

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
A. SAGGIO  
van 18 mei 1999 \*

1. In deze zaak vordert de Commissie nietigverklaring van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten<sup>1</sup> (hierna: „verordening”). Het beroep betreft de keuze van de rechtsgrondslag van de verordening, namelijk artikel 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG). De verordening is vastgesteld in verband met de BSE-crisis (boviene spongiforme encefalopathie, ofwel „gekkekoeienziekte”), en de Commissie, hierin ondersteund door het Europees Parlement, meent daarom, dat zij gebaseerd had moeten worden op artikel 100 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 95 EG), omdat de voornaamste doelstelling ervan de bescherming van de volksgezondheid is. De Raad meent daarentegen, dat de keuze van de rechtsgrondslag uitsluitend van de inhoud en de doelen van de betrokken handeling moet afhangen, en dat daarom de keuze van artikel 43 EG-Verdrag correct was, omdat het gaat om de productie en verhandeling van in bijlage II bij het Verdrag genoemde landbouwproducten.

### De feiten

2. Op 2 oktober 1996 diende de Commissie bij de Raad twee voorstellen voor een verordening in. Het ene had betrekking op de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten, het andere betrof de invoering van een identificatie- en registratieregeling voor runderen.<sup>2</sup> Beide voorstellen waren gebaseerd op artikel 43 EG-Verdrag.

3. Voor een van die voorstellen, en wel die inzake de etikettering, stelde het Europees Parlement artikel 100 A EG-Verdrag in plaats van artikel 43 als rechtsgrondslag voor. Bij het tweede voorstel — betreffende de identificatie en registratie van runderen — kon het Parlement geen overeenstemming over een dergelijke wijziging bereiken, doch de rapporteur van de commissie landbouw, ondersteund door verscheidene afgevaardigden, gaf de Commis-

\* Oorspronkelijke taal: Italiaans.  
1 — PB L 117, blz. 1.

2 — Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot invoering van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en voorstel voor een verordening (EG) van de Raad inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten (PB C 349, blz. 10 en 14).

sie niettemin in overweging ook in dit geval artikel 100 A EG-Verdrag als rechtsgrondslag te nemen.

4. De twee voorstellen werden vervolgens door de Commissie samengevoegd tot één nieuw voorstel met als rechtsgrondslag artikel 100 A EG-Verdrag, dat op 7 maart 1997 aan de Raad werd gezonden.

5. Op 21 april 1997 werd de bestreden verordening door de Raad met eenparigheid van stemmen vastgesteld, doch met als rechtsgrondslag artikel 37 EG.

### Middelen en argumenten van partijen

6. Naar het oordeel van de Commissie heeft de Raad door de verordening op artikel 43 EG-Verdrag te baseren, wezenlijke vormvoorschriften geschonden. Omdat de verordening artikel 100 A EG-Verdrag als rechtsgrondslag had moeten hebben, had zij volgens de codecisiprocedure van artikel 189 B EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 251 EG) moeten wor-

den vastgesteld, en niet eenvoudig na raadpleging van het Parlement overeenkomstig artikel 43, lid 2, van het Verdrag.

7. Al voordat de bestreden verordening werd vastgesteld, bestonden er bepalingen betreffende het in de handel brengen van rundvlees en het traceren van de dieren. Sommige van die bepalingen waren in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot stand gekomen, andere in de context van de werking van de binnenmarkt, met name met het oog op de bescherming van de consumenten.<sup>3</sup> De BSE-crisis had duidelijk gemaakt, dat die bepalingen tekort schoten, in het bijzonder wat de gevolgen van die ziekte voor de gezondheid van de consumenten betreft. Daarom had de Commissie met haar voorstellen eerst een instrument voor de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten willen creëren en vervolgens, om de consument vertrouwen te geven in de op het etiket vermelde gegevens, een betrouwbare identificatie- en registratieregeling voor runderen willen invoeren.

8. De Commissie analyseert vervolgens de inhoud en doelstellingen van de bestreden verordening om vandaaruit tot de juiste rechtsgrondslag te komen.

3 — Van de eerste groep noemt de Commissie richtlijn 92/102/EEG van de Raad van 27 november 1992 met betrekking tot de identificatie en registratie van dieren (PB L 355, blz. 32) en verordening (EEG) nr. 1208/81 van de Raad van 28 april 1981 tot vaststelling van het communautaire indelingsschema voor geslachte volwassen runderen (PB L 123, blz. 3), en van de tweede groep richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, blz. 1).

9. Met betrekking tot de invoering van een identificatie- en registratiestelsel voor runderen verwijst de Commissie naar titel I van de bestreden verordening. In artikel 3 worden de elementen genoemd waarop het stelsel is gebaseerd: oormerken ter identificatie van de individuele dieren, gecomputeriseerde gegevensbestanden, dierpaspoorten en registers op elk bedrijf. De vereisten waaraan elk van die elementen moet voldoen, worden in de artikelen 4 tot en met 7 omschreven. Deze bepalingen beogen een snelle en nauwkeurige tracering van runderen mogelijk te maken.<sup>4</sup>

