FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 9 oktober 2001 [1]

I — Inledande anmärkningar

1. Detta mål mellan parlamentet och rådet är ett av en rad förfaranden inom nötköttssektorn. [2] Parlamentet har i detta mål väckt talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 2772/1999 av den 21 december 1999 om allmänna bestämmelser för ett obligatoriskt system för märkning av nötkött [3] (nedan kallad förordning nr 2772/1999). Målet handlar i huvudsak om den rättsliga grunden för denna förordning, nämligen förordning (EG) nr 820/97 av den 21 april 1997 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och om märkning av nötkött och nötköttsprodukter (nedan kallad förordning nr 820/97). [4] Härvid handlar det även om den principiella frågan huruvida och under vilka förutsättningar rådet får utfärda rättsakter med stöd av andra rättsakter, utfärdade av rådet självt eller av rådet tillsammans med parlamentet.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Se dom av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet (REG 2000, s. I-2257), och det anhängiggjorda målet C-1/00 rörande en talan om fördragsbrott mot Republiken Frankrike i samband med upphävandet av embargot mot brittiskt nötkött. Se även dom av den 5 december 2000 i mål C-477/98, Eurostock Meat Marketing (REG 2000, s. I-10695), samt av den 12 juli 2001 i mål C-365/99, Portugal mot kommissionen (REG 2001, s. I-5645).

3 — EGT L 334, s. 1.

4 — EGT L 117, s. 1.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Förordning (EG) nr 820/97*

2. Förordning nr 820/97 utfärdades som en reaktion på BSE-krisen för att öka insynen i villkoren för uppfödning och saluhållande av nötkött och nötköttsprodukter. Avdelning I (artikel 1 — 11) innehåller regler för identifiering och registrering av nötkreatur, och i avdelning II regleras märkning av nötkött och nötköttsprodukter.

3. Artikel 3 har följande lydelse:

"Systemet för identifiering och registrering av nötkreatur skall omfatta följande delar:

a) Öronmärken för individuell identifiering av djur.

b) Databaser.

c) Pass för djuren.

d) Individuella regler som förs i alla anläggningar.

Kommissionen och den berörda medlemsstatens behöriga myndighet skall ha tillgång till all information som avses i denna avdelning. Medlemsstaterna och kommissionen skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att dessa baser är tillgängliga för alla berörda, däribland berörda konsumentorganisationer som erkänns av medlemsstaten, under förutsättning av att den enligt nationell lagstiftning nödvändiga sekretessen och uppgiftsskyddet garanteras."

4. Artikel 12.1 har utdragsvis följande lydelse:

"1. Om en aktör eller en organisation, enligt definitionen i artikel 13, på ett försäljningsställe önskar märka nötkött med uppgifter som anger ursprung, vissa kännetecken eller produktionsförhållanden när det gäller det märkta köttet eller djuret från vilket det kommer, skall aktören eller organisationen göra det i enlighet med denna avdelning.

Bestämmelserna i denna avdelning skall inte påverka följande:

— Obligatoriska uppgifter som avses i artikel 3.1 i rådets direktiv 79/112/EEG med undantag av punkt 7.

— De beteckningar som avses i förordningarna (EEG) nr 1208/81 och nr 1186/90.

— Uppgifter om kontrollmärke i enlighet med direktiv 64/433/EEG och andra likartade uppgifter som föreskrivs i den relevanta veterinära lagstiftningen."

5. Artikel 19 har följande lydelse:

"1. Ett system för obligatorisk märkning av nötkött skall inrättas och vara obligatoriskt i samtliga medlemsstater från och med den 1 januari 2000. Detta obligatoriska system utesluter emellertid inte möjligheten för en medlemsstat att besluta att systemet endast skall tillämpas valfritt på nötkött för saluhållande i samma medlemsstat. Det system för märkning som föreskrivs i denna förordning skall gälla fram till och med den 31 december 1999.

På grundval av den rapport som föreskrivs i punkt 3, skall rådet därför före den 1 januari 2000 med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen besluta om allmänna bestämmelser för ett system för obligatorisk märkning av nötkött i enlighet med gemenskapens internationella förpliktelser från och med denna tidpunkt.

2. Från och med den 1 januari 2000 skall det, enligt gemenskapens internationella förpliktelser och om inte rådet fattar ett annat beslut, enligt märkningssystemet, utöver den uppgift på etiketten som avses i artikel 16.3, dessutom göras obligatoriskt att föra in en uppgift om den medlemsstat eller det tredje land där djuret som köttet kommer från är fött, de medlemsstater eller tredje länder där djuret har hållits, och den medlemsstat eller det tredje land där djuret har slaktats.

3. Medlemsstaterna skall före den 1 maj 1999 överlämna rapporter till kommissionen om genomförandet av systemet för märkning av nötkött. Kommissionen skall överlämna en rapport till rådet om hur långt systemen för märkning av nötkött har kommit i de skilda medlemsstaterna.

4. Om ett tillräckligt utvecklat system för identifiering och registrering av nötkreatur redan finns, får dock medlemsstaterna redan före den 1 januari 2000 införa ett system för obligatorisk märkning av nötkött som kommer från djur som föds, göds och slaktas på deras territorium. De får dessutom besluta att en eller flera av de uppgifter som räknas upp i artikel 16.1 och 16.2 skall anges på märkningen.

5. Ett obligatoriskt system enligt punkt 4 får inte medföra störningar i handeln mellan medlemsstaterna.

Kommissionen skall på förhand samtycka till förfarandena för genomförandet i de medlemsstater som avser att tillämpa bestämmelserna i punkt 4.

6. Före den 1 januari 2000 skall rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen besluta om det är möjligt och

önskvärt med andra obligatoriska uppgifter än de som föreskrivs i punkt 2 och om det är möjligt och önskvärt att utvidga denna förordnings räckvidd till andra produkter än de som anges i artikel 13 första strecksatsen."

B — *Förordning (EG) nr 2772/1999*

1. Bakgrund

6. Den 13 oktober 1999 överlämnade kommissionen en rapport till parlamentet och till rådet om hur långt systemen för märkning av nötkött hade kommit i de skilda medlemsstaterna enligt artikel 19.3 i förordning nr 820/97. [5] I denna fastställdes en del försummelser från medlemsstaternas sida beträffande identifiering och registrering av nötkreatur. Framför allt noterades att djurpass bara fanns tillgängliga för nötkreatur födda efter den 1 januari 1998 och att det fanns svårigheter i överföringen av information rörande ett visst djur vid dess export. Inte heller databaserna kunde upprättas inom den föreskrivna tidsramen.

7. Kommissionen drog därför slutsatsen att merparten av medlemsstaterna inte kunde införa det obligatoriska systemet för märkning. Detta ledde "till en otillfredsställande situation, vilken gav upphov till förvirring, otillbörlighet och ovisshet i EU:s hela nötköttssektor, från uppfödare till konsument." [6]

8. Med anledning härav lade kommissionen med stöd av artikel 152 EG fram två förslag angående införandet av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt rörande märkning av nötkött och nötköttsprodukter. Ett av förslagen innebar att förordning nr 820/97 skulle ersättas med ett obligatoriskt system från och med den 1 januari 2003, det andra förslaget innebar att denna förordnings giltighet tillfälligt skulle förlängas för att överbrygga tiden fram till dess att det första förslaget antagits.

9. Kommissionen betonade i sin rapport att ett omedelbart antagande av det andra förslaget var nödvändigt för att undvika att det nuvarande frivilliga märkningssystemet kollapsade och automatiskt byttes ut mot ett obligatoriskt system utan att det fanns några allmänna bestämmelser för det. Kommissionen påpekade dessutom att den höll möjligheten öppen för att före utgången av år 1999 överlämna ett brådskande förslag till rådet för det fall att rådet och parlamentet vid denna tidpunkt ännu

5 — KOM(1999) 486 slutlig.

6 — KOM (1999) 486 slutlig, s. 10.

inte antagit förslagen. Detta förslag enligt artikel 19 i förordning nr 820/97 syftade till att förhindra att rättsligt vakuum uppstod till följd av att det gamla systemet upphörde att gälla. [7]

10. Rådet förklarade den 14 december 1999 att en förordning skulle antas med stöd av artikel 19 i förordning nr 820/97 om parlamentet inte, bortsett från den nyinförda ytterligare rättsliga grunden i artikel 37 EG, antog kommissionsförslaget i oförändrad form.

11. I den första läsningen inom ramen för medbeslutandeförfarandet den 16 december 1999 antog parlamentet en del ändringar beträffande förslaget till ändring av förordning nr 820/97. Enligt dessa skulle det obligatoriska systemet, efter en åtta månaders förlängning av det gamla systemet, införas den 1 september 2000. Delar av informationssystemet skulle dock gälla redan från den 1 januari 2000.

12. Med stöd härav antog rådet den 21 december 1999 förordning nr 2772/1999 med stöd av artikel 19 i förordning nr 820/97.

7 — KOM (1999) 486 slutlig, s. 11.

2. Förordning nr 2772/1999

13. Det andra skälet har följande lydelse:

"Dessa allmänna bestämmelser för ett system med obligatorisk märkning av nötkött bör tillämpas provisoriskt under högst åtta månader, så att rådet och Europaparlamentet kan besluta om det förslag till förordning om att upprätta ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och om märkning av nötkött och nöttköttsprodukter samt om att upphäva förordning (EG) nr 820/97 som kommissionen lade fram den 13 oktober 1999."

14. Det tredje skälet har följande lydelse:

"Enkla allmänna bestämmelser bör fastställas för ett obligatoriskt system för märkning av nötkött som samtliga medlemsstater för närvarande kan använda. I bestämmelserna bör hänvisning göras till vad som föreskrivs i artikel 12.1 i förordning (EG) nr 820/97."

15. Artikel 1 har följande lydelse:

"1. De aktörer och organisationer som saluför nötkött i den mening som avses i artikel 13 i förordning (EG) nr 820/97 skall märka köttet i enlighet med de bestämmelser som avses i artikel 12.1 andra stycket första, tredje och fjärde strecksatserna i förordning (EG) nr 820/97.

Medlemsstaterna får dock även efter den 1 januari 2000 använda den möjlighet som anges i artikel 19.4 i nämnda förordning. I så fall skall bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 820/97 fortsätta att gälla.

2. De regler som gäller för det frivilliga system som, i enlighet med bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 820/97, tillämpades fram till och med den 31 december 1999 kommer även fortsättningsvis att gälla för eventuella frivilliga uppgifter som lämnas som tillägg till det obligatoriska märkningssystemet som anges i punkt 1."

III — Förfarandet inför domstolen och parternas argument

16. Parlamentets ansökan registrerades vid domstolens kansli den 10 mars 2000. Genom beslut av domstolens ordförande av den 4 augusti respektive den 13 september 2000 har Konungariket Spanien och kommissionen tillåtits intervenera i målet på rådets sida.

17. Parlamentet har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara förordning nr 2772/1999 och om talan vinner bifall, att verkningarna av den ogiltigförklarade förordningen skall bestå till dess rådet antagit en ny rättsakt i enlighet med artikel 152 EG. Dessutom har parlamentet yrkat att rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

18. Rådet och intervenienterna har yrkat att talan skall ogillas på grund av att den är ogrundad samt att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Kommissionen har för det fall talan skulle bifallas yrkat att verkningarna av den upphävda förordningen skall bestå.

IV — Första grunden för talan: Rådets obehörighet

19. Inom ramen för den första grunden för talan skall det prövas om rådet var behörigt att anta förordning nr 2772/1999 med stöd av den valda rättsliga grunden.

A — *Parternas och intervenienternas argument*

20. *Parlamentet* har anfört att rådet inte haft behörighet vare sig att förlänga användningen av det frivilliga systemet för märkning av nötkött eller för att skjuta upp införandet av ett obligatoriskt system för märkning av nötkött. Även om man utgår från att rådet förbehållit sig en rätt att utfärda verkställighetsföreskrifter för förordning nr 820/97, fastställs i denna förordning nämligen en grundprincip om ett obligatoriskt system samt ett datum för dess ikraftträdande. Genom att ändra dessa komponenter har rådet inte utfärdat verkställighetsföreskrifter utan förändrat dem i sak.

21. Hänvisningen i artikel 1.1 första stycket i förordning nr 2772/1999 till de i förordning nr 820/97 anförda användbara föreskrifterna har bara bekräftande karaktär, eftersom den syftar på existerande lagstiftning, nämligen avseende märkning av livsmedel enligt direktiv nr 79/112/EEG, avseende förordningarna nr 1208/81 och nr 1186/90 liksom avseende identifiering enligt direktiv nr 64/433. Dessa föreskrifter rör till viss del allmänna märkningsskyldigheter, vilka inte bara gäller för märkning av produkter avsedda för konsumenter, utan för alla livsmedel.

22. Parlamentet utgår från att artikel 19.1. andra stycket i förordning nr 820/97 ger rådet behörighet att utfärda verkställighetsföreskrifter enligt artikel 19.2.

