van artikel 43 niet met een beroep op artikel 100 worden beperkt.

Richtlijn 86/113 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van legkippen in batterijen, waarvan het hoofddoel is de concurrentiedistorsies die de werking van de gemeenschappelijke marktordening voor eieren kunnen verstoren, weg te werken en tevens het welzijn van de dieren te verzekeren, kon door de Raad worden vastgesteld op grond van artikel 43 alleen.

2. De keuze van de geschikte rechtsgrondslag van een handeling hangt niet af van de appreciatie van de gemeenschapswetgever, maar moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Een praktijk van de Raad om wetgevende handelingen op een bepaald gebied op een dubbele rechtsgrondslag te baseren, kan geen wijziging brengen in de verdragsbepalingen. Een dergelijke praktijk kan dan ook geen precedent scheppen dat de gemeenschapsinstellingen bij de bepaling van de juiste rechtsgrondslag zou binden.

3. De motivering van de handelingen van de instellingen, die is voorgeschreven in artikel 190 van het Verdrag om het Hof in staat te stellen de wettigheid te toetsen en om de Lid-Staten alsook de belanghebbende onderdanen te laten zien hoe de gemeenschapsinstellingen het Verdrag hebben toegepast, is een essentieel bestanddeel van die handelingen. Hieruit volgt dat noch de secretaris-generaal van de Raad, noch het personeel van zijn secretariaat-generaal bevoegd zijn om de motivering van door de Raad goedgekeurde handelingen te wijzigen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 131/86 *

I — De feiten

1. Bij besluit van 19 juni 1978, gebaseerd op de artikelen 43 en 100 EEG-Verdrag, heeft de Raad namens de Europese Economische Gemeenschap het Europese Verdrag inzake de bescherming van landbouwhuisdieren, opgesteld in het kader van de Raad van Europa, goedgekeurd (PB 1978, L 323, blz. 12). De vierde overweging van de considerans van dit besluit luidt:

„de bescherming van dieren (maakt) op zich geen deel uit van de doelstellingen van de Gemeenschap; ... de nationale wetgevingen die momenteel van kracht zijn voor de bescherming van landbouwhuisdieren, (vertonen echter verschillen) die aanleiding kunnen geven tot ongelijke concurrentievoorwaarden en (kunnen derhalve rechtstreeks van invloed) zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt".

2. Op 22 juli 1980 nam de Raad een resolutie aan inzake de bescherming van in bat-

* Procestaal: Engels.

terijen gehouden legkippen, waarin de Commissie werd uitgenodigd om maatregelen voor te stellen waarmee dit doel kon worden bereikt, rekening houdend met de economische consequenties (PB 1980, C 196, blz. 1).

3. Op 5 augustus 1981 diende de Commissie op basis van artikel 43 bij de Raad een voorstel in voor een richtlijn van de Raad inzake minimumeisen met het oog op de bescherming van legkippen in batterijen (PB 1981, C 208, blz. 5).

Nadat het Economisch en Sociaal Comité over het richtlijnvoorstel had geadviseerd en het Europees Parlement bij resolutie zijn advies had uitgebracht, besloot de Raad in 1983 de Commissie uit te nodigen om een nieuw rapport op te stellen over het welzijn van legkippen.

Tijdens de vergadering van het Comité van permanente vertegenwoordigers van 5 december 1985, waarin het voorstel van de Commissie werd besproken, verdedigden vier delegaties het standpunt, dat de richtlijn op de artikelen 43 en 100 EEG-Verdrag te zamen diende te worden gebaseerd.

Op 18 december 1985 aanvaardde het Comité van permanente vertegenwoordigers de tekst voor een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van legkippen in batterijen. Bij die gelegenheid maakte de Deense delegatie een algemeen voorbehoud ten aanzien van de gehele tekst en een bijzonder voorbehoud ten aanzien van het ontbreken van een verwijzing naar artikel 100 in de considerans van de richtlijn. Op dit laatste punt werd zij gesteund door de delegatie van het Verenigd Koninkrijk.

Op 25 maart 1986 keurde de Raad het op artikel 43 gebaseerde richtlijnvoorstel goed met gekwalificeerde meerderheid van stemmen; Denemarken en het Verenigd Koninkrijk stemden tegen de aanvaarding van het voorstel.

