forordning på grundlag af et forslag fra Kommissionen.

31. Efter Rådets opfattelse fremgår det ikke af traktaten, at al lovgivningsvirksomhed vedrørende den fælles landbrugspolitik forudsætter, at Parlamentet inddrages i konsultationsproceduren eller den fælles beslutningsprocedure. Fællesskabslovgiver kan derimod bestemme, at der i en forskrift af lovmæssig karakter, som er blevet vedtaget i konsultationsproceduren eller den fælles beslutningsprocedure, kan fastsættes en hjemmel, som ikke kræver inddragelse af Parlamentet.

32. Efter Rådets opfattelse er Parlamentets sammenligning af de gennemførelsesbestemmelser i artikel 11, stk. 5 og 6, i Kommissionens forslag, der har ført til forordning nr. 820/97, med de generelle bestemmelser som omhandlet i forordningens artikel 19, stk. 1, andet afsnit, forkert. I og med at Rådet ændrede Kommissionens forslag på dette punkt, ville Rådet skabe en afledt hjemmel til at udstede generelle regler om en obligatorisk ordning vedrørende mærkning af oksekød og ikke til at vedtage gennemførelsesbestemmelser. Hvis Rådet kun ville have forbeholdt sig ret til at fastsætte gennemførelsesforanstaltninger, skulle det i henhold til artikel 202 EF have givet udtryk herfor i betragtningerne til forordning nr. 820/97, hvilket det ikke gjorde.

33. Ifølge Rådet bekræftes dets opfattelse af, at Kommissionen i sit andet forslag fra oktober 1999, der vedrører den afledte hjemmel, skrev, at Parlamentet skulle inddrages i beslutningsproceduren.

34. Henset til den vedtagne foranstaltnings eksperimentelle karakter og de problemer, anvendelsen af den ville kunne medføre, besluttede Rådet at skabe en afledt hjemmel, der gav det mulighed for på grundlag af erfaringerne med den frivillige ordning at foretage eventuelle ændringer, der kunne vise sig at være nødvendige for at udvikle ordningen til at blive obligatorisk.

35. Rådet har desuden fremført, at Parlamentet og Rådet den 17. juli 2000 udstedte forordning nr. 1760/2000, som afløste forordning nr. 820/97. Denne forordning blev støttet på artikel 37 EF og artikel 152, stk. 4, litra b), EF. Vedtagelsen af forord-

ning nr. 1760/2000 viser, at forordning nr. 2772/1999 havde provisorisk karakter og skulle give Parlamentet og Rådet tilstrækkelig tid til at udarbejde og vedtage en effektiv og passende obligatorisk mærkningsordning og dermed undgå et retligt tomrum.

36. Rådet holder desuden fast ved sin holdning om, at traktaten ikke forbyder, at en retsakt, som er blevet vedtaget i overensstemmelse med den procedure, der er fastlagt i traktaten, indeholder en afledt hjemmel, i henhold til hvilken der anvendes en forenklet beslutningsprocedure. Rådet har i denne forbindelse anfægtet Parlamentets fortolkning af Domstolens praksis. Af denne praksis kan man efter Rådets opfattelse udelukkende slutte, at traktaten forbyder en bestemmelse om, at det kræver enstemmighed at vedtage en retsakt, der vedtages på grundlag af en afledt hjemmel, når der ifølge traktaten kun kræves et kvalificeret flertal. Rådet har i denne forbindelse nævnt en række eksempler på retsakter, der indeholder en afledt hjemmel.

37. *Den spanske regering* har gjort gældende, at Rådet var beføjet til at udstede forordning nr. 2772/1999 med hjemmel i artikel 19 i forordning nr. 820/97. Forordning nr. 2772/1999 opstiller nemlig generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning, idet forordningen henviser til artikel 12, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 820/97.

38. *Kommissionen* har anført, at den som følge af de ændringer, Parlamentet foreslog, henset til tidspresset ikke havde noget andet valg end at anvende proceduren i henhold til artikel 19 i forordning nr. 820/97. Kommissionens mål var at indrette en realistisk mærkningsordning, der skulle forhindre, at forbrugernes tillid blev mindsket yderligere. Der er nemlig en sammenhæng mellem afsnit I i forordning nr. 820/97 vedrørende identifikation og registrering af kvæg og afsnit II vedrørende mærkning af oksekød og oksekødsprodukter. Hensigten med mærkningen kan ikke opnås, hvis den ikke er nøjagtig, og denne nøjagtighed forudsætter, at man kan stole på de oplysninger, der indhentes i henhold til afsnit I.

39. Kommissionen har understreget, at forordning nr. 2772/1999 var en helt nødvendig foreløbig foranstaltning for at undgå et retligt tomrum.

B — *Bedømmelse*

40. Når det skal undersøges, om Rådet havde beføjelse til at støtte forordning nr. 2772/1999 på artikel 19 i forordning nr. 820/97, skal man indledningsvis se på denne bestemmelses indhold. Det næste spørgsmål er så, om forordning nr. 2772/1999 opfylder betingelserne i artikel 19.

41. Artikel 19 i forordning nr. 820/97 indeholder bl.a. en hjemmel til at vedtage retsakter. Da denne hjemmel ikke er forankret i den primære, men derimod i den afledte ret, nemlig en forordning fra Rådet, er der tale om en såkaldt »afledt hjemmel«. En sådan hjemmel er, således som Rådet med rette har anført, principielt retmæssig, når bestemte betingelser overholdes.

42. I artikel 19 er der også fastsat en række betingelser, på hvilke der kan vedtages en retsakt i henhold til bestemmelsen.

43. For det første indeholder artikel 19 nogle formelle betingelser.

I henhold til artikel 19, stk. 3, er det Rådet, der indrømmes kompetence; udtrykket »beslutter« fastlægger dog ikke, hvilken form retsakten skal have. Hvad angår proceduren bestemmer artikel 19, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal på grundlag af en beretning fra Kommissionen, der omhandles i artikel 19, stk. 3, og på forslag af denne. Desuden er der opstillet et tidskrav i artikel 19. Afgørelsen skal træffes inden den 1. januar 2000.

Forordning nr. 2772/1999 opfylder disse formelle betingelser.

44. For det andet fastlægger artikel 19 også visse materielretlige betingelser. Afgørelsen skal således indeholde de generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning, der er i overensstemmelse med Fællesskabets internationale forpligtelser.

45. Hvis man bedømmer forordning nr. 2772/1999 ud fra disse betingelser, ses det, at den ikke indfører en obligatorisk mærkningsordning, men derimod — sådan som det fremgår af henvisningen til visse bestemmelser i forordning nr. 820/97 — forlænger den gamle frivillige mærkningsordning og medlemsstaternes mulighed for at indføre en obligatorisk mærkningsordning. Endelig videreføres der i forordning nr. 2772/1999 visse mærkningsbestemmelser fra artikel 12, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 820/97, dvs. at denne blot gengiver de eksisterende mærkningsforpligtelser og ikke opstiller nye generelle regler om mærkning af oksekød.

46. Selv hvis man kvalificerer de forskrifter, som Rådet har vedtaget i forordning nr. 2772/1999, som en obligatorisk mærkningsordning, er der ikke tale om »de generelle regler« som omhandlet i artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 820/97. Med udtrykket »de generelle regler« mente fællesskabslovgiver vel sagtens noget andet end de oplysninger, der nævnes i artikel 12, og den ret, som medlemsstaterne ifølge artikel 19 har til at indføre en obligatorisk ordning. Fællesskabslovgiver ville derimod åbenbart gå videre end til den mærknings-

ordning, der allerede var reguleret i forordning nr. 820/97, og fastsætte yderligere regler. I modsat fald ville bestemmelsen om »de generelle regler« nemlig være overflødig. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, er det følgelig ikke nok, at der overhovedet fastsættes retsregler om mærkning.

47. I og med at Rådet har vedtaget en forordning, der ikke er i overensstemmelse med betingelserne i den bestemmelse, det anvender som hjemmel, har det overskredet sine beføjelser. Rådet havde altså ikke kompetence til at udstede forordning nr. 2772/1999. Det må således konkluderes, at artikel 19 i forordning nr. 820/97 ikke indeholder nogen hjemmel for Rådet til at vedtage forordning nr. 2772/1999. Følgelig kan forordning nr. 2772/1999 heller ikke være en gennemførelsesforordning.

48. Selv hvis der skulle være tale om en provisorisk foranstaltning med henblik på at hindre et retligt tomrum, ændrer dette ikke ved, at kravene i artikel 19 i forordning nr. 820/97 også skal overholdes i et sådant tilfælde.

V — Andet anbringende: tilsidesættelse af Parlamentets kompetence

49. I forbindelse med det andet anbringende skal det undersøges, hvilken hjemmel forordning nr. 2772/1999 kunne være blevet støttet på.

A — *Parternes og intervenienternes argumentation*

50. *Parlamentet* har bestridt, at Rådet havde kompetence til at ændre forordning nr. 820/97 indholdsmæssigt uden at respektere Parlamentets beføjelser; Parlamentet skulle have været inddraget inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure, såfremt forordningen, sådan som Kommissionen også gik ud fra i sit forslag, var blevet vedtaget i henhold til artikel 152 EF.

51. Parlamentet har afvist påstanden om, at det var skyld i, at den foreslåede foranstaltning ikke blev vedtaget inden den 31. december 1999. Parlamentet har fremhævet, at udøvelsen af dets beføjelser inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure ikke er begrænset til at angå de punkter, som Rådet bifalder under førstebehandlingen. Rådet stillede desuden en ufravigelig betingelse, nemlig at artikel 37 EF blev tilføjet som hjemmel.

52. *Rådet* har gjort gældende, at forordning nr. 2772/1999 i det væsentlige har følgende to formål: for det første at vinde tilstrækkelig tid til at kunne vedtage en effektiv obligatorisk mærkningsordning

inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure; for det andet så vidt muligt at opfylde Parlamentets ønsker, især ved at begrænse overgangsperioden til otte måneder. Henset til disse forhold har Rådet gjort gældende, at Parlamentets kompetence ikke er blevet tilsidesat.

53. Rådet har henvist til, at Parlamentet under førstebehandlingen ville indføre en obligatorisk mærkningsordning med en række krav om oplysninger, selv om Parlamentet måtte vide, at disse oplysninger ikke ville kunne skaffes, og at dette ville have haft den konsekvens, at man indførte et totalt forbud mod markedsføring af oksekød; dette ville næppe have været foreneligt med proportionalitetsprincippet, og det ville have medført retstvister med erhvervsdrivende, der eventuelt ville have påberåbt sig Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold.

54. I og med at Parlamentet inden for rammerne af lovgivningsproceduren traf en afgørelse, der indeholdt punkter, som Rådet ikke kunne acceptere, hindrede det, at den fælles beslutningsprocedure vedrørende Kommissionens forslag kunne afsluttes senest den 31. december 1999.

55. *Den spanske regering* har fremført, at Parlamentets kompetence ikke er blevet tilsidesat. Det følger nemlig af Domstolens dom af 4. april 2000 [9], at artikel 152 EF ikke ville have været rette hjemmel til at vedtage forordning nr. 2772/1999, og at denne forordning derfor ikke kunne være blevet vedtaget på grundlag af den fælles beslutningsprocedure.

56. Hvad angår dommen af 4. april 2000 har *Parlamentet* fremført, at denne vedrører spørgsmålet om hjemmel, inden Amsterdam-traktaten trådte i kraft. Hvad angår tiden derefter er artikel 152, stk. 4, litra b), EF ubestridt den korrekte hjemmel til at udstede en forordning som forordning nr. 2772/1999.

B — *Bedømmelse*

57. Da forordning nr. 2772/1999 ikke kunne vedtages på grundlag af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 820/97, opstår der det spørgsmål, hvad der ville have været rette hjemmel for den omtvistede forordning.

58. Der er principielt tre alternative muligheder, der kan komme på tale: artikel 37 EF, artikel 152, stk. 4, litra b), EF eller — som dobbelt hjemmel — artikel 37 EF, sammenholdt med artikel 152, stk. 4, litra b), EF.

9 — Dom af 4.4.2000, sag C-269/97, nævnt ovenfor i fodnote 2.

1. Artikel 37 EF eller artikel 152, stk. 4, litra b), EF

59. Ifølge Domstolens faste praksis [10] skal valget af hjemmel for en retsakt efter kompetencefordelingen i Fællesskabet ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold.

60. Det skal derfor indledningsvis undersøges, hvilket formål forordning nr. 2772/1999 har, dvs. om den har formål af landbrugspolitisk eller sundhedspolitisk art.

61. Som det især fremgår af anden, tredje og fjerde betragtning, skal der med forordning nr. 2772/1999 indføres generelle regler om en obligatorisk mærkningsordning for oksekød. Set ud fra forordningens formål er der altså tale om regler, der henhører under det område, som omtales i afsnit II i forordning nr. 820/97, altså mærkning af oksekød og oksekødsprodukter, og ikke under ordningen i afsnit I om identifikation og registrering af kvæg. Der kunne således være tale om en foranstaltning som omhandlet i artikel 152, stk. 4, litra b), EF, altså om en foranstaltning på veterinærområdet, der direkte har til formål at beskytte folkesundheden.

62. Hvad angår forordning nr. 2772/1999's indhold kan det konstateres, at forordningen opstiller bestemmelser om mærkning af oksekød. Forordningen vedrører altså markedsføring af et landbrugsprodukt, der er nævnt i bilag I til EF-traktaten.

63. Nærmere betragtet henviser forordning nr. 2772/1999 på den ene side blot til bestemmelser i forordning nr. 820/97 vedrørende mærkning og forlænger på den anden side gyldighedsperioden for visse bestemmelser i forordning nr. 820/97, der ifølge denne kun gælder i en vis periode. Som det fremgår af artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2772/1999, kan medlemsstaterne stadigvæk indføre eller opretholde deres egen obligatoriske mærkningsordning. Den frivillige mærkningsordning gælder ligeledes fortsat.

64. Selv om man således ikke indfører nogen obligatorisk mærkningsordning, men derimod viderefører den eksisterende ordning i forordning nr. 820/97, er der dog tale om bestemmelser, der direkte har til formål at beskytte folkesundheden.

65. I denne forbindelse kunne man også fremføre, at det følger af en dom fra

10 — Jf. i denne forbindelse dommen i sag C-269/97, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 43, og den retspraksis, der citeres i sagen.

Domstolen, at grundforordningen, forordning nr. 820/97, som forordning nr. 2772/1999 jo henviser til, og hvis gyldighedsperiode i henhold til forordning nr. 2772/1999 forlænges på visse punkter, med rette kun blev udstedt på grundlag af EF-traktatens artikel 43 (nu artikel 37 EF).

66. Det fremgår nemlig af Domstolens dom i sag C-269/97, at kravene til folkesundhed i henhold til dagældende ret, altså EF-traktatens artikel 129, stk. 1, tredje afsnit, indgik som led i Fællesskabets politik på andre områder, og at disse hensyn derfor også skulle inddrages i forbindelse med den fælles landbrugspolitik [11]. Selv hvis en forordning »vil have en positiv indvirkning på beskyttelsen af menneskers sundhed«, skal den således udstedes med hjemmel i EF-traktatens artikel 43 (nu artikel 37 EF) [12].

67. I denne forbindelse skal det dog huskes, at det er retsstillingen på det tidspunkt, hvor retsakten vedtages, der er afgørende; for forordning nr. 2772/1999 er det afgørende altså retsstillingen den 21. december 1999.

68. Datoen for forordningens vedtagelse er af betydning i den foreliggende sag, eftersom Amsterdam-traktaten allerede var trådt i kraft på dette tidspunkt. Dermed fandt også de bestemmelser inden for sundhedsvæsenet, som er blevet ændret ved denne traktat, anvendelse. Disse ændringer er netop en reaktion på BSE-krisen [13].

69. Da Amsterdam-traktaten trådte i kraft, ændrede retsstillingen sig, for så vidt som »kravene på sundhedsområdet« ikke længere »indgår som led i Fællesskabets politik på andre områder«; det bestemmes derimod i artikel 152, stk. 1, EF, at der »skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau« »ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter«. Ved at anvende ordet »sikre« og udtrykkelig inddrage fællesskabsretlige aktiviteter (»aktioner«) fik sundhedspolitikken større vægt. Denne opvurdering fremgår også af, at bestemmelsen er blevet placeret i begyndelsen af artiklen [14].

70. Sammenholdt med indførelsen af den nye hjemmel i artikel 152, stk. 4, litra b), EF understreger dette aspekt, at traktatlovgiver også havde til hensigt at opvurdere

11 — Dommen i sag C-269/97, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 48.

12 — Dommen i sag C-269/97, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 61.

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

14 — Karagiannis, »La politique communautaire de santé publique et le Traité d'Amsterdam«, i: *Etudes en l'honneur de Pierre Sandevour*, 2000, s. 221, jf. især s. 231 f.

bestemmelserne om sundhedsvæsenet i disses egenskab af hjemmel set i forhold til artikel 37 EF og at betone bestemmelsernes selvstændige karakter [15].

71. Artikel 152 EF bestemmer ganske vist ligesom den tidligere regel i EF-traktatens artikel 129, at retsakterne skal vedtages i henhold til den fælles beslutningsprocedure, men artikel 152, stk. 4, litra b), EF adskiller sig fra den tidligere regel ved at bestemme, at »foranstaltninger på veterinær- og plantesundhedsområdet, der direkte har til formål at beskytte folkesundheden« skal vedtages »uanset artikel 37 [EF]«. Det fremgår heraf, at parterne bag traktaten ville indskrænke anvendelsesområdet for artikel 37 EF [16]. For Parlamentet er artikel 152 EF for så vidt af betydning, som sådanne foranstaltninger nu henhører under den fælles beslutningsprocedure og ikke som hidtil inden for landbrugspolitikken blot er genstand for en høringsprocedure. Man har bevidst fjernet sig fra Domstolens praksis og besluttet, at det afgørende ikke længere skal være retsaktens genstand, men derimod dens formål [17].

72. Selv det forhold, at forordning nr. 2772/1999 bygger på forordning nr. 820/97, ændrer altså ikke ved, at det ikke er den retsstilling, der gjaldt på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 820/97, men derimod retsstillingen på tidspunktet for vedtagelsen af den nye retsakt, der er relevant. Forskrifter som dem, der er opstillet i forordning nr. 820/97, kan nemlig ikke længere støttes på den samme hjemmel, efter at Amsterdam-traktaten er trådt i kraft.

2. Artikel 37 EF, sammenholdt med artikel 152, stk. 4, litra b), EF

73. For det tilfælde, at formålet om direkte beskyttelse af folkesundheden ikke anses for at være tyngdepunktet i forordning nr. 2772/1999, skal det undersøges, om ikke forordningen skulle have været udstedt i henhold til en dobbelt hjemmel, nemlig artikel 37 EF og artikel 152, stk. 4, litra b), EF. For selv efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden er spørgsmålet, om ikke det ville have være nødvendigt at anvende en dobbelt hjemmel. Den stramme formulering i artikel 152, stk. 4, litra b), EF gør det nærliggende at antage, at artikel 37 EF fortsat har et bredt anvendelsesområde.

74. Hvis begge (eller flere) aspekter af en retsakt er »fremherskende bestanddele« [18] eller »lige væsentlige«, skal »institutionen

15 — Karagiannis, citeret ovenfor i fodnote 14, s. 243.

16 — Jf. om baggrunden for artikel 152 EF Oreja Aguirre, Fonseca Morillo, Calvo Hornero, *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea*, 1998, bind 1, s. 246 ff. Jf. ligeledes Berg, »Artikel 152, nr. 35«, i: Schwarze (redaktør), EU-Kommentar, 2000.

17 — Gosalbo Bono, »Les politiques et actions communautaires«, *Revue trimestrielle du droit européen 1997*, s. 769, jf. især s. 793.

18 — Dom af 23.2.1999, sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 869, præmis 43.

[...] vedtage retsakten med hjemmel i de to bestemmelser, der er grundlag for dens kompetence« [19].

75. I henhold til Domstolens faste praksis skal der derimod kun anvendes én hjemmel, såfremt de omhandlede foranstaltninger »navnlig er knyttet til et aktionsområde, således at retsvirkningerne for andre politikker kun har en sekundær karakter« [20] eller kun har »indirekte følger, der er sekundære« [21].

76. Hvis sundhedsbeskyttelse kun er et af flere indholdsmæssige aspekter eller formål med en retsakt, udgør artikel 37 EF fortsat ét af flere retsgrundlag. Dette følger af, at artikel 152, stk. 4, litra b), EF vedrører foranstaltninger, der »direkte har til formål at beskytte folkesundheden« [22].

77. Som anført ovenfor har forordning nr. 2772/1999 i og med, at den kun viderefører visse dele af forordning nr. 820/97, i modsætning til denne forordning kun ét hovedformål, nemlig direkte at beskytte folkesundheden. Forordning nr. 2772/1999 indeholder ligeledes — i modsætning til forordning nr. 820/97 med dens afsnit I og II — ikke to bestanddele, der er lige væsentlige. Dette betyder, at forordning nr. 2772/1999 kun skulle være blevet støttet på ét retsgrundlag, nemlig artikel 152 EF. Parlamentet skulle således have været inddraget inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure i henhold til artikel 251 EF.

78. Hvis man i modsætning til denne opfattelse alligevel skulle gå ud fra, at forordning nr. 2772/1999 ligeledes har to formål og to bestanddele, nemlig beskyttelse af folkesundheden og landbrugspolitiske formål inden for oksekødssektoren, så ville det i henhold til Domstolens praksis [23] også skulle undersøges, om de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, altså i artikel 37 EF og artikel 152 EF, kan forenes med hinanden. Denne betingelse er opfyldt, da den fælles beslutningsprocedure i henhold til artikel 251 EF, som er fastlagt for retsakter, der støttes på artikel 152, stk. 4, litra b), EF, for så vidt er forenelig med den enkle høringsprocedure for retsakter, der støttes på artikel 37 EF, som den fælles beslutningsprocedure, der medfører mere omfattende rettigheder for Parlamentet, således

19 — Dom af 25.2.1999, forenede sager C-164/97 og C-165/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1139, præmis 14, og af 27.9.1988, sag 165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5545, præmis 6 til 13.

20 — Dommen i de forenede sager C-164/97 og C-165/97, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 14, dom af 4.10.1991, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4529, præmis 17, og af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 32 og 33.

21 — Dommen i sag C-42/97, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 63.

22 — Hix, »Artikel 37, Randnr. 14«, i; Schwarze (redaktør), EU-Kommentar, 2000.

23 — Dommen i de forenede sager C-164/97 og C-165/97, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 14, og dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 17 til 21.

også »dækker« den enkle høringsprocedure. Hvad angår spørgsmålet om påkrævet flertal i Rådet gælder det for begge procedurers vedkommende, at der kræves kvalificeret flertal.

3. Konklusion

79. Den ordning, der har afløst forordning nr. 820/97, nemlig forordning nr. 1760/2000, blev da også udstedt med den dobbelte hjemmel i artikel 37 EF, sammenholdt med 152 EF.

80. Da Rådet har støttet forordning nr. 2772/1999 på artikel 19 i forordning nr. 820/97 i stedet for artikel 152, stk. 4, litra b), EF, har den udelukket Parlamentet fra at deltage i vedtagelsen inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure og derved tilsidesat Parlamentets beføjelser. Selv hvis man går ud fra, at der skulle have været anvendt en dobbelt hjemmel for forordning nr. 2772/1999, nemlig artikel 152, stk. 4, litra b), EF og artikel 37 EF, har Rådet tilsidesat Parlamentets beføjelser.

VI — Tredje anbringende: tilsidesættelse af forordning nr. 820/97

81. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af forordning nr. 820/97.

A — *Parternes og intervenienternes argumentation*

82. *Parlamentet* har gjort gældende, at Rådet har tilsidesat forpligtelserne i henhold til forordning nr. 820/97 på to måder. For det første har Rådet ændret forordningens indhold ved at forlænge den frivillige mærkningsordning for oksekød og udsætte indførelsen af den obligatoriske mærkningsordning, uden at gøre brug af den fælles beslutningsprocedure, sådan som det var påkrævet i henhold til traktaten. For det andet har Rådet ikke overholdt den i artikel 19 i forordning nr. 820/97 fastsatte forpligtelse til at udstede generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning for oksekød inden den 1. januar 2000.

83. Parlamentet har henvist til, at Rådet i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 820/97 har forbeholdt sig ret til at indskrænke indholdet af den obligatoriske mærkningsordning. Rådet ville have være berettiget til at gøre dette på grundlag af rapporter fra Kommissionen.

84. Efter Parlamentets opfattelse forelå der ingen omstændigheder, der gjorde det nødvendigt at undlade at indføre en obligatorisk mærkningsordning på det fastsatte tidspunkt. Argumenterne om, at der forelå forsømmelser fra medlemsstaternes side, og om manglende identifikation af kvæg, som er født før den 1. januar 1998, skal afvises. Det var Rådet selv, der bestemte, at der kun skulle ske en identifikation af kvæg, som er født efter dette tidspunkt, og Rådet gik selv ud fra, at dette ikke ville hindre indførelse af den obligatoriske mærkningsordning fra den 1. januar 2000.

85. Parlamentet har derfor konkluderet, at det ikke var umuligt at gå over til den obligatoriske mærkningsordning, men at Rådet anså det for ikke at være opportunt. Udsættelsen af den obligatoriske mærkningsordning skulle være sket ved at foretage en ændring af forordning nr. 820/97 og ikke ved at udstede en gennemførelsesbestemmelse.

86. Parlamentet har desuden henvist til, at Rådet selv havde fastlagt datoen »1. januar 2000«. Parlamentet kan ikke se, hvordan de praktiske vanskeligheder, der var forbundet med at anvende artikel 19 i forordning nr. 820/97, kunne begrunde, at man vedtog forordning nr. 2772/1999.

87. Parlamentet har bekræftet, at man ikke kan forvente, at en fælles beslutningsprocedure kan gennemføres på mindre end tre måneder. Spørgsmålet er imidlertid, hvorfor Kommissionens forslag ikke blev fremsat tidligere. Forordning nr. 820/97 forpligter nemlig Kommissionen til at fremsætte et forslag om de generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning. Forordningen forpligter desuden Rådet til at udstede disse regler inden den 1. januar 2000. Argumentet om, at den obligatoriske mærkning ikke kunne indføres, eftersom der ikke forelå fuldstændige oplysninger, kan ikke tages til følge. I forbindelse med udstedelsen af de generelle regler kunne der nemlig udøves et vidt skøn med hensyn til spørgsmålet om, hvilke oplysninger der var påkrævet ved mærkningen. Udløbet af den frivillige mærkningsordning ville ikke have skabt noget retligt tomrum, eftersom der netop var tale om frivillige regler.

88. Efter Parlamentets opfattelse har Kommissionen på tydelig vis gjort rede for, at formålet med det forslag, der førte til vedtagelse af forordning nr. 820/97, var at nå frem til et resultat, der skulle være nået inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure.

89. Hvad angår medlemsstaternes manglende identifikation og registrering af kvæg har Parlamentet ment at kunne konstatere, at Kommissionen har forholdt sig modstridende. Efter Parlamentets opfattelse ville det henset til bestemmelsen i artikel 19, stk. 3, i forordning nr. 820/97 på trods af diverse forsømmelser fra medlemsstaternes side have været muligt i hvert fald at udstede visse regler om en obligatorisk mærkningsordning.

90. *Rådet* har fremført, at det ikke har tilsidesat forordning nr. 820/97, men derimod har benyttet sig af en mekanisme, som fremgår af forordningens artikel 19 selv, og hvis lovlighed Parlamentet heller ikke har bestridt.

91. Rådet har desuden gjort gældende, at forordning nr. 2772/1999 ikke udgør nogen gennemførelsesbestemmelse. Artikel 19 i forordning nr. 820/97 indeholder derimod et afledt retsgrundlag, som Rådet her har benyttet på lovlig vis. Det er indlysende, at sådan et afledt retsgrundlag giver Rådet kompetence til at fastlægge overgangen fra den gamle til den nye ordning, eftersom dette afledte retsgrundlag endog indrømmer Rådet ret til at indføre de generelle regler for den nye ordning.

92. Efter Rådets opfattelse er det overraskende, at Parlamentets påstand om, at Rådet ikke har vedtaget de generelle regler for den obligatoriske mærkningsordning rettidigt, fremsættes på et tidspunkt, hvor sådanne regler diskuteres inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure. Rådet har bekræftet, at Parlamentet har ret i, at Rådet er forpligtet til at udstede sådanne regler, og det har understreget, at det har opfyldt denne forpligtelse rettidigt ved at vedtage forordning nr. 2772/1999.

93. Parlamentets opfattelse, hvorefter udøvelsen af Rådets beføjelser er afhængig af den måde, hvorpå Kommissionen udøver sin rolle som traktatens vogter, skal afvises. For Rådet kan kun tage udgangspunkt i den økonomiske og retlige situation, der rent faktisk foreligger, og ikke gå ud fra en »hypotetisk situation«.

94. Rådet har desuden henvist til, at det, da det vedtog forordning nr. 820/97, blot gjorde brug af sin kompetence til at ændre Kommissionens forslag under overholdelse af traktatens regler.

95. *Den spanske regering* har gjort gældende, at der ikke er sket en tilsidesættelse af forordning nr. 820/97. Som det fremgår af Kommissionens rapport, ville medlemsstaterne endnu ikke have været i stand til at indføre en obligatorisk mærkningsordning. Ved forordning nr. 2772/1999 gjorde Rådet det muligt at komplettere databaserne og sætte de erhvervsdrivende i medlemsstaterne i stand til at overholde mærkningsreglerne.

96. *Kommissionen* har henvist til, at forordning nr. 820/97 ikke definerer begrebet »de generelle regler«, hvilket nødvendigvis medfører, at Rådet har vide beføjelser inden for rammerne af den procedure, der er fastlagt i artikel 19. I og med at forordning nr. 2772/1999 bestemmer, at der skal anvendes visse regler om mærkning, som

er nævnt i artikel 12 i forordning nr. 820/97, og giver medlemsstaterne ret til at indføre en mærkningsordning, er der ikke blevet tilsidesat nogen procedureregler. Der er nemlig fastsat mærkningsregler, som binder de erhvervsdrivende.

B — *Bedømmelse*

97. Det tredje anbringende vedrører spørgsmålet om Rådets tilsidesættelse af forordning nr. 820/97.

98. Hvad angår Parlamentets påstand om, at Rådet har tilsidesat forordning nr. 820/97, idet det skulle have vedtaget de foranstaltninger, der er truffet i forordning nr. 2772/1999, inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure, henviser jeg til bedømmelsen af det andet anbringende.

99. Parlamentets argument om, at Rådet har tilsidesat artikel 19 i forordning nr. 820/97 ved at undlade at indføre generelle regler om en obligatorisk mærkningsordning rettidigt, dvs. inden den 1. januar 2000, er i virkeligheden en påstand om passivitet. I henhold til fællesskabsretten skal en sådan påstand imidlertid fremsættes i et særskilt søgsmål, nemlig et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 232 EF. Da det foreliggende søgsmål, som Parlamentet har anlagt, i henhold til stævningen drejer sig om annullation af en retsakt fra Rådet og ikke om, at det fastslås, at Rådet har forholdt sig passivt, skal jeg ikke komme nærmere ind på dette aspekt.

100. Hertil kommer, at en retssag om eventuel passivitet fra Rådets side muligvis også kunne anses for at være ugrundet som følge af, at man i mellemtiden har udstedt forordning nr. 1760/2000, der indeholder generelle regler om en obligatorisk mærkningsordning. En dom fra Domstolen, hvori det blev fastslået, at passiviteten var uretmæssig, ville nemlig ikke længere kunne udløse de retsvirkninger, der er nævnt i artikel 232 EF[24].

101. Men selv hvis Parlamentets anbringende om, at forpligtelsen til at indføre generelle regler om en obligatorisk mærkningsordning inden den 1. januar 2000, blot opfattes som et argument, der skal støtte anbringendet om, at forordning nr. 820/97 er blevet tilsidesat, skal dette aspekt ikke undersøges særskilt. Forpligtelsen til at indføre en obligatorisk mærkningsordning kan ganske vist spille en rolle, men i en anden henseende. Denne forpligtelse, der er forankret i artikel 19 i forordning nr. 820/97, kunne således være berørt, i og med at Rådet har ændret forpligtelsen ved at vedtage forordning nr. 2772/1999.

24 — Jf. dom af 12.7.1988, sag 377/87, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 4017, præmis 10.

102. I forordning nr. 2772/1999 har Rådet nemlig, sådan som Parlamentet med rette har fremført, udskudt tidspunktet for indførelsen af den obligatoriske mærkningsordning. Rådet har dermed — hvilket jeg dog ikke skal komme nærmere ind på her — ikke blot tilsidesat sin forpligtelse til at indføre en sådan ordning, men derimod også samtidig ændret forpligtelsens indhold på et væsentligt punkt, nemlig det tidsmæssige aspekt. Rådet har ganske vist ikke gjort dette på udtrykkelig vis, men man kan for så vidt opfatte forordning nr. 2772/1999 som en materiel fravigelse af forpligtelsen til at indføre en obligatorisk mærkningsordning. Da forordning nr. 820/97 ikke indeholder en sådan beføjelse, kunne Rådet kun have foretaget denne ændring af forpligtelsen, der påhvilede den selv og Kommissionen, ved at ændre forordning nr. 820/97 selv.

103. Endelig skal det bemærkes, at de »praktiske vanskeligheder«, der ifølge flere af de berørte parter ville være forbundet med at indføre en obligatorisk mærkningsordning, i denne forbindelse ikke kan spille nogen rolle ved den retlige bedømmelse af forordning nr. 2772/1999.

VII — Opretholdelse af forordning nr. 2772/1999's virkninger

104. Parlamentet og Kommissionen har i henhold til artikel 231, stk. 2, EF nedlagt påstand om, at såfremt forordning nr. 2772/1999 annulleres, bør dennes virkninger opretholdes af hensyn til forbrugerne.

105. I mellemtiden er forordning nr. 820/97 og dermed også forordning nr. 2772/1999 blevet erstattet med en ny regulering, nemlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning nr. 820/97[25].

106. Det er dog stadig af betydning, at forordning nr. 2772/1999's virkninger opretholdes. Det er især af betydning for lovligheden af de beslutninger, som medlemsstaterne har vedtaget i perioden mellem henholdsvis det tidspunkt, hvor forordning nr. 2772/1999 og den efterfølgende regulering i forordning nr. 1760/2000 trådte i kraft.

107. Denne påstand bør tages til følge, da den omtvistede forordning var en foranstaltning, der skulle bekæmpe BSE-krisen og sikre forbrugerne et mindstemål af information. Påstanden bør således tages til følge for at forhindre et retligt tomrum i den periode, hvor forordning nr. 2772/1999 ellers ville være ophævet med tilbagevirkende kraft, og den efterfølgende regulering i forordning nr. 1760/2000 endnu ikke var trådt i kraft, og for at skabe retssikkerhed.

25 — EFT L 204, s. 1.

VIII — Sagens omkostninger

108. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Rådet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Kongeriget Spanien og Kommissionen, der har interveneret i sagen, deres egne omkostninger.

IX — Forslag til afgørelse

109. På grundlag af alle disse forhold foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Rådets forordning (EF) nr. 2772/1999 af 21. december 1999 om fastsættelse af generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning for oksekød annulleres.

2) Virkningerne af den annullerede forordning opretholdes i perioden, indtil en ny regulering, der er udstedt af fællesskabslovgiver på grundlag af rette hjemmel, træder i kraft.

3) Rådet betaler sagens omkostninger.

4) Kongerige Spanien og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.«