DOMSTOLENS DOM
23. februar 1988 *

I sag 131/86,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, ved H. R. L. Purse, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Richard Plender, barrister, og med valgt adresse i Luxembourg på den britiske ambassade, 28, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber, ved direktør i Rådet Juridiske Tjeneste Antonio Sacchettini og fuldmægtig Moyra Sims som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg hos chefen for Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, Jörg Käser, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Dierk Booss og D. Grant Lawrence, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

intervenient,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Rådets direktiv 86/113/EØF af 25. marts 1986 om fastlæggelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns,

har

* Processprog: Engelsk.

DOMSTOLEN,

sammensat af afdelingsformand G. Bosco som fungerende præsident, afdelingsformand G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 24. juni 1987, hvorunder sagsøgeren var repræsenteret af Sir Patrick Mayhew, QC, og R. Plender, barrister,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. oktober 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 29. maj 1986, har Det Forenede Kongerige i medfør af EØF-Traktatens artikler 173 og 174 anlagt sag med påstand om annullation af Rådets direktiv 86/113 af 25. marts 1986 om fastlæggelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns (EFT L 95, s. 45) (herefter benævnt »direktivet«).

2 Direktivet har i det væsentlige til formål at fastsætte mindstekrav, som fra den 1. januar 1988 skal være opfyldt af bure til læggehøner, der er nyopførte eller tages i brug for første gang, og fra den 1. januar 1995 af alle sådanne bure, samt at fastlægge visse mindstekrav vedrørende opdræt af læggehøner. Direktivet indeholder endvidere hjemmel til i en overgangsperiode at yde national støtte til en funk-

tionel udvidelse af de bygninger, der rummer de bure, som er nødvendige for opdræt af det samme antal dyr.

3 Udkastet til direktivet, som kun henviste til Traktatens artikel 43, blev vedtaget af Rådet den 25. marts 1986 ved en flertalsafgørelse, idet Danmark og sagsøgeren stemte imod.

4 Den 15. april 1986 blev den endelige udgave af direktivet, som svarer til den i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* offentliggjorte, meddelt Det Forenede Kongerige. Betragtningerne til direktivet i denne affattelse, som var blevet udfærdiget af Rådets Generalsekretariat, afviger på flere punkter fra den affattelse, der blev forelagt Rådet til afstemning.

5 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på det enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten

6 Hvad angår det af Rådet anførte, hvorefter det må anses for tvivlsomt, om Det Forenede Kongerige har en tilstrækkelig søgsmålsinteresse, og dermed, om sagen kan antages til realitetsbehandling, bemærkes blot, at Traktatens artikel 173 indeholder en klar sondring mellem på den ene side fællesskabsinstitutionernes og medlemsstaternes søgsmålsret og på den anden side fysiske og juridiske personers søgsmålsret. Artikel 173, stk. 1, indeholder blandt andet hjemmel for enhver medlemsstat til i form af et annullationssøgsmål at anfægte lovligheden af ethvert rådsdirektiv, uden at det herved er en forudsætning, at det godtgøres, at der foreligger en søgsmålsinteresse (jfr. dommen af 26. marts 1987, Kommissionen mod Rådet, 45/86, Sml. s. 1493). Sagen må herefter antages til realitetsbehandling.

Realiteten

7 Det Forenede Kongerige har til støtte for sin annullationspåstand gjort gældende, at det anfægtede direktiv ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet, og at der er sket en tilsidesættelse af procedureregler efter Rådets vedtagelse af det.

Det første anbringende

8 Det Forenede Kongerige har for det første anført, at der er sket en tilsidesættelse af Traktatens artikel 190, idet den angivne hjemmel for direktivet er utilstrækkelig, for så vidt det ifølge præamblen udelukkende er udstedt på grundlag af Traktatens artikel 43. Da direktivet tjener to forskellige formål, idet det dels har en landbrugspolitisk målsætning, dels tilsigter en tilnærmelse af de nationale lovgivninger om dyrebeskyttelse, burde det være blevet udstedt også under henvisning til Traktatens artikel 100 og under iagttagelse af procedurereglerne i denne bestemmelse. Det fremgår af forarbejderne til direktivet, at dette i det væsentlige har et dyrebeskyttelsesformål. Endvidere er Rådets handlemåde udtryk for en ændring af dets praksis forud for december 1985, for så vidt angår tilsvarende sager, hvorefter sådanne direktiver blev udstedt under henvisning til både Traktatens artikel 43 og artikel 100.

9 Rådet og Kommissionen, som har interveneret til støtte for Rådets påstande, har gjort gældende, at Traktatens artikel 100 er en opsamlingsbestemmelse af subsidiær karakter, der ikke kan finde anvendelse i et tilfælde som det foreliggende, idet Traktatens artikel 43 i sig selv indeholder tilstrækkelig hjemmel til at udstede det omhandlede direktiv. En retsakt, der har en landbrugspolitisk målsætning eller i første række har en sådan, skal altid og udelukkende udstedes på grundlag af Traktatens artikel 43, også selv om den tilsigter at gennemføre en tilnærmelse af lovgivningerne. Hvad angår spørgsmålet om den angivelige ændring af praksis, udsprang den praksis med dobbelt hjemmel, som sagsøgeren påberåber sig, af et politisk kompromis indgået i Rådet i 1964, som imidlertid ikke skulle binde Rådet i fremtiden.

10 Rådet og Kommissionen gør endvidere gældende, at direktivet tjener til virkeliggørelse af målsætningerne med Traktatens artikel 39, herunder navnlig derved, at det tilsigter at fjerne den konkurrencefordrejning på markedet for fjerkrækød og æg, som udspringer af forskellige regler vedrørende opdræt i de forskellige medlemsstater.

11 Det bemærkes indledningsvis, at det omtvistede spørgsmål om den rette hjemmel for direktivet ikke er af rent formel art, idet henholdsvis Traktatens artikel 43 og artikel 100 indeholder forskellige regler om, hvorledes Rådet træffer afgørelse. Valget af hjemmel kunne derfor få betydning for bestemmelsen af det anfægtede direktivs indhold.

12 Ved vurderingen af anbringendet om, at det omtvistede direktiv savner tilstrækkelig hjemmel, må det derfor undersøges, hvorvidt Rådet havde kompetence til at vedtage dette udelukkende under henvisning til Traktatens artikel 43.

13 Det bemærkes herom for det første, at det materielle anvendelsesområde for Traktatens artikler 39-46 i henhold til artikel 38 omfatter de varer, der er opregnet i listen i bilag II til Traktaten.

14 Det bemærkes endvidere, at Traktatens artikel 43 må fortolkes i lyset af artikel 39, som opregner målsætningerne med den fælles landbrugspolitik, og artikel 40, som regulerer spørgsmålet om gennemførelsen af denne politik ved navnlig at indeholde bestemmelse om, at der med henblik på at virkeliggøre de i artikel 39 nævnte målsætninger skal indføres fælles markedsordninger på landbrugsområdet, idet disse ordninger kan omfatte enhver foranstaltning, der er nødvendig for at virkeliggøre de nævnte målsætninger (jfr. dommen af 21. februar 1979, Stölting mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78, Sml. s. 713).

15 Det bemærkes herved navnlig, at den fælles landbrugspolitik i henhold til Traktatens artikel 39 blandt andet skal have til formål at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne. Endvidere indeholder artikel 39, stk. 2, litra b) og c), bestemmelse om, at der ved udformningen af den fælles landbrugspolitik skal tages hensyn til, at hensigtsmæssige tilpasninger bør gennemføres gradvis, og til det forhold, at landbruget er en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed. Det fremgår heraf, at målsætningerne med landbrugspolitikken skal føres ud i livet således, at fællesskabsinstitutionerne kan udføre deres opgaver under hensyntagen til udviklingen inden for landbruget og økonomien som helhed.

16 De foranstaltninger, der træffes med hjemmel i Traktatens artikel 43 med henblik på at virkeliggøre disse målsætninger som led i de i Traktatens artikel 40, stk. 2, omhandlede fælles markedsordninger, kan omfatte en regulering af vilkår og fremgangsmåder, for så vidt angår landbrugsprodukters fremstilling, kvalitet og markedsføring. De fælles markedsordninger indeholder en lang række bestemmelser herom.

17 Virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik, herunder navnlig som led i de fælles markedsordninger, kan ikke ske på en sådan måde, at almene hensyn som for eksempel en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv lades ude af betragtning, idet fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal inddrage disse hensyn.

18 Endelig bemærkes, at konkurrencereglerne i henhold til Traktatens artikel 42 kun finder anvendelse på produktion af og handel med landbrugsprodukter i det omfang, Rådet beslutter dette som led i de bestemmelser, der udstedes i medfør af Traktatens artikel 43. Når Rådet udsteder sådanne bestemmelser, skal det derfor også tage hensyn til, hvad konkurrencepolitikken tilsiger.

19 Det fremgår af de ovenfor nævnte bestemmelser i deres helhed, at Traktatens artikel 43 er rette hjemmel for enhver retsakt, der regulerer spørgsmålet om produktion af og handel med de i bilag II til Traktaten opregnede landbrugsprodukter, og som bidrager til virkeliggørelsen af en eller flere af de i Traktatens artikel 39 nævnte målsætninger med den fælles landbrugspolitik. Sådanne retsakter kan omfatte en harmonisering af de nationale bestemmelser på dette område, uden at det er nødvendigt at anvende Traktatens artikel 100 som hjemmel.

20 Som Domstolen tidligere har fastslået, navnlig i dommen af 29. november 1978 (Pigs Marketing Board mod Redmond, 83/78, Sml. s. 2347) og dommen af 26. juni 1979 (Pigs and Bacon Commission mod McCarren, 177/78, Sml. s. 2161), indeholder Traktatens artikel 38, stk. 2, et princip, hvorefter de særlige bestemmelser om landbruget finder anvendelse forud for de generelle bestemmelser om Fællesmarkedets oprettelse.

21 Det følger heraf, at selv om en retsakt tjener såvel landbrugspolitiske formål som andre formål — der i mangel af særlige bestemmelser fremmes på grundlag af Traktatens artikel 100 — kan man ikke påberåbe sig denne bestemmelse, der indeholder en generel hjemmel til at udstede direktiver om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger, til støtte for en begrænsning af anvendelsesområdet for Traktatens artikel 43.

22 Det må herefter på dette grundlag undersøges, om det anfægtede direktiv er omfattet af det således fastlagte anvendelsesområde for Traktatens artikel 43.

23 Det fremgår af sagen, at burdrift i Fællesskabet er den mest udbredte form for produktion af æg, som er et landbrugsprodukt omfattet af bilag II til Traktaten. Denne produktion er omfattet af den fælles markedsordning for æg, der er fastlagt i Rådets forordning nr. 2771/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 282, s. 49). Ved artikel 2 i denne forordning blev der blandt andet indført foranstaltninger på fællesskabsplan, der skal bidrage til en bedre organisation af produktionen af æg og til en forbedring af ægkvaliteten. Som Domstolen har fastslået i dommen af 30. november 1978 (Bussone, 31/78, Sml. s. 2429), er den fælles markedsordning for æg kendetegnet ved bestemmelser om overholdelse af fælles konkurrenceregler og om indførelse af fælles kvalitetsnormer med henblik på at fremme erhvervsmæssige initiativer for at øge produkternes kvalitet og forbedre organisationen af produktionen.

24 Det bemærkes herved, at direktivet ved at fastlægge mindstekrav vedrørende burdrift må ses som led i den nævnte fælles markedsordning, der er indført med henblik på at virkeliggøre målsætningerne i Traktatens artikel 39. Det er ubestridt, at medlemsstaterne har reguleret spørgsmålet om vilkår og fremgangsmåder i forbindelse med burdrift forskelligt. De heraf følgende ulige produktionsvilkår i de forskellige medlemsstater kan medføre en fordrejning af konkurrencevilkårene, hvilket den fælles markedsordning tilsigter at ophæve. Ved at fastlægge fælles mindstekrav samtidig med, at det indeholder hjemmel til at yde national støtte med

henblik på at lette gennemførelsen af de fælles krav, tjener direktivet dermed til at virkeliggøre målsætningerne med Traktatens artikel 39.

25 Overfor denne opfattelse har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at det klart fremgår af forarbejderne til direktivet, at dette i det væsentlige har et dyrebeskyttelsesformål. Sagsøgeren henviser herved til den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under opdræt, som Rådet ved afgørelse af 19. juni 1978 (EFT L 323, s. 12) har indgået på Fællesskabets vegne.

26 Det fremgår imidlertid af alle de forberedende dokumenter, som parterne har henvist til, at beslutningen om at harmonisere vilkårene i forbindelse med opdræt af dyr i det væsentlige blev truffet ud fra et ønske om at fjerne de ulige konkurrencevilkår på dette område. Rådet anførte i afgørelsen af 19. juni 1978, at »de nugældende nationale lovgivninger vedrørende beskyttelse af dyr under opdræt udviser... forskelle, som kan skabe ulige konkurrencevilkår og dermed indvirke direkte på det fælles markeds funktion«, og at »konventionen [omfatter] områder, der hører ind under den fælles landbrugspolitik«. Den første af disse betragtninger er gentaget næsten ordret i Rådets resolution af 22. juli 1980 om beskyttelse af burhøns (EFT C 196, s. 1). Den genfindes ligeledes i den affattelse af det omtvistede direktiv, som Rådet stemte om den 25. marts 1986, og hvori der nærmere bestemt henvises til indvirkningen på »den tilfredsstillende virkemåde af den fælles markedsordning for æg og fjerkrækød«, ligesom betragtningen i en ændret formulering findes i den udgave af direktivet, som blev meddelt medlemsstaterne.

27 Det fremgår ganske vist af forarbejderne til direktivet, at dette også blev udfærdiget ud fra et ønske om i lyset af den europæiske konvention at skabe bedre vilkår for læggehøner. Det må imidlertid i denne forbindelse fremhæves, at de forskellige nationale regler vedrørende landbrugsprodukter, der som ovenfor anført kan være medvirkende til, at en fælles markedsordning ikke fungerer tilfredsstillende — således som det konkret har været tilfældet med de forskellige vilkår i forbindelse med burdrift — kan harmoniseres alene på grundlag af Traktatens artikel 43, uden at det er nødvendigt at anvende Traktatens artikel 100 som hjemmel.

28 Endelig har Det Forenede Kongerige herudover gjort gældende, at Rådet har ændret sin faste praksis, hvorefter retsakter på det pågældende område er blevet udstedt under henvisning til både Traktatens artikel 43 og artikel 100.

29 Hertil bemærkes blot, at vurderingen af, hvad der er den rette hjemmel for en retsakt, ikke afhænger af fællesskabslovgivers skøn, men skal ske på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve (jfr. den ovenfor nævnte dom af 26. marts 1987). En tidligere praksis i Rådet, hvorefter normative retsakter på et bestemt område er blevet udstedt under angivelse af en dobbelt hjemmel, kan ikke ændre retsvirkningerne af Traktatens bestemmelser. En sådan praksis kan således ikke have en præcedensvirkning, der binder Fællesskabets institutioner med hensyn til spørgsmålet om, hvad der er den rette hjemmel.

30 Sagsøgerens første anbringende kan herefter i det hele ikke lægges til grund.

Det andet anbringende

31 Ved det andet anbringende har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at det omtvistede direktiv må annulleres, fordi det afviger fra den affattelse, som blev forelagt til forhandling i Rådet. Rådets Generalsekretariat savner kompetence til at ændre ordlyden af en retsakt, der har været til afstemning i Rådet, medmindre der er tale om simple rettelser af stavefejl eller syntaks. Sagsøgeren anfører herved, at de pågældende ændringer ikke kan anses for lovlige, blot fordi de er blevet foretaget i præamblen til direktivet frem for i dets operative del.

32 Rådet har gjort gældende, at ændringerne i affattelsen af betragtningerne til direktivet er af rent formel art, og at de er foretaget med henblik på, at lovgivers hensigter med direktivet kommer mere klart til udtryk. En sådan omformulering er omfattet af de skønsmæssige beføjelser, som Rådets Generalsekretariat har, og må anses for lovlig, for så vidt der ikke er tale om en materiel ændring af selve retsakten.

33 Det er ubestridt, at ordlyden af direktivet på flere punkter afviger fra den affattelse, som Rådet forhandlede på grundlag af og stemte om den 25. marts 1986, og at de omhandlede ændringer blev foretaget af Rådets Generalsekretariat. Det fremgår navnlig af sagen, at:

— den ændrede udgave, der blev offentliggjort i EF-Tidende, indeholder en supplerende henvisning til Traktatens artikel 42;

— henvisningerne til den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under opdræt og til Rådets afgørelse om indgåelse af denne blev erstattet af en henvisning til den fælles markedsordning og bestemmelserne vedrørende produktionsvilkårene for æg;

— bemærkningen om, at direktivet er et første skridt med henblik på at gennemføre fælles mindstekrav for alle intensive opdrætssystemer, blev fjernet.

34 Det bemærkes om dette spørgsmål, at teksten til retsakter, som vedtages af Rådet, i henhold til artikel 9 i den den 24. juli 1979 fastsatte forretningsorden for Rådet (EFT L 268, s. 1) undertegnes af den formand, der fører forsædet på tidspunktet for vedtagelsen, samt af generalsekretæren. Formanden giver herefter meddelelse om de pågældende direktiver, afgørelser, beslutninger eller henstillinger fra Rådet, idet formanden kan overlade det til generalsekretæren at afgive sådanne meddelelser på hans vegne (jfr. forretningsordenens artikel 15).

35 Rådets forretningsorden indeholder imidlertid hverken hjemmel for generalsekretæren eller medarbejderne i Generalsekretariatet til at foretage ændringer eller rettelser i ordlyden af dokumenter, som Rådet har truffet afgørelse om. Det er et selvfølgeligt led i de opgaver, der påhviler Rådets Generalsekretariat, at rette stavefejl eller fejl af grammatisk art, men denne beføjelse udstrækker sig ikke til at foretage ændringer i selve indholdet af den pågældende retsakt.

36 I den foreliggende sag vedrører de ændringer, som Rådets Generalsekretariat har foretaget, kun begrundelsen til direktivet og ikke dets operative del. Begrundelsen er imidlertid blevet udfærdiget efter Traktatens artikel 190, der indeholder et krav om, at forordninger, direktiver, beslutninger og afgørelser fra Rådet og Kommis-

sionen skal indeholde en angivelse af de grunde, som ligger bag institutionens beslutning om at vedtage den pågældende retsakt, således at Domstolen kan udøve sine kontrolbeføjelser, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte retsundergivne kan få kendskab til de betingelser, hvorunder fællesskabsinstitutionerne har anvendt Traktaten (jfr. dommen af 7. juli 1981, Rewe mod Hauptzollamt Kiel, 158/80, Sml. s. 1805).

37 Det følger heraf, at begrundelsen til en retsakt udgør en væsentlig del af denne, hvorfor hverken Rådets generalsekretær eller medarbejderne i Rådets Generalsekretariat er beføjet til at ændre begrundelsen til retsakter, som Rådet har godkendt.

38 I den foreliggende sag må det utvivlsomt lægges til grund, at de ændringer i det pågældende direktiv, der er indeholdt i den udgave, som blev meddelt og offentliggjort, går videre end simple rettelser af stavefejl eller fejl af grammatisk art.

39 Der må herefter på grundlag af det andet anbringende gives Det Forenede Kongerige medhold i sagen, hvorfor Rådets direktiv 86/113 af 25. marts 1986 om fastlæggelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns vil være at annullere.

Sagens omkostninger

40 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 3, afsnit 1, kan Domstolen dog ophæve sagens omkostninger helt heller delvis, såfremt hver af parterne henholdsvis taber og vinder på et eller flere punkter, eller såfremt der foreligger ganske særlige grunde.

41 Det væsentligste spørgsmål i nærværende sag er det institutionelle problem om valget af hjemmel for det anfægtede direktiv, som Det Forenede Kongeriges første anbringende rejser. Da sagsøgeren ikke har fået medhold på dette punkt, men dog har vundet sagen på grundlag af sit andet anbringende, bør hver part, herunder intervenienten, bære sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Rådets direktiv 86/113 af 25. marts 1986 om fastlæggelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns annulleres.**

2) **Hver part, herunder intervenienten, bærer sine omkostninger.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. februar 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident