In de gevoegde zaken 141-143/81,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Kantongerecht te Apeldoorn, in de aldaar aanhangige strafzaken tegen

1. GERRIT HOLDIJK,

2. LUBBARTUS MULDER,

3. VEEVOEDERBEDRIJF „ALPURO" BV,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van ter zake dienende bepalingen van gemeenschapsrecht, met het oog op een uitspraak over de verenigbaarheid van de Nederlandse regeling inzake het houden van mestkalveren met die bepalingen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: O. Due, kamerpresident, A. Chloros en F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. De verdachten in de hoofdgedingen zijn kalvermesters (zaken 141 en 142/81)

en een veevoederfabrikant (zaak 143/81). Deze fabrikant brengt kalveren, die zijn eigendom blijven, onder bij de mesters en stelt aan dezen veevoeder ter beschikking. De mesters ontvangen een bepaalde vergoeding voor het ter beschikking stellen van stalruimte en voor hun werkzaamheden.

2. Aan de verdachten in de hoofdgedingen is ten laste gelegd, mestkalveren te hebben gehouden in ruimten die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, sub b, van het Koninklijk Besluit van 8 september 1961 (blz. 296), houdende regelen ter uitvoering van artikel 1 van de Wet op de dierenbescherming (hierna: Mestkalverenbesluit). De afmetingen van die ruimten waren van dien aard, dat de dieren niet onbelemmerd op elk der zijden konden liggen.

Artikel 2 bepaalt:

„De eisen waaraan ruimten moeten voldoen, waarin mestkalveren worden gehouden, zijn:

a) tussen zonsopgang en zonsondergang moet in de ruimte tenminste schemerlicht heersen in een mate waarin de dieren en hun onmiddellijke omgeving duidelijk kunnen worden onderscheiden;

b) de afmetingen van de ruimte moeten zodanig zijn, dat de dieren onbelemmerd op elk der zijden kunnen liggen, onbelemmerd kunnen staan en staande de kop onbelemmerd kunnen bewegen."

3. Van mening dat de zaak vragen deed rijzen inzake de uitlegging van gemeenschapsrecht, besloot het Kantongerecht krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de procedure te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag:

„of het onderhavige besluit van 8 september 1961, houdende regelen ter uitvoering van artikel 1 van de Wet op de dierenbescherming, inzake het houden van mestkalveren, al dan niet in strijd of onverenigbaar is met het EEG-Verdrag, en zo ja of dit eveneens het geval zal zijn, indien in een ter zake gewijzigd besluit een bepaalde normering, welke thans nog ontbreekt, ten aanzien van de ruimte waarin een kalf wordt gehouden, zal worden opgenomen."

4. Met het laatste gedeelte van de vraag doelt de verwijzende rechter blijkbaar op het ontwerp-Mestkalverenbesluit 1981, dat in de plaats zal komen van het Koninklijk Besluit van 8 september 1961. Dit ontwerp, dat nog niet in werking is getreden, bevat onder meer de volgende bepalingen:

„Artikel 4

Mestkalveren moeten op elke zijde op natuurlijke wijze kunnen gaan liggen, kunnen gaan staan en staande onbelemmerd de kop kunnen bewegen.

Artikel 5

1. Boxen waarin mestkalveren met een gewicht van ten hoogste 100 kg worden gehouden moeten binnenwerks tenminste 60 cm breed en 160 cm lang zijn.

2. Boxen waarin mestkalveren met een gewicht van meer dan 100 kg worden gehouden moeten binnenwerks tenminste 70 cm breed en 170 cm lang zijn.

Artikel 7

In afwijking van het bepaalde in artikel 5 is het toegestaan in op het moment van

bekendmaking van dit besluit bestaande boxen tot 5 jaar daarna

a) mestkalveren met een gewicht van ten hoogste 100 kg te houden in boxen welke binnenwerks tenminste 55 cm breed en 155 cm lang zijn;

b) mestkalveren met een gewicht van meer dan 100 kg doch minder dan 190 kg te houden in boxen welke binnenwerks tenminste 60 cm breed en 160 cm lang zijn;

c) mestkalveren met een gewicht van 190 kg of meer te houden in boxen welke binnenwerks tenminste 65 cm breed en 165 cm lang zijn."

5. Er bestaan thans nog geen bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht inzake de bescherming van mestkalveren.

De Raad heeft echter wel een besluit genomen betreffende de sluiting van de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren (78/923 van 19 juni 1978, PB L 323 van 1978, blz. 12). Artikel 1 van dit besluit bepaalt dat bedoeld Verdrag namens de EEG wordt goedgekeurd, terwijl volgens artikel 2 de voorzitter van de Raad de nederlegging verricht van de akte van goedkeuring. Dit laatste is echter nog niet geschied.

Deze overeenkomst die in het kader van de Raad van Europa tot stand is gekomen, bevat onder meer de volgende bepalingen:

„Artikel 3

Alle dieren dienen te worden ondergebracht, verzorgd en voorzien van voer en water op een wijze die — gelet op de soort, het ontwikkelingsstadium en de mate van aanpassing en domesticatie — in overeenstemming is met hun fysiologische en ethologische behoeften, zoals de ervaring dat heeft geleerd en door de wetenschap is vastgesteld.

Artikel 4

1. De bewegingsvrijheid van een dier mag, gelet op de soort en in overeenstemming met wat de ervaring heeft geleerd en door de wetenschap is vastgesteld, niet op zodanige wijze worden beknot, dat daardoor onnodig lijden of letsel bij het dier wordt veroorzaakt.

2. Wanneer een dier permanent of geregeld is vastgebonden of anderszins in zijn bewegingen is beknot, dient het over een ruimte te beschikken die in overeenstemming is met zijn fysiologische en ethologische behoeften, zoals de ervaring dat heeft geleerd en door de wetenschap is vastgesteld."

6. De verwijzingsvonnissen zijn op 5 juni 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Bij beschikking van 15 juli 1981 heeft het Hof besloten de drie zaken voor de mondelinge behandeling en het arrest te voegen.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Nederlandse regering, te dezen vertegenwoordigd door F. Italianer, secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken; de Deense regering, te dezen vertegenwoordigd door L. Mikaelsen, juridisch adviseur bij het ministerie van Buitenlandse Zaken; verdachte in het hoofdgeding in zaak 143/81, te dezen vertegenwoordigd door J. W. Beks, advocaat te Hilversum; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door het lid van haar juridische dienst J. F. Verstrynge als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-

generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Bij beschikking van 25 november 1981 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Tweede kamer te verwijzen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

A — Verdachte in het hoofdgeding in zaak 143/81 — hierna: Alpuro — merkt op, dat in Nederland 83 % van de vleeskalveren worden gehouden in boxen van 55 tot 64 cm breedte, en dat deze kalveren over het algemeen worden verkocht zodra zij een gewicht van circa 200 kg hebben bereikt.

90 % van de Nederlandse kalfsvleesproduktie wordt geëxporteerd; het overgrote deel van deze export is bestemd voor de andere Lid-Staten. Nederland is verreweg de grootste kalfsvleesexporteur in de Gemeenschap. Concurrentievervalsende produktie-omstandigheden in de Gemeenschap kunnen bijgevolg de situatie van de Nederlandse kalfsvleessector ernstig in gevaar brengen. Bovendien wordt het grootste deel van de communautaire produktie aan magere melkpoeder opgenomen door de kalvermesterijen. Afzet van dit produkt, waarvan in de Gemeenschap grote overschotten bestaan, kan niet anders plaatsvinden dan tegen zeer veel hogere subsidies dan die welke worden toegekend voor melkpoeder bestemd voor de voeding van kalveren. Een vermindering van de kalvermesterij zou voorts de prijs van nuchtere kalveren onder sterke druk zetten.

Alpuro merkt verder op, dat de onderhavige zaken de eerste zijn waarin het Openbaar Ministerie het Mestkalverenbesluit heeft toegepast. Deze toepassing brengt mee, dat de mestkalveren moeten worden ondergebracht in boxen met een breedte van tenminste een meter, zodat zij op elke zijde onbelemmerd kunnen gaan liggen. De in Nederland bestaande kalverschuren kunnen dus niet meer worden gebruikt voor de produktie van kalfsvlees, hetgeen zou leiden tot een verplaatsing van deze produktie naar andere landen van de Gemeenschap.

In dit verband wijst Alpuro erop, dat mestkalveren vallen onder verordening nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148 van 1968, blz. 24), en dat met een dergelijke marktordening overenigbaar zijn nationale maatregelen die de invoer- of uitvoerstromen kunnen wijzigen of de prijsvorming op de markt kunnen beïnvloeden (arrest van 29 november 1978, zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347). In het kader van deze marktordening mogen de Lid-Staten geen aanvullende maatregelen treffen, waardoor de gelijke behandeling van handelaren in de gehele Gemeenschap in gevaar kan worden gebracht en de mededingingsvoorwaarden tussen de Lid-Staten worden vervalst (arrest van 7 februari 1979, zaken 15 en 16/76, Frankrijk t. Commissie, Jurispr. 1979, blz. 321, r.o. 31).

Alpuro verwijst voorts naar artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, waarin wordt bepaald dat de marktordeningen elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap moeten uitsluiten.

Het Hof heeft herhaaldelijk beslist dat nationale maatregelen ter beperking van de produktie het intracommunautaire handelsverkeer althans potentieel ongunstig beïnvloeden en bijgevolg moeten worden beschouwd als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 30 EEG-

Verdrag (arrest van 30 oktober 1974, zaak 190/73, Van Haaster, Jurispr. 1974, blz. 1123; arrest van 18 mei 1977, zaak 111/76, Van den Hazel, Jurispr. 1977, blz. 901).

De toepassing van de litigieuze Nederlandse bepalingen beïnvloedt genoemd handelsverkeer inderdaad ongunstig, want zij leidt tot produktievermindering, omdat minder kalveren per produktieeenheid kunnen worden gehouden, de kostprijs van het mestkalf hoger wordt en de kalvermesterij wordt verlegd naar landen met minder strenge normen.

Volgens Alpuro kunnen de bestreden maatregelen ook niet worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag, omdat dit artikel slechts betrekking heeft op de gezondheid van het dier en niet op zijn welzijn.

Alpuro voegt hieraan nog toe, dat het Hof in zijn arrest van 2 juli 1974 (zaak 173/73, Italië t. Commissie, Jurispr. 1974, blz. 709, r.o. 45) heeft overwogen dat de wijziging van de produktiekosten door eenzijdige nationale maatregelen onvermijdelijk het handelsverkeer tussen de Lid-Staten beïnvloedt. Voorts heeft het Hof in zijn arrest van 6 juni 1978 (zaak 147/77, Commissie t. Italië, Jurispr. 1978, blz. 1307, r.o. 2) overwogen dat de verschillen in de nationale bepalingen op het gebied van de dierenbescherming de werking van de gemeenschappelijke markt rechtstreeks kunnen beïnvloeden, aangezien zij van land tot land uiteenlopende verplichtingen inhouden.

De gemeenschapsinstellingen beseffen trouwens dat op het gebied van de produktieomstandigheden in de intensieve veehouderij communautaire maatregelen ten aanzien van de dierenbescherming nodig zijn, zoals blijkt uit de resolutie van de Raad van 22 juli 1980 (PB C 196 van 1980, blz. 1), waarin de Commissie wordt uitgenodigd om normen voor het houden van legkippen uit te werken, uit de antwoorden van de Commissie op de schriftelijke vragen 104/80, 1533/80 en 2232/80 (PB C 201 van 1980, blz. 1, PB C 56 van 1980, blz. 14, en PB C 134 van 1980, blz. 36), waarin de Commissie een onderzoek ook ten aanzien van andere diersoorten aankondigt, en uit het op 5 augustus 1981 door de Commissie aan de Raad gezonden voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van de minimumeisen met het oog op de bescherming van legkippen in batterijen (PB C 208 van 1981, blz. 5).

Daarom meent Alpuro dat de dierenbeschermingsaspecten in het kader van de intensieve veehouderij moeten worden gewaarborgd door communautaire normen, die van toepassing zijn op alle producenten in de Gemeenschap en die vervalsing van de concurrentievoorwaarden voorkomen.

Alpuro geeft daarom in overweging, de gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 30 EEG-Verdrag, alsmede verordening (...) nr. 805/68, sluiten een eenzijdige nationale regeling uit, welke normen met betrekking tot de minimale afmetingen van boxen voor de kalvermesterij voorschrijft, die afwijken van de normen die in de andere Lid-Staten toelaatbaar en gebruikelijk zijn."

B — De *Nederlandse regering* merkt op dat het Mestkalverenbesluit beoogt een aantal basisregels te stellen om het welzijn van mestkalveren te waarborgen. Dit besluit ligt derhalve in de lijn van de

Europese overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren.

De artikelen 38-47 EEG-Verdrag staan niet in de weg aan een maatregel als de onderhavige.

In zijn arrest van 8 november 1979 (zaak 15/79, Groenveld, Jurispr. 1979, blz. 3409) heeft het Hof het verbod van artikel 34 uitgelegd als een discriminatieverbod, door te stellen dat het in artikel 34 gaat om een verbod van „nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden, waardoor aan de nationale produktie of de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat ten koste van de produktie of de handel van andere Lid-Staten een bijzonder voordeel wordt verzekerd."

Het Hof heeft aan het verbod van artikel 34, uitgelegd in het kader van een marktordening, een veel ruimere strekking gegeven, namelijk in de zin van een verbod van „elke nationale regeling die het intracommunautaire handelsverkeer al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren" (zie het arrest-Van Haaster, reeds aangehaald, en het arrest van 26 februari 1980, zaak 94/79, Vriend, Jurispr. 1980, blz. 327). Bij de hantering van deze interpretatie kan een maatregel die niet uitsluitend op de export betrekking heeft, en zelfs een maatregel die uitsluitend op het produktiestadium van toepassing is, onder het verbod vallen (zie de arresten-Van Haaster en -van den Hazel, reeds aangehaald).

Deze ruime uitlegging van artikel 34 in het kader van een marktordening moet worden bezien met als achtergrond het doel en stelsel van deze marktordening, te weten de gelijkmaking van de produktie- en commercialisatievoorwaarden binnen de Gemeenschap, teneinde de marktdeelnemers onder gelijke voorwaarden met elkaar te laten concurreren en zodoende de goede werking van de markt te verzekeren (arrest van 23 januari 1975, zaak 31/74, Galli, Jurispr. 1975, blz. 47; arrest van 29 juni 1978, zaak 154/77, Dechmann, Jurispr. 1978, blz. 1573). Op de terreinen die door de marktordeningen worden bestreken, moet hieraan in het algemeen een exclusieve werking worden toegekend. Valt een nationale maatregel daarentegen buiten dit toepassingsgebied, dan kan deze redenering niet worden gehanteerd en bestaat er geen reden om aan artikel 34 een verdergaande uitlegging te geven dan die van een discriminatie verbod.

Om te bepalen of een nationale regeling al dan niet op een terrein ligt dat door een gemeenschappelijke marktordening wordt bestreken, is het doel van de maatregel doorslaggevend (arrest van 10 maart 1981, zaken 36 en 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers, Jurispr. 1981, blz. 735, r.o. 19, en het reeds geciteerde arrest-Van den Hazel).

Het doel van de onderhavige maatregel, namelijk verbetering van het welzijn van mestkalveren, ligt op een terrein dat, gezien het doel van verordening nr. 805/68, niet valt onder deze marktordening.

Dat in het algemeen de meeste bestaande marktordeningen de Lid-Staten nog ruimte laten voor het nemen van nationale maatregelen op het gebied van het welzijn van dieren, blijkt uit de resolutie van de Raad van 22 juli 1980 inzake het welzijn van in batterijen gehouden leg-

kippen. Juist omdat deze ruimte nog bestaat, besloot de Raad de nationale bepalingen te harmoniseren.

Noch de gemeenschappelijke marktordening noch artikel 34, uitgelegd in het kader daarvan, verzet zich tegen de onderhavige maatregel. Mocht het Hof evenwel van mening zijn dat maatregelen als de onderhavige toch onder het verbod van artikel 34 vallen, dan zouden zij ingevolge artikel 36 kunnen worden gerechtvaardigd en gehandhaafd, aangezien het doel daarvan de bescherming van de gezondheid van dieren is.

De Nederlandse regering komt tot de conclusie, dat de Lid-Staten in beginsel nog bevoegd zijn bepalingen te stellen ten aanzien van het welzijn van dieren. Zij mogen echter van de hun gelaten bevoegdheden niet een zodanig gebruik maken, dat de doelstellingen of de werking van de gemeenschappelijke marktordeningen in gevaar komen. Met betrekking tot het in verordening nr. 805/68 van de Raad neergelegde stelsel behoeft hiervoor echter niet te worden gevreesd.

C — De *Deense regering* beperkt zich in haar opmerkingen tot een algemene beschrijving van de wijze waarop de nationale rechter haars inziens prejudiciële vragen moet formuleren en een verwijzingsbeschikking moet opstellen.

Naast de door de nationale rechter gestelde vraag moet de verwijzingsbeschikking vermelden waarom de rechter een antwoord op deze vraag nodig acht voor het wijzen van zijn vonnis.

Artikel 20 bevat geen nauwkeurige voorschriften over de wijze waarop prejudiciële vragen moeten worden geformuleerd, en het Hof geeft zich veel moeite eventuele gebreken in de verwijzingsbeschikkingen te verhelpen door minder juist geformuleerde vragen te herformuleren.

Een dergelijke tegemoetkomendheid van het Hof mag er echter niet toe leiden, dat het recht van de Lid-Staten en van andere belanghebbenden om opmerkingen in te dienen, illusoir wordt. Nu de procedure van artikel 177 in het huidige ontwikkelingsstadium van de Gemeenschap steeds vaker wordt aangewend, is het noodzakelijk aan de verwijzingsbeschikkingen van de nationale rechter strengere eisen te stellen dan vroeger.

De nationale rechter kan kiezen in hoeverre hij zijn vragen abstract wil formuleren of wil aanknopen bij de feiten van de zaak. De vragen dienen echter enerzijds niet zo abstract geformuleerd te zijn, dat enkel wordt gevraagd om uitlegging van meer of minder ongeïdentificeerde gemeenschapsvoorschriften. Anderzijds behoeft niet iedere feitelijke of juridische bijzonderheid van de voor de nationale rechter aanhangige zaak die ten grondslag ligt aan de vragen, te worden vermeld.

Uiteraard zal de nationale rechter, zich bewust van het gevaar van een al te beperkte vraagstelling, een betrekkelijk ruime formulering kiezen. Een dergelijke ruime formulering in de verwijzingsbeschikking moet echter op zijn minst vergezeld gaan van een duidelijke uiteenzetting van de feiten.

De verwijzingsbeschikking moet

1) informeren over de wezenlijke feiten die aan de zaak ten grondslag liggen,

2) voor zover nodig het nationale recht beschrijven,

3) de door partijen aangevoerde juridische argumenten weergeven,

4) duidelijk maken wat het belang van de gestelde vraag is voor de beslissing van de zaak,

5) verklaren waarom de nationale rechter twijfels heeft over de uitlegging of de geldigheid van bepaaldelijk genoemde gemeenschapsvoorschriften.

Geen van bovengenoemde noodzakelijke elementen is terug te vinden in de verwijzingsbeschikkingen in de onderhavige zaken. Zij verwijzen enkel naar het „EEG-Verdrag", zonder te preciseren welke verdragsartikelen of welk onderdeel van het gemeenschapsrecht de verwijzende rechter op het oog heeft. Evenmin wordt de nationale regeling, hetzij een verordening hetzij een wet, op enigerlei wijze in de verwijzingsbeschikkingen vermeld. Naar de feiten van de zaak wordt uiterst summier verwezen en het is niet duidelijk waaromtrent de nationale rechter nu eigenlijk twijfel koestert. Dat de procesdossiers aan het Hof worden gezonden, helpt de Lid-Staten en de overige belanghebbenden die krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut opmerkingen mogen maken, ook niet verder, want zij kennen de zaken immers alleen uit de verwijzingsbeschikkingen.

In de onderhavige zaken was het, gezien de onvolledigheid van de verwijzingsbeschikkingen, voor de Deense regering niet mogelijk te beslissen of het wenselijk was opmerkingen in te dienen.

D — De *Commissie* merkt met betrekking tot het tweede gedeelte van de prejudiciële vraag op, dat het geen zin heeft dat het Hof zich uitspreekt over de verenigbaarheid met het Verdrag van een nog niet in werking getreden nationale regeling, daar de nationale rechter die zelf nog niet kan toepassen.

De Gemeenschap is bevoegd, op grond van de artikelen 40 en 43 EEG-Verdrag regelingen te treffen met betrekking tot de ruimten waarin mestkalveren moeten worden gehouden, voor zover dit nodig is om de doelstellingen van artikel 39 te bereiken. Tot nu toe heeft de Gemeenschap echter nog geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

Zolang er geen communautaire regelingen bestaan, mogen de Lid-Staten de nodige regelingen treffen. De Nederlandse regeling kan dus niet worden aangevochten op grond van onbevoegdheid. Indien de EEG was toegetreden tot de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren, zou de Nederlandse regeling evenmin kunnen worden betwist, aangezien zij niet onverenigbaar is met de bepalingen van deze overeenkomst. Men zou juist kunnen zeggen dat de Nederlandse regeling aan deze overeenkomst uitvoering geeft.

Over de vraag of de bestreden Nederlandse regeling verenigbaar is met de artikelen 30 e.v. EEG-Verdrag, merkt de Commissie allereerst op, dat bedoelde regeling geen onderscheid maakt tussen mestkalveren die in Nederland worden opgefokt, in Nederland ingevoerde mestkalveren en mestkalveren die bestemd

zijn voor uitvoer uit Nederland. Men zou alleen kunnen stellen, dat de Nederlandse regeling mede tot gevolg heeft dat de produktie van mestkalveren wordt beperkt, aangezien bij naleving van de regeling op hetzelfde produktie-oppervlak een kleiner aantal kalveren kan worden gehouden.

Anderzijds zou men waarschijnlijk kunnen zeggen, dat de regeling de kwaliteit van die produktie kan verhogen. Het valt echter moeilijk in te zien hoe, zelfs zo de Nederlandse regeling de produktie van mestkalveren zou beperken, deze beperking de in- of uitvoer tussen Lid-Staten kan beïnvloeden.

In verband met artikel 30 verwijst de Commissie naar hetgeen zij reeds heeft gesteld in de negende overweging van haar richtlijn nr. 70/50 van 22 december 1969, gebaseerd op de bepalingen van artikel 33, lid 7, EEG-Verdrag, houdende de opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, niet bedoeld in andere krachtens het EEG-Verdrag vastgestelde bepalingen (PB L 13 van 1970, blz. 29), namelijk dat de uitwerking van de maatregelen die zonder onderscheid van toepassing zijn op de nationale en op de ingevoerde produkten, in beginsel niet een gelijke werking heeft als kwantitatieve beperkingen, en dat dit met name zo is wanneer deze maatregelen geen beperkende uitwerking op het vrije goederenverkeer hebben, die het kader van de eigenlijke gevolgen van deze regeling te boven gaat. De bestreden Nederlandse regeling, die zonder onderscheid van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten, heeft dergelijke gevolgen niet.

Wat artikel 34 betreft, verwijst de Commissie naar het arrest-Groenveld (reeds aangehaald) en het arrest van 14 juli 1981 (zaak 155/80, Oebel), waarin het Hof verklaarde (r.o. 7, resp. 15), dat „het in dit artikel gaat om nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden."

Het valt moeilijk in te zien, hoe de betrokken Nederlandse regeling, die objectief van toepassing is op de produktie van mestkalveren, ongeacht of deze voor de nationale markt dan wel voor uitvoer zijn bestemd, zulk een bijzonder voordeel kan teweegbrengen.

Daarom kan noch artikel 30 noch artikel 34 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat de betrokken Nederlandse regeling ermee onverenigbaar is. Ook indien men dit niet zou aanvaarden en zou concluderen tot onverenigbaarheid van de Nederlandse regeling met artikel 30 of artikel 34, moet niettemin worden vastgesteld dat de Nederlandse regeling in ieder geval gerechtvaardigd is krachtens artikel 36 EEG-Verdrag, en wel uit hoofde van de bescherming van de gezondheid van dieren. Niet valt in te zien, hoe deze regeling een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten zou kunnen vormen.

De Commissie geeft derhalve het Hof in overweging, de vraag van de Nederlandse rechter te beantwoorden als volgt:

„Een nationale maatregel waarbij wordt verboden mestkalveren te houden in boxen die niet aan bepaalde afmetingen voldoen, is naar de tegenwoordige stand van het gemeenschapsrecht niet onverenigbaar met de bepalingen van het EEG-Verdrag of met de daarop gegronde regelingen."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 21 januari 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door verdachte in het hoofdgeding in zaak 143/81, te dezen vertegenwoordigd door J. W. Beks, advocaat te Hilversum, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door het lid van haar juridische dienst J.-F. Verstrynge als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 4 maart 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij drie vonnissen van 21 mei 1981, ingekomen ten Hove op 5 juni daaropvolgende, heeft het Kantongerecht te Apeldoorn krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Hof van Justitie een vraag gesteld over de uitlegging van het gemeenschapsrecht, met het oog op een uitspraak over de verenigbaarheid daarmee van de Nederlandse regeling inzake ruimten voor het houden van mestkalveren.

2 De vraag is in gelijkluidende bewoordingen gesteld in drie vonnissen, gewezen in het kader van een strafvervolging tegen respectievelijk een landbouwer, een veevoederhandelaar en een veevoederfabrikant, aan wie ten laste is gelegd mestkalveren te hebben gehouden in ruimten die niet voldeden aan de voorwaarden van artikel 2, sub b, van het Koninklijk Besluit van 8 september 1961 (blz. 296), houdende regelen ter uitvoering van artikel 1 van de Wet op de dierenbescherming, doordat de afmetingen van die ruimten zodanig waren, dat de dieren niet onbelemmerd op elk der zijden konden liggen.

3 Het Kantongerecht was van mening dat voor het onderzoek in deze zaken beslissend was, of bedoeld besluit inzake het houden van mestkalveren „al of niet in strijd of onverenigbaar is met het EEG-Verdrag en zo ja, of dit eveneens het geval zal zijn, indien in een ter zake gewijzigd besluit een bepaalde normering, welke thans nog ontbreekt, ten aanzien van de ruimte, waarin een kalf wordt gehouden, zal worden opgenomen". Daarom heeft het Kantongerecht de Officier van Justitie in de gelegenheid gesteld het dossier toe te zenden aan het Hof en dit te verzoeken om een prejudiciële beslissing over bovengenoemde vraag.

De formulering van de prejudiciële vraag

4 In haar bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wijst de Deense regering erop, dat de verwijzingsvonnissen niet de verdragsartikelen of het onderdeel van het gemeenschapsrecht vermelden waarop de verwijzende rechter het oog heeft, noch de redenen waarom hij twijfelt aan de verenigbaarheid van de nationale regeling met het gemeenschapsrecht en waarom hij een antwoord op de gestelde vraag noodzakelijk acht voor het onderzoek van de bij hem aanhangige zaken. Deze gegevens kunnen ook niet worden afgeleid uit het zeer beknopte feitenrelaas of uit de verwijzing naar de nationale regeling. De Deense regering besluit dat het haar, gezien de onvolledigheid van de verwijzingsvonnissen, niet mogelijk is overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut opmerkingen ten gronde te maken, en legt een lijst voor van de gegevens die iedere verwijzingsbeschikking haars inziens zou moeten bevatten.

