Gemeinsamen Marktes sicherstellt, läßt sich Artikel 100 nämlich nichts für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs von Artikel 43 entnehmen.

Die Richtlinie 86/113 zum Verbot des Gebrauchs von bestimmten Stoffen mit hormonaler Wirkung im Tierbereich, die neben einer Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zum Schutz der Verbraucher und der menschlichen Gesundheit die Bedingungen für die Produktion und Vermarktung des Fleisches im Hinblick auf eine Verbesserung seiner Qualität regelt, konnte vom Rat allein auf der Grundlage von Artikel 43 EWG-Vertrag erlassen werden.

2. Die Bestimmung der geeigneten Rechtsgrundlage eines Rechtsakts hängt nicht von der Beurteilung des rechtsetzenden Gemeinschaftsorgans ab, sondern muß sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Eine Praxis des Rates, die darin besteht, Rechtsetzungsakte auf einem bestimmten Gebiet auf eine doppelte Rechtsgrundlage zu stützen, vermag die Regeln des Vertrages nicht abzuändern. Eine solche Praxis kann folglich kein Präjudiz schaffen, das die Organe der Gemeinschaft hinsichtlich der Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage bindet.

3. Die Begründung der Handlungen der Organe, die in Artikel 190 EWG-Vertrag vorgeschrieben ist und die dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie deren betroffenen Staatsangehörigen die Unterrichtung darüber ermöglichen soll, in welcher Weise die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben, ist ein wesentlicher Bestandteil derselben. Folglich sind weder der Generalsekretär des Rates noch die Bediensteten seines Generalsekretariats befugt, die Begründung von Rechtsakten zu ändern, die der Rat beschlossen hat.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 131/86 *

I — Sachverhalt

1. Mit Beschluß vom 19. Juni 1978, gestützt auf die Artikel 43 und 100 EWG-Vertrag, genehmigte der Rat im Namen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, das im Rahmen des Europarats ausgearbeitet worden war (ABl. L 323, S. 12). Die vierte Begründungserwägung dieses Beschlusses lautet wie folgt:

„Der Tierschutz gehört als solcher nicht zu den Zielen der Gemeinschaft. Zwischen den derzeit geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen bestehen jedoch Unterschiede, die ungleiche Wettbewerbsbedingungen zur Folge haben und sich dadurch unmittelbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken können."

2. Am 22. Juli 1980 faßte der Rat eine Entschließung über den Schutz von Legehennen

* Verfahrenssprache: Englisch.

in Käfigbatteriehaltung, mit der er die Kommission ersuchte, ihm geeignete Vorschläge zur Verwirklichung dieses Ziels unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen zu unterbreiten (ABl. C 196, S. 1).

3. Am 5. August 1981 legte die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine auf Artikel 43 gestützte Richtlinie des Rates zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz der Legehennen in Käfigbatteriehaltung vor (ABl. C 208, S. 5).

Nach Verabschiedung einer Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Richtlinienvorschlag und einer Entschließung des Europäischen Parlaments mit der Stellungnahme zu diesem Vorschlag beschloß der Rat 1983, die Kommission zu ersuchen, ihm einen neuen Bericht über die Lebensbedingungen von Legehennen zu unterbreiten.

Auf der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter vom 5. Dezember 1985, auf der der Kommissionsvorschlag geprüft wurde, äußerten vier Delegationen die Auffassung, daß die Richtlinie sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 EWG-Vertrag gestützt werden müsse.

Am 18. Dezember 1985 einigte sich der Ausschuß der Ständigen Vertreter auf einen Text einer Richtlinie zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung. Bei dieser Gelegenheit hielt die dänische Delegation einen allgemeinen Vorbehalt gegenüber dem gesamten Text und einen Spezialvorbehalt gegenüber der fehlenden Bezugnahme auf Artikel 100 in den Begründungserwägungen der Richtlinie aufrecht. Im letztgenannten Punkt wurde sie von der Delegation des Vereinigten Königreichs unterstützt.

Am 25. März 1986 nahm der Rat den Entwurf der auf Artikel 43 gestützten Richtlinie mit qualifizierter Mehrheit an; Dänemark und das Vereinigte Königreich hatten gegen die Annahme gestimmt.

Artikel 3 dieser Richtlinie setzt Mindestanforderungen fest, denen alle neugebauten oder erstmals in Benutzung genommenen Käfige für Legehennen genügen müssen. Ferner erlaubt Artikel 10 der Richtlinie einzelstaatliche Beihilfen zur funktionellen Erweiterung der Gebäude zur Unterbringung der für die gleiche Zahl Tiere notwendigen Batterien.

