

DOMSTOLENS DOM
av den 23 februari 1988*

Mål 68/86

Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av H. R. L. Purse, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, och advokaten Richard Plender, med delgivningsadress i Luxemburg hos Förenade kungarikets ambassad, 28, boulevard Royal,

sökande,

med stöd av

Danmark, företrätt av Laurids Mikaelson, juridisk rådgivare till den danska regeringen, med delgivningsadress i Luxemburg hos Danmarks ambassad, 11b, boulevard Joseph-II,

intervenient,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av direktören Antonio Sacchetti, biträdd av byrådirektören Moyra Sims, båda vid rättstjänsten, med delgivningsadress i Luxemburg hos direktören Jörg Käser, Europeiska investeringsbankens rättstjänst, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

svarande,

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Grant Lawrence, rättstjänsten, och juridiske rådgivaren Dierk Booss, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georges Kremlis, rättstjänsten, bätiment Jean Monnet, Kirchberg,

intervenient.

* Rättegångsspråk: engelska.

Talan avser ogiltigförklaring av rådets direktiv 85/649 av den 31 december 1985 om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell verkan i animalieproduktionen (EGT nr L 382, s. 228, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

DOMSTOLEN

sammansatt av avdelningsordföranden G. Bosco, tf. ordförande, avdelningsordföranden G. C. Rodríguez Iglesias samt domarna T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet och T. F. O'Higgins,

generaladvokat: C. O. Lenz,

justitiesekreterare: byrådirektören B. Pastor,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen den 24 juni 1987, vid vilken svaranden företrädde av Sir Patric Mayhew, QC, och advokaten Richard Plender och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 14 oktober 1987,

meddelar följande

dom

- 1 Genom en ansökan, som inkom till domstolens kansli den 10 mars 1986, har Förenade kungariket i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av rådets direktiv 85/649 av den 31 december 1985 om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell verkan i animalieproduktionen (EGT nr L 382, s. 228).
- 2 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat att direktivet vilar på otillräcklig rättslig grund, att direktivet har bristande motivering, att principen om skydd för berättigade förväntningar åsidosatts, att rådets arbetsordning åsidosatts, att hörande av Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén underlåtit samt att det inte finns någon saklig grund för direktivet.

- 3 Såvitt gäller omständigheterna i målet, rättegångens förlopp och parternas argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Den rättsliga grunden

- 4 Sökanden gör, med stöd i allt väsentligt av den danska regeringen, gällande att det omtvistade direktivet, som antogs med kvalificerad majoritet på grundval av artikel 43 i fördraget, borde ha grundats inte enbart på den artikeln utan även på artikel 100, enligt vilken det krävs enhällighet i rådet. Enligt sökanden var det nödvändigt att tillämpa båda dessa rättsgrunder eftersom direktivet utöver de jordbrukspolitiska målen även syftade till att bl.a. säkerställa en tillnärmning av bestämmelserna i medlemsstaternas lagar eller andra författningar till skydd för konsumenternas intressen och hälsa. Detta mål täcks enligt sökanden inte av artikel 43 i fördraget men väl av artikel 100. Av rådets tidigare praxis framgår nödvändigheten av att tillämpa båda dessa rättsgrunder.
- 5 Rådet, svarande, och kommissionen, intervenient, har inte bestritt att det omtvistade direktivet ur en aspekt handlar om harmonisering av den nationella lagstiftningen i syfte att skydda konsumenterna och folkhälsan men anser att direktivet fördenskull inte faller utanför den gemensamma jordbrukspolitiken och att det därför täcks av artikel 43 i fördraget.
- 6 Det skall först anmärkas att oenigheten om vilken som är den korrekta rättsliga grunden inte enbart är av rent formell betydelse, eftersom artiklarna 43 och 100 i fördraget innehåller olika regler för beslutsprocessen i rådet. Valet av rättslig grund kunde därför få följder för bestämmandet av det omtvistade direktivets innehåll.
- 7 För att det skall kunna avgöras om argumentet att direktivet vilar på otillräcklig rättslig grund är välgrundat, skall prövas om rådet hade behörighet att anta direktivet i fråga på grundval av enbart artikel 43 i fördraget.
- 8 Det skall därvid först påpekas att det materiella tillämpningsområdet för artiklarna 39–46 i fördraget i enlighet med artikel 38 omfattar varor som är upptagna i den lista som fogats till bilaga II till fördraget.