5 Opgemerkt zij dat dergelijke aanwijzingen reeds in de rechtspraak van het Hof te vinden zijn. Zo constateerde het Hof in zijn arrest van 16 december 1981 (zaak 244/80, Foglia t. Novello, nog niet gepubliceerd), dat het onontbeerlijk is dat de nationale rechterlijke instanties uiteenzetten waarom — wanneer zulks niet ondubbelzinnig uit de stukken blijkt — zij van mening zijn dat een antwoord op hun vragen noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil. Voorts overwoog het Hof in zijn arrest van 12 juli 1979 (zaak 244/78, Union laitière normande, Jurispr. 1979, blz. 2663), dat de noodzaak om tot een nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te geraken, noopt tot een omschrijving van het juridisch kader waarin de gevraagde uitlegging moet passen. In zijn arrest van 10 maart 1981 (zaken 36 en 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Jurispr. 1981, blz. 735) voegde het hieraan toe, dat het in bepaalde omstandigheden dienstig kan zijn, dat de betrokken feiten vaststaan en de problemen van zuiver nationaal recht zijn opgelost op het moment van verwijzing naar het Hof.

6 Gelijk de Deense regering terecht heeft opgemerkt, dienen de in verwijzingsbeschikkingen verstrekte gegevens niet enkel om het Hof in staat te stellen een bruikbaar antwoord te geven, doch ook om de regeringen der Lid-Staten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden, opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut. Het Hof dient

erop toe te zien, dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, in aanmerking genomen dat ingevolge genoemde bepalingen alleen de verwijzingsbeschikkingen ter kennis van de betrokken partijen worden gebracht.

7 Hoewel de onderhavige verwijzingsvonnissen de redenen van de prejudiciële vraag niet met de in bovengenoemde rechtspraak aanbevolen duidelijkheid doen uitkomen, kan niettemin worden vastgesteld dat de twijfel van de nationale rechter betrekking heeft op de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een door een nationale wettelijke regeling vastgestelde voorwaarde voor de onder een gemeenschappelijke marktordening vallende kalvermesterij. Deze zaken passen aldus in het kader van een reeks procedures waarin het Hof, bij ontbreken van specifieke gemeenschapsbepalingen terzake, reeds een onderzoek heeft ingesteld naar de verenigbaarheid van dergelijke voorwaarden met de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen en met de voorschriften van een gemeenschappelijke marktordening. Gelet op de mogelijkheid de schriftelijke opmerkingen tijdens de mondelinge behandeling aan te vullen, kan mitsdien niet worden gezegd dat de uiterste beknoptheid van de verwijzingsvonnissen het de Lid-Staten onmogelijk heeft gemaakt opmerkingen in te dienen die van nut kunnen zijn bij de beantwoording van de prejudiciële vraag.

8 Wat de formulering van de vraag betreft, moet eraan worden herinnerd, dat het Hof in het kader van een procedure krachtens artikel 177 EEG-Verdrag geen uitspraak kan doen over de verenigbaarheid van bestaande of in voorbereiding zijnde nationale voorschriften met het gemeenschapsrecht, doch uitsluitend over de uitlegging en de geldigheid van dat laatste. De gestelde vraag moet derhalve aldus worden opgevat, dat zij ertoe strekt te vernemen of het gemeenschapsrecht moet worden uitgelegd in die zin, dat het een Lid-Staat belet om met het oog op de bescherming van dieren eenzijdige voorschriften inzake de ruimten voor het houden van mestkalveren te handhaven of in te voeren.

Beantwoording van de vraag

9 Het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand bevat geen specifieke bepalingen inzake de bescherming van landbouwhuisdieren. Hieruit volgt dat het door de prejudiciële vraag vereiste onderzoek kan worden beperkt tot de algemene bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen en de gemeenschappelijke marktordeningen in de landbouwsector.

10 Volgens de verdachte in een der hoofdgedingen, de vennootschap ALPURO, zijn de thans in Nederland gebruikte ruimten voor mestkalveren van dien aard, dat de dieren niet onbelemmerd op de zijde kunnen liggen. De meeste van deze ruimten zijn ook niet in overeenstemming met de meer nauwkeurige groottenormen van het door de nationale rechter bedoelde ontwerpbesluit. Ofschoon de Nederlandse voorschriften enkel betrekking hebben op de kalvermesterij in Nederland en dus geen gevolgen hebben voor de invoer in deze Lid-Staat, hebben zij— aldus nog steeds genoemde vennootschap — gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking en zijn zij uit dien hoofde in strijd met artikel 34 EEG-Verdrag. Aangezien de Nederlandse kalfsvleesproduktie voor 90% bestemd is voor export, vooral naar andere Lid-Staten, zou het feit dat aan de Nederlandse producenten strengere voorwaarden worden gesteld dan aan de producenten in de andere Lid-Staten, onvermijdelijk afbreuk doen aan de goede werking van de gemeenschappelijke marktordeningen, niet slechts die voor rundvlees, doch ook die voor melk en zuivelprodukten, aangezien magere melk een essentieel voedermiddel voor mestkalveren is. Dergelijke voorwaarden zouden dus ook in strijd zijn met de voorschriften van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten, en met artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag, volgens hetwelk die ordeningen elke discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap moeten uitsluiten.

11 Met betrekking tot artikel 34 EEG-Verdrag heeft het Hof herhaaldelijk overwogen (laatstelijk in het arrest van 14 juli 1981, zaak 155/80, Oebel, Jurispr. 1981, blz. 1993), dat het betrekking heeft op nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden, waardoor aan de nationale produktie of de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat een bijzonder voordeel wordt verzekerd. Dit is niet het geval bij een regeling die minimum normen bevat voor de ruimten voor mestkalveren, zonder daarbij te onderscheiden naar gelang van de bestemming — binnenlandse markt dan wel export — van de kalveren of het kalfsvlees.

12 Wat de bepalingen van de gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten betreft, moet allereerst worden opgemerkt, dat de totstandbrenging van een dergelijke ordening krachtens artikel 40 EEG-Verdrag niet tot gevolg heeft dat de landbouwproducenten worden onttrokken aan nationale regelingen die andere doeleinden nastreven dan de gemeenschappelijke ordening, doch die door hun invloed op de produktie-voorwaarden gevolgen kunnen hebben voor de omvang of de kosten van de nationale produktie en, bijgevolg, voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt in de

betrokken sector. Het in artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag neergelegde verbod van elke discriminatie tussen de producenten van de Gemeenschap betreft de door de gemeenschappelijke ordening nagestreefde doeleinden en niet de verschillende produktievoorwaarden, die voortvloeien uit nationale regelingen van algemene aard, waarmee andere doeleinden worden nagestreefd.

13 Zo gezien, kan de omstandigheid dat in de verordeningen houdende gemeenschappelijke ordeningen der landbouwmarkten bepalingen ter bescherming van landbouwhuisdieren ontbreken, niet aldus worden uitgelegd, dat in afwachting van de eventuele vaststelling van latere gemeenschapsbepalingen nationale voorschriften terzake niet toepasselijk zijn. Een dergelijke uitlegging ware onverenigbaar met het belang dat de Gemeenschap hecht aan de gezondheid en de bescherming van dieren, waarvan onder meer blijkt uit artikel 36 EEG-Verdrag en besluit nr. 78/923 van de Raad van 19 juni 1978 betreffende de sluiting van de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren (PB L 323 van 1978, blz. 12).

14 Op de prejudiciële vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand een Lid-Staat niet belet om, met het oog op de bescherming van dieren, eenzijdige voorschriften te handhaven of in te voeren inzake de bij de inrichting van ruimten voor mestkalveren in acht te nemen normen, die zonder onderscheid van toepassing zijn, onverschillig of de kalveren voor de binnenlandse markt dan wel voor de export bestemd zijn.

Kosten

15 De kosten door de Nederlandse regering, de Deense regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het Kantongerecht te Apeldoorn bij vonnissen van 21 mei 1981 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand belet een Lid-Staat niet om, met het oog op de bescherming van dieren, eenzijdige voorschriften te handhaven of in te voeren inzake de bij de inrichting van ruimten voor mestkalveren in acht te nemen normen, die zonder onderscheid van toepassing zijn, onverschilling of de kalveren voor de binnenlandse markt dan wel voor de export bestemd zijn.

Due Chloros Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 april 1982.

De griffier
voor deze
H. A. Rühl
hoofdadministrateur

De president van de Tweede kamer
O. Due

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 4 MAART 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De onderhavige drie zaken, die ter prejudiciële beslissing aan het Hof zijn voorgelegd door het Kantongerecht te Apeldoorn, zijn naar het schijnt de eerste waarin een strafvervolging is ingesteld op grond van het Koninklijk Besluit van 8 september 1961 (Mestkalverenbesluit, blz. 296), waarin uitvoering wordt gege-

1 — Vertaald uit het Engels.