

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTONIO SAGGIO

föredraget den 18 maj 1999 *

1. Kommissionen har i förevarande talan yrkat att rådets 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 nötköttsprodukter¹ (nedan kallad förordningen) skall ogiltigförklaras. Talan rör valet av rättslig grund för denna förordning, nämligen artikel 43 i EG-fördraget (nu artikel 37 EG i ändrad lydelse). Den ifrågasatta förordningen har antagits i samband med krisen med bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE), även kallad "galna ko-sjukan". Mot bakgrund av denna situation anser kommissionen, vars talan stöds av Europaparlamentet, att den ifrågasatta rättsakten borde ha antagits med stöd av artikel 100a i EG-fördraget (nu artikel 95 EG i ändrad lydelse), eftersom dess huvudsyfte är skydd för folkhälsan. Rådet anser å sin sida att valet av rättslig grund uteslutande skall göras med hänsyn till en rättsakts innehåll och syfte, vilket gör att endast artikel 43 i fördraget kan komma i fråga, eftersom det rör sig om produktion eller saluföring av jordbruksprodukter som uppräknas i bilaga II till fördraget.

Bakgrund

2. Den 2 oktober 1996 framlade kommissionen två förslag till förordningar till rådet. Det ena förslaget rörde märkning av nötkött och nötköttsprodukter, det andra rörde upprättande av ett system för identifikation och registrering av nötkreatur.² Båda förslagen angav artikel 43 i EG-fördraget som rättslig grund.

3. Vad avser det ena förslaget — förslaget till förordning om märkning — föreslog Europaparlamentet att artikel 100a i EG-fördraget skulle användas som rättslig grund i stället för artikel 43. Vad avser det andra förslaget — förslaget rörande identifikation och registrering av nötkreatur — kunde parlamentet inte enas om en sådan ändring. Föredraganden i jordbruksutskottet, som stöddes av ett antal parla-

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 117, s. 1.

2 — Förslag till rådets förordning (EG) om upprättande av ett system för identifikation och registrering av nötkreatur och förslag till rådets förordning (EG) om märkning av nötkött och nötköttsprodukter (EGT C 349, s. 10 respektive s. 14).

mentsledamöter, föreslog icke desto mindre att kommissionen även här skulle välja artikel 100a i fördraget som rättslig grund.

med vad som föreskrivs i artikel 43.2, nämligen att parlamentet endast skall beredas tillfälle att yttra sig.

4. Kommissionen slog därefter samman de två förslagen, vilka ursprungligen var skilda, till ett nytt utkast, vilket hade artikel 100a som rättslig grund. Kommissionen överlämnade den 7 mars 1997 detta nya, ändrade, förslag till rådet.

5. Den 21 april 1997 antog rådet enhälligt den ifrågasatta förordningen. Rådet valde emellertid artikel 37 EG som rättslig grund.

7. Kommissionen har anmärkt att det, redan innan den ifrågasatta förordningen antogs, fanns bestämmelser om saluföring av nötkött och spårning av djurens ursprung. En del av dessa bestämmelser hade antagits inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik, andra inom ramen för den gemensamma marknadens funktion, bland annat rörande konsument-skydd.³ BSE-krisen visade emellertid att dessa bestämmelser inte var tillräckliga, särskilt med hänsyn till sjukdomens följder för konsumenternas hälsa. Kommissionen önskade således genom sina förslag som en första åtgärd skapa ett instrument för märkning av nötkött och nötköttsprodukter, för att sedan, som en andra åtgärd och i syfte att vinna konsumenternas förtroende vad avser uppgifter i märkningen, upprätta ett tillförlitligt system för identifiering och registrering av nötkreatur.

Parternas grunder och argument

6. Kommissionen anser att rådet, genom att grunda förordningen på artikel 43 i fördraget, har åsidosatt väsentliga formföreskrifter. Eftersom den ifrågasatta förordningen borde ha haft artikel 100a i fördraget som rättslig grund, borde förordningen ha antagits med tillämpning av medbeslutandeförfarandet enligt artikel 189b i EG-fördraget (nu artikel 251 EG i ändrad lydelse), och inte i enlighet

8. Kommissionen har därför analyserat den ifrågasatta förordningens innehåll och syfte, för att därigenom kunna komma fram till vad som vore den riktiga rättsliga grunden.

3 — Kommissionen hänvisar i detta sammanhang till rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifiering och registrering av djur (EGT L 355, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 46, s. 90) och rådets förordning (EEG) nr 1208/81 av den 28 april 1981 om fastställande av en gemenskapsskala för klassificering av slaktkroppar av vuxna nötkreatur (EGT L 123, s. 3) samt rådets direktiv 79/112/EEG av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel (EGT L 33, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 130).

9. Vad avser upprättandet av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur hänvisar kommissionen till avdelning I i den ifrågasatta förordningen. I artikel 3 anges grundläggande delar i systemet. Det rör sig om öronmärken för individuell identifiering av djur, databaser, pass för djuren och individuella register som förs i alla anläggningar. I artiklarna 4—7 uppställs sedan krav som dessa åtgärder måste uppfylla. Dessa bestämmelser bör göra det möjligt att snabbt och med precision spåra nötkreaturs ursprung.⁴

10. Vad avser det enhetliga systemet för märkning av nötkött och nötköttsprodukter har kommissionen hänvisat till avdelning II i förordningen. I denna avdelning föreskrivs för det första, i artikel 12, vilka uppgifter som skall framgå av märkningen vid försäljningsstället. I artikel 12.1 i förordningen nämns härvid uppgifter som anger ursprung, vissa kännetecken eller produktionsförhållanden när det gäller det märkta köttet eller djuret från vilket det kommer. Enligt artikel 19 i förordningen skall detta system för obligatorisk märkning av nötkött inrättas och vara obligatoriskt i samtliga medlemsstater från och med den 1 januari 2000. Vad avser försäljning av nötkött skall de ekonomiska aktörerna överlämna en specifikation för godkännande till den behöriga nationella myndigheten. Enligt artikel 14 i förordningen skall denna specifikation ange de uppgifter som skall finnas på etiketten, de åtgärder som skall vidtas för att garantera att dessa

uppgifter är korrekta och det kontrollsystem som skall tillämpas i alla produktions- och försäljningsled. I artikel 16 fastställs i detalj de uppgifter som skall framgå av märkningen. I avdelning II föreskrivs vidare vilka åtgärder som kan vidtas mot en aktör som har brutit mot bestämmelserna om märkning.

11. Vad avser dessa delar i förordningen har rådet, som är svarande i målet, inte ifrågasatt kommissionens beskrivning.

12. Vad avser förordningens syfte har parterna emellertid vitt skilda åsikter.

13. Kommissionen har medgivit att förordningen rör produkter som uppräknas i bilaga II till fördraget och som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött.⁵ Detta innebär emellertid inte automatiskt att förordningen i första hand rör ett syfte som omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken.

14. Förordningens verkliga syfte framgår bland annat av det första och det tredje övervägandet. BSE-krisen hade gjort all-

4 — Se första övervägandet i förordning nr 820/97.

5 — Rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 63).

mänheten orolig vad avser hälsorisker förbundna med konsumtion av nötkött. Det var därför nödvändigt att vidta åtgärder för att säkerställa att konsumenterna ges ett högt hälsoskydd.

15. Det är endast mot bakgrund av BSE-krisen som man kan förstå den verkliga och viktigaste grunden för att den ifrågasatta förordningen antogs, nämligen önskan att skydda människors hälsa. Man kan förvisso på ett allmänt plan se till märkning av nötkött utan samband med hälsoskydd. I förevarande fall syftar de vidtagna åtgärderna emellertid uteslutande till att ge konsumenterna upplysningar om ursprung, vissa kännetecken eller produktionsförhållanden. Det är emellertid just dessa upplysningar som skall ge konsumenten garantier att den produkt som han har för avsikt att köpa inte kan utgöra en hälsofara för honom.

16. Spårningsåtgärderna i förordningen har utarbetats just i syfte att bekämpa BSE, vilket förklarar varför dessa åtgärder endast rör nötkreatur. Dessa bestämmelser gör det inte bara möjligt att identifiera enskilda djur, utan även att lokalisera den anläggning och besättning som de kommer ifrån. Detta gör det inte bara möjligt att få närmare kunskaper om sjukdomen som sådan utan även att mer effektivt bekämpa densamma.

17. Om man ser till bakgrunden till varför den omtvistade förordningen antogs var det avgörande, enligt kommissionens mening, inte att se till att den gemensamma organisationen av marknaden fungerar väl, utan tvärtom, och i första hand, att skydda för människors hälsa.

18. Kommissionens slutsats är därför att förordningen rätteligen borde ha antagits med stöd av artikel 100a i fördraget.

19. Kommissionen menar att den i sina två ursprungliga förslag till förordning rättade sig efter domstolens rättspraxis. Kommissionen funderade först på ett förslag som utgick från reglerna om de produkter som omfattas av bilaga II till fördraget, och beaktade därvid att man, när man söker uppnå den gemensamma jordbrukspolitikens mål, inte kan bortse från krav som rör allmänintresset, särskilt hälsoskydd. Det är därför som kommissionen först grundade sina förslag på artikel 43. Efter en fördjupad prövning fann kommissionen emellertid att BSE-krisen krävde att åtgärder måste vidtas som särskilt och i första hand tar hänsyn till skydd för konsumenternas hälsa. Det är därför som kommissionen slutligen grundade sitt förslag på artikel 100a i fördraget.

20. Kommissionen har vidare, vad avser artikel 100a, beaktat den tanke som ligger

bakom artikel 129 i EG-fördraget (nu artikel 152 EG i ändrad lydelse), nämligen att parlamentet, vad avser hälsoskydd, skall delta inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 189b i fördraget (medbeslutande). Om rättsakter som direkt rör hälsoskydd inte skulle omfattas av reglerna om medbeslutande endast för att de ingår i lagstiftningen om jordbruksprodukter, skulle fördraget innehålla en "anomali". I förevarande fall skall det särskilt beaktas att den ifrågasatta förordningens huvudsyfte rör skydd för människors hälsa och att det endast utgör ett underordnat syfte att reglera produktion och saluföring av jordbruksprodukter. Därför borde artikel 100a i fördraget ha valts som rättslig grund och inte artikel 43.