- 9 Det skall vidare påpekas att artikel 43 i fördraget skall tolkas mot bakgrund av artikel 39, i vilken målen för den gemensamma jordbrukspolitiken anges, och artikel 40, som innehåller regler för genomförandet i vilka bl.a. föreskrivs att det för uppnåendet av målen enligt artikel 39 skall upprättas en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och att denna organisation får omfatta alla de åtgärder som behövs för att uppnå dessa mål (dom av den 21 februari 1979 i mål 138/78 Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Rec. s. 713).
- 10 De mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39 i fördraget går bl.a. ut på att höja produktiviteten genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna. Vidare föreskrivs i artikel 39.2 b och c att det vid utformningen den gemensamma jordbrukspolitiken skall tas hänsyn till nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder och det faktum att jordbruket utgör en sektor som är nära förbunden med ekonomin i dess helhet. Därav följer att målen för jordbrukspolitiken skall vara utformade på ett sådant sätt att det är möjligt för gemenskapens institutioner att utföra sina uppgifter med hänsyn till utvecklingen inom jordbruket och ekonomin i dess helhet.
- 11 De åtgärder som vidtas på grundval av artikel 43 i fördraget i syfte att uppnå dessa mål inom ramen för en gemensam marknadsorganisation enligt artikel 40.2 i fördraget får omfatta reglering av produktionsvillkor och produktionsmetoder, av kvaliteten och av saluföringen av jordbruksprodukter. De gemensamma marknadsorganisationerna innehåller ett stort antal bestämmelser härom.
- 12 Vid förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, särskilt inom ramen för de gemensamma marknadsorganisationerna, får inte bortses från de allmänna hänsyn, såsom konsumentskydd och skydd av människors och djurs hälsa, som gemenskapens institutioner skall beakta vid utövandet av sina befogenheter.
- 13 Det skall slutligen påpekas att konkurrensreglerna i enlighet med artikel 42 i fördraget skall tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter endast i den mån rådet beslutar detta inom ramen för bestämmelser som antas på grundval av artikel 43 i fördraget. Rådet skall således vid antagandet av dessa bestämmelser även beakta konkurrenspolitiska hänsyn.

- 14 Det framgår av de ovan genomgångna bestämmelserna sammantagna att artikel 43 i fördraget utgör den lämpliga rättsliga grunden för all lagstiftning om produktion och saluföring av de jordbruksprodukter vilka är upptagna i bilaga II till fördraget, som bidrar till förverkligandet av ett eller flera av de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39 i fördraget. Sådan lagstiftning kan omfatta harmonisering av nationella bestämmelser på området utan att det är nödvändigt att tillgripa artikel 100 i fördraget.
- 15 Som domstolen uttalat i bl.a. två domar av den 29 november 1978 (mål nr 83/78 Pigs Marketing Board mot Redmond, Rec. s. 2347) respektive den 26 juni 1979 (mål nr 177/78 Pigs and Bacon Commission mot McCarren, Rec. s. 2161), ger artikel 38.2 i fördraget företräde åt de särskilda bestämmelserna på jordbruksområdet framför de allmänna bestämmelserna om upprättandet av den gemensamma marknaden.
- 16 Även om lagstiftningen i fråga avser både jordbrukspolitiska mål och andra mål, som i avsaknad av särskilda bestämmelser förverkligas på grundval av artikel 100 i fördraget, går det följaktligen inte att stödja sig på denna bestämmelse, som utgör en allmän rättslig grund för att anta direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, för att begränsa tillämpningsområdet för artikel 43 i fördraget.
- 17 Det skall mot bakgrund härav prövas om det omtvistade direktivet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 43 i fördraget så som detta beskrivits ovan.
- 18 Det skall därvid inledningsvis konstateras att det förekommer gemensamma marknadsorganisationer inom sektorerna för nötkött (rådets förordning nr 805/68 av den 27 juni 1968, EGT nr L 148, s. 24, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 02), griskött (rådets förordning nr 2759/75 av den 29 oktober 1975, EGT nr L 282, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 06) respektive får- och getkött (rådets förordning nr 1837/80 av den 27 juni 1980, EGT nr L 183, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och att det i artikel 2 i envar av dessa förordningar föreskrivs att gemenskapsåtgärder skall vidtas för att främja en bättre organisation av produktionen, förädlingen och saluföringen samt för att förbättra kvaliteten.
- 19 Det omtvistade direktivet innehåller huvudsakligen dels bestämmelser om behandling med vissa ämnen med hormonell verkan av boskap vars kött produceras inom ramen för de ovan nämnda gemensamma marknadsorganisa-

tionerna, dels bestämmelser om nödvändiga kontrollåtgärder. Dessa åtgärder gäller särskilt handel med levande djur och kött från dessa djur mellan medlemsstaterna och import av sådana produkter till gemenskapen.

- 20 Det framgår av övervägandena till direktivet att detta syftar till att skydda människors hälsa och tillvarata konsumenternas intressen med sikte på att undvika en "snedvridning av konkurrensen" och att underlätta "avsättningen av ifrågavarande produkter".
- 21 Med tanke på direktivets innehåll och mål kan konstateras att detta, genom att reglera villkoren för produktion och saluföring av kött i syfte att förbättra dess kvalitet, faller inom ramen för åtgärderna inom de ovan nämnda gemensamma marknadsorganisationerna för kött och därmed bidrar till förverkligandet av de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39 i fördraget.
- 22 Av det ovanstående följer att det omtvistade direktivet omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken och att rådet var behörigt att anta detta på grundval av enbart artikel 43 i fördraget.
- 23 Det saknar därvid betydelse att rådet, i enlighet med vad sökanden påstått, frångått sin tidigare praxis att lägga både artikel 43 och artikel 100 i fördraget till grund för sina rättsakter.
- 24 Det skall härvid påpekas att som domstolen redan uttalat i en dom av den 26 mars 1987 (mål nr 45/86 kommissionen mot rådet, Rec. s. 1493) skall valet av rättslig grund för en rättsakt inom ramen för gemenskapens kompetensfördelning grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Enbart rådets praxis kan inte utgöra grund för att avvika från regler i fördraget. Denna praxis kan följaktligen inte ge upphov till ett prejudikat som binder gemenskapens institutioner i fråga om vilken rättslig grund som är den korrekta.
- 25 Den första grunden för sökandens talan kan därför inte godtas.

Motiveringen

- 26 Sökanden hävdar att det omtvistade direktivet är otillräckligt motiverat.

- 27 Sökanden har för det första anmärkt att direktivet saknar uppgift om dess egentliga syfte, dvs. tillnärmningen av de nationella bestämmelserna till skydd av konsumenternas intressen och särskilt dessas hälsa.
- 28 Det skall i detta avseende framhållas dels att det av ovanstående överväganden angående den rättsliga grunden framgår att övervägandena till direktivet med tillräcklig tydlighet anger vilka de eftersträlvade målen är, dels att människors hälsa och skyddet av konsumenternas intressen uttryckligen omnämns i det första och andra övervägandet. Den anmärkningen skall alltså lämnas utan avseende.
- 29 Sökandens har för det andra anmärkt att det saknas hänvisning till rådets direktiv 81/602 av den 31 juli 1981 om förbud för vissa ämnen med hormonell verkan samt ämnen med tyreostatisk verkan (EGT nr L 222, s. 32, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 13), till vilket det omtvistade direktivet utgör ett tillägg. Enligt artikel 8 i direktiv 81/602 skall nämligen kommissionen inkomma till rådet med en rapport om den förvärvade erfarenheten och vetenskapliga utvecklingen och, om det behövs, ett förslag som tar hänsyn till denna utveckling.
- 30 Denna anmärkning kan inte beaktas. Visserligen är direktiv 81/602 inte omnämnt i övervägandena till det omtvistade direktivet, men i artiklarna 1, 2, 5, 6 och 7 görs icke desto mindre en uttrycklig hänvisning till direktivet i fråga. Sambandet mellan de båda direktiven framgår alltså med tillräcklig tydlighet av texten i det omtvistade direktivet.
- 31 Sökanden har för det tredje anmärkt att direktivet inte innehåller någon uppgift om det förslag från kommissionen som detta grundar sig på.
- 32 Det skall i detta avseende slås fast att direktivet i fråga inte innehåller någon exakt hänvisning som gör det möjligt att identifiera kommissionens förslag. Detta utelämnande kan emellertid inte anses utgöra ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, eftersom det är klarlagt att direktivet faktiskt antogs på förslag från kommissionen.
- 33 Den anmärkning som går ut på att direktivet inte innehåller någon uppgift om det förslag från kommissionen som detta grundar sig på skall därför lämnas utan avseende.
- 34 Slutligen har sökanden för det fjärde anmärkt att det av det omtvistade direktivet inte framgår att antagandet av detta föregåtts av framläggandet av en sådan vetenskaplig rapport som föreskrivs i artikel 8 i direktiv 81/602 och att

direktivet i fråga inte innehåller något skäl för att inte beakta de slutsatser i rapporten som rådet hade skyldighet att granska för att kontrollera att den föreslagna lagstiftningen inte var uppenbart otillräcklig för uppnåendet av dess syften.

- 35 Som rådet med rätta framhållit innehåller artikel 8 i direktiv 81/602 endast en skyldighet för kommissionen att låta utarbeta en rapport och i förekommande fall ta hänsyn till denna i sitt förslag. Rådet var alltså inte skyldigt att ta hänsyn till denna del av förarbetena. Den anmärkningen skall därför lämnas utan avseende.
- 36 Av det ovanstående följer att direktivet är tillräckligt motiverat. Den andra grunden för sökandens talan kan således inte godtas.

Principen om skyddet av berättigade förväntningar

- 37 Enligt sökanden strider det förhållandet att det omtvistade direktivet antagits genom majoritetsbeslut mot principen om skyddet av berättigade förväntningar, eftersom det i artikel 5 i direktiv 81/602 (se ovan) och artikel 14 i rådets direktiv 85/358 av den 16 juli 1985 med tillägg till direktiv 81/602 (EGT nr L 191, s. 46, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 18), föreskrivs att rådets beslut i fråga om behandling av djur med de fem hormoner som anges i det omtvistade direktivet skall vara enhälligt. Rådet måste enligt sökanden därmed anses ha åtagit sig att fatta enhälligt beslut.
- 38 Det skall i det avseendet påpekas att reglerna för beslutsprocessen inom gemenskapens institutioner har fastställts genom fördraget och det står varken medlemsstaterna eller institutionerna själva fritt att bestämma dessa.
- 39 Således kan inte heller denna grund för sökandens talan godtas.

Åsidosättandet av rådets arbetsordning

- 40 Sökanden hävdar att rådet, genom att tillämpa ett skriftligt förfarande vid antagandet av det omtvistade direktivet trots att två medlemsstater uttryckligen motsatte sig detta, har gjort sig skyldigt till åsidosättande av väsentliga föreskrifter, eftersom det enligt artikel 6.1 i rådets arbetsordning (EGT 1979,

nr L 268, s. 1) krävs att samtliga medlemmar är eniga för att ett sådant förfarande skall kunna tillämpas.

41 För att det skall kunna prövas om detta argument är välgrundat måste en genomgång ske av de viktigaste momenten i det händelseförlopp som ledde till direktivets antagande.

42 I november 1985 överlämnade kommissionen till rådet en ändring av ett tidigare förslag som – i likhet med det direktiv som antogs och är föremål för talan – innehöll ett förbud mot naturliga hormoner, utom för terapeutiska ändamål, samt ett absolut förbud mot syntetiska hormoner. Rådet diskuterade utkastet den 19 november 1985.

43 Ytterligare ett ändrat förslag, överlämnat till rådet den 18 december 1985, behandlades av rådet den 19 december enbart på grundval av en handling som var avfattad på franska. Vid detta sammanträde lade kommissionen fram sina slutliga ändringsförslag. Rådet beslutade mot Förenade kungarikets och Danmarks röster att direktivet skulle antas genom ett skriftligt förfarande före den 31 december 1985.

44 Den 23 december 1985 sände rådets generalsekreterare ett telex till den brittiska jordbruksministern med en begäran om att Förenade kungariket före den 30 december 1985 kl. 16.00 skulle avge sin röst i fråga om det omtvistade direktivet i enlighet med vad som gällde för det skriftliga förfarandet. I en skrivelse av den 31 december 1985 erinrade Förenade kungariket om att det motsatte sig såväl att det skriftliga förfarandet tillämpades som själva direktivet.

45 Samma dag, den 31 december 1985, anmäldes det omtvistade direktivet till Förenade kungariket såsom antaget genom ett skriftligt förfarande.

46 Mot bakgrund av dessa omständigheter skall först erinras om att artikel 6.1 i rådets arbetsordning föreskriver följande:

”I brådskande fall kan rådet besluta genom skriftlig omröstning om alla rådsmedlemmar är överens om det.”

47 Det framgår klart av bestämmelsens ordalydelse att tillämpningen av ett skriftligt förfarande kräver att alla rådsmedlemmar är överens härom. Detta krav på enhällighet är inte beroende av frågan om huruvida den berörda rättsakten i enlighet med fördraget skall antas genom ett enhälligt beslut eller genom majoritetsbeslut.

- 48 Rådet har följaktligen skyldighet att följa den formföreskrift som det själv fastställt i artikel 6.1 i sin arbetsordning. Rådet kan inte ens med större majoritet än den som krävs för att fastställa eller ändra arbetsordningen frångå denna utan en formell ändring av densamma, eftersom arbetsordningen utgör en rättsakt som antagits på grundval av artikel 5 i Fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission.
- 49 Härav följer att underlåtenheten att iaktta artikel 6.1 i rådets arbetsordning skall anses utgöra ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter i enlighet med artikel 173 första stycket i fördraget och att talan därför är välgrundad på denna punkt. Rådets direktiv 85/649 av den 31 december 1985 om förbud mot användningen av vissa ämnen med hormonell verkan i animalieproduktionen (EGT nr L 382, s. 228) skall därför ogiltigförklaras. Det är till följd därav inte nödvändigt att pröva sökandens övriga grunder för sin talan.

Rättegångskostnader

- 50 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.3 första stycket kan emellertid domstolen besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter eller om särskilda omständigheter motiverar det.
- 51 Även om sökanden i förevarande fall fått rätt på den punkten att ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter har skett, har sökanden tappat på andra punkter, däribland vad gäller den i förevarande mål viktiga institutionella frågan om valet av rättslig grund för det omtvistade direktivet.
- 52 Under dessa omständigheter skall var och en av parterna, inklusive intervenienterna, bära sina egna rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Rådets direktiv 85/649 av den 31 december 1985 om förbud mot användningen av vissa ämnen med hormonell verkan i animalieproduktionen (EGT nr L 382, s. 228) ogiltigförklaras.
- 2) Var och en av parterna, inklusive intervenienterna, skall bära sina egna rättegångskostnader.

Bosco

Rodríguez Iglesias

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Kakouris

Joliet

O'Higgins

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 februari 1988.

J.- G. Giraud
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande