CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL

van 9 oktober 2001 [1]

I — Inleiding

1. Het onderhavige geschil tussen het Europees Parlement en de Raad maakt deel uit van een reeks van zaken in de sector rundvlees. [2] Het beroep van het Parlement strekt tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 2772/1999 van de Raad van 21 december 1999 tot vaststelling van de algemene bepalingen voor een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees [3] (hierna: „verordening nr. 2772/1999"). Deze procedure betreft in hoofdzaak de rechtsgrondslag van die verordening, namelijk verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten [4] (hierna: „verordening nr. 820/97"). Daarbij gaat het ook om de fundamentele vraag of en onder welke voorwaarden de Raad bevoegd is handelingen vast te stellen op basis van andere door hem alleen of gezamenlijk met het Europees Parlement vastgestelde handelingen.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Zie in dit opzicht arrest van 4 april 2000, Commissie/Raad (C-269/97, Jurispr. blz. I-2257), en de aanhangige procedure in zaak C-1/00, ter zake van een beroep wegens niet-nakoming jegens de Franse Republiek in verband met de opheffing van het embargo op Brits rundvlees; zie ook arrest van 5 december 2000, Eurostock Meat Marketing (C-477/98, Jurispr. blz. I-10695), alsmede arrest van 12 juli 2001, Portugal/Commissie (C-365/99, Jurispr. blz. I-5645).

3 — PB L 334, blz. 1.

4 — PB L 117, blz. 1.

II — Juridisch kader

A — *Verordening (EG) nr. 820/97*

2. Verordening nr. 820/97 werd in reactie op de BSE-crisis vastgesteld, teneinde de transparantie van de omstandigheden van de productie en het in de handel brengen van rundvlees en rundvleesproducten te verbeteren. Terwijl titel I (artikelen 1 tot en met 11) de identificatie en registratie van runderen regelt, ziet titel II (artikelen 12 tot en met 20) op de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten.

3. Artikel 3 luidt als volgt:

„De identificatie- en registratieregeling voor runderen omvat de volgende elementen:

a) oormerken om de dieren individueel te identificeren;

b) gecomputeriseerde gegevensbestanden;

c) dierpaspoorten;

d) individuele registers op elk bedrijf.

De Commissie en de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat hebben toegang tot alle informatie waarop deze titel betrekking heeft. De lidstaten en de Commissie treffen de nodige maatregelen om erop toe te zien dat alle betrokken belanghebbenden, waaronder de door de lidstaat erkende belanghebbende consumentenverenigingen, toegang kunnen krijgen tot deze gegevens, op voorwaarde dat de overeenkomstig het nationale recht vereiste vertrouwelijkheid en bescherming van gegevens worden gegarandeerd."

4. Artikel 12, lid 1, bepaalt:

„Indien een handelaar of een vereniging in de zin van artikel 13 in een verkooppunt vlees op zodanige wijze wenst te etiketteren dat informatie wordt verstrekt over de oorsprong, bepaalde kenmerken of productieomstandigheden van het geëtiketteerde vlees of van het dier waarvan het vlees afkomstig is, dient dit overeenkomstig deze titel te gebeuren.

Deze titel laat onverlet:

— verplichte vermeldingen als bedoeld in artikel 3, lid 1, van richtlijn 79/112/EEG, met uitzondering van punt 7;

— [...];

— vermeldingen als bedoeld in de verordeningen (EEG) nr. 1208/81 en (EEG) nr. 1186/90;

— vermeldingen in verband met het in richtlijn 64/433/EEG voorgeschreven gezondheidsmerk en andere soortgelijke vermeldingen die in de toepasselijke veterinaire wetgeving zijn voorgeschreven;

[...]."

5. Artikel 19 luidt als volgt:

„1. Er wordt een verplichte rundvleesetiketteringsregeling ingevoerd die vanaf 1 januari 2000 in alle lidstaten verplicht wordt toegepast. Deze verplichte regeling sluit evenwel niet uit dat een lidstaat kan besluiten dit systeem slechts op facultatieve basis toe te passen op rundvlees dat in die lidstaat in de handel wordt gebracht. De bij deze verordening ingevoerde etiketteringsregeling is geldig tot en met 31 december 1999.

Daarom stelt de Raad vóór 1 januari 2000 aan de hand van het in lid 3 bedoelde verslag met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie, de algemene voorschriften vast van een vanaf laatstgenoemde datum geldende verplichte rundvleesetiketteringsregeling, in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de Gemeenschap.

2. Behoudens andersluidend besluit van de Raad zal, in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de Gemeenschap, uit hoofde van de vanaf 1 januari 2000 verplichte etiketteringsregeling naast de in artikel 16, lid 3 bedoelde vermelding op het etiket, tevens de vermelding van de lidstaat of het derde land waar het dier, waar het rundvlees van afkomstig is, is geboren, de lidstaten of derde landen waar het dier is gehouden, en de lidstaat of het derde land, waar het dier is geslacht, verplicht zijn.

3. De lidstaten doen de Commissie uiterlijk 1 mei 1999 verslagen toekomen over de tenuitvoerlegging van het etiketteringssysteem voor rundvlees. De Commissie legt de Raad een verslag voor over de stand van de tenuitvoerlegging van de rundvleesetiketteringssystemen in de verschillende lidstaten.

4. Lidstaten waar een voldoende ontwikkeld identificatie- en registratiesysteem voor runderen bestaat, kunnen evenwel reeds vóór 1 januari 2000 een verplichte etiketteringsregeling invoeren voor rundvlees van dieren die op hun grondgebied geboren, gehouden en geslacht zijn. Voorts kunnen zij besluiten dat op de etiketten een of meer elementen genoemd in artikel 16, leden 1 en 2, moeten worden vermeld.

5. Een verplichte regeling als bedoeld in lid 4, mag niet leiden tot handelsverstoringen tussen lidstaten.

Voor de tenuitvoerleggingsmodaliteiten in de lidstaten die de bepalingen van lid 4 willen toepassen, is voorafgaande goedkeuring van de Commissie vereist.

6. Uiterlijk 1 januari 2000 neemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie, een besluit over de

mogelijkheid en wenselijkheid van andere verplichte vermeldingen dan die bedoeld in lid 2 en van de uitbreiding van het toepassingsgebied van deze verordening tot andere dan de in artikel 13, eerste streepje, genoemde producten."

7. De Commissie kwam daarom tot de conclusie dat de meeste lidstaten niet in staat waren een verplichte etiketteringsregeling in te voeren, hetgeen „een onbevredigende situatie [zou] doen ontstaan met verwarring, onrechtvaardige toestanden en onzekerheid voor de gehele Europese rundvleessector, van producent tot consument". [6]

B — *Verordening (EG) nr. 2772/1999*

1. Ontstaansgeschiedenis

8. Tegen deze achtergrond diende de Commissie op basis van artikel 152 EG twee voorstellen in betreffende de invoering van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten. Het eerste voorstel strekte tot vervanging van verordening nr. 820/97 door een verplichte regeling vanaf 1 januari 2003, en het tweede voorzag in een tijdelijke verlenging totdat het eerste voorstel zou zijn aangenomen.