Am 15. April 1986 wurde die endgültige Fassung der Richtlinie, die der im Amtsblatt veröffentlichten Fassung entspricht, dem Vereinigten Königreich bekanntgegeben. Die Begründungserwägungen dieses Textes, der vom Generalsekretariat des Rates ausgearbeitet wurde, weichen in mehreren Punkten von der Fassung ab, die dem Rat am 25. März 1986 zur Abstimmung vorgelegen hatte.

Zum einen enthält die umgearbeitete Fassung in den Bezugsvermerken eine zusätzliche Bezugnahme auf Artikel 42 EWG-Vertrag. Zum anderen wurden die ersten drei Begründungserwägungen wie folgt geändert:

Fassung, die dem Rat am 25. März 1986 zur Abstimmung vorlag:

„Die meisten Mitgliedstaaten haben das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen ratifiziert. Auch die Gemeinschaft hat dieses Übereinkommen, und zwar mit dem Beschluß 78/923/EWG, genehmigt. Das Halten von Legehennen in Käfigbatterien ist die am weitesten verbreitete Form der Eiererzeugung in der Gemeinschaft und trägt sehr weitgehend zu der hohen Produktivität dieses Sektors bei. Diese Haltungsform kann in gewissen Fällen zu unnötigem und übermäßigem Leiden der Tiere führen.

Die Unterschiedlichkeit der derzeitigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum

Schutz von Tieren in Massentierhaltung kann jedoch die Wettbewerbsbedingungen verfälschen und damit das reibungslose Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Eier und Geflügel beeinträchtigen.

Es ist deshalb notwendig, prioritäre Parameter festzulegen und gemeinsame Mindestanforderungen für alle intensiven Haltungssysteme aufzustellen, um ein befriedigendes Funktionieren des Marktes, insbesondere hinsichtlich der Ziele des Artikels 39 des Vertrages unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Erfordernisse des Tierschutzes, zu ermöglichen. Dementsprechend müssen als erster Schritt Gemeinschaftsmaßnahmen für Legehennen in Käfigbatteriehaltung festgelegt werden."

Fassung, die dem Vereinigten Königreich bekanntgegeben und im Amtsblatt veröffentlicht wurde:

„Die gemeinsame Marktorganisation gilt auch für Eier. Die Rechtsvorschriften über die Produktionsbedingungen für Eier, insbesondere die Bedingungen der Legehennenhaltung, sind für das reibungslose Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation besonders wichtig. Die Unterschiedlichkeit der diesbezüglichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die das reibungslose Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation beeinträchtigen.

Die Käfigbatteriehaltung von Legehennen stellt die in der Gemeinschaft am weitesten verbreitete Form der Eiererzeugung dar und trägt sehr weitgehend zu der hohen Produktivität des Sektors bei. Da diese Haltungsform in gewissen Fällen zu unnötigem und übermäßigem Leiden der Tiere führen kann, sahen sich die Mitgliedstaaten veranlaßt, bestimmte Aspekte, insbesondere die Größe der Käfige, anders zu regeln.

Es ist deshalb notwendig, hierfür prioritäre Parameter festzulegen und gemeinsame Mindestanforderungen aufzustellen, um den bestehenden Schwierigkeiten abzuhelfen und ein befriedigenderes Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation insbesondere hinsichtlich der Ziele des Artikels 39 des Vertrages unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Erfordernisse des Tierschutzes zu ermöglichen."

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klageschrift des Vereinigten Königreichs ist am 29. Mai 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

2. Mit Beschluß vom 15. Oktober 1986 hat der Gerichtshof die Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Beklagten zugelassen.

3. Das *Vereinigte Königreich* beantragt,

— die Richtlinie 86/113/EWG des Rates vom 25. März 1986 zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung für nichtig zu erklären und

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

4. Der *Rat* beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen und

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

5. Die *Kommission* als Streithelferin beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen,

— dem Kläger die Kosten der Streithilfe aufzuerlegen.

6. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Vorbringen der Beteiligten

1. *Das Rechtsschutzinteresse des Klägers*

a) Der *Rat* bezweifelt das Rechtsschutzinteresse des Klägers an der Nichtigerklärung der Richtlinie wegen Formfehlers. Das Vereinigte Königreich räume in seiner Klageschrift selbst ein, daß es das Ziel der Richtlinie unterstütze und keinen Zweifel habe, daß der Rat im Falle der Nichtigerklärung eine neue Richtlinie erlassen werde. Der Rat verweist hierzu auf das Urteil vom 6. Juli 1983 in der Rechtssache 117/81 (Geist, Slg. 1983, 2191), mit dem der Gerichtshof entschieden habe, daß ein Kläger dann kein berechtigtes Interesse an der Aufhebung eines Rechtsakts habe, wenn diese „Aufhebung ... nur zum Erlaß einer neuen Entscheidung führen [könnte], die inhaltlich mit der aufgehobenen Entscheidung identisch ist".

b) Nach Ansicht des *Vereinigten Königreichs* verlangt Artikel 173 EWG-Vertrag nicht, daß die beanstandete Handlung den klagenden Staat beschwere, da dieser als solcher ein Interesse daran habe, daß die Beachtung des Rechts durch den Rat gewährleistet sei.

Im vorliegenden Fall habe das Vereinigte Königreich ein Interesse daran, daß der Gerichtshof feststelle, daß der Rat den Grundsatz verletzt habe, wonach eine Maßnahme auf zwei Artikel des Vertrags gestützt werden müsse, wenn sie zwei verschiedene von diesen geregelte Ziele verfolge. Zudem dürften die Mitarbeiter des Sekretariats des Rates den Text einer Maßnahme nach Beratung und Beschlußfassung des Rates nicht ändern.

2. *Die Rechtsgrundlage der Richtlinie*

a) Das *Vereinigte Königreich* macht in erster Linie geltend, die beanstandete Richtlinie sei, weil sie auf Artikel 43 EWG-Vertrag und nicht auch auf Artikel 100 EWG-Vertrag gestützt sei, unzureichend begründet im Sinne von Artikel 190 EWG-Vertrag.

Die Richtlinie verfolge zwei verschiedene Ziele, von denen eines im Bereich der Agrarpolitik liege, während das andere die Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Tierschutz betreffe. Folglich hätte sie auf die beiden vorgenannten Bestimmungen des EWG-Vertrags gestützt werden müssen. Dieser Mangel sei deshalb besonders schwerwiegend, weil Artikel 100 Einstimmigkeit verlange, während Artikel 43 den Erlaß von Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit vorsehe.

Das Vereinigte Königreich räumt ein, daß sich eine auf der Grundlage eines Vertragsartikels erlassene Maßnahme auf eine durch einen anderen Artikel geregelte Politik auswirken könne, verwirft jedoch die Möglichkeit, das Kriterium eines „Hauptzwecks" anzuwenden, um eine einzige Rechtsgrundlage für eine Handlung des Rates festzulegen. Ein solches Kriterium sei untauglich, da viele Maßnahmen zwei wesentliche Ziele hätten, von denen sich nicht leicht eines als der „Hauptzweck" identifizieren lasse. Durch die Anwendung dieses Kriteriums ließen sich zudem leicht die Garantien umgehen, die die Verträge enthielten, nach denen für bestimmte Maßnahmen ein besonderes Verfahren vorgesehen sei.

Da die streitige Richtlinie eindeutig dem Zweck dienen solle, unter anderem die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten sicherzustellen, hätte sie auch auf Artikel 100 EWG-Vertrag gestützt werden und den Verfahrenserfordernissen dieses Artikels entsprechen müssen. Aus den Begründungserwägungen und den Bestimmungen der Richtlinie gehe deutlich hervor, daß sie im Interesse des Wohlbefindens der Tiere die Mindestanforderungen an die Käfigbatterien festlegen solle.

Eine Maßnahme falle nicht schon deshalb unter Artikel 43, weil sie ein landwirtschaftliches Erzeugnis betreffe, sondern nur dann, wenn sie der Ausarbeitung oder der Durchführung der Agrarpolitik dienen solle, deren Ziele in Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag niedergelegt seien. Die beanstandete Richtlinie verfolge jedoch nicht die Ziele dieses Artikels.

Das wesentliche Ziel der Richtlinie sei die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über das Wohlbefinden von Tieren. Das ergebe sich deutlich aus den Vorarbeiten zu der Richtlinie, die vom Geist des Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen geprägt gewesen sei, dessen Ziele eindeutig nichts mit den Zielen von Artikel 43 EWG-Vertrag zu tun hätten. Die Änderungen, die das Generalsekretariat des Rates an der endgültigen Fassung der Richtlinie vorgenommen habe, versuchten diesen Zusammenhang zu verschleiern.

Außerdem sei in den Begründungserwägungen des Beschlusses 78/923/EWG festgestellt worden, daß der Tierschutz als solcher nicht zu den Zielen der Gemeinschaft gehöre, daß sich jedoch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mittelbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken könnten. Folglich sei dieser Beschluß sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 gestützt worden; diese Schlußfolgerung habe der Gerichtshof mit dem Urteil in den verbundenen Rechtssachen 141 bis 143/81 (Holdijk, Slg. 1982, 1299) bestätigt, in dem er festgestellt habe, daß der Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen nicht unter Artikel 40 EWG-Vertrag falle.

Die Entschließung des Rates vom 22. Juli 1980 wie auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses und die Entschließung des Europäischen Parlaments zeigten ebenfalls, daß es der eigentliche Zweck der Richtlinie sei, übermäßiges und unnötiges Leiden des Geflügels zu verhindern.

Schließlich macht das Vereinigte Königreich geltend, das Vorgehen des Rates im vorliegenden Fall stelle eine Änderung seiner bis zum Dezember 1985 verfolgten Politik dar, die darin bestanden habe, Richtlinien in gleichartigen Fällen selbst dann sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 EWG-Vertrag zu stützen, wenn die Kommission in ihrem Vorschlag nur auf Artikel 43 Bezug genommen habe. Das Vereinigte Königreich nennt in diesem Zusammenhang mehrere Richtlinien aus dem Pflanzenschutz-, Veterinär- und Nahrungsmittelbereich, die auf Artikel 43 und 100 gestützt worden seien.

b) Der *Rat* führt, unterstützt von der *Kommission*, aus, Artikel 43 EWG-Vertrag sei geeignete und ausreichende Rechtsgrundlage für die beanstandete Richtlinie. Zwar sei die Richtlinie zum Teil eine Angleichungsmaßnahme, doch führe jede gemeinsame Politik in der Regel zu einer Angleichung der Rechtsvorschriften.

Als subsidiäre Auffangbestimmung sei Artikel 100 EWG-Vertrag nur anwendbar, wenn eine besondere Bestimmung für den Erlaß von Richtlinien fehle. Im vorliegenden Fall erlaube Artikel 43 den Erlaß aller Maßnahmen, die zur Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik erforderlich seien. Folglich müsse ein Rechtsakt, mit dessen

Erlaß ein Ziel im Bereich der Landwirtschaft verfolgt werde oder der ein solches Ziel zum Hauptgegenstand habe, zwingend und ausschließlich auf Artikel 43 gestützt werden, selbst wenn das angewandte Mittel das der Angleichung der Rechtsvorschriften sei.

Im vorliegenden Fall werde das vor allem betroffene Erzeugnis von den Artikeln 39 bis 46 EWG-Vertrag erfaßt, weil es in der Liste im Anhang II des Vertrags enthalten sei. Außerdem ergebe sich aus den Begründungserwägungen und den Bestimmungen der Richtlinie deutlich, daß sie die verschiedenen in Artikel 39 EWG-Vertrag genannten Ziele betreffe. In diesem Zusammenhang nennt der Rat insbesondere die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft und die Stabilisierung des Marktes aufgrund des Umstands, daß die Versorgungsbedingungen praktisch gleich sein würden.

Der Rat unterstreicht ferner den Zusammenhang zwischen der beanstandeten Maßnahme und der betreffenden gemeinsamen Marktorganisation. Aus den Begründungserwägungen der Richtlinie in ihrer bekanntgegebenen Fassung wie auch in der Fassung des Dokuments 11489/85 ergebe sich, daß diese zu dem Zweck erlassen worden sei, ein befriedigendes Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation für Eier zu ermöglichen, die mit der Verordnung Nr. 2771/75 vom 29. Oktober 1975 (ABl. L 282, S. 49) geschaffen worden sei. Insbesondere sei auf Wettbewerbsverzerrungen hingewiesen worden, die das reibungslose Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation beeinträchtigen könnten.

Der Rat räumt ein, daß das Wohlbefinden von Tieren weder ein Ziel von Artikel 39 noch von Artikel 100 EWG-Vertrag sei. Gleichwohl müsse dieser Aspekt als Ergänzung der angeführten Hauptziele der Verordnung angesehen werden. Entgegen dem Vorbringen des Klägers gehe aus dem Urteil des Gerichtshofes in den Rechtssachen 141 bis 143/81 (Holdijk) hervor, daß das Wohlbefinden von Tieren nicht unabhängig von den allgemeinen Regeln über den freien Warenverkehr oder die gemeinsame Marktorganisation gesehen werden könne.

Auch die Vorarbeiten ließen erkennen, daß die Richtlinie die Ziele des Artikels 39 verfolge. Den politischen Anstoß habe die Entschließung des Rates vom 22. Juli 1980 gegeben, in der hervorgehoben werde, daß die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften „die Wettbewerbsbedingungen verfälschen" könnten.

Die Bezugnahme auf das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen in den Begründungserwägungen des von der Kommission vorgelegten Entwurfs und der Fassung des Dokuments 11489/85 sei rein deklaratorischer Art; es könne keine Rede davon sein, daß die Richtlinie vom Geist dieses Übereinkommens beeinflußt sei.

Jedenfalls müsse jede Handlung der Gemeinschaft für sich allein und anhand der mit ihr verfolgten Ziele ohne Bezugnahme auf andere Instrumente beurteilt werden.

Zur angeblichen Änderung seiner Politik führt der Rat aus, die vom Kläger angeführten Richtlinien seien sowohl auf Artikel 43 als auch auf Artikel 100 gestützt worden, nachdem einstimmig beschlossen worden sei, die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage, nämlich nur Artikel 43, zu ändern. Diese Praxis gehe auf einen politischen Kompromiß zurück, der 1964 wegen unterschiedlicher politischer Auffassungen in der Frage der geeigneten Rechtsgrundlage bestimmter Vorschriften vom Rat geschlossen worden sei. Aus der entsprechenden Erklärung (Anlage II zur Gegenerwiderung) gehe jedoch deutlich hervor, daß dies das zukünftige Handeln des Rates nicht präjudiziert habe.

Ein solcher politischer Kompromiß habe im vorliegenden Fall nicht erzielt werden können, und der Rat habe mit qualifizierter Mehrheit beschlossen, der von der Kommis-

sion vorgeschlagenen Rechtsgrundlage zuzustimmen.

c) Die *Kommission* unterstützt den Rat in der Frage der geeigneten Rechtsgrundlage mit im wesentlichen gleichartigen Argumenten. Die Richtlinie verfolge die Ziele des Artikels 39 EWG-Vertrag, insbesondere die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Geflügel- und Eiermarkt. Solche Verzerrungen seien die Folge der unterschiedlichen Bedingungen der Tierhaltung in den Mitgliedstaaten, die zu niedrigeren Gestehungspreisen für die Erzeuger führten, die enge Käfige verwendeten. Obwohl das Wohlbefinden der Tiere als solches kein Gemeinschaftsziel sei, müßten die Gemeinschaftsorgane diesem Gesichtspunkt beim Erlaß von Maßnahmen zur Vervollständigung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte und der Gewährleistung des freien Warenverkehrs unter fairen Wettbewerbsbedingungen Rechnung tragen.

Im übrigen sei der freie Warenverkehr nicht nur in Artikel EWG-Vertrag vorgesehen. Im Agrarbereich sei Artikel 43 die geeignete Rechtsgrundlage für alle Maßnahmen betreffend die gemeinsame Marktorganisation. Die Kommission führt in diesem Zusammenhang mehrere Beispiele von nur auf Artikel 43 gestützten Richtlinien an, die ähnliche Ziele wie die hier in Rede stehenden beträfen.

3. *Verfahrensfehler*

a) Das *Vereinigte Königreich* trägt vor, die beanstandete Richtlinie sei für nichtig zu erklären, weil sie von dem Text abweiche, der dem Rat zur Prüfung vorgelegen habe.

Die Bediensteten des Sekretariats des Rates seien nicht befugt, einen Text zu ändern, über den im Rat abgestimmt worden sei, es sei denn, es handele sich nur um typographische oder syntaktische Korrekturen. Im vorliegenden Fall seien die Unterschiede zwischen dem vom Rat geprüften Entwurf und dem den Mitgliedstaaten bekanntgegebenen Text zu erheblich und schwerwiegend, als daß sie als bloße Berichtigungen dieser Art anzusehen seien.

Der Rat räume ein, daß die Bediensteten seines Sekretariats eine Bezugnahme auf Artikel 42 EWG-Vertrag, die vom Rat nicht erörtert worden sei, und eine Bezugnahme auf die gemeinsamen Marktorganisation für Eier hinzugefügt hätten. Er räume auch ein, daß seine Bediensteten den Hinweis auf das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen und die Erwägung gestrichen haben, daß die Richtlinie der „erste Schritt" zur Aufstellung „gemeinsamer Mindestanforderungen für alle intensiven Haltungssysteme" sei. Diese Änderungen seien eindeutig dazu bestimmt, den Umstand zu verschleiern, daß der Rat die beanstandete Richtlinie als ersten Schritt zur Aufstellung von Normen erlassen habe, die dem genannten Übereinkommen entsprächen.

Diese Änderungen seien nicht schon deshalb zulässig, weil sie nur die Präambel und nicht die Bestimmungen der Richtlinie beträfen. Der Rat selbst habe nämlich hervorgehoben, daß sich die Präambel auf die Auslegung und das Verständnis der Richtlinie auswirke und daß deren Gültigkeit zum Teil von ihrer Präambel abhänge. Es sei widersprüchlich, gleichzeitig zu behaupten, daß diese Änderungen rein formaler Art seien.

b) Nach Auffassung des *Rates* ist die Richtlinie, was die Abfassung ihrer Präambel angeht, nicht mit einem Formfehler behaftet. Richtig sei, daß der Text, der dem Vereinigten Königreich bekanntgegeben und im Amtsblatt veröffentlicht worden sei, eine zu-

sätzliche Bezugnahme auf Artikel 42 und eine geringfügige Änderung des Wortlauts einiger Begründungserwägungen enthalte. Die Bediensteten des Rates verfügten jedoch insoweit über einen gewissen Ermessensspielraum, um die Beachtung der Absichten des Autors sicherzustellen; die Grenzen dieses Ermessensspielraums seien im vorliegenden Fall gewahrt worden.

Die in Rede stehenden Änderungen berührten nicht den Inhalt der Richtlinie, sondern seien rein formaler Art und dienten dazu, die Absichten des Urhebers des Rechtsakts deutlicher und genauer zum Ausdruck zu bringen, damit die bekanntgegebene Regelung rechtlich korrekt und kohärent sei.

Die Aufnahme von Artikel 42 sei im Hinblick darauf gerechtfertigt gewesen, daß in die Richtlinie einstimmig der Artikel 10 eingefügt worden sei, der einzelstaatliche Beihilfen zulasse. Die Bezugnahme auf Artikel 42 habe jedoch nur deklaratorischen Charakter und berühre deshalb nicht die Verfahrenserfordernisse, die an die beanstandete Maßnahme zu stellen seien. Artikel 43 bleibe die alleinige Rechtsgrundlage der beanstandeten Maßnahme.

Was die Änderung bestimmter Begründungserwägungen angeht, verweist der Rat auf das Urteil vom 30. September 1982 in der Rechtssache 114/81 (Tunnel Refineries, Slg. 1982, 3189), in dem der Gerichtshof festgestellt habe, daß die Begründung „der Rechtsnatur des betreffenden Rechtsakts angepaßt sein" und „die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde ... klar und unzweideutig erkennen lassen" müsse. Gerade um diesem Erfordernis zu entsprechen, habe man die Formulierung einiger Begründungserwägungen geringfügig geändert.

Im übrigen sei der beim Kläger möglicherweise bestehende Eindruck, daß die Richtlinie im Hinblick auf die Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik erarbeitet worden sei, nicht vom Generalsekretariat des Rates, sondern von den am 25. März 1986 zusammengekommenen Ministern geschaffen worden, die es für richtig gehalten hätten, die Richtlinie nur auf der Grundlage von Artikel 43 EWG-Vertrag zu erlassen. Aus diesem Grund sei der Rat selbst in Ausübung seines politischen Ermessens der Ansicht gewesen, daß mit den Bestimmungen der Richtlinie im wesentlichen ein Ziel im Bereich der Landwirtschaft verfolgt werde.

Im übrigen sei für das Verständnis der gesamten Richtlinie nicht die erste, sondern die dritte Begründungserwägung entscheidend. Diese Begründungserwägung sei nur geringfügig korrigiert worden. Die Streichung des Hinweises, daß die Richtlinie der „erste Schritt" zur Aufstellung „gemeinsamer Mindestanforderungen für alle intensiven Haltungssysteme" sei, habe nichts Wesentliches beseitigt und stelle eine bloße Absichtserklärung dar.

U. Everling
Berichterstatter