23. Parlamentet har även bestritt riktigheten av det av rådet anförda argumentet beträffande en härledd rättslig grund, vilken i detta fall kommer till uttryck genom ett förenklat beslutsförfarande, innebärande att rådet skulle ha rätt att utfärda en rättsakt inom den gemensamma jordbrukspolitikens område utan att först höra parlamentet. Detta skulle strida mot artikel 37 EG.

24. Enligt domstolens fasta praxis, framför allt inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken, kan verkställighetsföreskrifter utfärdas enligt ett särskilt förfa-

rande, förutsatt att de väsentliga komponenterna av det område som skall regleras har bestämts genom det i fördraget föreskrivna förfarandet, i detta fall alltså enligt artikel 37.2 tredje stycket EG. Verkställighetsföreskrifterna måste följa de bestämmelser som bestäms i den rättsakt de grundas på.

25. Enligt parlamentets uppfattning finns det ingen tredje sorts rättsakt utöver lagstiftningsakter och verkställighetsföreskrifter. Antingen är förordning nr 2772/1999 en lagstiftningsakt och måste således uppfylla de formföreskrifter som fördraget kräver, eller så är det fråga om verkställighetsföreskrifter enligt artikel 202 EG.

26. Parlamentet har vidare erinrat om att enligt ordalydelsen av artikel 7.1 andra stycket EG, skall "varje institution ... handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget". Enligt domstolens praxis [8] har principer för beslutsprocessen inom gemenskapens institutioner fastställts i fördraget och det står varken medlemsstaterna eller institutionerna fritt att själva bestämma dessa.

27. Enligt parlamentets uppfattning bemyndigar fördraget inte rådet att i sin egenskap av lagstiftare enligt artikel 37 EG undandra sig de obligatoriska förfaranden som är föreskrivna. I fördraget finns bara ett fåtal föreskrifter, som bemyndigar rådet att under iakttagandet av stränga föreskrifter avvika från de i fördraget bestämda beslutandeförfarandena, som exempelvis artikel 175.2 andra stycket EG eller artikel 67.2 andra strecksatsen EG. Härvid är dock fråga om extraordinära situationer, vilka inte har något som helst gemensamt med förhållandena i föreliggande mål.

28. Om det antas att rådet verkligen förfogar över en tredje sorts lagstiftningskompetens har parlamentet påpekat att det bemyndigande som följer av artikel 19.1 i förordning nr 820/97 har ett såväl sakligt som tidsmässigt begränsat giltighetsområde. Denna föreskrift kan därför i vart fall inte innebära ett bemyndigande att förlänga ikraftträdandedatumet för ett obligatoriskt system för märkning till efter den 1 januari 2000.

29. Beträffande rådets argumentation, enligt vilken det skulle ha behövt motivera sitt förbehåll avseende utfärdande av verkställighetsföreskrifter, har parlamentet framhållit att denna inte är rättsligt övertygande. Avgörande är nämligen inte rådets avsikt utan i stället huruvida en viss situation objektivt sett har skapats. Dessutom hyser parlamentet med hänsyn tagen till aktuell kommittologipraxis, allmänna tvivel beträffande huruvida rådet alltid lämnar en ingående motivering till om och varför det förbehåller sig rätten att självt utfärda verkställighetsföreskrifter.

8 — Dom av den 23 februari 1988 i mål C-68/86, Förenade kungariket mot rådet (REG 1988, s. 855), punkt 38.

30. Med anledning av dess påstådda obehörighet har *rådet* bestritt parlamentets argument såväl beträffande räckvidden av den rättsliga grunden i artikel 19 i förordning nr 820/97 som beträffande kvalificeringen av förordning nr 2772/1999 som verkställighetsföreskrift. Enligt rådets uppfattning har den omstridda rättsliga grunden ett mycket vidare användningsområde. Rådet hade därför rätt att på förslag av kommissionen utfärda den omstridda förordningen.

31. Enligt rådets uppfattning följer det inte av fördraget att varje lagstiftningsåtgärd inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken förutsätter att parlamentet hörs eller deltar genom ett medbeslutandeförfarande. Gemenskapslagstiftaren kan tvärtom i en lagstiftningsakt, vilken beslutats efter att parlamentet hörts eller genom medbeslutandeförfarande, föreskriva att en rättslig grund får antas som inte förutsätter ett deltagande av parlamentet.

32. Vidare är enligt rådets uppfattning den av parlamentet gjorda jämförelsen mellan verkställighetsföreskrifterna enligt artikel 11.5 och 11.6 i det kommissionsförslag som lett till förordning nr 820/97 och de allmänna regler såsom de anges i artikel 19.1 andra stycket i samma förordning oriktig. Genom att i denna punkt ändra kommissionens förslag ville rådet inte skapa en härledd rättslig grund för utfärdande av verkställighetsföreskrifter utan för utfärdande av allmänna regler för ett obligatoriskt märkningssystem för nötkött. Om rådet bara avsett att förbehålla sig verkställighetsbefogenheter hade det enligt artikel 202 EG varit skyldigt att låta detta komma till uttryck i de inledande skälen i förordning nr 820/97, vilket dock inte har skett.

33. Denna rådets uppfattning bekräftas av att kommissionen i sitt andra förslag från oktober 1999 vad gäller den härledda rättsliga grunden har infört en föreskrift om parlamentets deltagande i beslutsprocessen.

34. Med hänsyn tagen till den beslutade åtgärdens experimentella karaktär och de svårigheter dess tillämpning skulle kunna leda till, beslöt rådet att skapa en härledd rättslig grund som möjliggjorde att man på grundval av de erfarenheter som gjorts med det frivilliga systemet kunde genomföra de eventuella anpassningar som kunde visa sig vara nödvändiga för dess omvandling till ett obligatoriskt system.

35. Rådet har vidare anfört att parlamentet och rådet den 17 juli 2000 utfärdat förordning nr 1760/2000, vilken ersatt förordning nr 820/97. Denna förordning grundas på artikel 37 och artikel 152.4 b EG. Antagandet av förordning nr 1760/2000 visar att förordning nr 2772/1999 hade proviso-

risk karaktär för att ge parlamentet och rådet nödvändig tid för utarbetande och antagande av ett verksamt och lämpligt obligatoriskt system för märkning och därmed undvika att ett rättsligt vakuum uppstod.

36. För övrigt vidhåller rådet sin uppfattning att fördraget inte förbjuder att en rättsakt, vilken utfärdats enligt det i fördraget föreskrivna förfarandet, innehåller en härledd rättslig grund, som möjliggör ett förenklat beslutsförfarande. Rådet har i detta avseende bestritt den av parlamentet åberopade tolkningen av domstolens rättspraxis. Av denna praxis följer enligt rådets uppfattning endast att en föreskrift är oförenlig med fördraget, om den innebär att en rättsakt grundad på en härledd rättslig grund kräver enhällighet, fastän fördraget endast föreskriver kvalificerad majoritet. Rådet har i samband härmed åberopat några olika exempel på rättsakter som innehåller härledda rättsliga grunder.

