ARREST VAN HET HOF

19 maart 1998 *

In zaak C-1/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de High Court of Justice, Queen's Bench Division (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen

en

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Compassion in World Farming Ltd,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 34 en 36 EG-Verdrag en over de geldigheid van richtlijn 91/629/EEG van de Raad van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren (PB L 340, blz. 28),

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, H. Ragnemalm en M. Wathelet, kamerpresidenten, G. F. Mancini (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Compassion in World Farming Ltd, vertegenwoordigd door G. Barling en P. Duffy, QC, geïnstrueerd door M. Rose, Solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins van het Treasury Solicitor's Department als gemachtigde, bijgestaan door R. Plender, QC, en S. Masters, Barrister,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en F. Pascal, attaché centrale administratie bij deze directie, als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Sims-Robertson, juridisch adviseur, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur R. Wainwright en H. Støvlbæk, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Compassion in World Farming Ltd; de regering van het Verenigd Koninkrijk; de Franse regering; de Raad en de Commissie ter terechtzitting van 27 mei 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 juli 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 12 december 1995, ingekomen bij het Hof op 2 januari 1996, heeft de High Court of Justice, Queen's Bench Division, krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 34 en 36 EG-Verdrag en de geldigheid van richtlijn 91/629/EEG van de Raad van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren (PB L 340, blz. 28; hierna: „richtlijn").

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen enerzijds de Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (hierna: „RSPCA") en Compassion in World Farming Ltd (hierna: „CIWF"), en anderzijds de Minister of Agriculture, Fisheries and Food (hierna: „minister") in verband met diens weigering om op grond van artikel 36 van het Verdrag de uitvoer van slachtkalveren naar andere lidstaten te beperken.

De bepalingen van internationaal recht

De Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren

3 De Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren (hierna: „overeenkomst") is op 10 maart 1976 in het kader van de Raad van Europa vastgesteld. Zij is namens de Europese Economische Gemeenschap goedgekeurd bij artikel 1 van besluit 78/923/EEG van de Raad van 19 juni 1978 (PB L 323, blz. 12).

4 Artikel 3 van de overeenkomst bepaalt: „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."

5 Krachtens artikel 4, lid 1, van de overeenkomst mag de bewegingsvrijheid van een dier, 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. Volgens lid 2 van dat artikel dient een dier, wanneer het permanent of geregeld is vastgebonden of anderszins in zijn bewegingen is beknot, 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 Volgens artikel 9, lid 1, van de overeenkomst worden de aanbevelingen aan de overeenkomstsluitende partijen met het oog op de toepassing van de beginselen van de overeenkomst, opgesteld en aanvaard onder verantwoordelijkheid van de permanente commissie.

De aanbeveling betreffende runderen

7 De aanbeveling van 1988 betreffende runderen (hierna: „aanbeveling") is op 21 oktober 1988 door de permanente commissie opgesteld en is krachtens artikel 1, lid 1, van toepassing op alle runderen in veehouderijen.

8 Artikel 6, lid 3, eerste alinea, van de aanbeveling bepaalt, dat de huisvesting van aangebonden of in boxen gehouden runderen zodanig dient te zijn, dat de dieren steeds voldoende bewegingsvrijheid hebben om zich zonder problemen te kunnen likken en voldoende vrije ruimte hebben om te liggen, rust- of slaaphoudingen aan te nemen, en zich op hun gemak te strekken en op te staan.

9 Artikel 10 bepaalt, dat alle dieren dagelijks moeten kunnen beschikken over passend, voedzaam, gezond en evenwichtig voer en over voldoende water van goede kwaliteit, zodat zij gezond en sterk blijven en aan hun ethologische en fysiologische behoeften wordt voldaan. Zij dienen dagelijks een voldoende hoeveelheid ruwvoer te krijgen.

10 Ingevolge artikel 20 is de aanbeveling niet rechtstreeks toepasselijk in het nationale recht van de overeenkomstsluitende partijen en dient zij te worden uitgevoerd op de wijze die elke partij geschikt acht, dus in het kader van haar wetgeving dan wel van haar administratieve praktijk.

Bijlage C bij de aanbeveling

11 Bijlage C bij de aanbeveling, die speciale bepalingen voor kalveren bevat, is op 8 juni 1993 door de permanente commissie opgesteld. Volgens punt 4 ervan dienen de afmetingen van de individuele boxen of standen te zijn afgestemd op de grootte van het dier met het oog op zijn verblijf in die box of stand.