Artikel 3 van deze richtlijn legt de minimumnormen vast waaraan alle nieuw gebouwde of voor het eerst in gebruik genomen kooien voor legkippen moeten voldoen. Verder staat artikel 10 van de richtlijn nationale steunmaatregelen toe voor de functionele vergroting van de gebouwen waarin de batterijen zijn ondergebracht welke noodzakelijk zijn om hetzelfde aantal kippen te huisvesten.

Op 15 april 1986 werd de definitieve tekst van de richtlijn, die overeenstemt met degene die in het Publikatieblad is gepubliceerd, aan het Verenigd Koninkrijk meegedeeld. De considerans van deze tekst, die door het secretariaat-generaal van de Raad was opgesteld, verschilde op tal van punten van de op 25 maart 1986 aan de Raad ter stemming voorgelegde tekst.

In de eerste plaats was in de considerans van de herziene tekst een verwijzing naar artikel 42 EEG-Verdrag toegevoegd. Verder waren de eerste drie overwegingen gewijzigd als volgt:

De op 25 maart 1986 aan de Raad voorgelegde versie:

„Overwegende dat de meeste Lid-Staten het Europees Verdrag ter bescherming van landbouwhuisdieren hebben goedgekeurd; dat de Gemeenschap dit Verdrag eveneens heeft goedgekeurd bij besluit 78/923/EEG, dat het houden van legkippen in batterijen in de Gemeenschap het meest verbreide systeem voor de produktie van eieren is en dat dit systeem in aanzienlijke mate bijdraagt tot de hoge produktiviteit in deze sector; dat dit systeem in bepaalde gevallen evenwel onnodig en ernstig lijden voor de dieren kan veroorzaken;

Overwegende evenwel dat de momenteel geldende nationale wetgevingen inzake de

bescherming van dieren in de veehouderij zodanig verschillen dat daardoor de mededingingsvoorwaarden kunnen worden vervalst en daardoor afbreuk kan worden gedaan aan de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening voor eieren en pluimvee;

Overwegende dat derhalve prioritaire parameters moeten worden vastgesteld en gemeenschappelijke minimumeisen moeten worden bepaald die in alle intensieve veehouderijsystemen van toepassing zijn, ten einde een bevredigende werking van de markt mogelijk te maken, met name gelet op de doelstelling van artikel 39 van het Verdrag, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de noodzaak om de dieren te beschermen; dat het daartoe nodig is, in een eerste fase, communautaire maatregelen voor legkippen in batterijen op te stellen".

De versie die aan het Verenigd Koninkrijk is meegedeeld en die in het Publikatieblad is gepubliceerd:

„Overwegende dat de gemeenschappelijke marktordening ook geldt voor eieren; dat de voorschriften inzake de produktievoorwaarden voor eieren, en meer in het bijzonder de voorwaarden voor het houden van leghennen, van groot gewicht zijn voor een goede werking van de gemeenschappelijke markt; dat wanneer de voorschriften ter zake van Lid-Staat tot Lid-Staat zouden verschillen, zulks zou kunnen leiden tot concurrentiedistorsies die de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening schaden;

Overwegende dat het houden van legkippen in batterijen in de Gemeenschap het meest verbreide systeem voor de produktie van eieren is en dat dit systeem in aanzienlijke mate bijdraagt tot de hoge produktiviteit in deze sector; dat de Lid-Staten, doordat dit systeem in bepaalde gevallen onnodig en ernstig lijden voor de dieren kan veroorzaken, genoopt zijn geweest bepaalde aspecten daarvan, meer in het bijzonder de afmetingen van de batterijen, op uiteenlopende wijze te reglementeren;

Overwegende dat derhalve prioritaire parameters moeten worden vastgesteld en gemeenschappelijke minimumeisen moeten worden bepaald om de huidige moeilijkheden te verhelpen en een betere werking van de gemeenschappelijke marktordening mogelijk te maken, met name gelet op de doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de noodzaak om de dieren te beschermen".

II — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

1. Het verzoekschrift van het Verenigd Koninkrijk is op 29 mei 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. Bij beschikking van 15 oktober 1986 heeft het Hof de Commissie van de Europese Gemeenschappen toegelaten te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van verweerder.

3. Het *Verenigd Koninkrijk* concludeert dat het den Hove behage:

— richtlijn 86/113/EEG van 25 maart 1986 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van legkippen in batterijen nietig te verklaren, en

— de Raad te verwijzen in de kosten.

4. De *Raad* concludeert dat het den Hove behage:

— het verzoek af te wijzen, en

— verzoeker te verwijzen in de kosten.

5. De *Commissie*, interveniënte, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen, en

— verzoeker te verwijzen in de kosten van de interventie.

6. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Middelen en argumenten van partijen

1. *Verzoekers procesbelang*

a) De *Raad* betwijfelt, of verzoeker belang heeft bij het vragen om nietigverklaring van de richtlijn wegens een vormgebrek. Het Verenigd Koninkrijk zelf geeft in zijn verzoekschrift toe, het doel van de richtlijn te onderschrijven en er niet aan te twijfelen dat de Raad in geval van nietigverklaring een nieuwe richtlijn zal vaststellen. Hij verwijst in dit verband naar het arrest van 6 juli 1983 (zaak 117/81, Geist, Jurispr. 1983, blz. 2191) waarin het Hof oordeelde, dat een verzoeker geen enkel rechtmatig belang heeft bij de nietigverklaring van een rechtshandeling, wanneer deze nietigverklaring slechts zou leiden „tot de vaststelling van een nieuw besluit dat ten gronde volledig gelijk is aan het nietigverklaarde besluit".

b) Het *Verenigd Koninkrijk* is van mening, dat artikel 173 EEG-Verdrag niet vereist dat de bestreden handeling de verzoekende staat bezwaart; deze staat heeft er als zodanig belang bij, dat de eerbiediging van het recht door de Raad wordt gewaarborgd.

In de onderhavige zaak heeft het Verenigd Koninkrijk er belang bij, dat het Hof vaststelt dat de Raad het beginsel heeft geschonden, dat wanneer met een handeling twee verschillende doelstellingen worden nagestreefd die elk in een ander verdragsartikel zijn geregeld deze op beide artikelen moet worden gebaseerd. Daarbij komt, dat de medewerkers van het secretariaat van de Raad de tekst van een handeling niet meer mogen wijzigen, nadat de Raad erover heeft beraadslaagd en gestemd.

2. *De rechtsgrondslag van de richtlijn*

a) Het *Verenigd Koninkrijk* begint met te stellen, dat voor zover de bestreden richtlijn op artikel 43 EEG-Verdrag en niet op artikel 100 is gebaseerd, zij onvoldoende is gemotiveerd in de zin van artikel 190 EEG-Verdrag.

De richtlijn heeft twee verschillende doelstellingen: de ene ligt op het gebied van het landbouwbeleid en de andere betreft de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen inzake dierenbescherming. Derhalve had zij op beide genoemde verdragsbepalingen moeten zijn gebaseerd. Dit is een bijzonder ernstig gebrek, nu artikel 100 eenparigheid van stemmen vereist, terwijl volgens artikel 43 maatregelen met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen kunnen worden goedgekeurd.

Het Verenigd Koninkrijk geeft toe, dat een maatregel die op een artikel van het Verdrag is gebaseerd, invloed kan hebben op een beleidsterrein dat onder een ander artikel valt, maar verwerpt de mogelijkheid om via het criterium van het „primaire doel" tot één rechtsgrondslag voor een handeling van de Raad te komen. Een dergelijk criterium acht het niet bruikbaar, aangezien talrijke maatregelen twee essentiële doeleinden hebben en het niet gemakkelijk is om uit te maken, wat daarvan het „primaire doel" is. Bovendien zouden met dit criterium de in de Verdragen voorziene waarborgen die voor bepaalde maatregelen een bijzondere procedure voorschrijven, gemakkelijk kunnen worden genegeerd.

Aangezien de bestreden richtlijn duidelijk is bedoeld om, onder meer, de wetgevingen van de Lid-Staten onderling aan te passen, had zij tevens op artikel 100 EEG-Verdrag moeten zijn gebaseerd en had zij moeten voldoen aan de procedurele vereisten van dit artikel. Uit de considerans en de tekst van de richtlijn volgt duidelijk, dat zij is bedoeld om minimumnormen voor de batterijkooien vast te stellen met het oog op het welzijn van de dieren.

Een maatregel valt niet onder artikel 43, alleen omdat hij een landbouwprodukt betreft; hij valt enkel onder dat artikel, wanneer hij is gericht op de totstandbrenging of uitvoering van het landbouwbeleid waarvan de doeleinden in artikel 39, lid 1, EEG-Verdrag zijn opgesomd. Hoe dan ook, de bestreden richtlijn streeft geen van de in dat artikel genoemde doeleinden na.

Het voornaamste doel van de richtlijn is, de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende het welzijn van de dieren. Dit blijkt duidelijk uit de voorstukken van de richtlijn, die zijn geïnspireerd door het Europese Verdrag inzake de bescherming van landbouwhuisdieren, waarvan de doelstellingen duidelijk niets te maken hebben met die van artikel 43 EEG-Verdrag. De wijzigingen die het secretariaat-generaal van de Raad in de definitieve tekst van de richtlijn heeft aangebracht, moesten deze achtergrond verhullen.

Daarbij komt, dat in de considerans van het reeds genoemde besluit 78/923/EEG wordt gezegd, dat de bescherming van dieren op zich geen deel uitmaakt van de doelstellingen van de Gemeenschap, maar dat verschillen tussen de nationale wetgevingen indirecte invloed kunnen hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt. Daarom was dat besluit gebaseerd op zowel artikel 43 als artikel 100 EEG-Verdrag; deze conclusie wordt bevestigd door het arrest van het Hof in de gevoegde zaken 141 tot en met 143/81 (Holdijk, Jurispr. 1982, blz. 1299), waarin het Hof overwoog, dat de bescherming van landbouwhuisdieren niet onder artikel 40 EEG-Verdrag valt.

Uit de resolutie van de Raad van 22 juni 1980, het advies van het Economisch en Sociaal Comité en de resolutie van het Europees Parlement blijkt eveneens, dat het echte doel van de richtlijn is om onnodig en ernstig lijden voor het pluimvee te voorkomen.

Ten slotte stelt het Verenigd Koninkrijk, dat de Raad met zijn optreden in de onderhavige zaak afstapt van zijn praktijk van vóór december 1985 om richtlijnen in dergelijke gevallen te baseren zowel op artikel 43 als op artikel 100 EEG-Verdrag, zelfs indien de Commissie in haar voorstel enkel van artikel 43 uitging. Het Verenigd Koninkrijk verwijst in dat verband naar een aantal richtlijnen op fytosanitair, diergeneeskundig en voedingsvlak, die op de artikelen 43 én 100 zijn gebaseerd.

b) De *Raad*, ondersteund door de *Commissie*, stelt dat artikel 43 EEG-Verdrag de geëigende en toereikende grondslag is voor de bestreden richtlijn. Hij erkent dat de richtlijn ten dele een aanpassingsmaatregel is, maar stelt dat in het algemeen elk gemeenschappelijk beleid tot een aanpassing van de wetgevingen leidt.

Artikel 100 EEG-Verdrag is een rest- en subsidiaire bepaling en is enkel van toepassing, wanneer een specifieke bepaling ontbreekt op grond waarvan richtlijnen kunnen worden vastgesteld. In het onderhavige geval kunnen krachtens artikel 43 alle maatregelen worden vastgesteld die voor de uit-

voering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nodig zijn. Bijgevolg behoort een maatregel die een doel op landbouwgebied nastreeft, of die zulk doel als primair doel heeft, noodzakelijkerwijs en uitsluitend op artikel 43 te worden gebaseerd, zelfs indien het gebruikte middel de onderlinge aanpassing van de wetgevingen is.

In de onderhavige zaak gaat het in wezen om een produkt dat onder de artikelen 39 tot en met 46 EEG-Verdrag valt, omdat het op de lijst van bijlage II daarbij voorkomt. Daarbij komt, naar uit de considerans en de tekst van de richtlijn duidelijk blijkt, dat de richtlijn de verschillende in artikel 39 EEG-Verdrag opgesomde doeleinden nastreeft. In dit verband noemt de Raad in het bijzonder de verbetering van de produktiviteit van de landbouw en de stabilisering van de markten doordat de voorziening onder nagenoeg identieke voorwaarden kan plaatsvinden.

De Raad wijst tevens op de band tussen de bestreden maatregelen en de gemeenschappelijke ordening van de betrokken markt. Blijkens de considerans van de richtlijn — in zowel de versie waarvan is kennis gegeven als die van document 11489/85 — is deze vastgesteld met het oog op de goede werking van de gemeenschappelijke markt in de sector eieren, die bij verordening nr. 2771/75 van 29 oktober 1975 (PB 1975, L 282, blz. 49) in het leven is geroepen. Meer in het bijzonder wordt verwezen naar de concurrentiedistorsies die de goede werking van de marktordening kunnen schaden.

De Raad geeft toe, dat het welzijn van dieren geen deel uitmaakt van de doelstellingen van artikel 39 of van artikel 100 EEG-Verdrag. Toch moet dit aspect worden geacht logisch samen te gaan met de eerder genoemde hoofddoeleinden van de richtlijn. Anders dan verzoeker stelt, volgt uit het arrest van het Hof in de gevoegde zaken 141 tot en met 143/81 (Holdijk), dat het niet mogelijk is het welzijn van dieren los te zien van de algemene bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen of van de gemeenschappelijke marktordening.

Uit de voorstukken blijkt tevens, dat met de richtlijn de doelstellingen van artikel 39 worden nagestreefd. De politieke aanzet ertoe vormt de resolutie van de Raad van 22 juli 1980 waarin erop wordt gewezen, dat de nationale wetgevingen de „mededingingsvoorwaarden kunnen vervalsen".

De verwijzing naar het Europese Verdrag inzake de bescherming van landbouwhuisdieren in de considerans van het door de Commissie ingediende voorstel en in de tekst van document 11489/85 heeft een louter declaratoir karakter, en niet kan worden gezegd dat de richtlijn door dit Verdrag is geïnspireerd.

Hoe dan ook, elke gemeenschapshandeling mag uitsluitend op zich en gelet op de ermee nagestreefde doelstellingen worden onderzocht, zonder andere instrumenten in aanmerking te nemen.

Ten aanzien van de vermeende beleidswijziging merkt de Raad op, dat de door de verzoeker aangehaalde richtlijnen op de artikelen 43 en 100 te zamen werden gebaseerd, nadat met eenparigheid van stemmen was besloten de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag — enkel artikel 43 — te wijzigen. Deze praktijk vindt zijn oorsprong in een in 1964 binnen de Raad bereikt politiek compromis naar aanleiding van uiteenlopende politieke opvattingen over de juiste rechtsgrondslag voor een aantal bepalingen. Uit de desbetreffende verklaring (gevoegd bij bijlage II van de dupliek) blijkt evenwel, dat de Raad zich afwijkingen voor de toekomst voorbehield.

Een dergelijk politiek compromis was in het onderhavige geval niet bereikt, en de Raad heeft met gekwalificeerde meerderheid van

stemmen besloten de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag te aanvaarden.

c) De *Commissie* ondersteunt het betoog van de Raad wat de juiste rechtsgrondslag betreft en voert daartoe in hoofdzaak soortgelijke argumenten aan. De betrokken richtlijn streeft de in artikel 39 EEG-Verdrag opgenoemde doelstellingen na en wil met name concurrentiedistorsies op de markt voor pluimvee en eieren voorkomen. Dergelijke distorsies zijn een gevolg van de uiteenlopende regelingen die in de Lid-Staten voor het houden van dieren gelden, waardoor voor producenten die kleine kooien gebruiken, de produktiekosten lager zijn. Hoewel het welzijn van dieren op zich geen communautair doel is, moeten de instellingen er rekening mee houden wanneer zij maatregelen nemen om de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten aan te vullen en om in het vrij verkeer van goederen billijke mededingingsvoorwaarden te waarborgen.

Verder is artikel 100 EEG-Verdrag niet de enige bepaling die voorziet in het vrij verkeer van goederen. Op landbouwgebied is artikel 43 de juiste rechtsgrondslag voor elke maatregel met betrekking tot de ordening van de gemeenschappelijke markt. De Commissie haalt verschillende voorbeelden aan van richtlijnen die uitsluitend op artikel 43 zijn gebaseerd en die doelstellingen nastreven vergelijkbaar met die welke hier aan de orde zijn.

3. *Procedurele onregelmatigheden*

a) Het *Verenigd Koninkrijk* stelt, dat de bestreden richtlijn kan worden nietig verklaard, omdat zij verschilt van de tekst die ter beoordeling aan de Raad is voorgelegd.

Het personeel van het secretariaat-generaal van de Raad is niet bevoegd om een wijziging aan te brengen in een tekst waarover de Raad heeft gestemd, behoudens wanneer het gewone typografische of syntactische correcties betreft. In casu zijn de verschillen tussen het door de Raad besproken ontwerp en de tekst waarvan kennis is gegeven aan de Lid-Staten, te aanzienlijk en verstrekkend om ze nog als gewone correcties te kunnen aanmerken.

Volgens het Verenigd Koninkrijk geeft de Raad toe, dat het personeel van zijn secretariaat aan de tekst een door de Raad niet besproken verwijzing naar artikel 42 van het Verdrag en naar de gemeenschappelijke marktordening voor eieren heeft toegevoegd. Hij erkent ook, dat zijn personeel een verwijzing naar het Europese Verdrag inzake de bescherming van landbouwhuisdieren heeft geschrapt alsook de overweging, dat de richtlijn een eerste stap is om te komen tot gemeenschappelijke minimumeisen die op alle intensieve veehouderijsystemen van toepassing zijn. Het lijkt duidelijk, dat deze wijzigingen moesten verhullen dat de Raad de bestreden richtlijn had vastgesteld als een eerste stap naar de opstelling van aan genoemd Verdrag beantwoordende normen.

De betrokken wijzigingen kunnen niet worden aanvaard, ook al betreffen zij slechts de considerans en niet de tekst van de richtlijn. De Raad heeft immers zelf onderstreept, dat de considerans een rol speelt bij de uitlegging en voor het begrip van de richtlijn, en dat de geldigheid ten dele van haar considerans afhangt. De Raad spreekt dan ook zichzelf tegen wanneer hij tegelijkertijd beweert, dat die wijzigingen van louter formele aard zijn.

b) De *Raad* betwist, dat er aan de richtlijn een vormgebrek kleeft voor wat de redactie van de considerans betreft. Het is juist, dat in de tekst waarvan kennis is gegeven aan het Verenigd Koninkrijk en die in het Publikatieblad is gepubliceerd, een bijkomende

verwijzing naar artikel 42 is opgenomen en dat de tekst van een aantal overwegingen licht is gewijzigd. Om te verzekeren dat de bedoelingen van de opsteller worden gerespecteerd beschikt het personeel van de Raad evenwel over een bepaalde beoordelingsvrijheid waarvan de grenzen in casu niet zijn overschreden.

De betrokken wijzigingen raken de inhoud van de richtlijn niet, maar zijn louter van formele aard en willen enkel de bedoelingen van de opsteller duidelijker en nauwkeuriger aangeven opdat de maatregel zoals ter kennis wordt gebracht, juridisch juist en samenhangend is.

De verwijzing naar artikel 42 vindt haar rechtvaardiging in de vaststelling, met eenparigheid van stemmen, van artikel 10 van de richtlijn, dat nationale steunmaatregelen toestaat. De verwijzing naar artikel 42 is evenwel zuiver declaratoir van aard en doet niet af aan de procedurele vereisten die voor de vaststelling van de bestreden maatregel gelden. Artikel 43 blijft de enige wezenlijke rechtsgrondslag van de bestreden maatregel.

Met betrekking tot de wijziging van een aantal overwegingen verwijst de Raad naar het arrest van 30 september 1982 (zaak 114/81, Tunnel Refineries, Jurispr. 1982, blz. 3189) waarin het Hof oordeelde, dat de redengeving „op de aard van de betrokken handeling behoort te zijn afgestemd" en dat „de redenering van het communautaire gezagsorgaan" er „duidelijk en ondubbelzinnig uit (moet) kunnen worden afgelezen..." Juist met het oog op dit criterium is de tekst van enkele overwegingen een beetje aangepast.

Verzoekers indruk, dat de richtlijn is vastgesteld met het oog op de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, is niet gewekt door het secretariaat-generaal van de Raad, maar door de ministers in hun bijeenkomst van 25 maart 1986, die ervoor hebben gekozen de richtlijn uitsluitend op de grondslag van artikel 43 van het Verdrag aan te nemen. Dit verklaart waarom de Raad zelf, gebruik makend van zijn politieke beleidsvrijheid, overwoog dat de bepalingen van de richtlijn in hoofdzaak een van de doeleinden op landbouwgebied nastreefden.

Verder is niet de eerste, maar de derde overweging van de considerans bepalend voor een juist begrip van de gehele richtlijn. Aan deze overweging zijn maar enkele onbelangrijke wijzigingen aangebracht. De schrapping van de passage, dat de richtlijn de eerste stap is om te komen tot gemeenschappelijke minimumeisen die op alle intensieve veehouderijsystemen van toepassing zijn, raakt niet de essentie en is gewoon een intentieverklaring.

U. Everling
rechter-rapporteur