37. Enligt den *spanska regeringens* uppfattning var rådet behörigt att utfärda förordning nr 2772/1999 på grundval av artikel 19 i förordning nr 820/97. Genom hänvisningen till artikel 12.1 andra stycket i förordning nr 820/97 innehåller förordning nr 2772/1999 nämligen allmänna regler för ett obligatoriskt system för märkning.

38. *Kommissionen* har anfört att den, med anledning av de av parlamentet föreslagna ändringarna och till följd av tidspressen, inte hade något annat val än att använda det förfarande som föreskrivs i artikel 19 i förordning nr 820/97. Kommissionen försökte uppnå målet att upprätta ett realistiskt system för märkning, vilket skulle förhindra att konsumenternas förtroende underminerades ytterligare. Det finns nämligen ett samband mellan avdelning I i förordning nr 820/97 angående identifiering och registrering av nötkreatur och avdelning II angående märkning av nötkött och nötköttsprodukter. Märkningen kan inte uppfylla sitt syfte om den inte är exakt, och denna exakthet förutsätter i sin tur att det går att lita på den information som samlats in enligt reglerna i avdelning I.

39. Kommissionen har betonat att förordning nr 2772/1999 var en provisorisk åtgärd, vilken var absolut nödvändig för att förhindra att ett rättsligt vakuum uppstod.

B — *Bedömning*

40. För att avgöra huruvida rådet varit behörigt att utfärda förordning nr 2772/1999 på grundval av artikel 19 i förordning nr 820/97, måste till en början innehållet av denna föreskrift undersökas. Därefter skall undersökas, huruvida förordning nr 2772/1999 uppfyller förutsättningarna enligt artikel 19.

41. Artikel 19 i förordning nr 820/97 innehåller förutom andra föreskrifter även en rättslig grund för antagande av rättsakter. Då denna rättsliga grund inte finns i primärrätten utan har förankrats i den härledda rätten, nämligen i en förordning från rådet, rör det sig om en så kallad härledd rättslig grund. Som rådet med rätta påpekat är en sådan rättslig grund, under beaktande av vissa förutsättningar, principiellt tillåten.

42. I artikel 19 anges en rad förutsättningar, under vilka en rättsakt kan antas på grundval av denna artikel.

43. För det första innehåller artikel 19 formella förutsättningar:

Vad behörigheten beträffar föreskrivs en sådan för rådet i artikel 19.1. Genom användningen av termen "besluta" bestäms dock inte någon särskild rättsaktsform. Vad förfarandet beträffar föreskrivs i artikel 19 att rådet skall besluta med kvalificerad majoritet på grundval av den kommissionsrapport som föreskrivs i tredje stycket och på förslag av kommissionen. Dessutom anges i artikel 19 en tidsfrist. Beslutet skall fattas före den 1 januari 2000.

Förordning nr 2772/1999 uppfyller dessa formella förutsättningar.

44. Artikel 19 innehåller dock även en del sakliga förutsättningar. Beslutet skall således innehålla allmänna bestämmelser för ett system för obligatorisk märkning av nötkött i enlighet med gemenskapens internationella förpliktelser.

45. Om förordning nr 2772/1999 värderas utifrån dessa förutsättningar visar det sig att den inte inför något obligatoriskt system för märkning. I stället framkommer genom hänvisningen till en del bestämmelser i förordning nr 820/97 att såväl giltigheten för det gamla frivilliga systemet för märkning som möjligheten för medlemsstaterna att införa ett obligatoriskt system för märkning förlängs. Avslutningsvis övertar förordning nr 2772/1999 en del av märkningsföreskrifterna från artikel 12.1 andra stycket i förordning nr 820/97, det vill säga den upprepar bara de existerande märkningsföreskrifterna och innehåller inga nya allmänna regler beträffande märkning av nötkött.

46. Även om de föreskrifter rådet antagit genom förordning nr 2772/1999 skulle kvalificeras som ett obligatoriskt system för märkning av nötkött är det dock inte fråga om "allmänna bestämmelser" i den mening som avses i artikel 19.1 i förordning nr 820/97. Med dessa "allmänna bestämmelser" torde gemenskapslagstiftaren ha avsett något annat än de i artikel 12 angivna uppgifterna och den i artikel 19 föreskrivna möjligheten för medlemsstaterna att införa ett obligatoriskt system för märkning. Tvärtom avsåg gemenskapslagstiftaren uppenbarligen att

gå utöver de i förordning nr 820/97 redan föreskrivna systemen för märkning och införa ytterligare regler. I annat fall vore nämligen föreskriften om de "allmänna bestämmelserna" överflödig. I motsats till vad kommissionen anfört var det således inte tillräckligt att bara införa rättsliga föreskrifter om märkning.

47. Genom att anta en förordning som inte uppfyller de krav som föreskrivs i den bestämmelse som använts som rättslig grund, har rådet överskridit de befogenheter som tilldelats det. Rådet var alltså inte behörigt att utfärda förordning nr 2772/1999. Slutsatsen är således att artikel 19 i förordning nr 820/97 inte innehåller något bemyndigande för rådet att anta förordning nr 2772/1999. Härav följer att förordningen inte heller är en verkställighetsförordning.

48. Även om fråga är om en tillfällig åtgärd för att undvika ett rättsligt vakuum ändrar detta inte det förhållandet att förutsättningarna i artikel 19 i förordning nr 820/97 måste vara uppfyllda även i ett sådant fall.

V — Andra grunden för talan: Åsidosättande av parlamentets befogenheter

49. Inom ramen för den andra grunden för talan skall det undersökas enligt vilken rättslig grund förordning nr 2772/1999 hade kunnat utfärdas.

A — *Parternas och intervenienternas argumentation*

50. *Parlamentet* har bestritt att rådet haft befogenhet att ändra innehållet i förordning nr 820/97 utan att respektera parlamentets rättigheter. Parlamentet borde i sin egenskap av lagstiftare ha involverats inom ramen för medbeslutandeförfarandet om förordningen skulle ha antagits enligt artikel 152 EG, vilket även föreskrivits i kommissionens förslag.

51. Parlamentet har tillbakavisat påståendet att det skulle ha varit ansvarigt för att den föreslagna åtgärden inte antagits före den 31 december 1999. Parlamentet har betonat att utövandet av dess befogenheter inom ramen för medbeslutandeförfarandet inte är begränsat till de delar som efter dess första läsning godkänts av rådet. Dessutom har rådet genom att införa artikel 37 som ytterligare rättslig grund uppställt ett nödvändigt villkor (conditio sine qua non).

52. Enligt *rådets* uppfattning skulle förordning nr 2772/1999 i huvudsak uppfylla två mål: För det första ville man vinna nödvändig tid för att kunna anta ett fungerande obligatoriskt system för märkning, vilket

skulle utfärdas genom medbeslutandeförfarande. För det andra ville man såvitt möjligt tillmötesgå de önskningar parlamentet givit uttryck för, framför allt att övergångsperioden skulle begränsas till 8 månader. Med hänsyn tagen till dessa omständigheter anser inte rådet att parlamentets rättigheter åsidosatts.

53. Rådet har erinrat om att parlamentet under den första läsningen velat införa ett obligatoriskt system för märkning innehållande en mängd informationskrav trots att parlamentet måste ha varit medvetet om att denna information inte fanns tillgänglig och att införandet av ett sådant system skulle ha lett till ett totalt förbud mot saluförande av nötkött, vilket svårligen kan anses förenligt med proportionalitetsprincipen samt dessutom skulle ha lett till rättsliga konflikter med marknadsaktörer, vilka i värsta fall skulle ha åberopat gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar.

54. Genom att inom ramen för lagstiftningsförfarandet anta en resolution med för rådet icke godtagbara inslag förhindrade parlamentet att medbeslutandeförfarandet rörande kommissionens förslag kunde avslutas före den 31 december 1999.

55. Enligt den *spanska regeringens* åsikt har parlamentets rättigheter inte åsidosatts. Av domstolens dom av den 4 april 2000 [9] följer nämligen att artikel 152 inte var den riktiga rättsliga grunden för antagande av förordning nr 2772/1999. Denna förordning hade därför inte kunnat antas genom medbeslutandeförfarande.

56. Beträffande domen av den 4 april 2000 har parlamentet anfört att denna berör den rättsliga grunden före Amsterdamfördragets ikraftträdande. För tiden härefter utgör artikel 152.4 b EG tvivelsutan den riktiga rättsliga grunden för en förordning sådan som förordning nr 2772/1999.

B — *Bedömning*

57. Eftersom förordning nr 2772/1999 inte kunde antas på grundval av artikel 19.1.2 uppkommer frågan vilken som skulle varit den korrekta rättsliga grunden för den omtvistade förordningen.

58. Som utgångspunkt kan en av följande tre alternativ komma i fråga: artikel 37 EG, artikel 152.4 b EG eller som dubbel rättslig grund artikel 37 EG i förening med artikel 52.4 b EG.

9 — Dom av den 4 april 2000 i mål C-269/97 (se ovan fotnot 2).

1. Artikel 37 EG eller artikel 152.4 b EG

59. Av domstolens fasta rättspraxis [10] framgår att enligt gemenskapens ordning för kompetensfördelning skall valet av rättslig grund för en rättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll.

60. Först och främst måste sålunda fastställas vilket som är syftet med förordning nr 2772/1999, det vill säga om den skall uppfylla syften inom jordbrukspolitiken eller inom hälsopolitiken.

61. Som särskilt framkommer i de andra, tredje och fjärde skälen var avsikten med förordning nr 2772/1999 att införa allmänna bestämmelser för ett obligatoriskt märkningssystem för nötkött. Vad målsättningen beträffar är det således fråga om föreskrifter, vilka hör till det sakområde som behandlas i avdelning II i förordning nr 820/97, alltså märkning av nötkött och nötköttsprodukter, och inte till de regler som faller under avdelning I angående identifiering och registrering av nötkreatur. Det kan således röra sig om en åtgärd i den mening som avses i artikel 152.4 b EG, det vill säga en åtgärd på veterinärområdet som direkt syftar till att skydda folkhälsan.

62. Vad innehållet i förordning nr 2772/1999 beträffar kan det fastställas att den innehåller föreskrifter om märkning av nötkött. Förordningen rör således saluhållandet av en i bilaga I till EG-fördraget omnämnd jordbruksprodukt.

63. Närmare betraktat begränsar sig förordning nr 2772/1999 till att för det första hänvisa till föreskrifter angående märkning i förordning nr 820/97, för det andra förlänga giltigheten av vissa föreskrifter med begränsad giltighetstid i förordning nr 820/97. Som följer av artikel 1.1 andra stycket i förordning nr 2772/1999 får medlemsstaterna även fortsättningsvis införa eller behålla ett obligatoriskt system för märkning. Även det frivilliga systemet för märkning fortsätter att gälla.

64. Även om det således inte skapas något obligatoriskt system för märkning, utan det existerande systemet endast övertas från förordning nr 820/97, är det dock fråga om föreskrifter som direkt syftar till att skydda folkhälsan.

65. I samband härmed kan man även argumentera för att den grundläggande

10 — Se i detta hänseende dom i mål C-269/97 (se ovan fotnot 2), punkt 43, och de där omnämnda avgörandena.

förordning nr 820/97, till vilken förordning nr 2772/1999 hänvisar och vars giltighetstid på vissa punkter förlängs genom förordning 2772/1999, enligt ett avgörande av domstolen på ett korrekt sätt har utfärdats på grundval av enbart artikel 43 i EG-fördraget (nu artikel 37 EG).

66. Som följer av domen i mål C-269/97 ingick enligt det då gällande rättsläget, det vill säga enligt artikel 129.1 tredje stycket i EG-fördraget hälsoskyddskraven som ett led i gemenskapens övriga politik och måste därför beaktas även vid förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken. [11] Även om införandet av en förordning skulle få "positiva verkningar för skyddet av folkhälsan" skulle den följaktligen få utfärdas på grundval av artikel 43 i EG-fördraget (nu artikel 37 EG). [12]

67. I detta sammanhang skall dock påpekas att rättsläget vid tidpunkten för en rättsakts antagande är avgörande. För förordning nr 2772/1999 är denna tidpunkt således den 21 december 1999.

68. Tidpunkten för antagandet av förordningen är av betydelse i det förevarande målet, eftersom Amsterdamfördraget redan hade trätt i kraft vid denna tidpunkt. Därmed gällde även de genom detta fördrag ändrade bestämmelserna på hälsoområdet. Dessa ändringar var en följd just av BSE-krisen. [13]

69. Genom Amsterdamfördragets ikraftträdande har rättsläget så till vida förändrats, att "kraven inom området för hälsoskydd" inte längre ingår som "ett led i gemenskapens övriga politik", utan enligt artikel 152.1 EG "[skall] en hög hälsoskyddsnivå [...] säkerställas" vid "utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder". Genom detta "säkerställande", liksom genom det uttryckliga inlemmandet av gemenskapsåtgärder ("insatser"), har hälsopolitiken givits förstärkt betydelse. Denna förstärkning kommer också till uttryck genom dess placering i början av artikeln. [14]

70. Denna aspekt sedd i förening med införandet av en ny rättslig grund i artikel 152.4 b i EG-fördraget understryker att "fördragets herrar" haft avsikten att ge

11 — Dom i mål C-269/97 (se fotnot 2), punkt 48.