10. Voor het eenvormige stelsel van etikettering van rundvlees en rundvleesproducten verwijst de Commissie naar titel II van de verordening. Om te beginnen wordt in artikel 12 aangegeven, welke informatie een etiket in het verkooppunt dient te bevatten. Zo spreekt artikel 12, lid 1, van informatie met betrekking tot de oorsprong, bepaalde kenmerken of omstandigheden van de productie van het geëtiketteerde vlees of van het dier waarvan het afkomstig is. Ingevolge artikel 19 van de verordening wordt er een verplichte etiketteringsregeling ingevoerd, die vanaf 1 januari 2000 in alle lidstaten moet worden toegepast. Met het oog op het in de handel brengen van rundvlees zijn de handelaren verplicht een productspecificatie op te stellen, die door de nationale autoriteiten moet worden goedgekeurd. Overeenkomstig artikel 14 van de verordening wordt in die productspecificatie aangegeven, welke informatie het etiket dient te bevatten, welke maatregelen moeten worden genomen om de juistheid van die informatie te garanderen, en welke contro-

les in elk stadium van productie en verkoop moeten worden verricht. Artikel 16 bevat gedetailleerde voorschriften betreffende de gegevens die op het etiket kunnen worden vermeld. Titel II ten slotte voorziet in sancties voor het geval een handelaar de etiketteringsvoorschriften niet nakomt.

11. Voor zover het de inhoud van de verordening betreft, heeft de Raad de uiteenzetting van de Commissie niet betwist.

12. Waar het echter om de doelstelling van de verordening gaat, lopen de meningen van partijen behoorlijk uiteen.

13. De Commissie erkent, dat de verordening betrekking heeft op producten genoemd in bijlage II bij het Verdrag, die voorwerp zijn van een gemeenschappelijke marktordening<sup>5</sup>, maar dat wil haars inziens niet zeggen, dat de verordening eerst en vooral een doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nastreeft.

14. Het werkelijke doel van de verordening zou met name blijken uit de eerste en de derde overweging van de considerans: door

4 — Zie de eerste overweging van de considerans van de verordening.

5 — Verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24).

de BSE is bij de bevolking grote ongerustheid ontstaan over de gezondheidsrisico's van het eten van rundvlees en daarom moesten maatregelen worden genomen om de consument een hoog niveau van gezondheidsbescherming te verzekeren.

15. De enige echte, fundamentele reden voor de vaststelling van de bestreden verordening, aldus de Commissie, is, in de context van de BSE-crisis, de bescherming van de gezondheid van de mens. Invoering van een etiketteringsregeling voor rundvlees is, algemeen gesproken, stellig ook los van de noodzaak van gezondheidsbescherming denkbaar. In casu evenwel hebben de getroffen maatregelen uitsluitend tot doel, de consument voor te lichten over de herkomst en bepaalde kenmerken en omstandigheden van de productie van rundvlees. Juist de informatie desbetreffend moeten de consument de zekerheid geven, dat het hem aangeboden product geen gevaar voor zijn gezondheid oplevert.

16. De in de verordening neergelegde traceeringsmaatregelen zijn specifiek op de bestrijding van BSE afgestemd, wat verklaart dat zij enkel voor runderen gelden. Die bepalingen maken het niet slechts mogelijk elk afzonderlijk dier te identificeren, maar ook de bedrijven en de veebestanden van herkomst te lokaliseren. Zo kan niet enkel een betere kennis van de ziekte zelf worden verkregen, maar kan ook worden bepaald, welke bestrijdingsmaatregelen het meeste effect hebben.

17. Beziet men de vaststelling van de bestreden verordening in deze samenhang, aldus de Commissie, dan blijkt niet de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening het bepalende element te zijn, maar eerst en vooral de bescherming van de menselijke gezondheid.

18. De Commissie komt aldus tot de slotsom, dat artikel 100 A EG-Verdrag de juiste rechtsgrondslag van de verordening zou zijn geweest.

19. In haar twee oorspronkelijke voorstellen voor een verordening had de Commissie zich aangesloten bij de rechtspraak van het Hof. Aanvankelijk had zij gedacht aan een regeling betreffende producten bedoeld in bijlage II bij het Verdrag, ervan uitgaande dat de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet kunnen worden verwezenlijkt zonder rekening te houden met de eisen van algemeen belang, waaronder de gezondheidsbescherming. Daarom had zij haar voorstellen oorspronkelijk op artikel 43 gebaseerd. Bij nader inzien was zij echter tot de conclusie gekomen, dat de BSE-crisis bijzondere maatregelen vereiste, die in de eerste plaats op de bescherming van de gezondheid van de consumenten waren afgestemd. Daarom had zij uiteindelijk artikel 100 A EG-Verdrag als rechtsgrondslag voor haar voorstel gekozen.

20. In samenhang met artikel 100 A herinnert de Commissie voorts nog aan de

gedachte die ten grondslag ligt aan artikel 129 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 152 EG), volgens hetwelk, wanneer het om de bescherming van de gezondheid gaat, het Parlement via de zogenoemde codecisieprocedure van artikel 189 B bij de besluitvorming moet worden betrokken. Het zou een echte „anomalie” van het Verdrag zijn, wanneer handelingen die rechtstreeks de gezondheidsbescherming betreffen, van de codecisieregeling werden uitgesloten enkel omdat zij deel uitmaken van een regeling betreffende landbouwproducten. In casu valt in het bijzonder in aanmerking te nemen, dat de bestreden verordening eerst en vooral de bescherming van de menselijke gezondheid betreft en dat de regels inzake de productie en verhandeling van landbouwproducten daarvan slechts een bijkomstig aspect zijn. Voor de rechtsgrondslag moet daarom de keuze op artikel 100 A en niet op artikel 43 van het Verdrag vallen.

21. Subsidiair betoogt de Commissie, dat de verordening ten minste zowel op artikel 43 als op artikel 100 A van het Verdrag gebaseerd had moeten worden.

22. De Commissie is voorts van mening, dat wanneer het Hof verordening nr. 820/97 nietig zou verklaren, de gevolgen ervan gehandhaafd moeten blijven overeenkomstig artikel 174, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 231 EG). De bij de verordening ingevoerde regeling is immers een belangrijke stap in de strijd tegen BSE; voorts heeft de Commissie reeds bepalingen tot uitvoering van de verorde-

ning vastgesteld, die eveneens van kracht dienen te blijven.

23. In haar op 22 juli 1997 tegen de Raad van de Europese Unie ingesteld beroep concludeert de Commissie, dat het den Hove behage:

- 1) verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten, nietig te verklaren;
- 2) de gevolgen van de nietig verklaarde verordening te handhaven tot de inwerkingtreding van een nieuwe, door de gemeenschapswetgever op passende rechtsgrondslag vastgestelde verordening;
- 3) de Raad in de kosten te verwijzen.

24. Het Parlement, dat aan de zijde van de Commissie in het geding is geïntervenieerd, is eveneens van oordeel, dat de verordening primair de bescherming van de menselijke gezondheid tot voorwerp heeft. Voor een goed begrip van een handeling moet men niet slechts zien naar de inhoud en de

doelstellingen ervan, maar ook naar de feitelijke en politieke context. In het kader van de BSE-crisis heeft de verordening twee hoofddoelen: in de eerste plaats bescherming van de menselijke gezondheid tegen de met BSE verbonden gevaren, in de tweede plaats een betere voorlichting van de consument over de herkomst en de kwaliteit van rundvlees. Om die redenen heeft de wetgever willen komen tot volledige transparantie bij het fokken van runderen en de productie en verhandeling van rundvlees. Het voornaamste, zo niet enige doel was daarom, een ononderbroken keten te creëren aan de hand waarvan de consument alle productiefasen, van de herkomst tot de consumptie, zou kunnen verifiëren. Het middel daartoe bestaat in de identificatie en registratie van de runderen en de etikettering van het rundvlees.

25. Het Parlement ziet geen enkel verschil met de voorschriften betreffende de etikettering van levensmiddelen in het algemeen. Die regels moeten gebaseerd worden op artikel 100 A en niet op artikel 43 EG-Verdrag. In de rechtspraak tot nu toe gaat het enkel om handelingen die primair betrekking hebben op de verhandeling van landbouwproducten in de interne markt en die slechts in bijkomstige zin tevens belang hebben voor de bescherming van de gezondheid. Dit is niet het geval bij de bestreden verordening, want die heeft eerst en vooral de gezondheidsbescherming tot doel.

26. Ook uit het Verdrag zelf volgt, dat wanneer het om de bescherming van de gezondheid gaat, het Parlement overeen-

komstig de bepalingen van artikel 189 B bij de wetgevingsprocedure moet worden betrokken. Bijgevolg zou artikel 100 A de juiste rechtsgrondslag voor de bestreden verordening zijn geweest.

27. Ook het Parlement betoogt subsidiair, dat op zijn minst naast artikel 43 ook artikel 100 A als rechtsgrondslag had moeten worden genomen. De verordening beoogde ontegenzeggelijk niet enkel het herstel van de stabiliteit van de markt van rundvlees en rundvleesproducten, maar ook het herstel van het vertrouwen van de consumenten in die producten.

28. Ten slotte is ook het Parlement van oordeel, dat in het geval van nietigverklaring van de verordening de gevolgen ervan gehandhaafd moeten worden.

29. De Raad concludeert tot verwerping van het beroep en verwijzing van de Commissie in de kosten.

30. Ook al kan men tot een juist begrip van de strekking van een handeling komen door mede te letten op de context waarin zij is vastgesteld, aldus de Raad, die context kan niet doorslaggevend zijn voor de keuze van de rechtsgrondslag. Die keuze dient immers te berusten op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare gegevens, waaronder, vol-

gens 's Hof's rechtspraak, met name de inhoud en het doel van de handeling.

31. Met betrekking tot de inhoud van de verordening bestaat er geen verschil van mening tussen partijen.

32. Wat daarentegen het doel ervan betreft, meent de Raad, dat dat niet primair gelegen is in de bescherming van de menselijke gezondheid. Hij verwijst hiervoor naar de eerste overweging van de considerans van de richtlijn, waarin het heet:

„(...) dat de markt voor rundvlees en rundvleesproducten is gdestabiliseerd door de crisis in verband met de boviene spongiforme encefalopathie; dat het noodzakelijk blijkt de stabiliteit van deze markt te herstellen; dat dit herstel het meest doeltreffend kan worden bereikt door de transparantie van de omstandigheden van de productie en het in de handel brengen van deze producten te verbeteren, met name ten aanzien van de traceerbaarheid”.

33. Volgens de Raad kan die transparantie leiden tot herstel van het vertrouwen van de consument zowel in de markt als in de producten en hierdoor kan de door de BSE-crisis getroffen markt weer worden gestabiliseerd.

34. Te dien einde is het van wezenlijk belang een doeltreffend stelsel van identificatie en registratie in de productiefase in te voeren, alsmede een op objectieve criteria gebaseerde specifieke communautaire etiketteringsregeling in de afzetfase.<sup>6</sup>

35. Naast het primaire doel van de verordening, te weten stabilisatie van de markt van rundvlees en rundvleesproducten, wordt volgens de Raad tevens rekening gehouden met bepaalde eisen van algemeen belang, zoals bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van dieren.<sup>7</sup>

36. Deze bescherming van de gezondheid van mens en dier is echter niet meer dan een bijkomstige doelstelling van de verordening, die verder een regeling bevat voor het intracommunautaire handelsverkeer van levende dieren, want de voor dat handelsverkeer bestemde dieren moeten overeenkomstig de vereisten van de communautaire regelgeving worden geïdentificeerd en geregistreerd. Door die identificatie en registratie moet het mogelijk zijn het bedrijf, het centrum of de instelling van oorsprong of van tijdelijk verblijf terug te vinden.<sup>8</sup> De identificatie van afzonderlijke dieren van bepaalde soorten vee, in casu runderen, is voorts van belang voor het

6 — Tweede overweging van de considerans van de verordening.

7 — Derde overweging van de considerans.

8 — Vijfde overweging van de considerans.

beheer van bepaalde communautaire steunregelingen op landbouwgebied.<sup>9</sup>

kel 43 EG-Verdrag als rechtsgrondslag gekozen en die keuze is nadien nooit betwist.

37. Het stelsel van etikettering van rundvlees en rundvleesproducten beoogt de consument enkel informatie te verschaffen met het oog op een belangrijke aankoopbeslissing, maar het garandeert hem niet, dat hij met het te koop aangeboden vlees geen enkel gezondheidsrisico loopt. Die garantie wordt hem geboden door andere, veterinairerechtelijke maatregelen.

40. De gedachte achter de bepalingen betreffende de identificatie en registratie van runderen was, dat men door een meer betrouwbare tracering een voor de etikettering van het rundvlees onmisbare bron van informatie verkreeg.

38. Bij het opstellen van de bepalingen inzake de traceerbaarheid is niet enkel gedacht aan de BSE-bestrijding. Ook al kan de levensweg van een dier van het fokbedrijf tot het slachthuis thans worden gereconstrueerd, dit betekent niet, dat hiermee een adequate maatregel is geschapen om de volksgezondheid te beschermen en de BSE uit te roeien.

41. Naar het oordeel van de Raad bestaat er voorts een betrekkelijk nauwe band tussen de bescherming van de gezondheid van dieren en de verhandeling van de overeenkomstige producten. Wanneer de dieren aan de voor hen geldende gezondheidsnormen voldoen, is het uiteindelijk gemakkelijker het vertrouwen van de consumenten te herwinnen en te behouden, hetgeen ertoe bijdraagt de markt te stabiliseren. Dat de verordening uitsluitend betrekking heeft op runderen en rundvlees en niet op varkens, schapen, geiten en het vlees van deze dieren, is niet omdat er voor runderen strengere eisen inzake gezondheidsbescherming moesten worden vastgesteld, maar omdat enkel de rundvleesmarkt als gevolg van de gekke-koeienziekte in een zo ernstige crisis was geraakt, dat in allerlei stabilisatiemaatregelen moesten worden getroffen.

39. Voorts had de ervaring volgens de Raad aangetoond, dat de vroegere identificatie- en registratieregeling voor runderen, neergelegd in richtlijn 92/102, met betrekking tot die dieren niet geheel bevredigend werkte en dus moest worden verbeterd. De bestreden verordening is dus ook vastgesteld om de regeling van de richtlijn juist ten aanzien van runderen stringenter te maken.<sup>10</sup> Ook voor die richtlijn was arti-

42. Met betrekking tot de keuze van de rechtsgrondslag is de Raad derhalve van oordeel, dat die keuze alles welbeschouwd

9 — Zevende en elfde overweging van de considerans.

10 — Negende overweging van de considerans.

uitsluitend van de inhoud en het doel van de beoogde maatregelen moet afhangen. Omdat het in dit geval gaat om de productie en het in de handel brengen van in bijlage II bij het Verdrag genoemde producten en voorts om wezenlijke doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, is de bestreden verordening terecht op artikel 43 EG-Verdrag gebaseerd.

43. De stelling van de Commissie en het Parlement zou ertoe leiden, dat het toepassingsgebied van artikel 43 aanzienlijk werd ingeperkt. Elke handeling die mede de bescherming van de menselijke gezondheid betreft, zou dan op artikel 100 EG-Verdrag (thans artikel 94 EG) of artikel 100 A EG-Verdrag gebaseerd moeten worden. De eisen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consumenten of van de gezondheid en het leven van mensen en dieren, spelen ook een rol bij de vaststelling van een handeling op grond van artikel 43, daar bij het nastreven van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid met die algemene belangen rekening moet worden gehouden, zoals volgt uit artikel 129, lid 1, eerste alinea, EG-Verdrag en de desbetreffende rechtspraak van het Hof.

44. De verordening beoogt voorts met name de verwezenlijking van het in artikel 39 EG-Verdrag (thans artikel 33 EG) genoemde doel, te weten de stabilisatie van de markten. De maatregelen waarin de verordening voorziet, komen overeen met die bedoeld in artikel 2 van verordening nr. 805/68.<sup>11</sup> Ingevolge die bepaling kun-

nen in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor rundvlees maatregelen worden vastgesteld die kunnen bijdragen tot een betere organisatie van de productie, de verwerking en de verhandeling en tot verbetering van de kwaliteit. Het is nu juist dat doel dat de Raad bij de vaststelling van de bestreden verordening voor ogen stond, teneinde de markt in positieve richting te beïnvloeden. Omdat ook de algemene belangen een onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vormen en dit beleid in de algemene economische context moet worden ingepast, zou het betoog van de Commissie en het Parlement tot gevolg hebben, dat door de keuze van artikel 100 A EG-Verdrag als rechtsgrondslag artikel 43, dat een *lex specialis* is, bij elke al dan niet rechtstreeks in verband met de BSE-crisis vastgestelde handeling — die steeds ook de bescherming van de menselijke gezondheid beoogt — buitenspel zou worden gezet. Daardoor zou de draagwijdte van de in artikel 39 EG-Verdrag vermelde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aanzienlijk worden beperkt.

45. Wanneer men derhalve de doorslaggevende criteria — inhoud en doelstelling — voor de keuze van de rechtsgrondslag van de hierbedoelde maatregel beziet, blijkt de Raad in casu de juiste weg te hebben gekozen.

46. Met betrekking tot de subsidiaire stelling van de Commissie en het Parlement, te weten dat de artikelen 43 en 100 A EG-

<sup>11</sup> — Verordening houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (aangehaald in voetnoot 5).

Verdrag tezamen als rechtsgrondslag kunnen dienen, meent de Raad, dat dat slechts mogelijk zou zijn indien de verordening twee verschillende, gelijkwaardige doelstellingen had. Dit is hier nu juist niet het geval, want de voornaamste doelstelling van de verordening is het herstel van de stabiliteit van de door de BSE-crisis ontwrichte markt van rundvlees en rundvleesproducten. De andere, ook in de considerans genoemde, doelstellingen hebben een ondergeschikt karakter en kunnen dus nooit invloed hebben op de keuze van de rechtsgrondslag.

#### Ten gronde

47. Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling te berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn en waartoe met name de inhoud en het doel van de handeling behoren.<sup>12</sup>

#### *Inhoud van de verordening*

48. De verordening bestaat uit twee onderdelen. In titel I wordt de lidstaten opgedra-

gen een identificatie- en registratiestelsel voor runderen in te voeren. Het tweede onderdeel bevat bepalingen inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten.

49. Volgens artikel 3 omvat de identificatie- en registratieregeling de volgende elementen:

— oormerken om de dieren individueel te identificeren;

— gecomputeriseerde gegevensbestanden;

— dierpaspoorten;

— individuele registers op elk bedrijf.

Toegang tot die informatie hebben de Commissie, de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat alsmede alle belanghebbenden, waaronder met name de consumentenverenigingen. Artikel 4 omschrijft

12 — Arresten van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 11); 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (131/86, Jurispr. blz. 905, punt 29), en 26 maart 1996, Parlement/Raad (C-271/94, Jurispr. blz. I-1689, punt 14).

de dieren die geïdentificeerd moeten worden, en de eisen waaraan de daartoe gebezigde oormerken moeten voldoen. Artikel 5 geeft aan, welke gegevens in de gecomputeriseerde bestanden moeten worden opgenomen. De eisen waaraan de dierpaspoorten en de registers moeten voldoen, zijn neergelegd in de artikelen 6 en 7. Ingevolge artikel 7, lid 3, zijn houders van dieren verplicht, de bevoegde autoriteit desgevraagd alle informatie te verschaffen betreffende de oorsprong, de identificatie en, in voorkomend geval, de bestemming van de dieren waarvan hij eigenaar is geweest of die hij heeft gehouden, vervoerd, gekocht of geslacht.

50. Deze bepalingen bevatten in wezen dus materiële en technische eisen met betrekking tot de controlemaatregelen. De regeling heeft betrekking op de wijze waarop de identificatie en registratie van runderen in de lidstaten dient plaats te vinden, namelijk door de invoering van een controle in de productiefase bij de houder van de dieren.

51. Het tweede onderdeel van de verordening bevat bepalingen betreffende de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten. Artikel 19 bepaalt, dat er een verplichte rundvleesetiketteringsregeling wordt ingevoerd, die vanaf 1 januari 2000 in alle lidstaten verplicht wordt toegepast. De bepalingen van titel II gelden voor iedere handelaar die rundvlees in een verkooppunt op zodanige wijze wenst te etiketteren, dat informatie wordt verstrekt

over de oorsprong, bepaalde kenmerken of productieomstandigheden van het geëtiketteerde vlees of van het dier waarvan het vlees afkomstig is.<sup>13</sup>

52. Ingevolge artikel 14 is iedere handelaar voorts verplicht, een productspecificatie op te stellen en te doen goedkeuren in de lidstaat waar het betrokken rundvlees wordt geproduceerd of verkocht. Genoemd artikel bevat gedetailleerde bepalingen met betrekking tot de inhoud van die productspecificatie, dat wil zeggen de op het etiket te vermelden gegevens, de controlemaatregelen en de in geval van overtreding op te leggen sancties. Artikel 15 regelt het geval dat het rundvlees geheel of gedeeltelijk in een derde land is geproduceerd.

53. Wat het etiket zelf betreft, omschrijft artikel 16 van de verordening de gegevens die, met uitsluiting van alle andere, erop kunnen worden vermeld. Deze betreffen de plaats waar het dier is geboren, vetgemest en geslacht, het identificatienummer en het geslacht van het dier, de methode van vetmesting of voeding, gegevens betreffende de slacht, alsmede andere informatie die de betrokken handelaar wenst te verstrekken en die door de betrokken bevoegde autoriteit is goedgekeurd.

54. Dit onderdeel van de verordening voorziet voorts in mogelijke strafmaatregelen

13 — Artikel 12, lid 1, van de verordening.

voor het geval dat niet aan de in de diverse bepalingen gestelde vereisten wordt voldaan.

55. Ook deze bepalingen leggen in wezen dus materiële en technische eisen vast met betrekking tot de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten. Ofschoon zij zich tevens tot de producent richten, zijn zij vooral van belang voor de fase van verhandeling van het product. De plaats waarbij voor de etikettering van rundvlees wordt aangeknoopt, is de plaats van verkoop (artikel 12, lid 1, van de verordening).

56. Daar overigens de inhoud van de verordening door partijen overeenstemmend is beschreven, behoeven wij er hier niet verder op in te gaan.

#### *Doel van de verordening*

57. Het betoog van de Commissie en het Parlement kan aldus worden samengevat, dat het voornaamste, zonet enige doel van de verordening er naar hun mening in bestaat, een hoog beschermingsniveau voor de gezondheid van de mens te waarborgen. De Raad bestrijdt dat en stelt, dat het voornaamste doel van de verordening het herstel van de stabiliteit van de door de BSE-crisis ontwrichte markt van rundvlees en rundvleesproducten is.

58. De doelstellingen van de verordening laten zich in wezen bepalen aan de hand van haar bepalingen en vooral van de considerans waarmee zij opent.

59. Dan blijkt, dat de verordening de transparantie van de productie- en verhandelingsomstandigheden van rundvlees beoogt te verbeteren, met name ten aanzien van de traceerbaarheid, om aldus de stabiliteit van de door de BSE-crisis getroffen rundvleesmarkt te kunnen herstellen.<sup>14</sup>

60. Om die transparantie te bereiken, moet in de eerste plaats in de productiefase een identificatie- en registratieregeling voor runderen worden ingevoerd, die doeltreffender is dan de bestaande regeling. In de tweede plaats moet er in de verhandelingsfase een op objectieve criteria gebaseerd etiketteringsstelsel voor rundvlees komen.<sup>15</sup> Met deze maatregelen moet tevens worden voldaan aan een aantal eisen van algemeen belang, zoals de bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van dieren.<sup>16</sup> In het algemeen hoopte men aldus het vertrouwen van de consument in de kwaliteit van rundvlees en rundvleesproducten te herwinnen.<sup>17</sup>

14 — Eerste overweging van de considerans van de verordening.

15 — Tweede overweging van de considerans.

16 — Derde overweging van de considerans.

17 — Vierde overweging van de considerans.

61. De verordening heeft echter ook het oog op het beheer van bepaalde communautaire steunregelingen in de landbouwsector, waarvoor de individuele identificatie van bepaalde dieren noodzakelijk is.<sup>18</sup>

62. Met de inrichting van een identificatie- en registratiestelsel voor runderen wordt bovendien op een snelle en nauwkeurige traceringswijze gemikt. De bestaande regeling was juist in samenhang met de BSE-crisis niet geheel bevredigend gebleken en moest daarom met de bestreden verordening worden verbeterd.<sup>19</sup>

63. Voorts moest er een doeltreffende etiketteringsregeling in het leven worden geroepen, die het mogelijk zou maken na te gaan, van welk dier of welke dieren een geëtiketteerd stuk rundvlees afkomstig is.<sup>20</sup>

64. Om de betrouwbaarheid van de regelingen te kunnen garanderen, moet de verordening onder meer voorzien in passende sancties in het geval van overtreding van haar bepalingen.<sup>21</sup>

65. Gelet op het voorgaande, sluit ik mij aan bij de opvatting van de Raad, dat de verordening betrekking heeft op de productie en het in de handel brengen van producten van bijlage II bij het Verdrag en tevens strekt tot verwezenlijking van de in artikel 39, lid 1, van het Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met name vergroting van de landbouwproductiviteit en stabilisatie van de markten.

66. Niettemin dient men zich af te vragen, of dat het enige, bepalende doel van de verordening is.

67. Volgens de Commissie en het Parlement moet men bij de vraag, wat het voornaamste doel van de verordening is, ook zien naar de feitelijke en politieke omstandigheden die reden waren om ze vast te stellen.

68. Met betrekking tot die vraag moet ik wederom verwijzen naar de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling uitsluitend dient af te hangen van objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare criteria. Als zulke criteria noemde het Hof

18 — Zevende overweging van de considerans.

19 — Negende en elfde overweging van de considerans.

20 — 23e overweging van de considerans.

21 — 26e en 27e overweging van de considerans.

onder meer de inhoud en het doel van de handeling<sup>22</sup>, die in zoverre van bijzonder belang zijn.

69. In beginsel verhindert dat natuurlijk niet, voor de bepaling van de rechtsgrondslag andere criteria in aanmerking te nemen, zolang die maar objectief zijn en door de rechter kunnen worden getoetst.

70. Het is meer dan twijfelachtig, of feitelijke en politieke omstandigheden die mogelijk aanleiding tot een handeling hebben gegeven, op dezelfde voet als de inhoud en de doelstellingen van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen ter bepaling van het doel ervan. Met name politieke omstandigheden zijn eerder een zaak van subjectieve beoordeling en afhankelijk van de opvattingen van de instelling en de politieke druk waaronder deze staat, kan die beoordeling zozeer verschillen, dat politieke omstandigheden om redenen van coherentie en rechtszekerheid geen beslissend criterium voor de bepaling van de rechtsgrondslag kunnen zijn.

71. Daarmee wil ik niet zeggen, dat het probleem van de juiste rechtsgrondslag

22 — Arresten van 16 november 1989, Commissie/Raad (C-131/87, Jurispr. blz. 3743, punt 7); 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10), en 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad (C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punt 12).

volkomen los van de context van de handeling kan worden gesteld en opgelost.

72. In casu ontkent de Raad de feitelijke context, dat wil zeggen de BSE-crisis, niet. Hij verklaart zelfs, dat de bestreden verordening juist wegens die crisis moest worden vastgesteld. Maar, aldus de Raad, het primaire doel dat ermee werd nagestreefd, was niet het verwezenlijken van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid. Aanleiding voor zijn handelen, zo verklaart hij, was het feit dat de markt van rundvlees en rundvleesproducten ernstige problemen kende en door stabilisatiemaatregelen moest worden gered. Een van de middelen om dat te bereiken, was het herwinnen en versterken van het vertrouwen van de consument in de betrokken producten door middel van de identificatie- en etiketteringsregeling.

73. De Commissie en het Parlement van hun kant zien het voornaamste doel van de verordening, juist wegens de BSE-crisis, in de bescherming van de gezondheid van mens en dier.

74. Volgens de derde overweging van de considerans wordt met de verordening voldaan aan een aantal eisen van algemeen belang, zoals de bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van dieren.

75. Het Hof heeft echter ook herhaaldelijk verklaard, dat de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet kunnen worden verwezenlijkt zonder eisen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consumenten of van de gezondheid en het leven van mens en dier, in aanmerking te nemen, en dat de instellingen in de uitoefening van hun bevoegdheid met die eisen rekening moeten houden.<sup>23</sup>

76. Het in de derde overweging van de considerans vermelde doel van de verordening komt dus overeen met het bepaalde in artikel 129, lid 1, EG-Verdrag en met het in 's Hof's vaste rechtspraak geformuleerde beginsel.

77. De omstandigheid dat die eisen van algemeen belang in aanmerking zijn genomen, betekent op zich dus niet, dat zij de voornaamste doelstelling van de bestreden verordening vertegenwoordigen.

78. Omdat het gaat om een regeling inzake de productie en het in de handel brengen van landbouwproducten met het oog op stabilisatie van de markt, moet de conclusie in elk geval zijn, dat artikel 100 A EG-

Verdrag niet de enige rechtsgrondslag van de verordening kon zijn.

79. De vraag is dan, of de verordening niet een dubbele rechtsgrondslag had moeten hebben, te weten, naast artikel 100 A ook artikel 43.

80. Dat zou in casu onder meer het geval zijn indien men, de gehele verordening door, twee wezenlijk verschillende materies en twee wezenlijk verschillende doelen kon onderscheiden.

81. Bezieet men eerst de ontstaansgeschiedenis en de inhoud van de verordening, dan stelt men vast, dat twee verschillende materies naast elkaar in één verordening zijn behandeld. Enerzijds gaat het om een precisering van de modaliteiten van de identificatie- en registratieregeling voor runderen, anderzijds om een etiketteringsregeling voor rundvlees en rundvleesproducten. Die twee materies betreffen — dat ziet men meteen — twee verschillende fasen, namelijk die van de productie en die van de afzet. Zij hebben dezelfde rang, zodat zij ook in hun doelstellingen kunnen verschillen.

82. Met betrekking tot de regels voor de identificatie en registratie van runderen, die de productiefase betreffen, kan men, uitgaande van wat ik hiervóór heb gezegd,

23 — Beschikking van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96 R, Jurispr. blz. I-3903, punt 63), en arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 120).

vaststellen dat het daarbij in wezen om productievoorschriften gaat, die stellig eerst en vooral de stabilisatie van de markt van de betrokken producten tot doel hebben. De bepalingen inzake de identificatie moeten een snelle en nauwkeurige tracerings van de dieren mogelijk maken, ook voor de veefokker. Daarmee wordt in de eerste plaats een doeltreffend toezicht door de Commissie en de bevoegde nationale autoriteiten op de herkomst van de dieren gewaarborgd. Het doel van marktstabilisatie is hier belangrijker dan dat van bescherming van de consument, omdat deze in deze fase nog niet rechtstreeks voordeel heeft van de identificatie- en registratieregeling.

83. Voor dit onderdeel van de verordening moeten wij dus vaststellen, dat er geen reden is om naast artikel 43 ook 100 A EG-Verdrag als rechtsgrondslag te kiezen.

84. Het ligt anders bij het tweede onderdeel van de verordening, betreffende de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten.

85. Om te beginnen stel ik vast, dat dit onderdeel volledig op zichzelf staat. De bepalingen van titel II (etikettering) zouden ook zonder het eerste onderdeel (identifi-

catie en registratie) kunnen bestaan. De Commissie en het Parlement hadden er aanvankelijk dan ook geen bezwaar tegen, ze in een aparte verordening op te nemen. De bepalingen inzake etikettering vinden enkel toepassing in de afzetfase en pas dan dienen de handelaars er rekening mee te houden.

86. Wanneer nu een verordening twee verschillende materies betreft, waarvoor verschillende overwegingen gelden en die op gelijke voet naast elkaar bestaan, lijkt het redelijk te onderzoeken, of de twee onderdelen van de verordening al dan niet dezelfde doelen en strekking hebben. Wanneer dat niet het geval is, kan men bij het onderzoek van de verordening in haar geheel niet meer uitgaan van de klassieke hiërarchie van doelstellingen (hoofddoel en bijkomstig doel); een dergelijk onderscheid heeft immers alleen maar zin wanneer de handeling één enkele materie betreft. In het geval van gelijktijdige regeling van een tweede, zelfstandige materie kan de tweede niet ondergeschikt zijn aan de eerste om de enkele reden dat er een verband tussen beide bestaat. Het verband tussen twee zelfstandige materies moet in het bijzonder niet tot gevolg (kunnen) hebben, dat een (verschillend) hoofddoel bijkomstig wordt enkel en alleen doordat er een verband bestaat met een andere belangrijke doelstelling. Een onderscheiding tussen hoofddoel en bijkomstig doel heeft dan geen zin meer, omdat men gevaar loopt het ene (eventueel onbedoeld) ondergeschikt te maken aan het andere, enkel wegens de verbinding van twee onderscheiden materies. Men zou zich het — voor zover ons bekend uiteraard zuiver theoretische — geval kunnen indenken, dat de aandacht

door middel van een „slimme” combinatie wordt afgeleid van andere mogelijke rechtsgrondslagen, die bij afzonderlijke beschouwing in aanmerking zouden komen, om zo de toepasselijke bepalingen inzake procedure en samenwerking te omzeilen.

aanvankelijk facultatief, maar vanaf 1 januari 2000 verplicht, beschikken zij over de nodige inlichtingen om een aankoopbeslissing te kunnen nemen. Stellig heeft dat ook uitwerking op de markt in die zin, dat een grotere vraag tot stabilisatie daarvan bijdraagt, maar dit neemt niet weg, dat de verordening aanknoopt bij de beslissingsvrijheid van de consumenten.

87. Het is dus redelijk om in het geval van een verordening die twee verschillende materies betreft, te onderzoeken of de ermee nagestreefde doelen in die zin gelijkwaardig zijn. Dat onderzoek is slechts onnodig, wanneer duidelijk is dat een van die doelen minder belangrijk is dan het andere en dus bijkomstig is.

91. Ook al is het niet de bedoeling de consument voor de volle honderd procent te garanderen dat het vlees gezond is — een dergelijke garantie kán men eenvoudig niet geven —, hij moet aan de hand van de op het etiket vermelde gegevens wel kunnen bepalen, of het met de aankoop van het vlees verbonden risico al dan niet aanvaardbaar is.

88. Bezieet men de doelstellingen van titel II van de verordening, dan blijken deze verband te houden met de verhandeling van rundvlees.

89. Door de etikettering moet men kunnen nagaan, van welk dier of welke dieren het geëtiketteerde rundvlees afkomstig is.

92. Omdat dit onderdeel van de verordening tot voorwerp en gevolg heeft, dat de consument beter wordt voorgelicht over het product dat hij beoogt te kopen, is dus deze voorlichting van de consument het voorname doel van titel II.

90. Die informatie nu is vooral van belang voor de consumenten. Dankzij die regeling,

93. En daarmee verdwijnt, wat dit tweede onderdeel van de verordening betreft, het andere doel — stabilisatie van de markt — naar de achtergrond.

94. Het blijkt dus, dat het voornaamste (zelfstandige) doel van dit onderdeel van de verordening niet overeenkomt met dat van titel I. Onder verwijzing naar wat ik eerder heb gezegd (punt 86), stel ik vast dat wij hier, ofschoon het om één verordening gaat, dus niet slechts met twee verschillende materies, maar ook met twee verschillende doelstellingen te doen hebben. Bij de keuze van de juiste rechtsgrondslag had men echter rekening moeten houden met het (gelijke) gewicht van die doelstellingen en niet de ene als ondergeschikt aan de andere moeten beschouwen.

95. Bijgevolg had de bestreden verordening in haar geheel de artikelen 43 en 100 A EG-Verdrag als rechtsgrondslag moeten hebben. De subsidiaire vordering van de Commissie en het Parlement moet derhalve worden toegewezen.

96. De bestreden verordening dient mitsdien te worden nietig verklaard, omdat zij enkel op basis van artikel 43 en niet tevens op basis van artikel 100 A is vastgesteld.

97. Voor het geval de verordening nietig wordt verklaard, hebben partijen voorgesteld de gevolgen ervan overeenkomstig artikel 174, tweede alinea, EG-Verdrag te handhaven, omdat zij alle noodzakelijk waren. Dit verzoek moet worden ingewilligd, daar de bestreden verordening een doeltreffend middel is ter bestrijding van de BSE-crisis en ter informatie van de consumenten, en vooral ook om redenen van rechtszekerheid, aangezien de Commissie al verscheidene uitvoeringsregelingen op basis van de verordening heeft vastgesteld.

#### Kosten

98. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. De Commissie heeft geconcludeerd tot verwijzing van de Raad in de kosten. Daar de Raad in het ongelijk is gesteld en de verordening in haar geheel nietig moet worden verklaard, dient hij in de kosten te worden verwezen. Ofschoon de Commissie enkel met betrekking tot haar subsidiaire conclusie in het gelijk is gesteld, is er geen reden om de kosten anders te verdelen. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, zal het Parlement als interveniërende partij zijn eigen kosten moeten dragen.

## Conclusie

99. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

- „1) Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten, wordt nietig verklaard.
- 2) De gevolgen van de nietig verklaarde verordening worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een door de gemeenschapswetgever op passende rechtsgrondslag vastgestelde nieuwe regeling.
- 3) De Raad wordt in de kosten verwezen.
- 4) Het Parlement zal zijn eigen kosten dragen.”