21. Kommissionen har i andra hand gjort gällande att förordningen åtminstone borde ha grundats på både artikel 37 EG och artikel 95 EG.

22. Kommissionen är vidare av åsikten att om förordning nr 820/97 ogiltigförklaras, bör domstolen förklara att dess verkningar skall bestå, i enlighet med artikel 174 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 231 EG). Förordningens bestämmelser utgör ett viktigt steg i kampen mot BSE och kommissionen har, med stöd av denna förordning, redan beslutat om tillämp-

ningsföreskrifter, vilka även de bör fortsätta att gälla.

23. Kommissionen har därför den 22 juli 1997 väckt förevarande talan mot Europeiska unionens råd, i vilken den yrkar att domstolen skall:

- 1) ogiltigförklara rådets 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,
- 2) förklara att den ogiltigförklarade förordningens verkningar skall bestå till dess nya bestämmelser på området antas av gemenskapslagstiftaren på lämplig rättslig grund, samt
- 3) förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

24. Parlamentet, som intervenerat i målet till stöd för kommissionens yrkanden, anser även det att förordningens huvudsyfte rör skydd för människors hälsa. För att bättre förstå en rättsakt måste man, förutom dess innehåll och syfte, se till dess faktiska och politiska sammanhang. Mot bakgrund av BSE-krisen har förordningen två huvud-

syften. För det första att skydda människors hälsa mot de risker som är förbundna med BSE, för det andra att ge konsumenterna bättre upplysning om nötkötts ursprung och kvalitet. Därför beslutade lagstiftaren att skapa total insyn i nötkreaturs uppfödning och framställning och saluföring av nötkött. I detta sammanhang var huvudsyftet, för att inte säga det enda syftet, att skapa en obruten kedja som gör det möjligt för konsumenten att kontrollera samtliga steg i processen, från bondgården till matbordet. Övriga medel för att uppnå detta syfte är identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött.

25. Enligt parlamentets mening föreligger ingen skillnad mellan förevarande fall och regler om märkning av livsmedel i allmänhet. Sådana regler skall grundas på artikel 100a, och inte på artikel 43 i fördraget. Rättspraxis har hittills endast rört rättsakter vars huvudsyfte varit att möjliggöra saluföring av jordbruksprodukter på den gemensamma marknaden, och det är endast i andra hand som dessa bestämmelser även har rört hälsoskydd. Så är emellertid inte fallet här, eftersom förordningens huvudsyfte är skydd för människors hälsa.

26. Det framgår även av fördraget självt att parlamentet, vad avser hälsoskydd, skall delta i lagstiftningsprocessen i enlighet med

det förfarande som föreskrivs i artikel 189b. Den ifrågasatta förordningen borde därför rätteligen ha antagits med stöd av artikel 100a.

27. Parlamentet har även det i andra hand gjort gällande att förordningen åtminstone borde ha grundats på både artikel 43 och artikel 100a. Förordningen hade åtminstone till syfte att inte bara stabilisera marknaden för nötkött och nötköttsprodukter, utan även att återupprätta konsumenternas förtroende för dessa produkter.

28. Parlamentet är slutligen även det av åsikten att, för det fall att förordningen ogiltigförklaras, dess verkningar skall bestå.

29. Rådet har yrkat att domstolen skall ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

30. Rådet anser att även om bakgrunden till att en rättsakt har antagits kan beaktas för att bättre förstå densamma, kan denna bakgrund inte anses avgörande för valet av rättslig grund. Detta val skall nämligen grundas på objektiva omständigheter som kan kontrolleras i en domstolsprövning. Enligt domstolens rättspraxis utgör särskilt

rättsaktens innehåll och syfte sådana omständigheter.

31. Parterna har inga skilda meningar vad avser förordningens innehåll.

32. Vad avser förordnings syfte anser rådet att huvudsyftet inte är skydd för människors hälsa. Rådet har härvid hänvisat till första övervägandet i förordningen, vilket har följande lydelse:

”Marknaden för nötkött och nötköttsprodukter har destabiliserats på grund av krisen med bovin spongiform encefalopati. Det har därför visat sig nödvändigt att återupprätta balansen på denna marknad. Detta kan genomföras effektivast genom att förbättra insynen i villkoren för produktionen och saluföringen av berörda produkter, särskilt när det gäller ’spårning’.”

33. Rådet anser att en sådan insyn gör det möjligt att återupprätta konsumenternas förtroende för såväl marknaden som produkterna. Detta gör det möjligt att återupprätta balansen på marknaden, vilken befann sig i kris på grund av BSE.