6. Op 13 oktober 1999 heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 19, lid 3, van verordening nr. 820/97, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag ingediend over de stand van de tenuitvoerlegging van de rundvleesetiketteringsregelingen in de verschillende lidstaten. [5] Zij stelde daarin een aantal tekortkomingen van de lidstaten vast inzake de identificatie en de registratie van runderen, met name dat de paspoorten slechts golden voor dieren die waren geboren na 1 januari 1998 en dat er problemen waren met de overdracht van gegevens over dieren die werden geëxporteerd. Ook konden de gegevensbestanden niet op de vastgestelde datum operationeel zijn.

9. De Commissie benadrukte in haar verslag dat het tweede voorstel snel moest worden aangenomen, teneinde de ineenstorting van de facultatieve etiketteringsregeling en de automatische vervanging ervan door een verplichte regeling zonder algemene richtsnoeren te voorkomen. De Commissie wees er verder op, dat zij zich de mogelijkheid voorbehield een urgent voorstel bij de Raad in te dienen, indien de Raad en het Parlement de voorstellen niet vóór 31 december 1999 zouden heb-

5 — COM (1999) 486 def.

6 — COM (1999) 486 def., blz. 10.

ben aangenomen. Dit op artikel 19 van verordening (EG) nr. 820/97 gebaseerde voorstel beoogde een juridisch vacuüm te voorkomen dat door het verstrijken van de facultatieve regeling zou ontstaan. [7]

10. Op 14 december 1999 verklaarde de Raad, een op artikel 19 van verordening nr. 820/97 gebaseerde verordening te zullen vaststellen, ingeval het Parlement het voorstel van de Commissie — afgezien van de bijkomende rechtsgrondslag van artikel 37 EG — niet ongewijzigd zou aannemen.

11. Op 16 december 1999 nam het Parlement in eerste lezing in het kader van de medebeslissingsprocedure verschillende amendementen op het voorstel tot wijziging van verordening nr. 820/97 aan. Die amendementen strekten ertoe, de verplichte regeling, na een verlenging van de oude regeling met acht maanden, per 1 september 2000 in te voeren, waarbij een aantal elementen van de informatieregeling reeds vanaf 1 januari 2000 zouden moeten gelden.

12. Vervolgens stelde de Raad op 21 december 1999 op basis van artikel 19 van verordening nr. 820/97 verordening nr. 2772/1999 vast.

7 — COM (1999) 486 def., blz. 11.

2. Inhoud van verordening nr. 2772/1999

13. De tweede overweging van de considerans luidt als volgt:

„Deze algemene bepalingen voor een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees zouden voorlopig slechts van toepassing zijn voor een periode van ten hoogste 8 maanden, teneinde het Europees Parlement en de Raad de gelegenheid te geven een besluit te nemen over het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 820/97, dat door de Commissie is ingediend op 13 oktober 1999."

14. De derde overweging van de considerans luidt als volgt:

„Derhalve moeten eenvoudige algemene bepalingen voor een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees worden vastgesteld waaraan alle lidstaten momenteel kunnen voldoen. Die bepalingen moeten betrekking hebben op de bepalingen die zijn vastgesteld op grond van artikel 12, lid 1, van verordening (EG) nr. 820/97."

15. Artikel 1 bepaalt:

„1. Handelaren en organisaties die rundvlees in de handel brengen, in de zin van artikel 13 van verordening (EG) nr. 820/97, brengen daarop een etikettering aan overeenkomstig de voorschriften die zijn bedoeld in artikel 12, lid 1, tweede alinea, eerste, derde en vierde streepje, van verordening (EG) nr. 820/97.

Het is de lidstaten evenwel toegestaan om ook na 1 januari 2000 gebruik te blijven maken van de in artikel 19, lid 4, van verordening (EG) nr. 820/97 vastgestelde mogelijkheid. In dat geval blijft artikel 19, lid 5, van verordening (EG) nr. 820/97 van toepassing.

2. De bepalingen inzake de facultatieve regeling, die tot en met 31 december 1999 van toepassing zijn op grond van artikel 19 van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad, blijven van toepassing op elke facultatieve vermelding, ter aanvulling van de verplichte etiketteringsregeling als bedoeld in lid 1."

III — Procedure voor het Hof en conclusies van partijen

16. Het verzoekschrift van het Parlement is op 10 maart 2000 ter griffie van het Hof ingeschreven. Het Koninkrijk Spanje en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn bij beschikkingen van de president van het Hof van respectievelijk 4 augustus en 13 september 2000 toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

17. Het Parlement verzoekt het Hof, verordening nr. 2772/1999 nietig te verklaren, in geval van nietigverklaring van de bestreden verordening de gevolgen van de verordening te handhaven totdat een op artikel 152 EG-Verdrag gebaseerde handeling zal zijn vastgesteld, en verweerder in de kosten te verwijzen.

18. De Raad en de interveniënten verzoeken het Hof, het beroep ongegrond te verklaren en verzoeker in de kosten te verwijzen. De Commissie verzoekt het Hof, in geval van nietigverklaring de gevolgen van de verordening te handhaven.

IV — Eerste middel: onbevoegdheid van de Raad

19. In het kader van het eerste middel dient te worden onderzocht, of de Raad bevoegd was om verordening nr. 2772/1999 op de door hem gekozen rechtsgrondslag vast te stellen.

A — *Argumenten van partijen en interveniënten*

20. Het *Parlement* betoogt dat de Raad niet bevoegd was om de toepassing van de facultatieve etiketteringsregeling voor rundvlees tot na 31 december 1999 te verlengen, noch om de invoering van de verplichte etiketteringsregeling voor dit vlees uit te stellen. Zelfs indien men ervan uitgaat dat de Raad zich de bevoegdheid heeft voorbehouden om uitvoeringsmaatregelen voor verordening nr. 820/97 vast te stellen, is toch het beginsel van de verplichte etiketteringsregeling en de datum van inwerkingtreding daarvan bij deze verordening vastgesteld. Door deze elementen te wijzigen, heeft de Raad geen uitvoeringsmaatregel vastgesteld, maar heeft hij de verordening gewijzigd.

21. De verwijzing in artikel 1, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2772/1999 naar de in verordening nr. 820/97 bedoelde voorschriften is louter bevestigend, aangezien in deze bepalingen wordt herinnerd aan de bestaande wetgeving, namelijk de etikettering van levensmiddelen krachtens richtlijn 79/112, de verordeningen nr. 1208/81 en nr. 1186/90, en het gezondheidsmerk krachtens richtlijn 64/433. Deze voorschriften hebben voor een deel betrekking op algemene identificatieverplichtingen die voor alle levensmiddelen gelden, en niet op de etikettering van producten die voor consumenten zijn bestemd.

22. Het Parlement gaat ervan uit, dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 820/97 de Raad de bevoegdheid verleent om uitvoeringsmaatregelen krachtens alinea 2 vast te stellen.