12 Punt 8 van bijlage C bepaalt, dat de veehouder ervoor dient te zorgen, dat het pasgeboren kalf van zijn moeder of anderszins voldoende biest ontvangt. Kalveren van meer dan twee weken oud dienen ruim te worden gevoederd met verteerbaar en voedzaam voer, dat voldoende ijzer en ruwvoer bevat en is aangepast aan hun leeftijd, hun gewicht en hun biologische behoeften, zodat zij gezond en sterk blijven, zich normaal kunnen gedragen en een normale pens kunnen ontwikkelen. Alle dieren dienen gedurende de eerste vier weken ten minste tweemaal per dag vloeibaar voedsel te krijgen, en in elk geval totdat zij voldoende hoeveelheden geschikt vast voedsel eten.

De bepalingen van gemeenschapsrecht

Verordening nr. 805/68

13 Volgens artikel 1 van verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees (PB L 148, blz. 24) omvat deze gemeenschappelijke ordening een prijsregeling en een regeling van het handelsverkeer en geldt zij onder meer voor levende runderen, behorende tot de huisdieren.

14 Artikel 22, lid 1, tweede streepje, van die verordening bepaalt, dat elke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap verboden is.

De richtlijn

15 Artikel 3, lid 1, tweede streepje, en lid 4, van de richtlijn luiden als volgt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat, met ingang van 1 januari 1994 en gedurende een overgangsperiode van vier jaar, alle nieuw gebouwde of herbouwde en/of na die datum voor het eerst in gebruik genomen bedrijven ten minste aan de volgende eisen voldoen:

(...)

— wanneer de kalveren gehuisvest zijn in eenlingboxen of aangebonden zijn in de stand, moeten de boxen of standen opengewerkte wanden hebben en mag hun breedte niet minder zijn dan 90 cm plus of minus 10 % dan wel 0,80-maal de schofthoogte.

(...)

4. De gebruiksduur van:

— vóór 1 januari 1994 gebouwde installaties die niet voldoen aan de eisen van lid 1, (...) verstrijkt in ieder geval op 31 december 2003,

— overeenkomstig lid 1 gedurende de overgangsperiode gebouwde installaties verstrijkt in ieder geval op 31 december 2007, behalve indien zij op die datum voldoen aan de eisen van deze richtlijn."

16 Artikel 4, lid 1, van de richtlijn bepaalt, dat de lidstaten erop toezien, dat de voorwaarden voor de kalverhouderij in overeenstemming zijn met de algemene bepalingen van de bijlage bij de richtlijn.

17 Volgens artikel 11, lid 2, van de richtlijn kunnen de lidstaten, wat de bescherming van kalveren betreft, met ingang van de in lid 1 vermelde datum, te weten 1 januari 1994, met inachtneming van de algemene bepalingen van het Verdrag op hun grondgebied bepalingen handhaven of toepassen welke strenger zijn dan die welke in de richtlijn zijn vastgesteld.

18 Punt 7 van de bijlage bij de richtlijn bepaalt, dat de stallen zo moeten zijn gebouwd dat elk kalf zonder problemen kan liggen, rusten, opstaan en zich kan likken en andere kalveren kan zien.

19 Krachtens punt 11 van de bijlage moeten alle kalveren kunnen beschikken over voeder dat is afgestemd op hun leeftijd en gewicht en dat beantwoordt aan de met hun gedrag samenhangende en hun fysiologische behoeften, teneinde een goede gezondheid en hun welzijn te bevorderen. Teneinde een goede gezondheid, het

welzijn en hun normale groei te garanderen en te beantwoorden aan de met het gedrag van kalveren samenhangende behoeften, moet hun voer voldoende ijzer bevatten en in beginsel een minimum aan verteerbare vezels bevattend droogvoeder.

De bepalingen van nationaal recht

20 Sinds 1 januari 1990 is het systeem van kistkalveren in het Verenigd Koninkrijk verboden krachtens de Welfare of Calves Regulations 1987 (SI 1987, nr. 2021).

21 Het thans geldende verbod vloeit voort uit de Welfare of Livestock Regulations (SI 1994, nr. 2126) en de Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) (SR 1995, nr. 172).

De voorgeschiedenis van het hoofdgeding

22 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat tot 1995 jaarlijks tussen de 500 000 en 600 000 slachtkalveren vanuit het Verenigd Koninkrijk naar andere lidstaten zijn uitgevoerd. Een aanzienlijk gedeelte van die kalveren is vervolgens gehouden volgens het zogenoemde „kistkalverensysteem", waarbij het kalf in een individuele, op een box lijkende ruimte wordt gehuisvest.

23 De verwijzende rechter verklaart, dat de omstandigheden waaronder slachtkalveren in dit systeem worden gehouden, niet in overeenstemming zijn met de voorschriften betreffende de minimumbreedte van kalverhokken en die betreffende de samenstelling van kalvervoeder, zoals neergelegd in de overeenkomst en de aanbeveling. Wanneer zij twee weken oud zijn, worden de kalveren namelijk in op boxen gelijkende individuele ruimtes geplaatst waar zij blijven tot het tijdstip waarop zij voor de slacht worden weggehaald, ongeveer vijf maanden later.

24 Daarentegen is onomstreden, dat de mestomstandigheden, rekening houdend met de tijdelijk toegestane afwijkingen, in overeenstemming met de voorschriften van de richtlijn zijn.

25 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt eveneens, dat de uitvoer van levende kalveren naar andere lidstaten waar het systeem van kistkalveren wordt gebruikt, een onderwerp is waarover grote bezorgdheid bestaat bij de publieke opinie in het Verenigd Koninkrijk.

26 De RSPCA en de CIWF zijn dierenbeschermingsorganisaties, die onder meer wreedheid in de veehouderij willen voorkomen. Zij hebben zich tot de minister gericht met het verzoek om de uitvoer van kalveren die vervolgens in kisten worden gehouden, te verbieden of te beperken. Huns inziens is de regering van het Verenigd Koninkrijk gemeenschapsrechtelijk bevoegd tot beperking van de uitvoer van slachtkalveren naar andere lidstaten waar zij waarschijnlijk op de zojuist beschreven wijze worden gehouden, die in strijd is met de in het Verenigd Koninkrijk geldende regels en de regels die zijn neergelegd in de overeenkomst waarbij alle lidstaten en de Gemeenschap partij zijn.

27 Op 22 mei 1995 heeft de minister verzoeksters in het hoofdgeding geantwoord, dat het Verenigd Koninkrijk niet bevoegd is om de uitvoer van slachtkalveren te beperken, en dat hij om politieke redenen in elk geval niet bereid was een verbod uit te vaardigen, ook al zou hij daartoe bevoegd zijn.

28 Bijgevolg hebben de RSPCA en de CIWF een verzoek om rechterlijke toetsing van een bestuurshandeling („judicial review") bij de High Court ingediend. Later heeft de RSPCA blijkens een beschikking van de High Court van 8 mei 1997, die op 21 mei 1997 ter kennis van het Hof is gebracht, afstand van instantie gedaan.

De prejudiciële vragen

29 In het kader van dit verzoek om rechtelijke toetsing achtte de verwijzende rechter het ter beslechting van het geschil noodzakelijk, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de twee volgende prejudiciële vragen te stellen:

„In een geval waarin

a) alle lidstaten partij zijn bij de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren van 1976 (hierna: ‚overeenkomst'), die is goedgekeurd bij besluit 78/923/EEG van de Raad van 19 juni 1978 (PB L 323, blz. 12);

b) de Aanbeveling van 1988 betreffende runderen (hierna: ‚aanbeveling') is opgesteld door de krachtens de overeenkomst ingestelde permanente commissie en in werking is getreden onder de in de overeenkomst bepaalde voorwaarden;

c) de normen die bij en krachtens de overeenkomst zijn vastgesteld, bepalingen bevatten betreffende de minimumbreedte van de kalverhokken en de samenstelling van het kalvervoeder;

d) richtlijn 91/629/EEG van de Raad ter bescherming van kalveren bindende minimumnormen vaststelt die in bepaalde opzichten, onder meer ten aanzien van de breedte van de kalverhokken en de samenstelling van het kalvervoeder, minder streng zijn dan de bij en krachtens de overeenkomst vastgestelde normen;

e) de lidstaten krachtens de richtlijn op hun grondgebied strengere bepalingen mogen handhaven of toepassen dan de in de richtlijn vastgestelde;

f) slachtkalveren uit een lidstaat (lidstaat A) worden uitgevoerd naar bepaalde andere lidstaten (lidstaten B) die wel de richtlijn ten uitvoer hebben gelegd en/of in acht nemen, maar niet de in punt C genoemde normen, terwijl lidstaat A die normen wel ten uitvoer heeft gelegd en in acht neemt;

g) de uitvoer van kalveren, die vervolgens onder omstandigheden zullen worden gehouden die in strijd met de overeenkomst zijn, in de lidstaat van uitvoer door dierenbeschermingsorganisaties en een groot gedeelte van de publieke opinie, ondersteund door gezaghebbende veterinaire deskundigen, wreed en immoreel wordt geacht:

1) Kan lidstaat A in de hiervoor genoemde omstandigheden ter rechtvaardiging van beperkingen van de uitvoer van levende kalveren uit zijn grondgebied met het doel om te verhinderen dat zij in de lidstaten B als kistkalveren worden gehouden, een beroep doen op artikel 36 EG-Verdrag en in het bijzonder op de in dat artikel genoemde openbare zedelijkheid en/of openbare orde en/of bescherming van de gezondheid en het leven van dieren?

2) Wanneer op grond van bepalingen van de richtlijn, aangenomen dat zij geldig zijn, de eerste vraag ontkennend zou moeten worden beantwoord, zijn die bepalingen dan geldig?"

De geldigheid van de richtlijn

30 Met zijn tweede vraag, die eerst moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de richtlijn ongeldig is voor zover zij niet in overeenstemming met de overeenkomst en aanbeveling zou zijn.

31 Om te beginnen moet worden opgemerkt, dat de overeenkomst sinds de inwerkingtreding ervan deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde.

32 Uit de formulering van de in de punten 3 tot en met 6 van dit arrest genoemde bepalingen blijkt echter, dat de overeenkomstsluitende partijen over een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid beschikken bij de keuze van de middelen ter uitvoering van de overeenkomst.

33 Zoals de advocaat-generaal in punt 132 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft het in de overeenkomst tot uitdrukking komende streven, de overeenkomstsluitende partijen te sensibiliseren om voor het houden van de dieren voorwaarden te handhaven die het welzijn van dieren op de vitale punten respecteren, geen neerslag heeft gevonden in de vaststelling van normen waarvan de niet-inachtneming in de richtlijn de geldigheid daarvan zou kunnen aantasten.

34 Uit de tekst zelf van die bepalingen blijkt immers, dat zij een indicatieve waarde hebben en slechts voorzien in het opstellen van aanbevelingen aan de overeenkomstsluitende partijen met het oog op de toepassing van de beginselen van de overeenkomst.

35 Uit artikel 20 van de aanbeveling volgt uitdrukkelijk, dat zij niet rechtstreeks toepasselijk is in het nationale recht van partijen en dient te worden uitgevoerd op de wijze die elke partij geschikt acht, dat wil zeggen in het kader van haar wetgeving dan wel van haar administratieve praktijk.

36 Verder zijn de bepalingen van de aanbeveling en de bijlage met betrekking tot de huisvesting en voeding van runderen weliswaar nauwkeuriger dan die van de overeenkomst, maar dat neemt niet weg, dat een regeling van deze aard geen voorschriften bevat die de overeenkomstsluitende partijen en dus de Gemeenschap rechtens binden.

37 Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord, dat uit het onderzoek van de richtlijn niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten.

De mogelijkheid om een beroep te doen op artikel 36 van het Verdrag

38 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of een lidstaat die uitvoering heeft gegeven aan de voor de toepassing van de beginselen van de overeenkomst opgestelde aanbeveling, zich ter rechtvaardiging van beperkingen van de uitvoer van levende kalveren met het doel om te verhinderen dat zij als kistkalveren worden gehouden in andere lidstaten die de richtlijn ten uitvoer hebben gelegd, maar de genoemde aanbeveling niet toepassen, kan beroepen op artikel 36 van het Verdrag, in het bijzonder op de in dat artikel genoemde openbare zedelijkheid, openbare orde of bescherming van de gezondheid en het leven van dieren.

39 Om te beginnen moet worden beklemtoond, dat een verbod of een beperking van de uitvoer van levende kalveren van een lidstaat naar een andere lidstaat een kwantitatieve uitvoerbeperking vormt die in strijd met artikel 34 van het Verdrag is.

40 CIWF ontkent dit niet, maar betoogt, dat een dergelijke beperking gerechtvaardigd is uit hoofde van artikel 36 van het Verdrag en dus verenigbaar met het gemeenschapsrecht.

41 Vooraf moet worden opgemerkt dat de lidstaten, wanneer op een bepaald gebied een gemeenschappelijke marktordening tot stand is gebracht, zich dienen te onthouden van elke maatregel met de strekking daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken (zie onder meer arrest van 25 november 1986, Forest, 148/85, Jurispr. blz. 3449, punt 14). Eveneens onverenigbaar met een gemeenschappelijke marktordening zijn regelingen die een goede werking daarvan in de weg staan, ook wanneer de desbetreffende materie door de gemeenschappelijke marktordening niet uitputtend wordt geregeld (zie in die zin arresten van 25 november 1986, Cerafel, 218/85, Jurispr. blz. 3513, punt 13, en 27 november 1997, Danisco Sugar, C-27/96, Jurispr. blz. I-6653, punt 24).

42 Volgens artikel 1 van verordening nr. 805/68 vallen levende runderen als huisdieren onder een gemeenschappelijke marktordening en krachtens artikel 22, lid 1, tweede streepje, van dezelfde verordening moeten zij vrij tussen de lidstaten kunnen verkeren, aangezien kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking in het handelsverkeer binnen de Gemeenschap verboden zijn.

43 Bovendien heeft het Hof reeds verklaard, dat met de beginselen van de gemeenschappelijk marktordening onder meer onverenigbaar zijn alle nationale bepalingen of praktijken die de invoer- of uitvoerstromen zouden kunnen wijzigen door

de producenten te verhinderen om in de staat waarin zij zijn gevestigd of in een andere staat vrij te kopen en te verkopen op de door de gemeenschapsregeling vastgestelde voorwaarden (arrest van 29 november 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Jurispr. blz. 2347, punt 58).

44 In casu zou een verbod op de uitvoer van kalveren, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft opgemerkt, gevolgen voor de marktstructuur hebben en vooral een aanzienlijke invloed op de prijsvorming, waardoor de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening zou worden belemmerd.

45 In zijn arrest van 1 april 1982, Holdijk e. a. (141/81—143/81, Jurispr. blz. 1299), heeft het Hof weliswaar uitgemaakt, dat het gemeenschapsrecht in zijn huidige stand een lidstaat 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 op voor de binnenlandse markt dan wel voor de uitvoer bestemde kalveren.

46 Dat arrest had evenwel betrekking op maatregelen die een lidstaat slechts op zijn eigen grondgebied toepaste. Bovendien is het gewezen voordat de gemeenschapswetgever de richtlijn vaststelde, en berust het uitdrukkelijk op de omstandigheid dat in de gemeenschappelijke marktordening bepalingen ter bescherming van landbouwhuisdieren ontbraken (zie arrest Holdijk e. a., reeds aangehaald, punt 13).

47 Wat vervolgens het beroep op artikel 36 van het Verdrag betreft, die bepaling staat weliswaar de handhaving toe van beperkingen van het vrije verkeer van goederen die zijn gerechtvaardigd uit hoofde van de openbare zedelijkheid, de openbare orde of de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren, die door het gemeenschapsrecht erkende fundamentele vereisten zijn, maar dat neemt niet weg, dat een dergelijk beroep niet meer mogelijk is, wanneer communautaire richtlijnen voorzien in harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn om de specifieke doel-

stelling te verwezenlijken, welke met het beroep op artikel 36 zou worden nagestreefd (zie onder meer arrest van 23 mei 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 18). In een dergelijk geval vormt de harmonisatierichtlijn het kader waarbinnen voortaan de geëigende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen (zie arrest van 5 oktober 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, C-323/93, Jurispr. blz. I-5077, punt 31). In dit opzicht dienen de lidstaten vertrouwen in elkaar te stellen ten aanzien van de op ieders grondgebied verrichte controles (zie laatstelijk arrest Hedley Lomas, reeds aangehaald, punt 19).

48 Er moet dus worden onderzocht, of de richtlijn voorziet in een harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van kalveren, het primaire doel dat met het beroep op artikel 36 zou worden nagestreefd.

49 Zoals het Hof in zijn rechtspraak heeft beklemtoond, moet bij de uitlegging van een gemeenschapsrechtelijke bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar eveneens met haar context en met de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie onder meer arrest van 19 oktober 1995, Hönig, C-128/94, Jurispr. blz. I-3389, punt 9).

50 Wat om te beginnen de bewoordingen van de richtlijn betreft, zijn in artikel 3, lid 1, normen vastgelegd met betrekking tot de minimumafmetingen voor de huisvesting van kalveren. Bovendien moeten de lidstaten volgens artikel 4 van de richtlijn erop toezien, dat de voorwaarden voor de kalverhouderij in overeenstemming zijn met de algemene bepalingen van de bijlage bij de richtlijn, waaronder de in de punten 7 en 11 vermelde minimumnormen voor huisvesting en voeding.

51 Wat vervolgens de context van de richtlijn betreft, blijkt uit de eerste twee overwegingen van de considerans, dat deze bepalingen inzake minimumnormen ter bescherming van kalveren zijn gegrond op een resolutie van het Europees Parlement van 20 februari 1987 over een welzijnsbeleid voor landbouwhuisdieren (PB C 76, blz. 185) en op besluit 78/923.

52 Wat tenslotte het doel van de richtlijn betreft, blijkt uit de vijfde en de zesde overweging van de considerans, dat de richtlijn ertoe strekt om enerzijds de verschillen op te heffen die, door vervalsing van de mededingingsvoorwaarden, „een belemmering vormen voor de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening voor kalveren en producten van de kalvermesterij" en anderzijds „gemeenschappelijke minimumnormen (...) ter bescherming van fok- en mestkalveren [vast te stellen], teneinde een rationele ontwikkeling van de productie te garanderen". Verder vermeldt de zevende overweging van de considerans, dat de overgangsperiode enkel tot doel heeft de Commissie in staat te stellen actief voort te gaan met wetenschappelijk onderzoek naar het/de beste veehouderijsysteem/systemen om het welzijn van kalveren te waarborgen.

53 De gemeenschapswetgever heeft dus getracht het belang van de dierenbescherming in overeenstemming te brengen met dat van de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening voor kalveren en producten van de kalvermesterij.

54 Zowel uit de bewoordingen als de context en de doelstellingen van de richtlijn volgt dus, dat daarbij gemeenschappelijke minimumnormen zijn vastgesteld ter bescherming van kalveren die voor de fokkerij of mesterij opgesloten worden gehouden.

55 CIWF betoogt echter, dat de ruime discretionaire bevoegdheid die de lidstaten is toegekend om overeenkomstig artikel 3, lid 4, van de richtlijn voor zeer lange periodes afwijkingen toe te staan, erop duidt, dat de richtlijn geen volledige harmonisatiemaatregel is die het beroep op artikel 36 uitsluit.

56 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van de richtlijn vorengenoemde gemeenschappelijke minimumnormen uitputtend heeft geregeld.

57 Bovendien zijn de lidstaten verplicht, die normen volgens een nauwkeurig tijdschema op hun grondgebied ten uitvoer te leggen, teneinde het welzijn van de kalveren te verzekeren. De tijdelijk toegestane afwijkingen zijn zelf uitputtend in de richtlijn vastgesteld.

58 Daartegen kan men niet inbrengen, dat de lidstaten krachtens artikel 11, lid 2, van de richtlijn met inachtneming van de algemene bepalingen van het Verdrag op hun grondgebied strengere bepalingen kunnen handhaven of toepassen dan de in de richtlijn vastgestelde.

59 Uit de bewoordingen van artikel 11, lid 2, van de richtlijn blijkt immers in de eerste plaats, dat de uit dien hoofde toegestane maatregelen, die strikt territoriaal begrensd zijn, enkel kunnen gelden voor de veehouderijbedrijven die onder de bevoegdheid van de betrokken lidstaat vallen, en in de tweede plaats, dat de vaststelling van dergelijke maatregelen slechts is toegestaan met inachtneming van de algemene bepalingen van het Verdrag.

60 Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk terecht heeft opgemerkt, volgt uit de uitdrukkelijke bewoordingen van die bepaling, dat de lidstaten geen andere, strengere maatregelen ter bescherming van de kalveren mogen nemen dan die welke op hun eigen grondgebied gelden.

61 Met de Welfare of Livestock Regulations 1994 en de Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) 1995 past het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de richtlijn op zijn grondgebied strengere bepalingen toe dan de in de richtlijn vastgestelde.

62 Een uitvoerverbod, gegrond op de omstandigheden in andere lidstaten die de richtlijn overigens ten uitvoer hebben gelegd, zou echter verder gaan dan de in artikel 11, lid 2, van de richtlijn toegestane afwijking. Een uitvoerverbod zoals CIWF verlangt, zou immers afbreuk doen aan de bij de richtlijn totstandgebrachte harmonisatie.

63 In die omstandigheden doet het feit dat de lidstaten op hun eigen grondgebied strengere beschermingsmaatregelen mogen nemen dan de in de richtlijn vastgestelde, niets af aan de conclusie dat de richtlijn de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van de bescherming van kalveren uitputtend heeft geregeld (zie in die zin arrest van 23 mei 1990, Van den Burg, C-169/89, Jurispr. blz. I-2143, punten 9 en 12).

64 Hieruit volgt, dat een lidstaat de uitvoer van kalveren naar andere lidstaten niet met een beroep op artikel 36 van het Verdrag kan beperken uit hoofde van de bescherming van de gezondheid van dieren, de specifieke doelstelling van de bij de richtlijn totstandgebrachte harmonisatie.

65 Rest nog de vraag, of een lidstaat een beroep op artikel 36 kan doen teneinde de uitvoer van kalveren naar andere lidstaten te beperken uit hoofde van de bescherming van de openbare orde of de openbare zedelijkheid, die niet tot de doelstellingen van de richtlijn behoren.

66 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat CIWF ter verdediging van haar argumenten enkel melding maakt van het standpunt en de reacties van een gedeelte van de nationale publieke opinie, die van mening is, dat het door de richtlijn ingevoerde stelsel de gezondheid van de dieren niet adequaat beschermd. Daarmee wordt in werkelijkheid geen zelfstandig beroep op de openbare orde en de openbare zedelijkheid gedaan, maar in samenhang met het argument betreffende de bescherming van de gezondheid van de dieren, wat het doel van de harmonisatierichtlijn is.

67 Bovendien kan, anders dan CIWF stelt, het standpunt of het gedrag van een gedeelte van de nationale publieke opinie geen grond opleveren voor een lidstaat om eenzijdig in te gaan tegen een door de instellingen van de Gemeenschap vastgestelde harmonisatiemaatregel.

68 Bijgevolg kan in omstandigheden als die van het hoofdgeding evenmin een beroep op artikel 36 worden gedaan uit hoofde van bescherming van de openbare orde of de openbare zedelijkheid.

69 Hieruit volgt, dat een lidstaat die uitvoering heeft gegeven aan de voor de toepassing van de beginselen van de overeenkomst opgestelde aanbeveling, zich ter rechtvaardiging van beperkingen van de uitvoer van levende kalveren met het doel om te verhinderen dat zij als kistkalveren worden gehouden in andere lidstaten die de richtlijn ten uitvoer hebben gelegd, maar de genoemde aanbeveling niet toepassen, niet kan beroepen op artikel 36 van het Verdrag en in het bijzonder niet op de in dat artikel genoemde openbare zedelijkheid, openbare orde of bescherming van de gezondheid en het leven van dieren.

Kosten

70 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse regering, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun 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,

uitspraak doende op de door de High Court of Justice, Queen's Bench Division, bij beschikking van 12 december 1995, gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Uit het onderzoek van richtlijn 91/629/EEG van de Raad van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid ervan kunnen aantasten.**

2) **Een lidstaat die uitvoering heeft gegeven aan de Aanbeveling van 1988 betreffende runderen, opgesteld voor de toepassing van de beginselen van de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren, kan zich ter rechtvaardiging van beperkingen van de uitvoer van levende kalveren teneinde te voorkomen dat zij als kistkalveren worden gehouden in andere lidstaten die richtlijn 91/629 ten uitvoer hebben gelegd, maar de genoemde aanbeveling niet toepassen, niet beroepen op artikel 36 EG-Verdrag en in het bijzonder niet op de in dat artikel genoemde openbare zedelijkheid, openbare orde of bescherming van de gezondheid en het leven van dieren.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 maart 1998.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias