I de forenede sager 141-143/81

angående anmodninger, som Kantongerecht, Apeldoorn, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende straffesager mod

1. GERRIT HOLDIJK,

2. LUBBARTUS MULDER,

3. VEEVOEDERBEDRIJF »ALPURO« BV

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af de relevante fællesskabsbestemmelser med henblik på at sætte retten i stand til at udtale sig om, hvorvidt de nederlandske bestemmelser om hold af fedekalve er i strid med disse bestemmelser,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due og dommerne A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: H. A. Rühl, ekspeditionssekretær

afsagt følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. De tiltalte i hovedsagerne er kalveopdrættere (sagerne 141 og 142/81) og

en virksomhed, der fremstiller foder (sag 143/81), og som stiller dette foder samt unge kalve til rådighed for opdrættere, som på deres side leverer den nødvendige staldplads og det nødvendige arbejde mod et vist vederlag, mens kalvene forbliver virksomhedens ejendom.

2. De tiltalte i hovedsagen er tiltalt for at have holdt kalve under opfedning i båse, som ikke opfylder kravene i artikel 2, litra b), i kongelig anordning af 8. september 1961 (Staatsblad 296) om gennemførelse af artikel 1 i den nederlandske lov om dyrebeskyttelse (herefter benævnt »Mestkalverenbesluit«.) Disse båses dimensioner var således, at dyrene ikke uhindret kunne lægge sig på siden.

Denne artikel 2 lyder således:

»Båse, der er beregnet til hold af fedekalve, skal opfylde følgende betingelser:

a) Mellem solopgang og solnedgang skal der mindst være så meget dagslys, at det er muligt klart at skelne dyrene og deres umiddelbare omgivelser;

b) båsenes dimensioner skal være sådan, at dyrene let kan lægge sig på siden, at de let kan holde sig på benene og i denne stilling bevæge hovedet frit«.

3. Da Kantongerecht mente, at den sag, der verserer for den, rejste spørgsmål om fællesskabsretten, besluttede den i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at udsætte sagen og spørge Domstolen,

»om den pågældende anordning af 8. september 1961, som indeholder regler til gennemførelse af artikel 1 i den nederlandske lov om dyrebeskyttelse, hvad angår hold af fedekalve er i strid med eller uforenelig med EØF-traktaten, og i bekræftende fald om dette ligeledes vil være tilfældet, såfremt der i en på dette punkt ændret anordning optages bestemte normer, som på nuværende tidspunkt endnu mangler, for de båse, hvori der holdes fedekalve«.

4. Med sidste del af sit spørgsmål henviser den forelæggende ret tilsyneladende til det udkast, der har titlen »Mestkalverenbesluit 1981«, som skal erstatte den kongelige anordning af 8. september 1961. Dette udkast er imidlertid endnu ikke trådt i kraft.

Dette udkast indeholder bl.a følgende bestemmelser:

»Artikel 4:

Fedekalve skal kunne lægge sig naturligt på siden, kunne holde sig på benene og i denne stilling frit kunne bevæge hovedet.

Artikel 5:

1. De båse, hvori der holdes fedekalve på højst 100 kg, skal som indre mål have en bredde på mindst 60 cm og en længde på mindst 160 cm.

2. De båse, hvori der holdes fedekalve på over 100 kg, skal som indre mål have en bredde på mindst 70 cm og en længde på mindst 170 cm.

Artikel 7:

Som en undtagelse fra artikel 5 er det tilladt i de ved offentliggørelsen af denne

anordning bestående båse og for en periode på 5 år at holde

a) fedekalve på højst 100 kg, såfremt båsene som indre mål har en bredde på mindst 55 cm og en længde på mindst 155 cm;

b) fedekalve på over 100 kg, men på under 190 kg, såfremt båsene som indre mål har en bredde på mindst 60 cm og en længde på mindst 160 cm;

c) fedekalve på 190 kg eller mere, såfremt båsene som indre mål har en bredde på mindst 65 cm og en længde på mindst 165 cm«.

5. Der findes ikke på nuværende tidspunkt nogen afledt fællesskabslovgivning vedrørende beskyttelse af fedekalve.

Rådet har dog udstedt en afgørelse om indgåelse af den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under opdræt (afgørelse 78/923/EØF af 19. juni 1978, EFT L 323, s. 12). Denne afgørelses artikel 1 bestemmer, at konventionen godkendes på Det europæiske økonomiske Fællesskabs vegne, og artikel 2 bestemmer, at formanden for Rådet foranstalter deponering af godkendelsesinstrumentet, men denne deponering har endnu ikke fundet sted.

Denne konvention, der er udarbejdet under Europa-Rådets auspicier, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»Artikel 3:

Dyr skal have plads, foder og pleje, som — under hensyn til deres art, grad af udvikling, tilpasning og tamhed — passer til deres fysiologiske og etologiske behov i overensstemmelse med indvunden erfaring og videnskabelig viden.

Artikel 4:

1. Den bevægelsesfrihed, der er passende på et dyr, når henses til dets art, og som er i overensstemmelse med indvunden erfaring og videnskabelig viden, må ikke hindres på en måde, der volder det unødig lidelse eller skade.

2. Når et dyr vedvarende eller regelmæssigt er tøjret, lænket eller indespærret, skal det have plads, der passer til dets fysiologiske og etologiske behov i overensstemmelse med indvunden erfaring og videnskabelig viden«.

6. Forelæggelsesdommene er registreret på Domstolens justitskontor den 5. juni 1981.

Ved kendelse af 15. juli 1981 har Domstolen besluttet at forene de tre sager med henblik på retsforhandlingerne og domsafsigelsen.

I medfør af artikel 20 i statutten for Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af den nederlandske regering ved generalsekretær i udenrigsministeriet F. Italianer, af den danske regering ved Laurids Mikaelsen, juridisk rådgiver, udenrigsministeriet, af den tiltalte i hovedsagen i sag 143/81 ved advokat J. W. Beks, Hilversum, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved J. F. Verstrynge, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at

indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved kendelse af 25. november 1981, afsagt i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1, har Domstolen besluttet at henvise sagen til anden afdeling.

## II — Skriftlige indlæg indgivet for Domstolen

A — Tiltalte i hovedsagen i sag 143/81 *Alpuro,* har bemærket, at i Nederlandene holdes 83 % af slagtekalvene i båse med en bredde på 55-64 cm, og at disse kalve i almindelighed sælges, så snart de har nået en vægt på ca. 200 kg.

Firmaet har henvist til, at 90 % af den nederlandske produktion af kalvekød eksporteres, at næsten hele denne eksport går til andre medlemsstater, og at Nederlandene er langt den største eksportør af kalvekød i Fællesskabet. Følgelig kan forholdene i den nederlandske kalvekødssektor trues alvorligt, hvis der findes produktionsbetingelser, som fordrejer konkurrencen i Fællesskabet. I øvrigt aftages størstedelen af fællesskabsproduktionen af skummetmælkspulver af kalveopfedningssektoren. Denne vare, som der er stort overskud af i Fællesskabet, kan kun finde andre afsætningsmuligheder ved hjælp af langt større støttebeløb end dem, der ydes til mælkepulver bestemt til kalvefoder. En formindskelse af opfedningen af kalve ville i øvrigt medføre et stærkt pres på prisen for meget unge kalve.

Alpuro har tilføjet, at disse sager er de første, hvori anklagemyndigheden har anvendt »Mestkalverenbesluit«. Denne anvendelse har til følge, at fedekalve skal holdes i båse med en bredde på mindst 1 meter, for at de frit skal kunne lægge sig på siden. De eksisterende kvægstalde i Nederlandene kan følgelig ikke længere anvendes til produktion af kalvekød, hvilket vil medføre en flytning af denne produktion til andre lande i Fællesskabet.

Alpuro har i denne sammenhæng fremhævet, at fedekalve henhører under Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), og at nationale foranstaltninger, som kan ændre import- eller eksportmønsteret eller have indflydelse på prisdannelsen på markedet, er uforenelige med en sådan ordning, jf. dommen af 29. november 1978 (Pigs Marketing Board, sag 83/78, Sml. s. 2347). Inden for rammerne af disse ordninger kan medlemsstaterne ikke træffe supplerende foranstaltninger, der kan bringe ligebehandlingen af erhvervsdrivende i hele Fællesskabet i fare og således fordreje konkurrencevilkårene mellem medlemsstaterne, jf. dommen af 7. februar 1979 (Frankrig mod Kommissionen, sagerne 15 og 16/76, Sml. s. 321, præmis 31).

Alpuro har desuden henvist til traktatens artikel 40, stk. 3, som bestemmer, at markedsordningerne bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere.

Domstolen har gentagne gange statueret, at nationale produktionsrestriktioner, i hvert fald potentielt, påvirker samhandelen inden for Fællesskabet og følgelig må anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, jf. traktatens artikel 30, se dommen

af 30. oktober 1974 (Van Haaster, sag 190/73, Sml. s. 1123); dommen af 18. maj 1977 (Van den Hazel, sag 111/76, Sml. s. 901).

Anvendelsen af de omtvistede nederlandske bestemmelser påvirker imidlertid denne samhandel, fordi den medfører en formindskelse af produktionen, da det antal kalve, der kan holdes pr. produktionsenhed, er lavere, da produktionsprisen for en fedekalv forøges, og da opfedningen af kalve flyttes til lande, som anvender mindre strenge regler.

Ifølge Alpuro kan de omtvistede foranstaltninger heller ikke være berettigede i henhold til traktatens artikel 36, da denne kun vedrører dyrs sundhed, men ikke deres velvære.

Alpuro har tilføjet, at Domstolen i sin dom af 2. juli 1974 (Italien mod Kommissionen, sag 173/73, Sml. s. 709, præmis 45) har anerkendt, at den ændring af produktionsomkostningerne, som ensidige nationale foranstaltninger medfører, nødvendigvis påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Domstolen har i øvrigt i sin dom af 6. juni 1978 (Kommissionen mod Italien, sag 147/77, Sml. s. 1307, præmis 2) antaget, at forskelle i nationale bestemmelser om dyrebeskyttelse direkte kan påvirke fællesmarkedets funktion, idet de af disse forskrifter flydende krav varierer fra en stat til en anden.

Fællesskabsinstitutionerne er i øvrigt også klare over, at det er nødvendigt på området for produktionsbetingelserne i intensivt opdræt at træffe fællesskabsforanstaltninger vedrørende dyrebeskyttelse, som det fremgår af Rådets resolution af 22. juli 1980 (EFT C 196, s. 1), hvorved Kommissionen opfordres til at forelægge forslag vedrørende opdræt af læggehøner i bur, af Kommissionens svar på de skriftlige spørgsmål nr. 104/80 (EFT C 201 af 6. 8. 1980, s. 1), nr. 1533/80 (EFT C 56 af 16. 3. 1981, s. 14) og 2232/80 (EFT C 134 af 4. 6. 1981, s. 36), hvori Kommissionen meddelte, at der også ville blive indledt en undersøgelse for andre dyrearter, samt af det forslag til direktiv, som Kommissionen forelagde Rådet den 5. august 1981, og som omhandler fastsættelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns (EFT C 208 af 18. 8. 1981, s. 5).

Derfor mener Alpuro, at beskyttelse af dyr under intensivt opdræt skal sikres ved fællesskabsregler, som gælder for alle Fællesskabets producenter, og som forhindrer, at konkurrencebetingelserne fordrejes.

Alpuro har følgelig foreslået, at det stillede spørgsmål besvares således:

»Traktatens artikel 30 (...) samt forordning (...) nr. 805/68 udelukker enhver ensidig national fastsættelse af bestemmelser vedrørende mindstemålene for båse bestemt til hold af fedekalve, når disse bestemmelser afviger fra dem, der er lovlige og sædvanlige i de øvrige medlemsstater«.

B — *Nederlandenes regering* har henvist til, at Mestkalverenbesluit har til formål at indføre en række grundbestemmelser, der skal sikre fedekalvenes trivsel. I denne henseende ligger denne anordning

på linje med Den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under Opdræt.

Den har hævdet, at traktatens artikel 38-47 ikke er til hinder for en foranstaltning som den foreliggende.

Den har henvist til, at Domstolen i dom af 8. november 1979 (Groenveld, sag 15/79, Sml. s. 3409) har fortolket traktatens artikel 34 som et forbud mod forskelsbehandling i den forstand, at denne artikel »tager sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater«.

Den har bemærket, at Domstolen har givet forbudet i artikel 34, fortolket inden for rammerne af en markedsordning, en langt videre rækkevidde, nemlig at det drejer sig om et forbud, som udelukker »enhver national ordning, der direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt medfører hindringer for den interne handel i Fællesskabet«, jf. Van Haaster-dommen (sag 190/73), som er nævnt ovenfor, og dommen af 26. februar 1980 (Vriend, sag 94/79, Sml. s. 327). Ifølge denne fortolkning kan en foranstaltning, som ikke udelukkende sigter på eksporten, og endog en foranstaltning, som udelukkende tager sigte på produktionsstadiet, falde ind under forbudet, jfr. dommen i Van Haaster-sagen (sag 190/73) og i Van den Hazel-sagen (sag 111/76).

