

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

13. november 1990 *

I sag C-331/88,

angående en anmodning, som High Court of Justice, Queen's Bench Division, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

The Minister of Agriculture, Fisheries and Food og the Secretary of State for Health,

ex parte:

Fédération européenne de la santé animale (Fedesa),

Pitman-Moore, Inc.,

Distrivet SA,

Hoechst (UK) Limited,

National Office of Animal Health Limited,

Donald Leslie Haxby CBE

og

Robert Sleightholme,

* Processprog: engelsk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets direktiv 88/146/EØF af 7. marts 1988 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 70, s. 16),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne G. C. Rodríguez Iglesias, Sir Gordon Slynn, R. Joliet og M. Zuleeg,

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

efter at der er afgivet indlæg af:

- sagsøgerne i hovedsagen ved barrister Christopher Carr og barrister Thomas Sharpe,
- Kongeriget Spaniens regering ved generaldirektør Javier Conde de Saro, Direktoratet for Koordinering af Retlige og Institutionelle Forbindelser til Det Europæiske Fællesskab, og abogado del Estado Rosario Silva de Lapuerta, Retsafdelingen for Anliggender vedrørende Domstolen, som befuldmægtigede,
- Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands regering ved Susan Hay, Treasury Solicitor's Department, og barrister Richard Plender,
- Den Italienske Republiks regering ved avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, som befuldmægtiget,
- Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved Moyra Sims, Rådets Juridiske Tjeneste, og juridisk konsulent Bjarne Hoff-Nielsen, som befuldmægtigede, og
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Blanca Rodríguez Galindo og Grant Lawrence, Kommissionens Juridiske Tjeneste, samt juridisk konsulent Dierk Booss, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 13. december 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. marts 1990, afsagt følgende

Dom

- ¹ Ved kendelse af 20. september 1988, indgået til Domstolens Justitskontor den 14. november s.å., har High Court of Justice, Queen's Bench Division, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets direktiv 88/146/EØF af 7. marts 1988 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 70, s. 16).
- ² Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem Fédération européenne de la santé animale (Fedesa) m. fl. og Minister of Agriculture, Fisheries and Food samt Secretary of State for Health. Sagsøgerne i hovedsagen har for den nationale ret anfægtet gyldigheden af de nationale bestemmelser, som delvis gennemfører det omhandlede direktiv, idet de gør gældende, at direktivet er ugyldigt.
- ³ Direktivet blev udstedt den 7. marts 1988 og meddelt medlemsstaterne den 11. marts s.å. Dets indhold, herunder fristen for gennemførelsen, er identisk med indholdet af Rådets direktiv 85/649/EØF af 31. december 1985 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 382, s. 228). Dette direktiv blev annulleret ved Domstolens dom af 23. februar 1988 i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet (sag 68/86, Sml. s. 855) med den begrundelse, at Rådet havde tilsidesat væsentlige formforskrifter ved ikke at iagttage proceduren i artikel 6, stk. 1, i Rådets forretningsorden.

4 Den nationale ret har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Er Rådets direktiv 88/146 af 7. marts 1988 ugyldigt som værende i strid med retssikkerhedsprincippet?
- 2) Er Rådets direktiv 88/146 af 7. marts 1988 ugyldigt som værende i strid med proportionalitetsprincippet?
- 3) Er Rådets direktiv 88/146 af 7. marts 1988 ugyldigt som værende i strid med lighedsprincippet?
- 4) Er Rådets direktiv 88/146 af 7. marts 1988 ugyldigt, fordi Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning, idet direktivet er i strid med de formål for den fælles landbrugspolitik, som er omhandlet i EØF-Traktatens artikel 39?
- 5) Er Rådets direktiv 88/146 af 7. marts 1988 ugyldigt, fordi det er i strid med EØF-Traktatens artikel 190, da det navnlig er utilstrækkeligt begrundet?
- 6) Er Rådets direktiv 88/146 af 7. marts 1988 ugyldigt, fordi det er udstedt i strid med væsentlige formforskrifter, navnlig henset til, *at* det ikke blev vedtaget på grundlag af et forslag fra Kommissionen, som vedrørte udstedelsen af dette direktiv eller af noget andet direktiv, *at* det, såfremt det kan anses for at hidrøre fra et forslag fra Kommissionen, i hvert fald ikke blev fremsat af Kommissionen i den sammensætning, denne havde på tidspunktet for udstedelsen af direktiv 88/146, og *at* Rådet undlod at indhente fornøden udtalelse fra Europa-Parlamentet, hvis udtalelse specielt skulle vedrøre dette direktiv og ingen andre retsakter?
- 7) Er Rådets direktiv 88/146 af 7. marts 1988 ugyldigt som værende i strid med forbuddet mod at tillægge retsakter tilbagevirkende gyldighed, navnlig under hensyn til, at det foreskriver straf for handlinger, som er foretaget før direktivets offentliggørelse?»

- 5 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de til Domstolen indgivne skriftlige indlæg henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.
- 6 Inden gennemgangen af de påberåbte ugyldighedsgrunde bemærkes, at direktivet, jf. betragtningerne, tilsigter at fjerne de konkurrencefordrejninger og handelshindringer, som skyldes forskellen mellem medlemsstaternes lovgivning, hvad angår indgivelse af visse stoffer med hormonal virkning i husdyr. Det anføres navnlig i direktivets første betragtning, at stoffernes følger for menneskers sundhed vurderes forskelligt i medlemsstaternes bestemmelser. Under disse omstændigheder fandt Rådet, at det burde sikres, at der for alle forbrugere skabes nogenlunde ensartede betingelser for forsyning med de pågældende produkter, og at de modtager det produkt, som bedst svarer til deres ønsker og forventninger. Afsætningsmulighederne for de pågældende produkter kunne kun blive bedre heraf (jf. direktivets anden betragtning).

Anbringendet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

- 7 Den af den forelæggende ret først nævnte ugyldighedsgrund angår spørgsmålet, om direktivet er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet. Under retsforhandlingerne blev det gjort gældende, for det første, at direktivet ikke hviler på noget videnskabeligt grundlag, der kan begrunde de vurderinger vedrørende den offentlige sundhed og forbrugernes ønsker, der førte til dets vedtagelse, og, for det andet, at direktivet krænkede den berettigede forventning hos de erhvervsdrivende, der kunne forvente, at de pågældende stoffer ikke blev forbudt, når der ikke forelå en objektivt begrundet tvivl vedrørende deres uskadethed, deres effektivitet og kvalitet.
- 8 Det må fremhæves, at selv om det måtte antages — hvilket sagsøgerne i hovedsagen hævder — at retssikkerhedsprincippet indebærer, at enhver foranstaltning truffet af Fællesskabets institutioner skal hvile på et rationelt og objektivt grundlag, må domstolskontrollen heraf — henset til Rådets skønsbeføjelse ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik — begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn.

- 9 I lyset af de ovenanførte bemærkninger kan anbringendet om, at der foreligger videnskabelige beviser for, at de omhandlede fem hormoner er uskadelige, ikke lægges til grund. Det er herved tilstrækkeligt at bemærke — uden at det er nødvendigt at anordne bevisoptagelse for at efterprøve rigtigheden af dette anbringende — at Rådet i betragtning af den forskellige bedømmelse, som medlemsstaternes myndigheder har anlagt, og som afspejles i de divergerende nationale lovgivninger, har holdt sig inden for rammerne af sit skøn, da det valgte den løsning at forbyde de pågældende hormoner og dermed tog hensyn til de betænkeligheder, som Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt flere forbrugeorganisationer havde givet udtryk for.
- 10 Direktivet har heller ikke tilsidesat den berettigede forventning hos de erhvervsdrivende, som var berørt af forbuddet mod at anvende de pågældende hormoner. Ganske vist henvises der i Rådets direktiv 81/602/EØF af 31. juli 1981 — om forbud mod visse stoffer med hormonal virkning og mod stoffer med thyreostatisk virkning (EFT L 222, s. 32) — til, at der skal foretages omhyggelige undersøgelser med henblik på at fastslå, om stofferne er skadelige eller ej (fjerde betragtning), ligesom Kommissionen pålægges at tage hensyn til den videnskabelige udvikling (artikel 8). Imidlertid foregriber direktivet ikke de konsekvenser, som Rådet skal drage under udøvelsen af sit skøn. Når der yderligere henses til de divergerende opfattelser, der var gjort gældende, kunne de erhvervsdrivende ikke med føje forvente, at et forbud mod at indgive de pågældende stoffer i dyr udelukkende kunne baseres på videnskabelige oplysninger.
- 11 Af det ovenstående følger, at den hævdede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet ikke ses at foreligge.

Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

- 12 Det er blevet gjort gældende, at det pågældende direktiv tilsidesætter proportionalitetsprincippet ud fra tre synspunkter. For det første er totalforbuddet mod at indgive de fem omhandlede hormoner uegnet til at opnå de erklærede formål, fordi forbuddet er umuligt at gennemføre i praksis og medfører, at der opstår et farligt sort marked. For det andet er forbuddet ikke nødvendigt, eftersom forbrugernes bekymringer kan fjernes ved information og råd. Endelig medfører forbuddet helt urimelige ulemper, navnlig betragtelige økonomiske tab for de berørte erhvervsdrivende i forhold til de fordele, som angiveligt skabes i almenhedens interesse.

- 13 Efter Domstolens faste praksis hører proportionalitetsprincippet til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. I henhold til dette princip er lovligheden af foranstaltninger, hvorved de erhvervsdrivende forbydes at udøve en økonomisk virksomhed, betinget af, at foranstaltningerne er egnede til og nødvendige for at nå de mål, der lovligt forfølges med de pågældende bestemmelser; såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål.
- 14 Med hensyn til Domstolens prøvelse af de anførte betingelser skal det imidlertid præciseres, at fællesskabslovgiver på landbrugspolitikens område har en skønsmæssig beføjelse, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved Traktatens artikler 40 og 43. Det følger heraf, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. navnlig dom af 11. juli 1989, Schröder, præmisserne 21 og 22, sag 265/87, Sml. s. 2237).
- 15 Vedrørende spørgsmålet, om forbuddet kan siges at være egnet, må det for det første fastslås, at selv om tilstedeværelsen af naturlige hormoner i alle former for kød gør det umuligt at efterspore de forbudte hormoner ved analyser af dyrene eller kødet, findes der andre kontrolmetoder, som i øvrigt allerede er blevet pålagt medlemsstaterne ved Rådets direktiv 85/358/EØF af 16. juli 1985 om supplerende af ovennævnte direktiv 81/602/EØF (EFT L 191, s. 46). Det må, for det andet, fremhæves, at det ikke ses at være åbenbart, at en tilladelse til udelukkende at anvende de såkaldt »naturlige« hormoner kan forhindre, at der opstår et sort marked for farlige, men billigere stoffer. Endelig har Rådet — som ikke er blevet modsagt på dette punkt — anført, at enhver ordning, hvorefter visse stoffer er tilladt, kræver bekostelige kontrolforanstaltninger, hvis effektivitet ikke kan garanteres. Heraf følger, at det omtvistede forbud ikke kan anses for en åbenbart uhensigtsmæssig foranstaltning.
- 16 Hvad angår argumenterne om, at forbuddet ikke er nødvendigt, bemærkes, at de i realiteten forudsætter, at den anfægtede foranstaltning er uegnet til at opnå andre formål end det, som består i at fjerne forbrugernes bekymringer, der er uden grundlag. Da Rådet ikke har gjort sig skyldigt i en åbenbar fejl i så henseende, kunne det imidlertid også med føje antage, at fjernelsen af handelshindringerne og

konkurrencefordrejningerne, under hensyntagen til kravene om beskyttelse af sundheden, ikke kunne ske ved mindre indgribende foranstaltninger, såsom forbrugerinformation og mærkning af kødet.

- 17 Endelig må det fremhæves, at betydningen af de tilstræbte formål kan begrunde selv væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende.
- 18 Følgelig findes proportionalitetsprincippet ikke at være tilsidesat.

Anbringendet om tilsidesættelse af lighedsprincippet

- 19 Det er gjort gældende, at direktivet er diskriminerende, for så vidt som det medfører ulige retsvirkninger i de forskellige medlemsstater som følge af forskellige betingelser, vilkår og sædvaner med hensyn til kvægopdræt.
- 20 Det er herved tilstrækkeligt at fastslå, at en harmoniseringsforanstaltning, der skal samordne medlemsstaternes tidligere indbyrdes afvigende retsforskrifter, uundgåeligt afføder forskellige virkninger alt efter, hvorledes de nationale lovgivninger tidligere var udformet. Når fællesskabsreglen som her gælder ensartet for alle medlemsstaterne, kan der ikke antages at foreligge forskelsbehandling.
- 21 Herefter kan anbringendet om tilsidesættelse af lighedsprincippet ikke lægges til grund.

Anbringendet om magtfordrejning

- 22 Det er gjort gældende, at det omtvistede direktiv er uforeneligt med den fælles landbrugspolitik formål som fastsat i Traktatens artikel 39. Endvidere er det blevet anført, at direktivet i realiteten tilsigter en formindsket oksekødsproduktion, hvilket formål ikke lovligt kan forfølges på grundlag af Traktatens artikel 100.

- 23 Det må for det første påpeges, at Domstolen allerede (dom af 23. februar 1988, *Det Forenede Kongerige mod Rådet*, præmisserne 21 og 22, jf. ovenfor) har fastslået vedrørende Rådets direktiv 85/649 — der var identisk med det i denne sag omtvistede direktiv — at direktivet, der regulerer vilkårene for fremstilling af og handel med kød med henblik på at forbedre kvaliteten heraf, må anses for en foranstaltning som omhandlet i de fælles markedsordninger for kød, da det bidrager til at virkeliggøre de målsætninger for den fælles landbrugspolitik, der er fastlagt i Traktatens artikel 39; Rådet fandtes derfor beføjet til at udstede det alene under henvisning til Traktatens artikel 43.
- 24 Endvidere må det påpeges, at en retsakt, således som det fremgår af Domstolens faste praksis (jf. navnlig dom af 21. februar 1984, *Walzstahl-Vereinigung og Thysen mod Kommissionen*, præmis 27, de forenede sager 140/82, 146/82, 221/82 og 226/82, Sml. s. 951, og af 21. juni 1984, *Lux mod Revisionsretten*, præmis 30, sag 69/83, Sml. s. 2447), kun er behæftet med magtfordrejning, når det på grund af objektive, relevante og samstemmende indicier må antages, at den er truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved Traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder.
- 25 Selv om det fremgår af det for Domstolen oplyste, som sagsøgerne i hovedsagen har henvist til, at muligheden for at nedbringe overskuddene rent faktisk blev taget i betragtning i forbindelse med direktivets tilblivelse, indebærer dette dog ikke, at en sådan nedbringelse — der i betragtningerne til direktivet ikke anføres som et af de tilsigtede formål — i realiteten var den eneste eller afgørende målsætning for de vedtagne bestemmelser.
- 26 For det andet må det fastslås, at formålene med den fælles landbrugspolitik, som nævnes i Traktatens artikel 39, navnlig består i at stabilisere markederne. Endvidere foreskriver artikel 39, stk. 2, litra b) og c), at der ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik skal tages hensyn til nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvis, og den kendsgerning, at landbruget i medlemsstaterne udgør en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed. Heraf følger, jf. Domstolens udtalelser i præmis 10 i dommen af 23. februar 1988, at målsætningerne for landbrugspolitikken skal føres ud i livet således, at fællesskabsinstitutionerne kan udføre deres opgaver under hensyntagen til udviklingen inden for landbruget og økonomien som helhed.

- 27 Det kan følgelig ikke tiltrædes, at nedbringelsen af landbrugets overskudsproduktion falder uden for formålene med den fælles landbrugspolitik.
- 28 Herefter kan det ikke antages, at direktivet er behæftet med magtfordrejning.

Anbringendet om utilstrækkelig begrundelse

- 29 Med hensyn til anbringendet om utilstrækkelig begrundelse kan der henvises til, at Domstolen allerede i dommen af 23. februar 1988, jf. præmisserne 28 og 36, fastslog, at direktivet er tilstrækkeligt begrundet, navnlig fordi betragtningerne indeholder en tilstrækkeligt tydelig angivelse af de hensyn, der ønskes tilgodeset.
- 30 Hvad angår klagepunktet om manglende angivelse af det formål, som består i en mindre kødproduktion, bemærkes, at dets relevans forudsætter, at en sådan formindskelse var direktivets egentlige eller afgørende formål. Denne opfattelse er allerede blevet forkastet i forbindelse med gennemgangen af det fjerde spørgsmål.
- 31 Følgelig kan anbringendet om manglende begrundelse ikke lægges til grund.

Anbringendet om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

- 32 Det er blevet gjort gældende, at det omtvistede direktiv er behæftet med en række procedurefejl, idet Rådet efter annullationen af det foregående direktiv, som fandt sted ved dommen af 23. februar 1988, udstedte et nyt direktiv, uden at Kommissionen havde fremsat et nyt forslag, og uden at Parlamentet havde fremsat en ny udtalelse.
- 33 For det første er det blevet gjort gældende, at annullationen af det foregående direktiv medførte, at samtlige forberedende retsakter ganske bortfaldt.

- 34 Herved må det påpeges, at det direktiv, der gik forud for det i denne sag omtvistede direktiv, blev annulleret på grund af en procedurefejl, som udelukkende vedrørte de nærmere omstændigheder ved Rådets endelige udstedelse af det. Det må derfor antages, at annullationen ikke berører de øvrige institutioners forberedende retsakter.
- 35 For det andet er det blevet gjort gældende, at et nyt forslag fra Kommissionen og en ny udtalelse fra Europa-Parlamentet havde været nødvendige som følge af de ændringer, der var indtrådt efter vedtagelsen af de forberedende retsakter, både for så vidt angår institutionernes sammensætning efter Spaniens og Portugals tiltrædelse — idet de nævnte lande har andre sædvaner for kvægopdræt end resten af Fællesskabet — som nutidig videnskabelig viden.
- 36 I så henseende må det først fremhæves, at en institutions ændrede sammensætning ikke berører selve institutionens kontinuitet, idet dens endelige eller forberedende retsakter i princippet bevarer alle deres retsvirkninger.
- 37 Dernæst må det fremhæves, at det tilkommer institutionerne selv at bedømme, om de ændrede omstændigheder, uanset deres karakter, kræver en fornyet stillingtagen fra deres side. Navnlig bemærkes vedrørende Kommissionens forslag, at denne i medfør af Traktatens artikel 149, stk. 3, altid har mulighed for at ændre sine forslag, så længe Rådet ikke har truffet afgørelse.
- 38 Endvidere er det blevet gjort gældende, at Parlamentet på ny burde have været hørt som følge af, at Kommissionens forslag blev ændret i 1985 efter Parlamentets udtalelse.
- 39 Herom må det fastslås, at Kommissionens forslag, når bortses fra ændringer, der ikke var af materiel, men snarere af teknisk art, i det væsentlige blev ændret i overensstemmelse med ønskerne fra Parlamentet, der i sin udtalelse var gået ind for et totalforbud mod de fem stoffer, som Rådet til slut forbød, skønt det Parlamentet forelagte forslag kun indeholdt et forbud mod to stoffer. Under disse omstændigheder var en ny høring ikke nødvendig.

- 40 Det må derfor fastslås, at Rådet med vedtagelsen af det omtvistede direktiv ikke tilsidesatte væsentlige formforskrifter.

Anbringendet om tilsidesættelse af det principielle forbud mod at lovgive med tilbagevirkende gyldighed

- 41 Det er blevet gjort gældende, at det omtvistede direktiv krænker det principielle forbud mod at lovgive med tilbagevirkende gyldighed, eftersom det blev vedtaget den 7. marts 1988 og foreskriver gennemførelse senest den 1. januar 1988. Herved må der sondres mellem to forhold, nemlig tilbagevirkende gyldighed af straffebestemmelser og tilbagevirkende gyldighed uden for det kriminalretlige område.
- 42 Hvad angår det første forhold, må det indledningsvis fremhæves, at Domstolen (jf. navnlig dom af 10. juli 1984, Kirk, præmis 22, sag 63/83, Sml. s. 2689) har udtalt: »Princippet om, at straffebestemmelser ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, er nemlig et princip, der er fælles for alle medlemsstaternes retsordener, og som i artikel 7 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder er fastslået som en grundrettighed, som er en integrerende del af de almindelige retsprincipper, som Domstolen sikrer overholdelsen af«.
- 43 Således som Domstolen fastslog i dommen af 11. juni 1987, Pretore di Salò mod X (sag 14/86, Sml. s. 2545), kan et direktiv ikke i sig selv og uden hensyn til national lovgivning i en medlemsstat til gennemførelse af direktivet være grundlag for at afgrænse eller skærpe strafansvaret for overtrædelse af direktivets bestemmelser. Ingen af direktivets forskrifter tilsigter at fremkalde en sådan virkning.
- 44 Direktivets artikel 10, som ordret er overtaget fra det tidligere direktiv, som Domstolen annullerede ved dom af 23. februar 1988, foreskriver, at medlemsstaterne ved lov og administrativt skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme »nærværende direktiv senest den 1. januar 1988«. Denne bestemmelse kan ikke fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne pligt til at træffe foranstaltninger, som strider mod fællesskabsretten, herunder navnlig mod det principielle forbud mod at tillægge straffebestemmelser tilbagevirkende gyldighed. Artikel 10 kan heller ikke være grundlag for straffesager, der indledes med hjemmel i nationale bestemmelser, som måtte være truffet til gennemførelse af det annullerede direktiv, og hvis eneste grundlag er direktivet.

- 45 Hvad angår det omtvistede direktivs tilbagevirkende gyldighed uden for det kriminalretlige område, må det, som Domstolen gentagne gange har fastslået (bl. a. dom af 9. januar 1990, *Società agricola fattoria alimentare*, præmis 13, sag C-337/88, Sml. s. I-1) påpeges, at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed er til hinder for, at en fællesskabsretsakt tillægges gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette undtagelsesvist tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt. For at kunne besvare det forelagte spørgsmål må det derfor undersøges, om disse betingelser er blevet overholdt i nærværende sag.
- 46 Da det foregående direktiv var blevet annulleret på grund af en procedurefejl, fandt Rådet det her nødvendigt at vedtage et direktiv med identisk indhold, herunder fristen for gennemførelsen, for at undgå, at der i en periode ikke fandtes et fællesskabsretligt grundlag for de nationale retsfor skrifter, som var blevet vedtaget af medlemsstaterne for at gennemføre det annullerede direktiv.
- 47 Vedrørende spørgsmålet om de berørtes berettigede forventning må det fastslås, for det første, at tidsrummet mellem annullationen af det første direktiv (23. februar 1988) og meddelelsen af det omtvistede direktiv (11. marts 1988, skønt det var blevet udstedt den 7. marts s.å.), henholdsvis dets offentliggørelse i EF-Tidende den 16. marts, var meget kort, og, for det andet, at det tidligere direktiv var blevet annulleret som følge af en procedurefejl. Under disse omstændigheder kunne de berørte, hvis virksomhed var reguleret af de nationale lovgivninger, der var vedtaget med henblik på at gennemføre det annullerede direktiv, ikke påregne en materiel holdningsændring fra Rådets side. Heraf følger, at det nye direktivs tilbagevirkende gyldighed ikke krænker princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning.
- 48 Det følger af de ovenstående betragtninger, at direktivet ikke er uforeneligt med det principielle forbud mod at lovgive med tilbagevirkende gyldighed.
- 49 Herefter må der svares den nationale ret, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets direktiv 88/146/EØF af 7. marts 1988 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl.

Sagens omkostninger

50 De udgifter, der er afholdt af regeringerne for Kongeriget Spanien, Det Forenede Kongerige og Den Italienske Republik samt af Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser
kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved kendelse af 20. september 1988, for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets direktiv 88/146/EØF af 7. marts 1988 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl.

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Slynn

Joliet

Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. november 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida
Formand for Femte Afdeling