12 — Ibidem, punkt 61.

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

14 — Karagiannis, La politique communautaire de santé publique et le Traité d'Amsterdam, i Etudes en l'honneur de Pierre Sandevour, 2000, s. 221 (231 ff.).

föreskrifterna om hälsoskyddet en förstärkt betydelse gentemot artikel 37 EG även i egenskap av rättslig grund, och velat betona deras självständiga karaktär. [15]

71. Visserligen föreskriver artikel 152 EG i likhet med sin föregångare artikel 129 i EG-fördraget att rättsakter skall antas genom medbeslutandeförfarande. Artikel 152.4 b skiljer sig dock från den föregående föreskriften genom att "sådana åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdet som direkt syftar till att skydda folkhälsan" skall beslutas "med undantag från artikel 37 EG". Härigenom kommer fördragsparternas avsikt att begränsa användningsområdet för artikel 37 EG till uttryck. [16] För parlamentet är artikel 152 EG relevant av den anledningen att de här avsedda åtgärderna är föremål för medbeslutandeförfarande och parlamentet inte bara skall höras, vilket hittills varit fallet inom jordbrukspolitiken. Med avsiktligt avsteg från domstolens praxis skall inte längre rättsaktens innehåll, utan i stället dess syfte, vara avgörande. [17]

72. Inte ens den omständigheten att förordning nr 2772/1999 anknyter till förordning nr 820/97 ändrar således på något sätt det faktum att det inte är den rättsliga grund som var av avgörande betydelse vid den tidpunkt då förordning nr 820/97 antogs, utan i stället den rättsliga grund som var gällande vid antagandet av den nya rättsakten, som skall tillämpas. Föreskrifter av det slag som finns i förordning nr 820/97 får nämligen sedan Amsterdamfördragets ikraftträdande inte längre stödjas på samma rättsliga grund som tidigare.

2. Artikel 37 EG i förening med artikel 152.4 b EG

73. För det fall att tyngdpunkten i förordning nr 2772/1999 inte ses i syftet att omedelbart skydda folkhälsan, skall det prövas om inte förordningen skulle ha behövt stöd av en dubbel rättslig grund, nämligen artikel 37 EG i förening med artikel 152.4 b EG. Till och med efter Amsterdamfördragets ikraftträdande uppkommer frågan om inte en dubbel rättslig grund skulle ha behövts. Den snäva formuleringen av artikel 152.4 b EG tyder nämligen på att artikel 37 EG fortfarande har ett vidare tillämpningsområde.

74. Om en rättsakts båda (eller även flera) aspekter utgör "väsentliga beståndsdelar" [18] eller är "lika väsentliga", skall

15 — Karagiannis (se fotnot 14), s. 243.

16 — För den historiska bakgrunden till artikel 152 EG, se Oreja Aguirre/Fonseca Morillo/Calvo Hornero, El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea, 1998, band I, s. 246 ff. Se även Berg, artikel 152, punkt 35, i Schwarze (utgivare), EU-Kommentar, 2000.

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

18 — Dom av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-869), punkt 43.

rättsakten antas av institutionen i fråga "med stöd av båda de bestämmelser som den grundar sin behörighet på". [19]

75. Däremot gäller enligt domstolens fasta praxis att endast en rättslig grund skall användas när åtgärden "i huvudsak anknyter till en programplan varvid följderna för annan politik endast är av underordnad betydelse" [20] eller har verkningar som bara är "indirekta och underordnade". [21]

76. Om hälsoskyddet bara utgör en del av rättsaktens olika innebörd eller syften, kvarstår det förhållandet att artikel 37 EG är en av flera rättsliga grunder. Detta följer av att artikel 152.4 b EG förutsätter att åtgärderna "direkt syftar till att skydda folkhälsan". [22]

77. Som redan visats ovan har förordning nr 2772/1999, genom att den bara övertagit delar av förordning nr 820/97, i motsats till nämnda förordning bara ett huvudsyfte, nämligen det omedelbara skyddet för folkhälsan. Den innehåller heller inte, i motsats till förordning nr 820/97 med dess uppdelning i avdelningarna I och II, två lika väsentliga komponenter. Detta betyder att förordning nr 2772/1999 borde ha utfärdats med hänvisning till endast en rättslig grund, nämligen artikel 152 EG. Parlamentet borde således ha fått deltaga genom medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 EG.

78. Skulle man tvärtom ändå utgå från att även förordning nr 2772/1999 har två syften och två beståndsdelar, nämligen såväl skyddet för folkhälsan som eftersträvandet av jordbrukspolitiska syften i nötköttsektorn, måste enligt domstolens praxis [23] ändå prövas huruvida de i de respektive rättsliga grunderna, således artikel 37 EG och artikel 152 EG, föreskrivna lagstiftningsförfarandena är förenliga med varandra. Så är fallet här. Det i artikel 152.4 b EG föreskrivna medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 EG är förenligt med parlamentets rätt att bli hört vid utfärdande av rättsakter enligt arti-

19 — Domar av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-1139), punkt 14, dom av den 27 september 1988 i mål C-165/87, kommissionen mot rådet (REG 1988, s. 5545), punkterna 6—13.

20 — Domar av den 25 februari 1999 i de förenade målen C-164/97 och C-165/97, parlamentet mot rådet (se fotnot 19), punkt 14, dom av den 4 oktober 1991 i mål C-70/88, parlamentet mot rådet (REG 1991, s. I-4529), punkt 17, och av den 26 mars 1996 i mål C-271/94, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-1689), punkterna 32 och 33.

21 — Dom i mål C-42/97 (se fotnot 18), punkt 63.

22 — Hix, artikel 37, punkt 14, i Schwarze (utgivare), EU-Kommentar, 2000.

23 — Domar i de förenade målen C-164/97 och C-165/97 (se fotnot 19), punkt 14, dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (REG 1991, s. I-2867), punkterna 17—21.

kel 37 EG, eftersom det förfarande som tillerkänner parlamentet mer långtgående rättigheter "konsumerar" det förfarande, enligt vilket parlamentet bara skall höras. Vad gäller majoritetskravet i rådet, har en kvalificerad majoritet föreskrivits för båda förfarandena.

79. Med stöd av den dubbla rättsliga grunden bestående av artikel 37 EG och artikel 152 EG utfärdades även den reglering som ersatte förordning nr 820/97, nämligen förordning nr 1760/2000.

3. Slutsats

80. Rådet har genom att utfärda förordning nr 2772/1999 med stöd av artikel 19 i förordning nr 820/97 i stället för med stöd av artikel 152.4 b EG underlåtit att låta parlamentet deltaga inom ramen för ett medbeslutandeförfarande och därigenom åsidosatt parlamentets rättigheter. Även om man utgår ifrån att en dubbel rättslig grund, nämligen såväl artikel 152. 4 b EG som artikel 37 EG, hade varit nödvändig som stöd för förordning nr 2772/1999, har rådet åsidosatt parlamentets rättigheter.

VI — Den tredje grunden för talan: Åsidosättandet av förordning nr 820/97

81. Den tredje grunden för talan rör åsidosättandet av förordning nr 820/97.

A — *Parternas och intervenienternas argumentation*

82. *Parlamentet* har anfört att rådet åsidosatt sina förpliktelser enligt förordning nr 820/97 i två avseenden. För det första har rådet, genom att förlänga tillämpningen av det frivilliga märkningssystemet och uppskjuta införandet av ett obligatoriskt system för märkning, ändrat förordningens innehåll utan att härvid tillämpa medbeslutandeförfarandet, vilket fördraget kräver. För det andra har rådet inte beaktat sin skyldighet enligt artikel 19 i förordning nr 820/97 att före den 1 januari 2000 utfärda allmänna bestämmelser för ett obligatoriskt system för märkning av nötkött.

83. Parlamentet har påpekat att rådet i artikel 19.2 i förordning nr 820/97 förbehållit sig rätten att inskränka innebörden av det obligatoriska systemet för märkning. Detta skulle ha varit möjligt med utgångspunkt från kommissionens rapporter.

84. Enligt parlamentets uppfattning fanns det ingen tvingande grund som förhindrade att det obligatoriska märkningssystemet infördes vid föreskriven tidpunkt. Argumenten rörande försummelser från medlemsstaternas sida och den bristande identifieringen av nötkreatur födda före den 1 januari 1998 kan inte beaktas. Rådet hade nämligen självt föreskrivit att bara nötkreatur födda efter denna tidpunkt skulle identifieras, och utgått ifrån att detta inte skulle förhindra införandet av ett obligatoriskt system för märkning från och med den 1 januari 2000.

85. Parlamentet har därför dragit slutsatsen att övergången till ett obligatoriskt system för märkning inte var omöjlig, utan att rådet bara ansåg en sådan övergång vara olämplig. För ett uppskjutande av införandet av ett obligatoriskt system för märkning hade krävts en ändring av förordning nr 820/97, inte bara en verkställighetsföreskrift.

86. Vidare har parlamentet erinrat om att rådet självt bestämt datumet den 1 januari 2000. Parlamentet inser inte hur tillämpningssvårigheterna sammanhängande med artikel 19 i förordning nr 820/97 kunnat rättfärdiga antagandet av förordning nr 2772/1999.

87. Parlamentet har medgett att det inte är att förvänta att ett medbeslutandeförfarande kan avslutas inom en tremånadersperiod. Dock uppkommer frågan varför inte kommissionen lämnat sitt förslag tidigare. Förordning nr 820/97 förpliktade nämligen kommissionen att lägga fram ett förslag med allmänna bestämmelser för ett obligatoriskt system för märkning. Rådet förpliktades i sin tur att utfärda dessa bestämmelser före den 1 januari 2000. Argumentet, enligt vilket det obligatoriska märkningssystemet inte hade kunnat införas till följd av bristande information, kan inte godtas. Vid utfärdandet av de allmänna bestämmelserna fanns det nämligen ytterligare spelrum för avvägningar beträffande vilka uppgifter som var nödvändiga för märkningssystemet. Det frivilliga märkningssystemets upphörande skulle inte ha inneburit något rättsligt vakuum, eftersom fråga bara var om frivilliga regler.

88. Parlamentet anser att kommissionen i sin framställning tydliggjort att det genom det förslag som lett till antagandet av förordning nr 820/97 eftersträvats ett resultat, vilket borde ha varit föremål för ett medbeslutandeförfarande.

89. Vad angår medlemsstaternas passivitet beträffande identifiering och registrering av nötkreatur anser parlamentet att kommissionen har motsagt sig själv. Trots olika försummelser från medlemsstaternas sida hade det enligt parlamentets uppfattning varit möjligt att med beaktande av artikel 19.3 i förordning nr 820/97 utfärda åtminstone några bestämmelser rörande ett obligatoriskt system för märkning.

90. *Rådet* har anfört att förordning nr 820/97 inte åsidosatts, utan att rådet utnyttjat en mekanism som följer direkt av artikel 19 och vars principiella rättsliga giltighet inte bestritts ens av parlamentet.

91. Vidare anser rådet att förordning nr 2772/1999 inte är en verkställighetsföreskrift. Tvärtom innehåller artikel 19 i förordning nr 820/97 en härledd rättslig grund, vilken rådet har utnyttjat på ett rättsligt korrekt sätt i föreliggande fall. Det är självklart att en sådan härledd rättslig grund tillåter rådet att reglera övergången från ett gammalt till ett nytt system när denna härledda rättsliga grund till och med tillåter det att införa allmänna bestämmelser för detta nya system.

92. Rådet har betonat att parlamentets anklagelse om att de allmänna bestämmelserna för det obligatoriska systemet för märkning inte utfärdats i tid, vid en tidpunkt då sådana bestämmelser var föremål för ett medbeslutandeförfarande, är överraskande. Rådet har medgett att den har den av parlamentet åberopade skyldigheten att utfärda sådana bestämmelser och understryker att denna skyldighet uppfyllts i tid genom antagandet av förordning nr 2772/1999.

93. Den av parlamentet anförda uppfattningen att rådets iakttagande av sina skyldigheter är beroende av hur kommissionen utövar sin roll som kommissionens väktare måste avfärdas. Rådet kan inte utgå från en "hypotetisk situation" utan måste utgå från den faktiska ekonomiska och rättsliga situationen som råder.

94. Härutöver har rådet påpekat att det genom antagandet av förordning nr 820/97 begränsat sig till att bara utnyttja sin befogenhet att under iakttagande av fördragets bestämmelser ändra kommissionens förslag.

95. Enligt den *spanska regeringens* uppfattning föreligger inget åsidosättande av förordning nr 820/97. Som framkommer i kommissionens rapport, var medlemsstaterna inte förberedda att införa ett obligatoriskt system för märkning. Genom förordning nr 2772/1999 införde rådet en möjlighet att komplettera databaserna och möjliggjorde för medlemsstaternas näringsidkare att följa märkningsföreskrifterna.

96. *Kommissionen* har påpekat att uttrycket "allmänna bestämmelser" inte definieras i förordning nr 820/97, vilket nödvändigtvis innebär en vittgående befogenhet för rådet inom ramen för förfarandet enligt artikel 19. Eftersom förordning nr 2772/1999 föreskriver att vissa i artikel 12 i förordning nr 820/97 bestämda

föreskrifter för märkning skall tillämpas och tillåter medlemsstaterna att införa ett system för märkning, har inga förfarandeföreskrifter åsidosatts. Det föreskrivs nämligen märkningsregler, som är förpliktande för näringsidkarna.

B — *Bedömning*

97. Den tredje grunden för talan rör rådets åsidosättande av förordning nr 820/97.

98. I den del som parlamentet har anfört att rådet åsidosatt förordning nr 820/97 genom att de åtgärder som införts genom förordning nr 2772/1999 skulle ha antagits genom medbeslutandeförfarande, hänvisas till bedömningen av den andra grunden för talan.

99. I den del som parlamentet har anfört att rådet har åsidosatt artikel 19 i förordning nr 820/97 genom att inte inom utsatt tidsfrist, det vill säga före den 1 januari 2000, ha utfärdat allmänna bestämmelser om ett system för obligatorisk märkning, är det egentligen fråga om en anklagelse om passivitet. En sådan anklagelse är i gemenskapsrättens rättsskyddssystem föremål för en egen sorts talan, nämligen en passivitetstalan enligt artikel 232 EG. Eftersom parlamentet i detta fall inlett ett förfarande i vilket det yrkats på ogiltighetsförklaring av en rättsakt av rådet och inte på en fastställelse av passivitet från rådets sida, skall denna aspekt av talan inte utredas närmare.

100. Härtill kommer att en talan beträffande eventuell passivitet från rådets sida skulle kunna anses grundlös av den anledningen att förordning nr 1760/2000 med allmänna bestämmelser för ett obligatoriskt system för märkning numera har utfärdats. Ett domstolsavgörande, i vilket en otillåten passivitet fastställs, skulle inte längre kunna utlösa de rättsföljder som föreskrivs i artikel 232 EG. [24]

101. Även om vad parlamentet anfört beträffande åsidosättandet av skyldigheten att utfärda allmänna bestämmelser för ett obligatoriskt system för märkning före den 1 januari 2000 bara uppfattas som ett argument till stöd för den grund för talan som avser ett åsidosättande av förordning nr 820/97, skall denna delgrund inte prövas särskilt. Skyldigheten att införa ett obligatoriskt system för märkning kan visserligen vara av betydelse, men på ett annat sätt. Således kan skyldigheten enligt artikel 19 i förordning nr 820/97 beröras så till vida som rådet genom antagandet av förordning nr 2772/1999 har förändrat denna skyldighet.

24 — Se dom av den 12 juli 1988 i mål C-377/87, parlamentet mot rådet (REG 1988, s. 4017), punkt 10.

102. Som parlamentet med rätta har anfört har rådet genom förordning nr 2772/1999 nämligen förlängt den tidsfrist inom vilken ett obligatoriskt system för märkning skulle ha införts. Härigenom har rådet inte bara åsidosatt sin skyldighet att införa ett sådant system, vilken dock inte skall undersökas närmare här, utan samtidigt ändrat innehållet i denna skyldighet i ett väsentligt avseende, nämligen beträffande tidsramen. Detta skedde visserligen inte uttryckligen, men ändock kan man i förordning nr 2772/1999 utläsa ett undantag i sak från skyldigheten att införa ett obligatoriskt system för märkning. Eftersom förordning nr 820/97 inte föreskriver någon motsvarande befogenhet, hade rådet självt bara kunnat åstadkomma en ändring i kommissionens och sina egna skyldigheter genom att själv ändra förordning nr 820/97.

103. Till sist skall påpekas att de av flera parter anförda "svårigheterna" beträffande införandet av ett obligatoriskt system för märkning inte har någon betydelse för den rättsliga bedömningen av förordning nr 2772/1999 i detta sammanhang.

VII — Upprätthållande av verkningarna av förordning nr 2772/1999

104. Parlamentet och kommissionen har för det fall att förordning nr 2772/1999 skulle ogiltigförklaras i enlighet med artikel 231.2 EG yrkat att dess verkningar skall bestå av hänsyn till konsumentintressen.

105. Numera har regler som ersätter förordning nr 820/97 och därmed även förordning nr 2772/1999 utfärdats, nämligen parlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000 om upprättandet av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och märkning av nötkött och nötköttsprodukter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 820/97. [25]

106. Den fortsatta giltigheten av verkningarna av förordning nr 2772/1999 är dock även fortsättningsvis av betydelse. Framför allt berörs giltigheten av rättsakter som medlemsstaterna utfärdat under tiden mellan ikraftträdandet av förordning nr 2772/1999 och ikraftträdandet av förordning nr 1760/2000.

107. Detta yrkande bör bifallas, eftersom den omtvistade rättsakten utgör en åtgärd för att bekämpa den kris som uppkommit till följd av BSE och för att ge konsumenterna ett minimum av information. För att förhindra det rättsliga vakuum som annars skulle uppstå i tiden mellan den bakåtverkande ogiltigförklaringen av förordning nr 2722/1999 och ikraftträdandet av ersättningsreglerna, i förordning nr 1760/2000 samt av hänsyn till rättssäkerheten, bör detta yrkande således bifallas.

25 — EGT L 204, s. 1.

VII — Rättegångskostnader

108. Enligt artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Då rådet enligt den här föreslagna lösningen kommer att tappa målet, skall rådet åläggas att ersätta kostnaderna. Enligt artikel 69.4 i domstolens rättegångsregler skall Konungariket Spanien och kommissionen, som har intervenierat i målet, bära sina kostnader.

IX — Förslag till avgörande

109. Med beaktande av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall:

1) ogiltigförklara rådets förordning (EG) nr 2772/1999 av den 21 december 1999 om allmänna bestämmelser om ett obligatoriskt system för märkning av nötkött,

2) låta verkningarna av den ogiltigförklarade förordningen bestå fram till ikraftträdandet av nya regler som antas av gemenskapslagstiftaren med stöd av en korrekt rättslig grund,

3) förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna,

4) förordna att Konungariket Spanien och kommissionen skall bära sina egna kostnader.