23. Het Parlement betwist voorts de geldigheid van het door de Raad aangevoerde leerstuk van de afgeleide rechtsgrondslag, volgens hetwelk in het onderhavige geval sprake zou zijn van een vereenvoudigde besluitvormingsprocedure, dat wil zeggen dat de Raad bevoegd was een normatieve handeling in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vast te stellen zonder raadpleging van het Parlement. Dit zou strijdig zijn met artikel 37 EG.

24. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof, met name op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, kunnen uitvoeringsmaatregelen volgens een

andere procedure worden vastgesteld, wanneer de wezenlijke elementen van de te regelen materie in overeenstemming met de in het Verdrag voorziene procedure, in casu dus artikel 37, lid 2, derde alinea, EG, zijn vastgesteld. De uitvoeringsmaatregel dient hierbij de voorschriften van de ten gronde liggende normatieve handeling in acht te nemen.

25. Het Parlement betoogt, dat er naast normatieve handelingen en uitvoeringshandelingen, geen derde categorie handelingen bestaat. Verordening nr. 2772/1999 is ofwel een normatieve handeling, in welk geval de in het Verdrag vastgestelde wezenlijke vormvoorschriften voor de vaststelling ervan moeten worden nageleefd, ofwel een uitvoeringshandeling in de zin van artikel 202 EG.

26. Het Parlement herinnert eraan, dat overeenkomstig artikel 7, lid 1, tweede alinea, EG, „iedere instelling handelt binnen de grenzen van de haar door het Verdrag verleende bevoegdheden". Volgens de rechtspraak van het Hof [8] worden de regels betreffende de besluitvorming van de gemeenschapsinstellingen vastgesteld door het Verdrag en staan zij niet ter beschikking van de lidstaten of van de instellingen zelf.

27. Volgens het Europees Parlement verleent het Verdrag de Raad niet de bevoegdheid om zich als wetgever in het kader van artikel 37 EG aan de verplichte procedures te onttrekken. Het Verdrag bevat slechts enkele voorschriften, zoals artikel 175, lid 2, tweede alinea, EG of artikel 67, lid 2, tweede streepje, EG, welke — onder strikte voorwaarden — de Raad de bevoegdheid geven om de in het Verdrag voorziene besluitvormingsprocedures te wijzigen. Het gaat daarbij om zeer uitzonderlijke situaties die geen enkel verband houden met de in het geding zijnde situatie.

28. Mocht de Raad inderdaad over een normatieve bevoegdheid van de derde categorie beschikken, dan wijst het Parlement erop, dat de machtiging in artikel 19, lid 1, van verordening nr. 820/97 een zowel ratione materiae als ratione temporis begrensd toepassingsgebied heeft, dat wil zeggen dat zij hoe dan ook niet de bevoegdheid verleent om de datum van inwerkingtreding van een verplichte etiketteringsregeling tot na 1 januari 2000 uit te stellen.

29. Het argument van de Raad, dat hij het voorbehoud van uitvoeringsbevoegdheden had moeten motiveren, snijdt volgens het Parlement rechtens geen hout. Doorslaggevend is immers niet de bedoeling van de Raad, maar dat een bepaalde objectieve situatie tot stand is gebracht. Voorts twijfelt het Parlement, in het licht van de huidige „comitologische" praktijk, in het algemeen eraan, dat de Raad steeds zorgvuldig motiveert, of en waarom hij zich voorbehoudt uitvoeringsbepalingen zelf vast te stellen.

8 — Arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (68/86, Jurispr. blz. 855, punt 38).

30. Wat zijn vermeende onbevoegdheid betreft, bestrijdt de *Raad* de argumentatie van het Parlement betreffende van de reikwijdte van de in artikel 19 van verordening nr. 820/97 opgenomen rechtsgrondslag en de kwalificatie van verordening nr. 2772/199 als een uitvoeringsmaatregel. De Raad is van mening dat de in het geding zijnde rechtsgrondslag een veel ruimer toepassingsgebied heeft, zodat hij de litigieuze verordening op voorstel van de Commissie mocht vaststellen.

31. Volgens de Raad blijkt geenszins uit het Verdrag, dat elke wetgevende activiteit op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid veronderstelt dat het Parlement wordt geraadpleegd of dat deze instelling medebeslist. Integendeel, de communautaire wetgever kan bij een wetgevende handeling die na raadpleging van het Parlement of in het kader van de medebeslissingsprocedure is vastgesteld, voorzien in een rechtsgrondslag die geen tussenkomst van het Parlement voorschrijft.

32. Voorts is de Raad van mening dat de vergelijking die het Parlement maakt tussen de uitvoeringsmaatregelen bedoeld in artikel 11, leden 5 en 6, van het voorstel van de Commissie, dat resulteerde in verordening nr. 820/97, en de algemene voorschriften in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, daarvan onjuist is. Immers, door het voorstel van de Commissie op dit punt te wijzigen, beoogde de Raad een afgeleide rechtsgrondslag te scheppen, niet voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen, maar voor algemene voorschriften van een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees. Zou de Raad zich dienaangaande enkel een uitvoeringsbevoegdheid hebben willen voorbehouden, dan had hij dit overeenkomstig artikel 202 EG in de considerans van verordening nr. 820/97 tot uitdrukking moeten brengen, hetgeen hij evenwel niet heeft gedaan.

33. Deze opvatting van de Raad zou worden bevestigd door het feit dat de Commissie, in haar tweede voorstel van oktober 1999, ter zake van de afgeleide rechtsgrondslag in de deelname van het Parlement aan de besluitvormingsprocedure heeft voorzien.

34. Gelet op het experimentele karakter van de vastgestelde maatregel en de mogelijke problemen bij de toepassing daarvan, heeft de Raad besloten een afgeleide rechtsgrondslag in het leven te roepen die hem de mogelijkheid biedt om op basis van de ervaringen met de toepassing van de facultatieve regeling eventuele wijzigingen door te voeren die noodzakelijk kunnen zijn voor de ontwikkeling van die regeling tot een verplichte regeling.

35. De Raad wijst er voorts op dat het Parlement en de Raad op 17 juli 2000 verordening nr. 1760/2000 hebben vastgesteld, waardoor verordening nr. 820/97 werd vervangen. Deze verordening is gebaseerd op de artikelen 37 en 152, lid 4, sub b, EG. Uit de vaststelling van verordening nr. 1760/2000 blijkt dat verordening

2772/1999 een voorlopig karakter heeft, teneinde het Parlement en de Raad de benodigde tijd te gunnen om een doeltreffende en geschikte verplichte etiketteringsregeling te ontwerpen en vast te stellen ter voorkoming van een juridisch vacuüm.

36. Voor het overige blijft de Raad bij zijn opvatting, dat het Verdrag niet verbiedt dat een normatieve handeling, die overeenkomstig de in het Verdrag voorziene procedure is vastgesteld, een afgeleide rechtsgrondslag bevat die voorziet in een minder zware besluitvormingsprocedure. Dienaangaande betwist de Raad de door het Parlement aangevoerde uitlegging van de rechtspraak van het Hof. Volgens de Raad blijkt daaruit enkel, dat het Verdrag in de weg staat aan een voorschrift, volgens hetwelk een normatieve handeling die op basis van een afgeleide rechtsgrondslag wordt vastgesteld, met eenparigheid van stemmen moet worden goedgekeurd, terwijl het Verdrag de gekwalificeerde meerderheid voorschrijft. In dit verband geeft de Raad enkele voorbeelden van normatieve handelingen die een afgeleide rechtsgrondslag bevatten.

37. Volgens de *Spaanse regering* was de Raad bevoegd om verordening nr. 2772/1999 op basis van artikel 19 van verordening nr. 820/97 vast te stellen. Verordening nr. 2772/1999 stelt immers de algemene bepalingen voor een verplichte etiketteringsregeling vast, door verwijzing naar artikel 12, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 820/97.

38. De *Commissie* betoogt dat zij, gelet op de door het Parlement voorgestelde wijzigingen en gezien de tijdsdruk geen andere keuze had dan de procedure van artikel 19 van verordening nr. 820/97 te volgen. Het doel van de Commissie was de totstandbrenging van een realistische etiketteringsregeling die een verdere ondermijning van het vertrouwen van de consument diende te voorkomen. Tussen titel I van verordening nr. 820/97 betreffende de identificatie en registratie van runderen en titel II betreffende de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten bestaat namelijk een samenhang. De etikettering kan haar rol enkel vervullen, indien zij exact is, en dit vereist dat de overeenkomstig titel I verkregen gegevens betrouwbaar zijn.

39. De Commissie benadrukt dat verordening nr. 2772/1999 als voorlopige maatregel, ter voorkoming van een juridisch vacuüm, absoluut noodzakelijk was.

B — *Beoordeling*

40. Teneinde na te gaan of de Raad bevoegd was om verordening nr. 2772/1999 op artikel 19 van verordening nr. 820/97 te baseren, moet allereerst de inhoud van dit voorschrift worden onderzocht. Voorts moet worden stilgestaan bij de vraag, of verordening nr. 2772/1999 beantwoordt aan de voorschriften van artikel 19.

41. Artikel 19 van verordening nr. 820/97 bevat naast andere regelingen tevens een rechtsgrondslag voor de vaststelling van normatieve handelingen. Aangezien deze rechtsgrondslag niet in het primaire recht, maar op het niveau van het afgeleide recht, namelijk in een verordening van de Raad, is verankerd, gaat het hierbij om een zogenaamde afgeleide rechtsgrondslag. Een dergelijke rechtsgrondslag is, zoals de Raad terecht opmerkt, met inachtneming van bepaalde voorwaarden in beginsel geoorloofd.

42. Artikel 19 somt tevens een reeks van voorwaarden op voor de vaststelling van een normatieve handeling op de basis van dat artikel.

43. Enerzijds legt artikel 19 formele voorwaarden vast.

Wat de bevoegdheid betreft, voorziet artikel 19, lid 1, in een bevoegdheid van de Raad, waarbij het woord „vaststellen" evenwel niet de vorm van de normatieve handeling vastlegt. Met betrekking tot de procedure bepaalt artikel 19 dat de Raad, op basis van een in lid 3 van dat artikel voorzien verslag van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie een besluit neemt. Voorts bevat artikel 19 een termijn: het besluit moet vóór 1 januari 2000 zijn genomen.

Verordening nr. 2772/1999 beantwoordt aan deze formele voorwaarden.

44. Anderzijds bevat artikel 19 echter nog enkele materiële voorwaarden. Zo dient het besluit algemene voorschriften van een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees te bevatten die in overeenstemming zijn met de internationale verplichtingen van de Gemeenschap.

45. Toetst men verordening nr. 2772/1999 aan deze criteria, dan wordt duidelijk dat zij geen verplichte etiketteringsregeling invoert, maar, zoals uit de verwijzing naar een aantal bepalingen van verordening nr. 820/97 blijkt, de oude facultatieve etiketteringsregeling alsmede de mogelijkheid van de lidstaten om een verplichte etiketteringsregeling voor te schrijven, verlengt. Tot slot grijpt verordening nr. 2772/1999 terug op een aantal etiketteringsvoorschriften van artikel 12, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 820/97, dat wil zeggen dat zij enkel de bestaande etiketteringsverplichtingen herhaalt en niet voorziet in nieuwe algemene regels betreffende de etikettering van rundvlees.

46. Zelfs indien men de door de Raad bij verordening nr. 2772/1999 vastgestelde voorschriften als een verplichte etiketteringsregeling kwalificeert, is daarbij geen sprake van „algemene voorschriften" in de zin van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 820/97. Het lijdt immers geen twijfel dat de communautaire wetgever met „algemene voorschriften" iets anders voor ogen stond dan de vermeldingen waar artikel 12 in voorziet en de in artikel 19 bedoelde mogelijkheid voor de lidstaten om een verplichte regeling voor te schrijven. De communautaire wetgever wilde integendeel duidelijk verder gaan dan de reeds in

verordening nr. 820/97 voorziene etiketteringsregelingen, en aanvullende regelingen in het leven roepen. Zo niet, dan zou de bepaling met betrekking tot de „algemene voorschriften" immers overbodig zijn. In tegenstelling tot de opvatting van de Commissie is het derhalve niet voldoende, dat er toch rechtsvoorschriften betreffende etikettering worden vastgelegd.

47. Met het vaststellen van een verordening die niet beantwoordt aan de voorschriften van de bepaling die hij als rechtsgrondslag heeft aangevoerd, heeft de Raad de grenzen van de aan hem toegekende bevoegdheden overschreden. De Raad was bijgevolg niet bevoegd om verordening nr. 2772/1999 vast te stellen. Concluderend moet derhalve worden geconstateerd dat artikel 19 van verordening nr. 820/97 niet voorziet in een machtiging voor de Raad om verordening nr. 2772/1999 vast te stellen. Gelet op deze overwegingen is zij ook geen uitvoeringsverordening.

48. Zelfs indien het in casu gaat om een voorlopige maatregel ter voorkoming van een juridisch vacuüm zou gaan, verandert dat niets aan het feit dat ook in een dergelijk geval artikel 19 van verordening nr. 820/97 dient te worden nageleefd.

V — Tweede middel: schending van de prerogatieven van het Parlement

49. In het kader van het tweede middel moet worden nagegaan, welke de rechtsgrondslag van verordening nr. 2772/1999 had kunnen zijn.

A — *Argumenten van partijen en interveniënten*

50. Het *Parlement* betwist de bevoegdheid van de Raad om verordening nr. 820/97 inhoudelijk te wijzigen zonder inachtneming van de prerogatieven van het Parlement, dat als wetgever in het kader van de medebeslissingsprocedure had moeten tussenkomen wanneer de verordening op basis van artikel 152 EG zou zijn vastgesteld, zoals ook was voorzien in het voorstel van de Commissie.

51. Het Parlement wijst het verwijt van de hand, dat het er verantwoordelijk voor is dat de voorgestelde maatregel niet vóór 31 december 1999 is vastgesteld. Het Parlement benadrukt, dat de uitoefening van zijn prerogatieven in het kader van de medebeslissingsprocedure zich niet beperkt tot hetgeen in eerste lezing door de Raad wordt goedgekeurd. Voorts heeft de Raad een conditio sine qua non gesteld, namelijk de toevoeging van artikel 37 EG als rechtsgrondslag.

52. Volgens de *Raad* heeft verordening nr. 2772/1999 in essentie de twee volgende doelstellingen: In de eerste plaats wilde men de nodige tijd winnen voor de goedkeuring van een doeltreffende en verplichte etiketteringsregeling, die in het kader van een

medebeslissingsprocedure diende te worden vastgesteld, en in de tweede plaats wilde men zoveel mogelijk tegemoetkomen aan de door het Parlement geuite wil, met name door de overgangsperiode tot 8 maanden te beperken. Gelet op deze omstandigheden is de Raad van mening, dat de prerogatieven van het Parlement niet geschonden zijn.

53. De Raad herinnert eraan, dat het Parlement in het kader van de eerste lezing een verplichte etiketteringsregeling tot stand wilde brengen die voorzag in een reeks informatieverplichtingen, ofschoon het Parlement had moeten weten dat deze informatie niet beschikbaar zou zijn geweest en dat dit tot een nagenoeg algeheel verbod op de verhandeling van rundvlees zou hebben geleid, hetgeen nauwelijks verenigbaar ware geweest met het evenredigheidsbeginsel en zou hebben geleid tot rechtsgeschillen met marktdeelnemers, die mogelijkerwijs de buitencontractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap zouden hebben aangevoerd.

54. Doordat het Parlement in het kader van de wetgevingsprocedure een besluit heeft genomen dat voor de Raad onaanvaardbare elementen bevatte, heeft het verhinderd dat de medebeslissingsprocedure ter zake van het voorstel van de Commissie uiterlijk per 31 december 1999 kon worden afgesloten.

55. De *Spaanse regering* is van mening dat de prerogatieven van het Parlement niet zijn geschonden. Volgens haar blijkt uit het arrest van het Hof van 4 april 2000[9] namelijk, dat artikel 152 EG niet de juiste rechtsgrondslag zou zijn geweest voor de vaststelling van verordening nr. 2772/1999, en dat deze bijgevolg niet middels een medebeslissingsprocedure had moeten worden vastgesteld.

56. Volgens het *Parlement* had het arrest van 4 april 2000 betrekking op de rechtsgrondslag vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Wat de periode daarna betreft, zou artikel 152, lid 4, sub b, EG zonder twijfel de juiste rechtsgrondslag voor een verordening als verordening nr. 2772/1999 zijn.

B — *Beoordeling*

57. Aangezien verordening nr. 2772/1999 niet op basis van artikel 19, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 820/97 kon worden vastgesteld, rijst de vraag wat de juiste rechtsgrondslag voor de bestreden verordening zou zijn geweest.

58. In beginsel komen drie alternatieven in aanmerking: artikel 37 EG of artikel 152, lid 4, sub b, EG, dan wel, als dubbele rechtsgrondslag, artikel 37 EG juncto artikel 152, lid 4, sub b, EG.

9 — Arrest van 4 april 2000 (C-269/97, aangehaald in voetnoot 2).

1. Artikel 37 EG of artikel 152, lid 4, sub b, EG

59. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof [10] moet in het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling.

60. Bijgevolg moet om te beginnen worden onderzocht, welk doel verordening nr. 2772/1999 had, dat wil zeggen of haar doelstellingen op het gebied van het landbouwbeleid of van het gezondheidsbeleid lagen.

61. Zoals met name uit de tweede, de derde en de vierde overweging van de considerans blijkt, beoogt verordening nr. 2772/1999 de vaststelling van algemene bepalingen voor een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees. Wat de doelstelling betreft, gaat het hierbij dus om voorschriften die behoren tot de in titel II van verordening nr. 820/97 bedoelde materie, namelijk de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten, en niet tot de onder titel I vallende voorschriften betreffende de identificatie en registratie van runderen. Het zou dus kunnen gaan om een maatregel in de zin van artikel 152, lid 4, sub b, EG, dat wil zeggen een maatregel op veterinair gebied die rechtstreeks gericht is op de bescherming van de volksgezondheid.

62. Wat de inhoud van verordening nr. 2772/1999 betreft, kan worden vastgesteld dat deze bepalingen bevat ter zake van de etikettering van rundvlees. De verordening heeft derhalve betrekking op de verhandeling van een in bijlage I van het EG-Verdrag genoemd landbouwproduct.

63. In het bijzonder beperkt verordening nr. 2772/1999 zich enerzijds tot een verwijzing naar voorschriften van verordening nr. 820/97 betreffende de etikettering, en anderzijds verlengt zij de geldigheid van bepaalde, slechts tijdelijk geldende voorschriften van verordening nr. 820/97. Zoals uit artikel 1, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2772/1999 blijkt, is het de lidstaten verder toegestaan om hun eigen verplichte etiketteringsregeling vast te stellen of te handhaven. De facultatieve etiketteringsregeling blijft eveneens van toepassing.

64. Hoewel daarmee geen verplichte etiketteringsregeling tot stand wordt gebracht, maar het bestaande stelsel van verordening nr. 820/97 wordt overgenomen, is er niettemin sprake van voorschriften die rechtstreeks bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid.

65. In dit verband zou ook kunnen worden aangevoerd dat, volgens een arrest van het

10 — Zie het arrest in zaak C-269/97 (aangehaald in voetnoot 2), punt 43, en de daar aangehaalde rechtspraak.

Hof, basisverordening nr. 820/97, waar verordening nr. 2772/1999 toch naar verwijst en die door verordening nr. 2772/1999 op bepaalde punten wordt verlengd, terecht enkel op basis van artikel 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG) werd vastgesteld.

66. Zoals namelijk uit het arrest van het Hof in zaak C-269/97 blijkt, vormden in de toenmalige juridische situatie, dat wil zeggen volgens artikel 129, lid 1, derde alinea, van het EG-Verdrag, de eisen inzake gezondheidsbescherming een bestanddeel van het beleid van de Gemeenschap op andere gebieden en moest daarmee ook in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid rekening worden gehouden. [11] Ook indien de verordening „een positieve uitwerking zal hebben op de bescherming van de volksgezondheid", moet zij derhalve op basis van artikel 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG) worden vastgesteld. [12]

67. In dit verband zij er evenwel aan herinnerd, dat bij de vaststelling van een handeling de juridische situatie op het tijdstip van vaststelling bepalend is. In het geval van verordening nr. 2772/1999 is dat dus 21 december 1999.

68. Het tijdstip van vaststelling van de verordening is voor het onderhavige geding in zoverre van betekenis, dat op dat tijdstip het Verdrag van Amsterdam reeds in werking was getreden. Daarmee waren ook de bij dit verdrag gewijzigde bepalingen op het gebied van de volksgezondheid van kracht. Deze wijzigingen zijn juist een reactie op de BSE-crisis. [13]

69. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam heeft zich de rechtsgrondslag in zoverre gewijzigd, dat de eisen inzake gezondheidsbescherming niet langer een bestanddeel van het beleid van de Gemeenschap op andere gebieden vormen, maar dat, overeenkomstig artikel 152, lid 1, EG, „bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd". De versterking van het beleid op het gebied van de volksgezondheid is zowel een gevolg van deze „verzekering" als van de uitdrukkelijke integratie van communautaire maatregelen („optreden"). Deze versterking blijkt ook uit de plaats van dit voorschrift aan het begin van het artikel. [14]

70. Dit aspect, in combinatie met de totstandbrenging van de nieuwe rechtsgrondslag van artikel 152, lid 4, sub b, EG, onderstreept de bedoeling van de opstellers

11 — Zie het arrest in zaak C-269/97 (aangehaald in voetnoot 2), punt 48.

12 — Ibidem, punt 61.

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

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

van het Verdrag om de bepalingen op het gebied van de volksgezondheid ook in hun hoedanigheid als rechtsgrondslag ten opzichte van artikel 37 EG te versterken en hun zelfstandig karakter te benadrukken. [15]

71. Weliswaar schrijft artikel 152 EG, evenals het voorafgaande artikel 129 EG-Verdrag voor, dat de handelingen overeenkomstig de medebeslissingsprocedure moeten worden vastgesteld, maar artikel 152, lid 4, sub b, EG verschilt hierin van het voorafgaande voorschrift, dat het bepaalt dat maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid „in afwijking van artikel 37" worden aangenomen. Hierin komt de bedoeling van de verdragspartijen tot uitdrukking om de werkingssfeer van artikel 37 EG te beperken. [16] Voor het Parlement is artikel 152 EG in zoverre van belang, dat dergelijke maatregelen nu juist aan de medebeslissingsprocedure onderworpen zijn en niet, zoals voorheen in het kader van het landbouwbeleid, enkel aan de raadplegingsprocedure. Door ook niet langer het voorwerp maar de doelstelling van de handeling als doorslaggevend te beschouwen, wordt de rechtspraak van het Hof bewust verlaten. [17]

72. Zelfs de omstandigheid dat verordening nr. 2772/1999 verwijst naar verordening nr. 820/97 doet bijgevolg niet af aan het feit, dat niet moet worden teruggegrepen op de rechtsgrondslag die op het tijdstip van vaststelling van verordening nr. 820/97 relevant was, maar op die welke relevant was op het tijdstip van vaststelling van de nieuwe handeling. Immers, voorschriften zoals in verordening nr. 820/97 zijn opgenomen, kunnen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam niet meer op dezelfde rechtsgrondslag worden gebaseerd.

2. Artikel 37 EG juncto artikel 152, lid 4, sub b, EG

73. Gaat men ervan uit dat de kern van verordening nr. 2772/1999 niet rechtstreeks gericht is op de bescherming van de volksgezondheid, dan moet worden nagegaan of deze verordening niet op een dubbele rechtsgrondslag had moeten worden gebaseerd, namelijk op artikel 37 EG en artikel 152, lid 4, sub b, EG. Zelfs na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam rijst immers de vraag, of niet een dubbele rechtsgrondslag noodzakelijk was geweest. De strikte formulering van artikel 152, lid 4, sub b, EG doet namelijk veronderstellen dat artikel 37 EG een ruim toepassingsgebied behoudt.

74. Indien beide (of zelfs meerdere) aspecten van een handeling een „essentiële component" [18] vormen, of indien beide

15 — Karagiannis (aangehaald in voetnoot 14), blz. 243.

16 — Zie, met betrekking tot de ontstaansgeschiedenis van artikel 152 EG, Oreja Aguirre, Fonseca Morillo, Calvo Hornero, El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea, 1998, Deel 1, blz. 246 e.v. Zie ook Berg, artikel 152, punt 35, in: Schwarze (editor), EU-Kommentar, 2000.

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

18 — Arrest van 23 februari 1999, Parlement/Raad (C-42/97, Jurispr. blz. I-869, punt 43).

„even belangrijk zijn", is „de instelling gehouden de handeling vast te stellen op basis van de twee bepalingen waarop haar bevoegdheid berust". [19]

75. Daarentegen dient volgens de vaste rechtspraak van het Hof slecht één enkele rechtsgrondslag te worden aangewend, wanneer „de betrokken maatregelen voornamelijk betrekking hebben op een gebied van actie en voor de andere beleidsgebieden slechts bijkomende gevolgen hebben" [20], of wanneer zij „slechts indirecte en bijkomstige gevolgen" hebben. [21]

76. Ingeval de bescherming van de volksgezondheid slechts één van meerdere aspecten of doelstellingen van een handeling vormt, dan blijft artikel 37 EG onverminderd één van meerdere rechtsgrondslagen. Dit vloeit voort uit het feit dat artikel 152, lid 2, sub b, EG ziet op maatregelen die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid. [22]

77. Zoals hierboven reeds is aangetoond, heeft verordening nr. 2772/1999 echter, doordat zij slechts een aantal elementen van verordening nr. 820/97 overneemt, in tegenstelling tot deze laatste slechts één hoofddoelstelling: het rechtstreeks beschermen van de volksgezondheid. Voorts bevat zij — anders dan verordening nr. 820/97 met haar titels I en II — niet twee componenten die in gelijke mate wezenlijk zijn. Dit betekent dat verordening nr. 2772/1999 slechts op één rechtsgrondslag diende te worden gebaseerd, namelijk op artikel 152 EG. Bijgevolg had het Parlement in het kader van de medebeslissingsprocedure krachtens artikel 251 EG moeten worden geraadpleegd.

78. Ingeval er, in tegenstelling tot de hier verdedigde opvatting, toch van uit wordt gegaan dat ook verordening nr. 2772/1999 twee doelstellingen kent en twee componenten bevat, namelijk de bescherming van de volksgezondheid, alsmede doelstellingen op het gebied van het landbouwbeleid in de sector rundvlees, moet volgens de rechtspraak van het Hof [23] worden nagegaan, of de door de beide rechtsgrondslagen, dat wil zeggen door de artikelen 37 EG en 152 EG, voorgeschreven wetgevingsprocedures verenigbaar zijn. Aan deze voorwaarde is voldaan, want de medebeslissingsprocedure van artikel 251 EG voor op artikel 152, lid 4, sub b, EG, gebaseerde handelingen is in zoverre verenigbaar met de raadplegingsprocedure voor op artikel 37 EG geba-

19 — Arresten van 25 februari 1999, Parlement/Raad (gevoegde zaken C-164/97 en C-165/97, Jurispr. blz. I-1139, punt 14), en 27 september 1988, Commissie/Raad (165/87, Jurispr. blz. 5545, punten 6-13).

20 — Arresten in de gevoegde zaken C-164/97 en C-165/97 (aangehaald in voetnoot 19), punt 14; van 4 oktober 1991, Parlement/Raad (C-70/88, Jurispr. blz. I-4529, punt 17), en van 26 maart 1996, Parlement/Raad (C-271/94, Jurispr. blz. I-1689), punten 32 en 33).

21 — Arrest in zaak C-42/97 (aangehaald in voetnoot 18), punt 63.

22 — Hix, artikel 37, punt 14, in: Schwarze (editor), EU-Kommentar, 2000.

23 — Arresten in de gevoegde zaken C-164/97 en C-165/97 (aangehaald in voetnoot 19), punt 14, en van 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punten 17-21).

seerde handelingen, dat de medebeslissingsprocedure, als procedure die verdergaande rechten aan het Parlement verleent, de enkele raadplegingsprocedure „absorbeert". Voor beide procedures geldt een gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

79. De verordening die verordening nr. 820/97 heeft opgevolgd, namelijk verordening nr. 760/2000, is dan ook op de dubbele rechtsgrondslag van de artikelen 37 EG en 152 EG vastgesteld.

3. Conclusie

80. Aangezien de Raad verordening nr. 2772/1999 op artikel 19 van verordening nr. 820/97 heeft gebaseerd en niet op artikel 152, lid 4, sub b, EG, heeft hij de deelname van het Parlement in het kader van de medebeslissingsprocedure uitgesloten en daarmee de prerogatieven van het Parlement geschonden. Dit geldt evenzeer ingeval voor verordening nr. 2772/1999 een dubbele rechtsgrondslag had moeten worden aangevoerd, namelijk artikel 152, lid 4, sub b, EG en artikel 37 EG.

VI — Derde middel: schending van verordening nr. 820/97

81. Het derde middel heeft betrekking op de schending van verordening nr. 820/97.

A — *Argumenten van partijen en interveniënten*

82. Het *Parlement* betoogt dat de Raad de verplichtingen van verordening nr. 820/97 in twee opzichten niet is nagekomen. In de eerste plaats heeft de Raad de inhoud ervan in dier voege gewijzigd, dat hij de facultatieve etiketteringsregeling voor rundvlees verlengd en de invoering van de verplichte etiketteringsregeling opgeschort heeft, zonder de door het Verdrag vereiste medebeslissingsprocedure te volgen. In de tweede plaats heeft de Raad niet voldaan aan de in artikel 19 van verordening nr. 820/97 opgenomen verplichting om vóór 1 januari 2000 algemene bepalingen voor een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees vast te stellen.

83. Het Parlement wijst erop dat de Raad zich in artikel 19, lid 2, van verordening nr. 820/97 het recht heeft voorbehouden om de inhoud van de verplichte etiketteringsregeling te beperken. Hij zou hiertoe bevoegd zijn geweest op basis van verslagen van de Commissie.

84. Volgens het Parlement bestond er geen dwingende grond om de verplichte etiketteringsregeling niet op het daartoe voorziene tijdstip in te voeren. De argumenten ontleend aan de tekortkomingen van de lidstaten en het ontbreken van identificatie van vóór 1 januari 1998 geboren runderen moeten van de hand worden gewezen. De Raad heeft immers zelf voorgeschreven dat enkel de ná deze datum geboren runderen dienden te worden geïdentificeerd en is er ook van uitgegaan dat dit niet in de weg zou staan aan de invoering van een verplichte identificatieregeling per 1 januari 2000.

85. Het Parlement komt bijgevolg tot de conclusie dat de overgang naar de verplichte etiketteringsregeling niet onmogelijk was, maar door de Raad niet opportuun werd geacht. De invoering van de verplichte etiketteringsregeling had door middel van een wijziging van verordening nr. 820/97 moeten worden opgeschort en niet door middel van een uitvoeringsmaatregel.

86. Het Parlement herinnert er voorts aan, dat de Raad zelf de datum 1 januari 2000 heeft vastgelegd. Het Parlement vermag niet in te zien, in hoeverre de met de toepassing van artikel 19 van verordening nr. 820/97 gepaard gaande moeilijkheden de vaststelling van verordening nr. 2772/1999 konden rechtvaardigen.

87. Het Parlement erkent dat niet kan worden verwacht dat een medebeslissingsprocedure binnen minder dan drie maanden kan worden afgerond. Het vraagt zich echter af, waarom het voorstel van de Commissie niet eerder is gedaan. Verordening nr. 820/97 verplichtte de Commissie er namelijk toe een voorstel betreffende de algemene voorschriften van een verplichte etiketteringsregeling in te dienen. De Raad was krachtens de verordening gehouden deze voorschriften vóór 1 januari 2000 vast te stellen. Het argument dat de verplichte etikettering bij gebrek aan volledige informatie niet had kunnen worden ingevoerd, is niet overtuigend. Voor de vaststelling van de algemene voorschriften beschikte de Raad immers over een ruime beoordelingsvrijheid met betrekking tot de voor de etikettering verplichte vermeldingen. De beëindiging van de facultatieve etiketteringsregeling zou niet tot een juridisch vacuüm hebben geleid, aangezien het hierbij ging om een vrijwillige regeling.

88. Volgens het Parlement heeft de Commissie duidelijk gemaakt, dat het voorstel dat tot vaststelling van verordening nr. 820/97 heeft geleid, bestemd was om tot een resultaat te komen dat in het kader van de medebeslissingsprocedure bereikt had moeten worden.

89. Wat de nalatigheid van de lidstaten bij de identificatie en registratie van runderen betreft, is het Parlement van mening dat de Commissie zich tegenspreekt. Ondanks verschillende tekortkomingen van de lidstaten zou het, gelet op de regeling van artikel 19, lid 3, van verordening nr. 820/97, mogelijk zijn geweest om ten minste enkele voorschriften betreffende een verplichte etiketteringsregeling vast te stellen.

90. De *Raad* betoogt verordening nr. 820/97 niet te hebben geschonden, maar veeleer gebruik te hebben gemaakt van een mechanisme waar de verordening in artikel 19 zelf in voorziet en waarvan de rechtmatigheid op zich ook door het Parlement niet wordt betwist.

91. Voorts is de Raad van mening dat verordening nr. 2772/1999 geen uitvoeringsmaatregel vormt. Artikel 19 van verordening nr. 820/97 bevat veeleer een afgeleide rechtsgrondslag, waarvan de Raad in het onderhavige geval rechtmatig gebruik heeft gemaakt. Het spreekt voor zich dat een dergelijke afgeleide rechtsgrondslag het hem mogelijk maakt de overgang van de oude naar de nieuwe regeling vast te leggen, aangezien hij de Raad zelfs de bevoegdheid verleent om de algemene voorschriften van deze nieuwe regeling in te voeren.

92. De Raad spreekt zijn verbazing uit over het verwijt van het Parlement dat hij de algemene voorschriften van de verplichte etiketteringsregeling niet op tijd heeft vastgesteld, op een tijdstip waarop dergelijke voorschriften voorwerp van de medebeslissingsprocedure zijn. De Raad erkent de door het Parlement aangevoerde verplichting om dergelijke voorschriften vast te stellen en onderstreept dat hij met het vaststellen van verordening nr. 2772/1999 tijdig aan deze verplichting heeft voldaan.

93. De opvatting van het Parlement, dat de uitoefening van de bevoegdheden van de Raad afhangt van de vraag hoe de Commissie haar rol als hoedster van de verdragen vervult, moet worden verworpen. De Raad kan immers uitsluitend van de feitelijk bestaande economische en juridische situatie uitgaan en niet van een „hypothetische situatie".

94. De Raad wijst er verder op, dat hij bij de vaststelling van verordening nr. 820/97 enkel gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om, met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag, het voorstel van de Commissie te wijzigen.

95. Volgens de *Spaanse regering* is er geen sprake van schending van verordening nr. 820/97. Zoals uit het verslag van de Commissie blijkt, waren de lidstaten niet klaar voor de invoering van een verplichte etiketteringsregeling. De Raad heeft het met verordening nr. 2772/1999 mogelijk gemaakt de databanken te completeren en de ondernemers in de lidstaten te laten voldoen aan de voorschriften inzake etikettering.

96. De *Commissie* wijst erop dat verordening nr. 820/97 het begrip „algemene voorschriften" niet omschrijft, hetgeen noodzakelijkerwijs betekent dat de Raad in het kader van de procedure van artikel 19 over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt. Aangezien verordening nr. 2772/1999 voorziet in de toepassing van bepaalde in

artikel 12 van verordening nr. 820/97 genoemde etiketteringsvoorschriften en de lidstaten de bevoegdheid verleent om een etiketteringsregeling op te leggen, zijn geen procedurele regels geschonden. Er wordt immers voorzien in etiketteringsvoorschriften die voor de ondernemers verplicht zijn.

B — *Beoordeling*

97. Het derde middel betreft de schending door de Raad van verordening nr. 820/97.

98. Voorzover het Parlement betoogt dat de Raad verordening nr. 820/97 heeft geschonden, aangezien hij de bij verordening nr. 2772/1999 genomen maatregelen volgens de medebeslissingsprocedure had moeten vaststellen, verwijs ik naar de beoordeling van het tweede middel.

99. Voorzover het Parlement aanvoert dat de Raad, door niet binnen de gestelde termijn, dat wil zeggen vóór 1 januari 2000, de algemene voorschriften van een verplichte etiketteringsregeling vast te stellen, artikel 19 van verordening nr. 820/97 heeft geschonden, gaat het strikt genomen om een grief ter zake van nalatigheid. Dat is volgens het communautaire stelsel van rechtsbescherming evenwel het voorwerp van een zelfstandig beroep, namelijk het beroep wegens nalaten krachtens artikel 232 EG. Aangezien het door het Parlement in casu ingestelde beroep volgens het verzoekschrift evenwel strekt tot nietigverklaring van een handeling van de Raad en niet tot vaststelling van de nalatigheid van de Raad, behoeft op dit aspect niet nader te worden ingegaan.

100. Bovendien zou een geding ter zake van een mogelijke nalatigheid van de Raad zonder voorwerp zijn, aangezien inmiddels verordening nr. 1760/2000 is vastgesteld, waarin de algemene voorschriften van een verplichte etiketteringsregeling zijn opgenomen. Een arrest van het Hof tot vaststelling van de onwettigheid van het nalaten, zou immers niet meer tot de in artikel 232 EG genoemde rechtsgevolgen kunnen leiden. [24]

101. Zelfs indien het betoog van het Parlement betreffende de schending van de verplichting om vóór 1 januari 2000 de algemene voorschriften van een verplichte etiketteringsregeling vast te stellen, enkel wordt opgevat als een argument tot staving van het middel inzake de schending van verordening nr. 820/97, behoeft dit aspect geen afzonderlijk onderzoek. Weliswaar kan de verplichting tot de invoering van een verplichte etiketteringsregeling een rol spelen, maar dan op een andere wijze. De in artikel 19 van verordening nr. 820/97 neergelegde verplichting zou bijvoorbeeld in het geding kunnen zijn, omdat de Raad ze met de vaststelling van verordening nr. 2772/1999 heeft gewijzigd.

24 — Zie arrest van 12 juli 1988, Parlement/Raad (377/87, Jurispr. blz. 4017, punt 10).

102. Zoals het Parlement terecht betoogt, heeft de Raad namelijk in verordening nr. 2772/1999 de voorgeschreven datum voor de invoering van de verplichte etiketteringsregeling opgeschoven. Daarmee is de Raad niet alleen zijn verplichting tot invoering van een dergelijke regeling niet nagekomen — hetgeen hier echter niet nader behoeft te worden onderzocht —, maar heeft hij tevens tegelijkertijd de inhoud van deze verplichting in een wezenlijk, namelijk temporeel, opzicht gewijzigd. Weliswaar heeft de Raad dit niet uitdrukkelijk gedaan, maar verordening nr. 2772/1999 kan toch worden beschouwd als een materiële afwijking van de verplichting tot invoering van een verplichte etiketteringsregeling. Aangezien verordening nr. 820/97 niet voorziet in een dienovereenkomstige bevoegdheid, had de Raad deze wijziging van de voor hem en de Commissie geldende verplichting enkel via een wijziging van verordening nr. 820/97 kunnen doorvoeren.

103. Tot slot zij erop gewezen, dat de door meerdere partijen aangevoerde moeilijkheden met betrekking tot de invoering van een verplichte etiketteringsregeling in dit verband geen rol kunnen spelen voor de juridische beoordeling van verordening nr. 2772/1999.

VII — Handhaving van de gevolgen van verordening nr. 2772/1999

104. Voor het geval van nietigverklaring van verordening nr. 2772/1999 hebben het Parlement en de Commissie, overeenkomstig artikel 231, tweede alinea, EG, verzocht om handhaving van de gevolgen van de verordening, in het belang van de consumenten.

105. Ondertussen werd de nieuwe regeling ter vervanging van verordening nr. 820/97 en bijgevolg ook van verordening nr. 2772/1999 vastgesteld, te weten verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van verordening nr. 820/97 van de Raad. [25]

106. De handhaving van de gevolgen van verordening nr. 2772/1999 is echter nog steeds van belang. Dat betreft in eerste instantie de rechtmatigheid van de handelingen die de lidstaten hebben vastgesteld tussen de inwerkingtreding van verordening nr. 2772/1999 en de inwerkingtreding van de in verordening nr. 170/2000 opgenomen vervangende regeling.

107. Dit verzoek dient te worden ingewilligd, aangezien de bestreden verordening een maatregel vormde om de BSE-crisis te bestrijden en de consumenten een minimum aan informatie te verstrekken. Om een juridisch vacuüm te voorkomen in de periode tussen de nietigverklaring met terugwerkende kracht van verordening nr. 2772/1999 en de inwerkingtreding van de vervangende regeling in verordening nr. 1760/2000, alsmede om redenen van rechtszekerheid, dient derhalve dit verzoek te worden ingewilligd.

25 — PB L 204, blz. 1.

VIII — Kosten

108. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen. Krachtens artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moeten het Koninkrijk Spanje en de Commissie, die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen.

IX — Conclusie

109. Gelet op het voorafgaande wordt het Hof in overweging gegeven:

1) verordening (EG) nr. 2772/1999 van de Raad van 21 december 1999 tot vaststelling van de algemene bepalingen voor een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees nietig te verklaren;

2) de gevolgen van de nietig verklaarde verordening te handhaven tot aan de inwerkingtreding van een die door de communautaire wetgever op de juiste rechtsgrondslag vastgestelde nieuwe regeling;

3) de Raad in de kosten te verwijzen;

4) het Koninkrijk Spanje en de Commissie van de Europese Gemeenschappen in hun eigen kosten te verwijzen.