Denne vide fortolkning af artikel 4 inden for rammerne af markedsordningerne må betragtes i sammenhæng med disse ordningers formål og funktion, nemlig indførelse af ensartede produktions- og forhandlingsbetingelser inden for Fællesskabet, for at de erhvervsdrivende kan konkurrere på identiske vilkår, og for at markedets rette funktion således kan være sikret, jfr. dommen af 23. januar 1975 (Galli, sag 31/74, Sml. s. 47); dom af 29. juni 1978 (Dechmann, sag 154/77, Sml. s. 1573). På de områder, som de fælles markedsordninger omfatter, skal disse i almindelighed være enerådende. Når en national foranstaltning derimod falder uden for dette område, kan denne argumentation ikke gælde, og der er ingen grund til at fortolke artikel 34 mere vidt end forbudet mod forskelsbehandling.

Ved afgørelsen af, om en national ordning befinder sig på et område, der er omfattet af en fælles markedsordning, er foranstaltningens formål afgørende, jf. dommen af 10. marts 1981 (Irish Creamery Milk Suppliers m.fl. mod Irland m.fl., sagerne 36 og 71/80, præmis 19, s. 735) og Van den Hazel-dommen (sag 111/76), som allerede er nævnt.

Formålet med den omtvistede foranstaltning, nemlig forbedring af fedekalves trivsel, ligger på et område, som, når henses til formålet med forordning nr. 805/68, ikke falder ind under denne markedsordning.

Den omstændighed, at de fleste bestående markedsordninger i almindelighed endnu overlader medlemsstaterne en handlingsmargen, inden for hvilken de kan træffe nationale foranstaltninger vedrørende dyrs trivsel, fremgår af Rådets resolution af 22. juli 1980 om beskyttelse af burhøns. Rådet har netop

besluttet at harmonisere de nationale bestemmelser, fordi denne handlingsmargen endnu findes.

Nederlandenes regering mener, at hverken den fælles markedsordning eller artikel 34, fortolket under hensyn til den sammenhæng, den indgår i, er til hinder for den foreliggende foranstaltning. Hvis Domstolen alligevel skulle antage, at foranstaltninger som de foreliggende falder ind under artikel 34, kan disse være berettigede i henhold til artikel 36, fordi deres formål er beskyttelse af dyrs sundhed.

Den nederlandske regering har konkluderet, at medlemsstaterne i princippet stadig har kompetence til at indføre foranstaltninger til at sikre dyrs trivsel. De må imidlertid ikke bruge deres kompetence på en måde, der bringer de fælles markedsordningers formål eller funktion i fare. Hvad angår den ved Rådets forordning nr. 805/68 indførte ordning, er der ingen grund til at frygte dette.

C — *Den danske regering* har i sit indlæg begrænset sig til at give en generel beskrivelse af den måde, hvorpå nationale retter efter dens mening skal formulere præjudicielle spørgsmål og udforme forelæggelsesbeslutninger.

Den har herved fremhævet, at forelæggelsesbeslutningen bør indeholde en redegørelse for det spørgsmål, der er rejst for den nationale ret, og hvis løsning den nationale ret anser for nødvendig for at sætte den i stand til at afsige dom.

Den har erkendt, at artikel 20 i statutten for Domstolen ikke indeholder nogen præcis regel om formuleringen af præjudicielle spørgsmål. Den har henvist til, at Domstolen udfolder betydelige bestræbelser på at afhjælpe eventuelle mangler i forelæggelsesbeslutningerne ved at omformulere de spørgsmål, hvis formulering ikke er fuldkommen.

Den danske regering har anført, at en sådan imødekommenhed fra Domstolens side imidlertid ikke må føre så vidt, at medlemsstaternes og øvrige interesseredes ret til at afgive indlæg gøres illusorisk. I betragtning af, at artikel 177-proceduren på Fællesskabets nuværende stade anvendes stadigt hyppigere, må der også stilles større krav end tidligere til de nationale domstoles forelæggelsesbeslutninger.

Ifølge den danske regering tilkommer det den nationale ret at vælge, i hvilken grad den vil formulere spørgsmålene abstrakt, og i hvilket omfang den vil knytte spørgsmålene til sagens faktiske omstændigheder. Spørgsmålene bør på den ene side ikke formuleres så abstrakt, at der alene spørges om en fortolkning af mere eller mindre uidentificerede fællesskabsregler. På den anden side er det ikke nødvendigt at gengive enhver faktisk og retlig detalje i den sag, som verserer ved den nationale domstol, og som ligger til grund for spørgsmålene.

Det er naturligt, at den nationale domstol, fordi den er opmærksom på faren ved at begrænse spørgsmålene for meget, formulerer sig relativt bredt. En sådan bred formulering af spørgsmålene må imidlertid i det mindste ledsages af en grundig sagsfremstilling i den del af forelæggelsesbeslutningen, der begrunder spørgsmålene.

Den danske regering mener i denne forbindelse, at forelæggelsesbeslutningerne bør:

1) oplyse om de væsentlige fakta, som ligger til grund for sagen;

2) beskrive national ret i fornødent omfang;

3) gengive de juridiske argumenter, som parterne har fremført;

4) påvise de rejste spørgsmåls betydning for sagens afgørelse, og

5) forklare grunden til den nationale domstols tvivl med hensyn til nærmere angivne fællesskabsretlige reglers fortolkning eller gyldighed.

Ingen af disse ovennævnte nødvendige elementer er indeholdt i forelæggelsesdommene i de foreliggende sager, idet disse blot henviser til »EØF-traktaten« uden nærmere at præcisere, hvilke artikler i traktaten eller hvilket område af fællesskabsretten, den nationale domstol tænker på. Ej heller er den nationale ordning, herunder hverken anordningen eller loven, på nogen måde beskrevet i forelæggelsesbeslutningerne. Sagernes fakta er yderst sparsomt refereret, og det er ikke kommet klart til udtryk, hvori den nationale domstols tvivl består. At sagernes akter tilstilles Domstolen udgør ikke nogen hjælp for medlemslandene og øvrige interesserede, som ifølge artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen har ret til at afgive indlæg, da disse alene kender sagerne på grundlag af forelæggelsesbeslutningerne.

I de foreliggende sager finder den danske regering, at de ufuldstændige forelæggelsesbeslutninger ikke har gjort det muligt for den at tage stilling til, om den ønsker at fremkomme med et indlæg.

D — *Kommissionen* har vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål bemærket, at det er overflødigt, at Domstolen udtaler sig om, hvorvidt en national ordning, som endnu ikke er trådt i kraft, er forenelig med traktaten, fordi den nationale ret selv endnu ikke kan anvende den.

Den mener, at Fællesskabet har den nødvendige kompetence til i henhold til traktatens artikler 40 og 43 at udstede bestemmelser om de båse, i hvilke fedekalve skal holdes, for så vidt det er nødvendigt for at nå målene i artikel 39. Indtil nu har Det europæiske Fællesskab imidlertid endnu ikke gjort brug af denne kompetence.

Kommissionen mener, at for så vidt der ikke findes fællesskabsregler, tilkommer det medlemsstaterne at udstede de nødvendige bestemmelser. Den nederlandske ordning kan følgelig ikke anfægtes med henvisning til manglende kompetence. Selv hvis Fællesskabet i øvrigt havde tilsluttet sig Den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under Opdræt, kunne de nederlandske bestemmelser ikke anfægtes, da de ikke er forenelige med bestemmelserne i denne konvention. Det kan tværtimod endog antages, at de nederlandske bestemmelser gennemfører denne.

Vedrørende spørgsmålet, om de omtvistede nederlandske bestemmelser er forenelige med traktatens artikler 30 ff, har Kommissionen indledningsvis bemærket, at de pågældende bestemmelser ikke sondrer mellem fedekalve produceret i Nederlandene, fedekalve importeret til Nederlandene og fedekalve bestemt til eksport fra Nederlandene.

Det kan simpelthen antages, at de nederlandske bestemmelser bl.a. bevirker en begrænsning i produktionen af fedekalve, da deres overholdelse indebærer en begrænsning af antallet af dyr, som kan holdes på samme produktionsareal.

Derimod kan det sandsynligvis gøres gældende, at bestemmelserne kan bevirke en forbedring af den pågældende produktions kvalitet. Selv hvis det erkendes, at de nederlandske bestemmelser begrænser produktionen af fedekalve, kan Kommissionen imidlertid vanskeligt se, hvorledes denne begrænsning kan have nogen indflydelse på indførslerne eller udførslerne mellem medlemsstaterne.

Hvad angår artikel 30, har Kommissionen henvist til, at den allerede i den 9. betragtning til Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969 under henvisning til bestemmelserne i artikel 33, stk. 7, om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, der ikke omfattes af andre bestemmelser truffet i medfør af EØF-traktaten (EFT 1970 I, s. 10), har udtalt, at virkningerne af de foranstaltninger, som anvendes uden forskel på indenlandske varer og importerede varer, i princippet ikke svarer til virkningen af kvantitative restriktioner, og at dette navnlig er tilfældet, når de pågældende foranstaltninger ikke har virkninger for den frie omsætning af varer, som overskrider rammen for de virkninger, som disse bestemmelser bør have. De omtvistede nederlandske bestemmelser, som uden forskel finder anvendelse på indenlandske varer og importerede varer, har ikke sådanne virkninger.

Med hensyn til artikel 34 har Kommissionen henvist til den allerede nævnte Groenveld-dom (sag 15/79), samt til dommen af 14. juli 1981 (Oebel, sag 155/80), hvori Domstolen, henholdsvis i præmis 7 og præmis 15, har udtalt, at denne bestemmelse tager sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel.

Kommissionen kan vanskeligt se, hvorledes de pågældende nederlandske bestemmelser, som gælder objektivt for produktionen af fedekalve — hvad enten disse kalve er bestemt for det nationale marked eller for eksport — kan skabe en sådan særlig fordel.

Derfor mener Kommissionen, at hverken traktatens artikel 30 eller dens artikel 34 kan fortolkes således, at de nederlandske bestemmelser er uforenelige med disse artikler. Selv hvis man ikke anerkender denne opfattelse, men når til det resultat, at de nederlandske bestemmelser er uforenelige med enten artikel 30 eller artikel 34, må det ifølge Kommissionen erkendes, at de nederlandske bestemmelser i betragtning af traktatens artikel 36 i alle tilfælde er berettigede som beskyttelse af dyrs sundhed. Den ser ikke, hvorledes disse bestemmelser kan udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

Kommissionen har følgelig foreslået Domstolen at besvare de af den nederlandske ret stillede spørgsmål således:

»På fællesskabsrettens nuværende stade er en national foranstaltning, der indebærer et forbud mod at holde fedekalve i båse, som ikke opfylder bestemte krav om dimensioner, ikke uforenelige med traktatens bestemmelser eller med de heraf afledte bestemmelser.«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 21. januar 1982 har den tiltalte i hovedsagen i sag 143/81 ved advokat J. W. Beks, Hilversum, og Kommissionen ved J. F. Verstrynge, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. marts 1982.

## Præmisser

1 Ved tre domme af 21. maj 1981, indgået til Domstolen den 5. juni s.å., har Kantongerecht, Apeldoorn, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten med henblik på at sætte den i stand til at træffe afgørelse om, hvorvidt nederlandske bestemmelser om båse til fedekalve er forenelig med fællesskabsretten.

2 Spørgsmålet er blevet stillet i identiske vendinger i de tre domme, der er afsagt i straffesager, mod en landmand, en foderstofforhandler og et selskab, der fremstiller foder. Disse er alle tiltalt for at have holdt fedekalve i båse, der ikke opfylder betingelsen i artikel 2, litra b), i den nederlandske kongelige anordning af 8. september 1961 (Staatsblad 296) om gennemførelse af artikel 1 i den nederlandske lov om dyrebeskyttelse, idet disse båses dimensioner var sådanne, at dyrene end ikke var i stand til frit at lægge sig på siden.

3 Kantongerecht anså det for afgørende for disse sagers behandling at få afklaret, om denne anordning med hensyn til hold af fedekalve »er i strid med eller uforenelig med EØF-traktaten, og om dette i bekræftende fald ligeledes vil være tilfældet, såfremt der i en på dette punkt ændret anordning optages bestemte normer, som på nuværende tidspunkt endnu mangler, for de båse, hvori der holdes kalve«. Af denne grund pålagde retten anklagemyndighedens repræsentant at oversende sagens akter til Domstolen og at anmode denne om at udtale sig om ovennævnte spørgsmål.

## Formuleringen af det præjudicielle spørgsmål

4 I det skriftlige indlæg, den danske regering har indgivet for Domstolen, har den bemærket, at det i forelæggelsesdommene ikke anføres, hvilke bestemmelser i traktaten eller hvilket område af fællesskabsretten, den nationale domstol tænker på, og ej heller til de grunde, der har foranlediget denne til at tvivle om de nationale bestemmelsers forenelighed med denne ret og til at anse et svar på det stillede spørgsmål for at være nødvendigt for behandlingen af de sager, der verserer for den. Sådanne henvisninger kan heller ikke udledes af den sparsomme fremstilling af de faktiske omstændigheder eller henvisningen til de nationale bestemmelser. Den danske regering konkluderer heraf, at de ufuldstændige forelæggelsesdomme ikke har sat den i stand til, jf. artikel 20 i statutten for Domstolen, at fremkomme med et indlæg vedrørende realiteten, og den har opstillet en liste over de oplysninger, som enhver forelæggelsesbeslutning efter dens mening bør indeholde.

5 Herved bemærkes, at der allerede findes sådanne anvisninger i Domstolens praksis. I dom af 16. december 1981 (Foglia mod Novello, sag 244/80, endnu utrykt) har Domstolen således udtalt, at det er nødvendigt, at de nationale retter forklarer, af hvilke grunde de anser et svar på deres spørgsmål for at være nødvendigt for afgørelse af hovedsagen, når disse grunde ikke utvetydigt fremgår af sagens akter. Desuden har Domstolen i sin dom af 12. juli 1979 (Union laitiére normande, sag 244/78, Sml. s. 2663) udtalt, at nødvendigheden af at nå til en for den nationale ret hensigtsmæssig fortolkning af fællesskabsretten fordrer, at de retlige rammer for den udbedte fortolkning fastlægges. I dom af 10. marts 1981 (Irish Creamery Milk Suppliers Association, sagerne 36 og 71/80, Sml. s. 735) har Domstolen tilføjet, at det efter omstændighederne kan være hensigtsmæssigt, at sagens faktum er klarlagt, og at rent nationale retsspørgsmål er afklarede inden forelæggelsen for Domstolen.

6 Som den danske regering med rette har fremhævet, tjener de i forelæggelsesbeslutningerne givne oplysninger ikke blot til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre interesserede parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen. Det påhviler Domstolen at overvåge, at

denne mulighed bevares, når henses til, at det i henhold til ovennævnte bestemmelse kun er forelæggelsesbeslutningerne, der meddeles de pågældende parter.

7 Selv om forelæggelsesdommene i dette tilfælde ikke lader grundene til det præjudicielle spørgsmål fremgå med den klarhed, der anbefales i ovennævnte retspraksis, gør de det dog muligt at konstatere, at den nationale rets tvivl går ud på, om en betingelse, som den nationale lvogivning stiller for den animalske produktion, der er omfattet af en fælles markedsordning, er forenelig med fællesskabsretten. Sagerne indgår således i en række sager, hvor Domstolen i mangel af specielle fællesskabsbestemmelser allerede har undersøgt, om sådanne betingelser er forenelige med reglerne om frie varebevægelser og fælles markedsordninger. Når henses til muligheden af at supplere de skriftlige indlæg under den mundtlige forhandling, kan de endog meget sparsomme forelæggelsesdomme derfor ikke anses for at have berøvet medlemsstaterne muligheden af at afgive hensigtsmæssige indlæg om, hvilket svar, der bør gives på det præjudicielle spørgsmål.

8 Med hensyn til affattelsen af spørgsmålene bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen inden for rammerne af en procedure indledt i henhold til traktatens artikel 177 at udtale sig om, hvorvidt eksisterende eller påtænkte nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, men udelukkende om dennes fortolkning og gyldighed. Det stillede spørgsmål må derfor forstås således, at det går ud på, om fællesskabsretten kan fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat for at beskytte dyr ensidigt opretholder eller indfører bestemmelser om båse til fedekalve.

## Spørgsmålets besvarelse

9 Fællesskabsretten indeholder på sit nuværende stade ingen specielle regler om beskyttelse af dyr under opdræt. Det følger deraf, at den af det præjudicielle spørgsmål nødvendiggjorte undersøgelse kan begrænses til de almindelige bestemmelser om frie varebevægelser og de fælles markedsordninger for landbrug.

10 Tiltalte i en af hovedsagerne, selskabet Alpuro, har anført, at de båse, der i øjeblikket anvendes i Nederlandene til fedekalve, ikke gør det muligt for dyrene frit at lægge sig på siden, og størstedelen af disse båse er ej heller i overensstemmelse med de mere præcise regler for dimensioner, som påtænkes i det udkast til anordning, som den nationale ret har henvist til. Selv om de nederlandske bestemmelser kun vedrører produktionen af kalve inden for Nederlandene og altså ikke berører indførslerne til denne medlemsstat, har de, stadig ifølge selskabet, en tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion og er herved i strid med traktatens artikel 34. Da produktionen af kalvekød i Nederlandene for 90 %'s vedkommende eksporteres, navnlig til andre medlemsstater, må den omstændighed, at de nederlandske producenter pålægges mere byrdefulde betingelser end producenter i andre medlemsstater, nødvendigvis påvirke de fælles markedsordningers funktion, ikke blot markedsordningen for oksekød, men også markedsordningen for mælk og mejeriprodukter, da skummetmælk udgør et væsentligt næringsmiddel for fedekalve. Sådanne betingelser er følgelig ligeledes i strid med fællesskabsbestemmelserne om de fælles markedsordninger for landbrug, samt med traktatens artikel 40, stk. 3, hvorefter en sådan ordning skal udelukke enhver forskelsbehandling af Fællesskabets producenter.

11 Med hensyn til traktatens artikel 34 har Domstolen gentagne gange, sidst i dom af 14. juli 1981 (Oebel, sag 115/80, Sml. 1981, s. 1993), statueret, at denne artikel tager sigte på nationale foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel. Dette er ikke tilfældet med en bestemmelse, som fastsætter mindstekrav til båse for fedekalve uden at sondre efter, om dyrene eller deres kød er bestemt for hjemmemarkedet eller til eksport.

12 Med hensyn til bestemmelserne om de fælles markedsordninger for landbruget må det for det første understreges, at en sådan ordning i henhold til traktatens artikel 40 ikke bevirker, at landbrugsproducenterne unddrages enhver national ordning, som forfølger andre formål end den fælles ordning, men som ved at påvirke produktionsbetingelserne kan have indflydelse på den nationale produktions omfang eller omkostninger og således på fælles-

markedets funktion i den pågældende sektor. Forbudet mod enhver forskelsbehandling af Fællesskabets producenter, som findes i artikel 40, stk. 3, vedrører de formål, der forfølges med den fælles ordning, og ikke de forskellige produktionsbetingelser, der følger af generelt gældende nationale ordninger, som har andre formål.

13 Under disse omstændigheder kan det forhold, at der i bestemmelserne om de fælles markedsordninger for landbrug ikke findes nogen bestemmelse om beskyttelse af dyr under opdræt, ikke fortolkes således, at nationale bestemmelser på området bliver ugyldige, indtil der eventuelt senere bliver indført fællesskabsbestemmelser. En sådan fortolkning ville være uforenelig med Fællesskabets interesse i dyrs sundhed og beskyttelse, som bl.a. bevidnes af traktatens artikel 36 og af Rådets beslutning 78/923 af 19. juni 1978 om indgåelse af Den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under Opdræt (EFT L 323, s. 12).

14 Det præjudicielle spørgsmål må derfor besvares således, at intet på fællesskabsrettens nuværende stade er til hinder for, at en medlemsstat ensidigt med det formål at beskytte dyr opretholder eller indfører bestemmelser om krav, som skal opfyldes ved indretning af båse til fedekalve, og som gælder uden forskel for kalve bestemt for hjemmemarkedet og kalve bestemt til eksport.

## Sagens omkostninger

15 De udgifter, der er afholdt af Nederlandenes regering, af den danske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres; da sagernes behandling i forhold til de tiltalte i hovedsagen udgør et led i de sager, som verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Kantongerecht, Apeldoorn, ved domme af 21. maj 1981, for ret:

**Fællesskabsretten er på sit nuværende stade ikke til hinder for, at en medlemsstat med det formål at beskytte dyr ensidigt opretholder eller indfører bestemmelser om krav, som skal opfyldes ved indretning af båse til fedekalve, og som gælder uden forskel for kalve, der er bestemt for hjemmemarkedet, og for kalve, der er bestemt til eksport.**

Due Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. april 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 4. MARTS 1982 [1]

*Høje Domstol.*

Disse tre anmodninger om en præjudiciel afgørelse er indgivet af Kantongerecht, Apeldoorn, i Nederlandene. De angår de angiveligt første straffesager i henhold til en nederlandsk kongelig anordning af 8. september 1961 (Mestkalverenbesluit, Staatsblad, s. 296), om gennemførelse af artikel 1 i den nederlandske lov om dyre-

1 — Oversat fra engelsk.