34. I detta syfte var det ytterst angeläget att införa ett effektivt system för identifiering och registrering på produktionsstadiet och ett särskilt gemenskapssystem för märkning i försäljningsledet.⁶

35. Enligt rådet uppfylldes, förutom förordningens huvudsyfte — nämligen att återupprätta balansen på marknaden för nötkött och nötköttsprodukter — även vissa krav av allmänt intresse, däribland skydd för folk- och djurhälsan.⁷

36. Detta skydd för folk- och djurhälsan utgör emellertid endast ett underordnat syfte med rättsakten, vilken även reglerar handeln med levande djur inom gemenskapen, genom att djur som är föremål för handel inom gemenskapen skall identifieras och registreras enligt kraven i gemenskapens bestämmelser. Denna identifiering och registrering skall ske på ett sådant sätt att den anläggning, central eller organisation som djuren ursprungligen kommer ifrån eller har passerat på vägen kan spåras.⁸ Att vissa slag av boskap, här nötkreatur, kan identifieras individuellt underlättar dess-

6 — Se andra övervägandet i förordning nr 820/97.

7 — Se tredje övervägandet i förordning nr 820/97.

8 — Se femte övervägandet i förordning nr 820/97.

utom förvaltningen av vissa av gemenskapens stödprogram på jordbruksområdet.⁹

Även detta direktiv antogs med stöd av artikel 37 EG, utan att detta val av rättslig grund senare har ifrågasatts.

37. Vad avser märkning av nötkött och nötköttsprodukter ger detta system endast konsumenten upplysningar inför ett viktigt inköp, men garanterar inte honom att det kött som utbjuds till försäljning inte kan medföra hälsorisker för honom. Andra åtgärder som rör veterinärlagstiftningen ger honom dessa garantier.

40. Ett annat skäl till att bestämmelserna om identifiering och registrering av nötkreatur antogs var att en framdeles säkrare spårning utgör en informationskälla som är av största vikt för märkningen av nötkött.

38. Vad avser bestämmelserna om spårning har dessa inte utformats endast i syfte att bekämpa BSE. Även om ett djur kan följas från uppfödning till slakteriet, kan detta ännu inte anses som en åtgärd ägnad att få kontroll över sjukdomen BSE.

41. Rådet menar vidare att skydd för djurs hälsa är nära knutet till saluföringen av motsvarande produkter. Om djuren uppfyller de hälsokrav som är tillämpliga på dem kan konsumenternas förtroende lättare återupprättas och bibehållas, vilket leder till att marknaden stabiliseras. Att förordningen endast är tillämplig på nötkreatur och nötkött, och inte på svin, får, getter och på kött från dessa djur, beror inte på att det var nödvändigt att uppställa strängare krav på nötkreatur vad avser hälsoskydd, utan endast att marknaden för nötkött befann sig i en allvarlig kris, på grund av galna ko-sjukan, varför det var nödvändigt att med största skyndsamhet vidta stabiliseringsåtgärder.

39. Rådet menar vidare att erfarenheten visar att genomförandet av direktiv 92/102, vilket tidigare gällde för identifiering och registrering av nötkreatur, när det gäller dessa djur inte har varit helt tillfredsställande och bör förbättras ytterligare. Den omtvistade förordningen, vilken särskilt gäller nötkreatur, antogs därför för att förstärka bestämmelserna i direktivet.¹⁰

42. Rådet hävdar, vad avser valet av rättslig grund, att detta val endast får göras med utgångspunkt från de tänkta åtgärdernas

9 — Se sjunde och elfte övervägandet i förordning nr 820/97.

10 — Se nionde övervägandet i förordning nr 820/97.

innehåll och syfte. Eftersom det i förevarande fall rör sig om produktion och saluföring av produkter som uppräknas i bilaga II till fördraget, och det dessutom rör sig om att söka uppnå viktiga mål för den gemensamma jordbrukspolitiken, är det med rätta som den ifrågasatta förordningen grundades på artikel 43 i fördraget.

43. Om man skulle ansluta sig till kommissionens och parlamentets ståndpunkt, skulle tillämpningsområdet för artikel 43 i fördraget förlora sitt innehåll. I så fall skulle varje rättsakt som även rör skydd för människors hälsa behöva antas med stöd av artikel 100 (nu artikel 94 EG) eller artikel 100a i EG-fördraget. Krav av allmänt intresse, som konsumentskydd eller skydd för människors och djurs hälsa och liv, beaktas emellertid även när en rättsakt antas med stöd av artikel 43, eftersom målen med den gemensamma jordbrukspolitiken inte kan ses fristående från allmänintresset, vilket framgår av artikel 129.1 första stycket i fördraget och domstolens rättspraxis.

44. Förordningen syftar dessutom till att uppnå det mål som anges i artikel 39 i EG-fördraget (nu artikel 33 EG), nämligen att stabilisera marknaden. De åtgärder som föreskrivs i förordningen har vidare förutsetts i artikel 2 i förordning nr 805/68.¹¹ Denna bestämmelse gör det möjligt att inom ramen för den gemensamma mark-

nadsorganisationen för nötkött vidta åtgärder som gynnar en bättre organisation av produktionen, förädlingen och saluföringen samt åtgärder som förbättrar kvaliteten. Det är just detta syfte som rådet har sökt att uppnå genom att, för att påverka marknaden gynnsamt, anta förordningen. Eftersom även allmänintresset ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och denna politik måste vara förenlig med ekonomin som helhet, leder kommissionens och parlamentets argumentation till att valet av artikel 100a som rättslig grund åsidosätter artikel 43, vilken utgör speciallagstiftning, varje gång som en rättsakt direkt eller indirekt antas mot bakgrund av BSE-krisen, eftersom en sådan rättsakt alltid rör skydd för människors hälsa. Ett sådant förfarande skulle i hög grad påverka syftena med den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39 i fördraget.

45. Rådet anför sammanfattningsvis att om man ser till de avgörande kriterierna — innehåll och syfte — vad avser val av rättslig grund för den tänkta åtgärden, framgår i förevarande fall att rådets förfarande var korrekt och regelmässigt.

46. Vad avser kommissionens och parlamentets argumentation i andra hand, vilken går ut på att artikel 43 tillsammans med

¹¹ — Förordningen om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (ovan fotnot 5).

artikel 100a i fördraget vore den korrekta rättsliga grunden, anser rådet att ett sådant förfarande endast är möjligt när en rättsakt på samma gång eftersträvar två skilda och likvärdiga syften. Så är här emellertid inte fallet, eftersom förordningens huvudsyfte är att återupprätta balansen på marknaden för nötkött och nötköttsprodukter, vilken destabiliserats av BSE-krisen. Övriga syften med förordningen, vilka anges i övervägandena, utgör endast underordnade syften, vilka således inte kan påverka valet av rättslig grund.

system för identifiering och registrering av nötkreatur. Den andra delen innehåller bestämmelser om märkning av nötkött och nötköttsprodukter.

49. Enligt artikel 3 i förordningen skall systemet för identifiering och registrering omfatta följande delar:

- öronmärken för individuell identifiering av djur,
- databaser,
- pass för djuren,
- individuella register som förs i alla anläggningar.

Bedömning

47. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall valet av rättslig grund för en rättsakt grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa faktorer ingår särskilt rättsaktens syfte och innehåll.¹²

Förordningens innehåll

48. Förordningen kan delas upp i två delar. I avdelning I upprättas medlemsstaterna ett

Kommissionen och den berörda medlemsstatens behöriga myndighet samt alla berörda, däribland berörda konsumentorganisationer, skall ha tillgång till denna information. I artikel 4 definieras vilka djur som skall identifieras och vilka krav som ställs på öronmärkena i detta avseende. I

¹² — Dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493; svensk specialutgåva, volym 9), punkt 11, av den 23 februari 1988 i mål 131/86, Förenade kungariket mot rådet (REG 1988, s. 905), punkt 29, och av den 26 mars 1996 i mål C-271/94, parlamentet mot rådet (REG 1996, s. I-1689), punkt 14.

artikel 5 definieras vilka upplysningar som skall ingå i databaserna. Kraven på djurens pass och registren fastställs i artiklarna 6 och 7. Enligt artikel 7.3 skall varje djurhållare, vid förfrågan, bistå den behöriga myndigheten med alla uppgifter om ursprung, identifiering och, om så är lämpligt, destination för de djur denne har ägt eller hållit, transporterat, sålt eller slaktat.

50. Dessa bestämmelser innehåller således i huvudsak materiella och tekniska krav avseende kontrollmekanismer. Bestämmelserna rör hur nötkreatur skall identifieras och registreras i medlemsstaterna. Därvid har ett system införts för kontroll av djuren hos djurhållaren redan under uppfödningen.

51. Den andra delen av förordningen innehåller bestämmelser om märkning av nötkött och nötköttsprodukter. Enligt artikel 19 i förordningen skall ett system för obligatorisk märkning av nötkött inrättas och vara obligatoriskt i samtliga medlemsstater från och med den 1 januari 2000. Bestämmelserna i avdelning II är tillämpliga på varje aktör som 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.¹³

52. Med tillämpning av artikel 14 skall varje aktör överlämna en specifikation för godkännande till den behöriga myndigheten i varje medlemsstat där nötköttet i fråga produceras eller säljs. I artikel 14 fastställs vidare i detalj vilka uppgifter som skall finnas med i specifikationen, nämligen uppgifterna på etiketten samt kontrollåtgärder och påföljder när bestämmelserna i fråga överträds. Artikel 15 i förordningen innehåller bestämmelser för fall när produktionen av nötkött helt eller delvis äger rum i ett tredje land.

53. Vad avser själva etiketten definierar artikel 16 i förordningen de uppgifter som skall finnas med på denna. Andra uppgifter får inte förekomma. Det rör sig om djurets födelseort, gödning och slakt, djurets identifieringsnummer och kön, gödningssätt eller andra uppgifter om utfodring, uppgifter om slakten samt varje annan uppgift som aktören önskar ange och som den behöriga myndigheten har godkänt.

54. I denna del av förordningen föreskrivs dessutom möjligheter till påföljder i fall

13 — Artikel 12.1 i förordning nr 820/97.

kraven i de olika bestämmelserna överträds.

55. Dessa bestämmelser rör således, även de, i huvudsak materiella och tekniska krav som är tillämpliga på märkning av nötkött och nötköttsprodukter. I den mån bestämmelserna även riktas till producenten får de sin huvudsakliga verkan när varan säljs. Nötköttet skall märkas på försäljningsstället (artikel 12.1 i förordningen).

56. Eftersom parterna har beskrivit förordningens innehåll på samma sätt finns det i förevarande fall ingen anledning att gå närmare in på denna fråga.

Förordningens syfte

57. Kommissionens och parlamentets argumentation kan sammanfattas enligt följande. Förordningen huvudsyfte, för att inte säga enda syfte, är att garantera ett omfattande skydd för människors hälsa. Rådet ifrågasätter denna ståndpunkt och gör gällande att förordningens huvudsyfte är att återupprätta balansen på marknaden för nötkött och köttprodukter, vilken destabiliserats på grund av galna ko-krisen.

58. Förordningens syften kan i huvudsak härledas från dess olika bestämmelser och framför allt från dess överväganden.

59. Förordningen syftar till att förbättra insynen i villkoren för produktion och saluföring av nötkött, särskilt när det gäller spårning. Detta för att återupprätta balansen på denna marknad, som påverkats av BSE-krisen.¹⁴

60. För att uppnå denna insyn var det nödvändigt att, för det första, införa ett system för identifiering och registrering av nötkreatur på produktionsstadiet som är mer effektivt än det tidigare gällande. Det var vidare nödvändigt att skapa ett särskilt och på objektiva kriterier grundat gemenskapssystem för märkning av nötkött i försäljningsledet.¹⁵ Dessa åtgärder kommer även att medföra att vissa krav av allmänt intresse uppfylls, däribland skydd av folk- och djurhälsan.¹⁶ Man hoppades rent allmänt att konsumenternas förtroende för nötköttets och nötköttsprodukternas kvalitet på detta sätt skulle uppmuntras.¹⁷

14 — Se första övervägandet i förordning nr 820/97.

15 — Se andra övervägandet i förordning nr 820/97.

16 — Se tredje övervägandet i förordning nr 820/97.

17 — Se fjärde övervägandet i förordning nr 820/97.

61. Förordningen rör emellertid även förvaltningen av vissa av gemenskapens stödprogram på jordbruksområdet, vilken förutsätter att vissa slag av boskap märks individuellt.¹⁸

62. Systemet för identifiering och registrering av nötkreatur syftar dessutom till att möjliggöra snabb och exakt spårning. De dittills gällande reglerna hade i samband med BSE-krisen inte visat sig helt tillfredsställande, och skulle därför förbättras genom den ifrågasatta förordningen.¹⁹

63. Vidare var det nödvändigt att skapa ett effektivt märkningssystem som gör det möjligt att bestämma sambandet mellan allt märkt nötkött och det ursprungliga djuret eller de ursprungliga djuren.²⁰

64. I syfte att garantera tillförlitligheten i dessa system var det, enligt rådet, nödvändigt att föreskriva lämpliga påföljder om dessa bestämmelser överträds.²¹

65. Mot denna bakgrund instämmer jag i rådets argumentation i den del förordningen rör produktion och saluföring av produkter som uppräknas i bilaga II till fördraget. Vidare syftar förordningen till att förverkliga mål som omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken och som anges i artikel 39.1 i fördraget. Förordningen syftar bland annat till att höja produktiviteten i jordbruket och stabilisera marknaderna.

66. Frågan är emellertid om detta är förordningens enda och avgörande huvudsyfte.

67. Enligt kommissionen och parlamentet skall man, vid bedömningen av rättsaktens huvudsyfte, även beakta de faktiska och politiska omständigheter som gjorde att den antogs.

68. Vad avser denna fråga skall det återigen erinras om domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken valet av rättslig grund för en rättsakt uteslutande skall grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Domstolen har härvid

18 — Se sjunde övervägandet i förordning nr 820/97.

19 — Se nionde och elfte övervägandet i förordning nr 820/97.

20 — Se tjugotredje övervägandet i förordning nr 820/97.

21 — Se tjugosjätte och tjugosjunde övervägandet i förordning nr 820/97.

särskilt nämnt rättsaktens innehåll och syfte,²² vilka är av särskild vikt.

bedömningen av vad som vore den korrekta rättsliga grunden.

69. I princip utgör detta emellertid inget hinder för att beakta andra kriterier vid valet av rättslig grund, för det fall att dessa i varje enskilt fall är objektiva och kan bli föremål för domstolsprövning.

70. Det är mer tveksamt om faktiska och politiska omständigheter som, tillsammans med andra omständigheter, ligger bakom en rättsakt kan beaktas när man avgör vad som är rättsaktens syfte, på samma sätt som man beaktar dess innehåll och syfte. Vad som är de politiska omständigheterna är oftast en subjektiv fråga; dessa omständigheter varierar kraftigt beroende på de politiska aktörernas uppfattningar och handlingsfrihet, varför skäl som rör kontinuitet och rättssäkerhet hindrar att sådana omständigheter beaktas som ett avgörande kriterium för valet av rättslig grund.

71. Detta innebär inte att bakgrunden till rättsakten är helt utan betydelse vid

72. I förevarande fall ifrågasätter rådet inte de faktiska omständigheterna, det vill säga BSE-krisen. Rådet har till och med förklarat att det var just på grund av denna kris som det var nödvändigt att anta den ifrågasatta förordningen. Enligt rådets mening antogs förordningen emellertid inte i första hand för att uppnå ett gott skydd för människors hälsa. Rådet har förklarat att den utlösande faktorn tvärtom var att marknaden för nötkött och nötköttsprodukter var allvarligt hotad och att det var nödvändigt att stärka den genom stabiliseringsåtgärder. Enligt rådet var ett av medlen för att uppnå detta syfte att återvinna och stärka konsumenternas förtroende för produkterna i fråga genom åtgärder för identifiering och märkning.

73. Kommissionen och parlamentet anser å sin sida, mot bakgrund av BSE-krisen, att förordningens huvudsyfte är skydd för folk- och djurhälsa.

22 — Dom av den 16 november 1989 i mål C-131/87, kommissionen mot rådet (REG 1989, s. 3743; svensk specialutgåva, volym 11), punkt 7, av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet (REG 1991, s. I-2867, punkt 10), och av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 1997, s. I-2405), punkt 12.

74. Det framgår av tredje övervägandet i förordningen att den kommer att medföra att vissa krav av allmänt intresse uppfylls, till exempel skydd av folk- och djurhälsa.

75. Domstolen har emellertid även i fast rättspraxis förklarat att man vid förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken inte får bortse från de allmänna hänsyn, såsom konsumentskydd och skydd av människors och djurs hälsa och liv, som gemenskapens institutioner skall beakta vid utövandet av sina befogenheter.²³

76. Detta syfte i förordningen, såsom det anges i tredje övervägandet, överensstämmer således med vad som föreskrivs i artikel 129.1 i EG-fördraget och den princip som domstolen har uttryckt i fast rättspraxis.

77. Att allmänna hänsyn beaktas innebär således inte ensamt att dessa utgör den antagna rättsaktens huvudsyfte.

78. Eftersom förordningen, i syfte att stabilisera marknaden även reglerar produktion och saluföring av jordbruksprodukter, följer därav att artikel 100a i fördraget inte

ensam kunde utgöra den rättsliga grunden för den ifrågasatta förordningen.

79. Frågan är emellertid om denna förordning inte borde ha antagits med stöd av både artikel 43 och artikel 100a i fördraget.

80. Så borde ha skett i förevarande fall bland annat om förordningen som helhet på samma gång har två innehåll och syften av betydelse.

81. Om man ser till förordningens tillkomsthistoria, kan man konstatera att två skilda och fristående materier behandlas på samma gång i en och samma förordning. Det rör sig dels om att precisera åtgärder för identifiering och registrering av nötkreatur, dels om att införa ett system för märkning av nötkött och nötköttsprodukter. Dessa två materier rör två olika led, produktionsledet respektive försäljningsledet. De är av samma betydelse, varför de kan ha olika syften.

82. Vad avser reglerna för identifiering och registrering av nötkreatur, vilka rör produktionsledet, kan man mot bakgrund av det ovanstående konstatera att det i huvud-

23 — Beslut av den 12 juli 1996 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1996, s. I-3903), punkt 63, och dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-2265), punkt 120.

sak rör sig om bestämmelser avseende produktion, vars huvudsyfte utan tvekan är att stabilisera marknaden för dessa produkter. Bestämmelserna om identifiering gör det möjligt att snabbt och exakt spåra djurens ursprung, detta gäller även för uppfödaren. Detta gör att kommissionen och behöriga myndigheter i medlemsstaterna i produktionsledet kan utöva en effektiv kontroll vad avser djurens ursprung. Frågor rörande konsumentskydd spelar här en mindre roll än syftet att stabilisera marknaden, eftersom konsumenterna inte redan i detta led kan dra någon direkt nytta av denna identifiering och registrering av nötkreatur.

83. Vad avser denna del av förordningen finner jag således att det inte fanns anledning att, förutom artikel 43, även grunda förordningen på artikel 100a i fördraget.

84. Saken kommer i ett helt annat läge vad avser den andra delen av förordningen, nämligen märkning av nötkött och nötköttsprodukter.

85. Jag vill inledningsvis anmärka att det här rör sig om en helt självständig del av förordningen. Bestämmelserna i avdelning II (märkning) skulle kunna existera utan

den första avdelningen (identifiering och registrering). Kommissionen och parlamentet hade inledningsvis inget emot att denna avdelning skulle bli föremål för en självständig förordning. Bestämmelserna om märkning är (endast) relevanta i försäljningsledet och de vänder sig även här endast till aktörerna.

86. Om två distinkta materier av samma betydelse regleras i en förordning, verkar det logiskt att pröva om de två delarna i rättsakten har samma syfte eller om det rör sig om två olika syften. Om det senare är fallet, kan man, vid bedömningen av förordningen som helhet, inte ta hjälp av den klassiska hierarkin för syften (huvudsyfte och bisyfte). Det är endast rimligt att göra en sådan uppdelning i huvudsyfte och bisyfte när det rör sig om ett enda område som skall regleras. När det rör sig om ett självständigt andra område som regleras på samma gång, får detta inte underordnas det andra området endast för att det finns ett samband dem emellan. Sambandet mellan två självständiga områden får särskilt inte (kunna) leda till att ett (skilt) självständigt huvudsyfte anses som ett underordnat bisyfte, endast på grund av sambandet med ett annat viktigt område. En uppdelning i huvudsyfte och bisyfte är då inte rimlig, eftersom denna leder till en — eventuellt oönskad — risk för att ett av syftena underordnas det andra endast av den anledningen att de skilda områdena behandlas i ett sammanhang. Det vore i så fall tänkbart att lagstiftaren — vilket givet-

vis domstolen endast ser som en teoretisk möjlighet — genom en ”skickligt doserad” anknytning täcker in en rättslig grund som, enskilt sett, skulle komma i fråga, och därigenom kan kringgå tillämpliga bestämmelser avseende förfarande och samarbete.

system, som visserligen till en början är fakultativt, men som är obligatoriskt från och med den 1 januari 2000, gör det möjligt att ge konsumenten de upplysningar han behöver för att fatta ett beslut om köp. Detta påverkar visserligen också marknaderna, genom att en ökad efterfrågan kan leda till att de stabiliseras, men det är ostridigt att dessa bestämmelser medvetet anknyter till konsumentens beslutsfrihet.

87. Det framstår därför som logiskt att, vad avser en rättsakt som reglerar två skilda områden, pröva om de båda syftena är jämbördiga. En sådan prövning är endast överflödigt när det står uppenbart att ett av syftena bör vika och således ses som ett bisyfte.

88. Om man ser till syftena med avdelning II i förordningen kan man konstatera att de rör saluföring av nötköttsprodukter som sådan.

89. Märkningen syftar till att göra det möjligt att bestämma sambandet mellan allt märkt nötkött och det ursprungliga djuret eller de ursprungliga djuren.

90. Här rör det sig om upplysningar som i huvudsak gynnar konsumenten. Detta

91. Även om det inte handlar om att ge konsumenten hundra procentiga garantier vad avser nötkötts kvaliteter i hälsoavseende — vilket för övrigt inte är möjligt — vill man ge honom möjlighet att med hjälp av märkningen, och på grundval av avgörande kriterier, avgöra om inköpet av kött medför en godtagbar risk för honom eller inte.

92. Eftersom dessa regler har till syfte och verkan att ge konsumenten bättre information om den produkt han har för avsikt att köpa, framstår, vad avser denna del av förordningen, information till konsumenten vara det avgörande syftet med avdelning II.

93. Vad avser denna del av förordningen spelar det andra syftet, det vill säga stabilisering av marknaderna, en underordnad roll.

94. Av detta följer att huvudsyftet (vilket är självständigt) i denna del av förordningen inte är detsamma som eftersträvas i avdelning I. I enlighet med vad jag redan har anfört ovan (se punkt 86) rör det sig här om två skilda materier och två skilda syften, även om de båda ingår i en och samma förordning. Av detta följer att det, vad avser frågan huruvida valet av rättslig grund var lagenligt, i detta sammanhang hade varit nödvändigt att bedöma dessa syften i enlighet med deras (respektive) betydelse, vilket innebär att det ena syftet inte kan underordnas det andra.

95. Av detta följer att den ifrågasatta förordningen rätteligen i sin helhet borde ha antagits med stöd av artikel 43 och artikel 100a i fördraget. Jag anser därför att talan skall bifallas i enlighet med kommissionens och parlamentets andrahandsyrkande.

96. Jag anser således att den ifrågasatta förordningen skall ogiltigförklaras, eftersom den när den antogs endast grundades på artikel 43, och inte också på artikel 100a.

97. För det fall att förordningen ogiltigförklaras har parterna i enlighet med artikel 174 andra stycket i fördraget, begärt att dess verkningar skall förklaras bestå, eftersom de samtliga är nödvändiga. Denna begäran bör bifallas, eftersom den ifrågasatta förordningen utgör ett effektivt medel för att bekämpa den kris som uppstått på grund av BSE och för att ge konsumenten bästa möjliga information. Det finns särskilt anledning att bifalla parternas begäran med hänsyn till rättssäkerheten, eftersom kommissionen redan har antagit flera tillämpningsföreskrifter med stöd av denna förordning.

Rättegångskostnaderna

98. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet skall det förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, med hänsyn till att förordningen skall ogiltigförklaras i sin helhet. Även om kommissionen endast vinner bifall med stöd av sitt andrahandsyrkande, föreligger inga särskilda omständigheter som föranleder en annan fördelning av rättegångskostnaderna. Med tillämpning av artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall parlamentet, som intervererat, bära sina rättegångskostnader.

Förslag till avgörande

99. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

- 1) Rådets 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 ogiltigförklaras.
- 2) Den ogiltigförklarade förordningens verkningar skall bestå fram till dess att gemenskapslagstiftaren på grundval av lämplig rättslig grund antagit nya regler på området och dessa trätt i kraft.
- 3) Rådet skall ersätta rättegångskostnaderna.
- 4) Parlamentet skall bära sin rättegångskostnad.