

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. LÉGER

van 14 september 1995 *

1. In het kader van een prejudicieel verzoek om uitlegging, vraagt het Bundesverwaltungsgericht het Hof om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een door de Bondsminister van Landbouw vastgestelde verordening met artikel 3, lid 1, sub a, van de bijlage bij richtlijn 88/166/EEG van de Raad van 7 maart 1988 ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie in zaak 131/86 (vernietiging van richtlijn 86/113/EEG van de Raad van 25 maart 1986 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van legkippen in batterijen). ¹

een minimumkooioppervlakte moeten beschikken van:

— 530 cm² met ingang van 1 juli 1989 ⁵;

— 550 cm² met ingang van 1 januari 1993.

2. Deze prejudiciële vraag is gerezen in een geding tussen H. Hönig en de Stadt Stockach ² alsmede het Land Baden-Württemberg. ³

4. Hönig is pluimveehouder en houdt legkippen in batterijen. Zijn kippen, die een gewicht hebben van meer dan 2 kg, zijn per groep van vijf gehuisvest in een kooi waarvan de oppervlakte 2 125 cm² bedraagt; elke kip beschikt dus gemiddeld over 425 cm².

3. Op 1 januari 1988 is in Duitsland een verordening ter bescherming van legkippen in batterijen in werking getreden. ⁴ Voor kippen met een gewicht van meer dan 2 kg bepaalt deze verordening onder meer, dat zij over

5. Ondanks de kennisgeving van de bevoegde administratie van het Land ⁶, waarin hem werd meegedeeld dat bij elke overtreding van de bepalingen van de legkippenverordening zou worden overgegaan tot

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Hierna: „richtlijn 88/166” of „richtlijn” (PB 1988, L 74, blz. 83).

2 — Hierna: „Stockach”.

3 — Hierna: „Land”.

4 — Verordening van 10 december 1987, BGBl. I, blz. 2622 (hierna: „legkippenverordening”).

5 — Ibidem, § 2, leden 1, tweede alinea, en 2.

6 — De veterinaire dienst Radolfzell.

strafvervolgning, liet Hönig deze administratie weten dat hij zijn bedrijf wilde voorzetten zoals hij dat tot dan toe had gedaan, en diende hij tegelijkertijd voor het Verwaltungsgericht een vordering in tegen het Land en Stockach ter verkrijging van een verklaring voor recht.

dat een Lid-Staat nationale normen voorschrijft die strenger zijn dan de communautaire wetgever heeft bepaald; omdat het echter twijfels hield over de uitlegging die aan de betrokken communautaire bepaling moest worden gegeven, heeft het besloten de behandeling van de zaak te schorsen, en heeft het het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

6. Tot staving van zijn vordering stelt hij, dat de bepalingen van de legkippenverordening in strijd zijn met het gemeenschapsrecht en in het bijzonder met artikel 3 van de richtlijn. Volgens hem heeft de richtlijn tot doel, verstoringen van de mededingingsvoorwaarden tussen pluimveehouders in de Gemeenschap op te heffen. Omdat de legkippenverordening zich niet nauwkeurig aan de door de gemeenschapsbepaling gestelde voorwaarden houdt, creëert zij ongunstiger voorwaarden voor Duitse pluimveehouders en verstoort zij daarmee de concurrentie tussen Lid-Staten in deze bedrijfssector, hetgeen in strijd is met het doel van de richtlijn.

„Moet artikel 3, lid 1, sub a, van de bijlage bij richtlijn 88/166/EEG van de Raad van 7 maart 1988 aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten verplicht de daarin genoemde kooioppervlakte als minimumoppervlakte vast te stellen, zonder enige ruimte voor strengere nationale eisen te laten?”

7. Mijns inziens moet het antwoord op deze vraag ontkennend luiden, en wel om drie belangrijke redenen: de bewoordingen van de communautaire bepaling, de ratio legis ervan en de rechtspraak van het Hof.

Na afwijzing van zijn vordering en verwerping van zijn hoger beroep heeft Hönig tegen laatstgenoemde beslissing „Revision” ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht.

8. Wat *in de eerste plaats* de bewoordingen van artikel 3, lid 1, sub a, van de richtlijn betreft, deze bepaling luidt als volgt:

Volgens het Bundesverwaltungsgericht verzet artikel 3 van de richtlijn zich er niet tegen,

„a) de legkippen moeten beschikken over een kooioppervlakte van ten minste

450 cm², horizontaal gemeten, die vrij beschikbaar is, en waarin met name niet is meegerekend de installatie van deflecterende anti-morsranden die de beschikbare oppervlakte kunnen beperken”.

Richtlijn 88/166 maakt deel uit van een programma van gemeenschappelijke acties op het gebied van de dierenbescherming, waar- toe de Raad in 1976 besloot⁸ en waarover hij in zijn resolutie van 22 juli 1980 het volgende verklaarde:

„Ten aanzien van het houden van legkippen in batterijen worden minimumnormen en -criteria vastgesteld om de bescherming van deze dieren te garanderen;

9. Ik ben van mening⁷, dat de bewoordin- gen van de bestreden communautaire bepa- ling volstrekt duidelijk zijn: het gebruik van de term „ten minste” lijkt te bevestigen, dat de communautaire wetgever een drempel heeft vastgelegd, hetgeen betekent dat de Lid-Staten geen regels mogen vaststellen die voor de bescherming van de dieren ongunstiger zijn, dat wil zeggen dat de kooiopperv- vlakte niet onder deze drempel mag liggen. Een Lid-Staat mag echter wel boven die drempel gaan zitten en voor zijn eigen grondgebied strengere regels voorschrijven, dat wil zeggen in de zin van een grotere bescherming voor de dieren. Indien de wet- gever een uniforme en nauwkeurig bepaalde toepassing van deze kwantitatieve norm had gewenst, gelijk Hönig stelt, zou hij zich heel anders hebben uitgedrukt, bij voorbeeld: „de kooioppervlakte is 450 cm²” of „moet 450 cm² zijn”.

Daartoe dienen op voorstel van de Commis- sie vóór 1 november 1981 passende voor- schriften door de Raad te worden vastge- steld.”⁹

11. Deze richtlijn bepaalt niet alleen de afmetingen van de kooien die worden gebruikt voor het houden van kippen in bat- terijen¹⁰, maar legt eveneens de omstandig- heden vast waaronder de kippen moeten worden gehouden¹¹, zoals gepreciseerd in de bijlage bij de richtlijn.

10. Onderzoek van alle bepalingen en van de context waarin deze richtlijn is vastgesteld, bevestigt mijn standpunt.

De adressaten van de richtlijn zijn de Lid- Staten en niet, zoals Hönig stelt, de pluim- veehouders. Op de tekst en op de samenhang

7 — Zie in die zin ook de opmerkingen van de Commissie, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Duitse regering en verweerster.

8 — Voorstel voor een besluit van de Raad tot sluiting van een Europese Conventie inzake bescherming van landbouwhuisdieren (PB 1976, C 133, blz. 6).

9 — Resolutie inzake de bescherming van in batterijen gehouden legkippen (PB 1980, C 196, blz. 1).

10 — Artikel 3 van de richtlijn.

11 — Artikel 4.

gebaseerde argumenten pleiten daarvoor. Overeenkomstig artikel 189 EG-Verdrag bepaalt artikel 12 dit immers uitdrukkelijk.¹² Bovendien zou het onlogisch en weinig effectief zijn om de pluimveehouders ermee te belasten, zelf te zorgen voor een kooioppervlakte dat per kip groter is dan de oppervlakte voorzien in artikel 3, lid 1, sub a, van de richtlijn. Zij hebben er geen enkel belang bij dit te doen.

Het constante, om niet te zeggen systematische gebruik van de uitdrukking „ten minste”¹³ en van het woord „minimum”¹⁴ onderstreept, dat de communautaire wetgever de bescherming heeft willen verzekeren van pluimvee dat in een intensief systeem wordt gehouden, en wel overeenkomstig zijn in 1976 uitgesproken wens.¹⁵ Voorts zijn de bewoordingen van het intitulé en van artikel 1¹⁶ van de richtlijn overduidelijk.

Om deze reden kan ik zeggen, dat de door de richtlijn vastgestelde normen vóór alles elk onnodig lijden of letsel van de dieren beogen te vermijden en hun gezondheid en welzijn beogen te waarborgen.¹⁷

Het zou daarom onverenigbaar zijn met de doelstelling van de communautaire bepaling om te stellen, gelijk Hönlig doet, dat de kooi-

oppervlakte waarover die legkippen in batterijen moeten beschikken, zoals geregeld in artikel 3, lid 1, sub a, van de richtlijn, vaststaat en dat het verboden is die waarde te overschrijden.

12. Met deze opmerking ben ik bij *de tweede reden* gekomen waarom ik van mening ben, dat de vraag van de verwijzende rechter ontkennend moet worden beantwoord, te weten de ratio legis van de betrokken communautaire bepaling.

13. De communautaire wetgever streeft twee doelen na. In de eerste plaats wil hij de bescherming van landbouwhuisdieren¹⁸ verzekeren, in de tweede plaats tracht hij de ongelijke concurrentievoorwaarden te verminderen, die tussen Lid-Staten in deze specifieke bedrijfssector (de markt voor eieren en slachtpluimvee) bestaan en die hun oorsprong vinden in de verschillende nationale regels op dit gebied.¹⁹

12 — „Deze richtlijn is gericht tot de Lid-Staten.”

13 — Artikel 3, lid 1, sub a, b, c en d, en, in de bijlage bij de richtlijn, de punten 8 en 11.

14 — In het intitulé, de derde overweging en artikel 1 van de richtlijn.

15 — Zie, onder meer, de vijfde en zesde overweging van de considerans van het voorstel voor een besluit van de Raad tot sluiting van een Europese Conventie inzake bescherming van landbouwhuisdieren, reeds aangehaald.

16 — „In deze richtlijn worden minimumnormen vastgesteld ter bescherming van legkippen in batterijen.”

17 — In die zin punt 15 van de conclusie van advocaat-generaal Mischo bij het arrest van het Hof van 23 februari 1988, zaak 131/86, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1988, blz. 905.

18 — Eerste overweging van de considerans van de richtlijn: „overwegende dat (...) de Gemeenschap [het Europese Verdrag inzake de bescherming van landbouwhuisdieren] (...) 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 (...) dat dit systeem (...) in bepaalde gevallen onnodig en ernstig lijden voor deze dieren kan veroorzaken”.

19 — Tweede overweging van de considerans van de richtlijn: „(...) de nationale wetgevingen die momenteel van kracht zijn op het gebied van de bescherming van landbouwhuisdieren, echter verschillen vertonen die de concurrentievoorwaarden kunnen vervalsen en daardoor de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening van eieren en slachtpluimvee schaden”.

Teneinde een juist evenwicht te vinden tussen tegenstrijdige belangen,

voor de veehouderij was besloten om ongelijke concurrentievoorwaarden op dat gebied weg te werken.”²¹

— economische vereisten die een vermindering van de produktiekosten noodzakelijk maken,

— morele en ethische vereisten die de invoering van regels ter bescherming van dieren noodzakelijk maken,

en deze vervolgens met elkaar in overeenstemming te brengen²⁰, heeft de communautaire wetgever voor een eerste periode gemeenschappelijke minimumnormen willen opstellen.

14. Dit onderzoek wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof in het arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, waarin het Hof oordeelde:

„Uit het geheel van de voorstukken waarnaar partijen verwijzen, blijkt evenwel, dat voornamelijk tot de harmonisatie van de normen

„Uit de voorstukken blijkt inderdaad, dat de richtlijn tevens was bedoeld om in overeenstemming met voormeld verdrag een betere behandeling van legkippen te waarborgen. Niettemin moet, zoals hierboven is aangegeven, worden onderstreept, dat de harmonisatie van onderling afwijkende nationale bepalingen inzake landbouwprodukten, die de goede werking van een gemeenschappelijke marktordening kunnen beïnvloeden, zoals in casu de uiteenlopende voorwaarden voor het houden van legkippen, reeds tot stand kan worden gebracht op grond van artikel 43 van het Verdrag alleen, zonder dat daarvoor een beroep behoeft te worden gedaan op artikel 100 EEG-Verdrag.”²²

15. Anders dan verzoeker in het hoofdgeding stelt, heeft deze richtlijn niet één doel — *de opheffing van ongelijke concurrentievoorwaarden tussen Lid-Staten* — maar twee doelen, omdat zij ook *de bescherming van dieren* beoogt.

20 — Derde overweging van de considerans van de richtlijn, cursivering van mij: „overwegende dat derhalve prioritaire parameters en gemeenschappelijke minimumeisen moeten worden vastgesteld, die van toepassing zijn in alle intensieve systemen, om een tevredenstellende werking van de markt 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; dat het daartoe nodig is voor een eerste periode gemeenschappelijke maatregelen vast te stellen voor kippen in legbatte-rijen”.

21 — R. o. 26.

22 — R. o. 27.

Bovendien heeft de richtlijn niet tot gevolg gehad, dat de verschillen in wettelijke bepalingen of voorschriften die tussen Lid-Staten bestaan zijn opgeheven, doch heeft zij er slechts voor gezorgd, dat deze zijn afgenomen. Bij gebreke van overeenstemming tussen de Lid-Staten is de *volledige harmonisatie* van de normen voor legkippen in batterijen *niet voltooid*.²³ Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de uitdrukking „voor een eerste periode” alsmede de tekst van de vierde en de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn niet enkel beklemtoneken, dat de betrokken communautaire bepaling een fase vormt, doch dat zij eveneens duidelijk maken, dat er nog meer hervormingen komen.

zaak moet oordelen en die waarover het zich op 22 juni 1993 heeft uitgesproken, ter gelegenheid van de arresten Philip Morris Belgium e. a.²⁵ en Gallaher e. a.²⁶

Het Hof oordeelde, dat bij gebreke van een volledige harmonisatie door de betrokken richtlijn²⁷ en op voorwaarde dat alle voorgescreven bepalingen de doelstelling van de communautaire bepaling eerbiedigden²⁸, de Lid-Staten vrij waren om verder te gaan dan de vastgestelde minimumeisen²⁹:

16. De rechtspraak van het Hof biedt *ten slotte een laatste argument* tot staving van mijn stelling.

17. Het Hof heeft zich onlangs uitgesproken over de uitlegging van sommige bepalingen van richtlijn 89/622/EEG van de Raad van 13 november 1989²⁴, die eveneens de eerbiediging van minimumnormen voorschrijven. Men kan een relevant verband vaststellen tussen de feiten waarover het Hof in deze

„De uitdrukking 'ten minste' in deze bepalingen moet aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten, indien zij dat nodig achten, de vrijheid hebben om te beslissen dat de vermeldingen en waarschuwingen een grotere oppervlakte moeten beslaan in verband met de mate van bekendheid van het publiek met de gezondheidsrisico's van het tabakverbruik.”³⁰

25 — Zaak C-222/91, Jurispr. 1993, blz. I-3469.

26 — Zaak C-11/92, Jurispr. 1993, blz. I-3545.

27 — Arrest Gallaher e. a., reeds aangehaald, r. o. 22 (cursivering van mij): „Toegegeven moet worden dat — zoals verzoeksters in het hoofdeding hebben gereleveerd — deze uitlegging van de bepalingen niet uitsluit, dat nationale producten een minder gunstige behandeling krijgen dan ingevoerde producten, en dat aldus een zekere ongelijkheid in de mededingingsvoorwaarden blijft bestaan. Deze consequenties zijn evenwel het uitvloeisel van de *harmonisatiegraad die met de betrokken bepalingen, die minimumeisen bevatten, worden nagestreefd*.”

28 — Arresten Philip Morris Belgium e. a., reeds aangehaald, r. o. 8-11, en Gallaher e. a., reeds aangehaald, r. o. 11-14.

29 — Arresten Philip Morris Belgium e. a., reeds aangehaald, r. o. 17, en Gallaher e. a., reeds aangehaald, r. o. 20, 22 en 23.

30 — Arrest Gallaher e. a., reeds aangehaald, r. o. 20.

23 — Zie hiervoor de opmerkingen van de Commissie.

24 — Richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de etikettering van tabaksproducten (PB 1989, L 359, blz. 1).

18. Om de hierboven genoemde redenen geef ik het Hof daarom in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 3, lid 1, sub a, van de bijlage bij richtlijn 88/166/EEG van de Raad van 7 maart 1988 ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie in zaak 131/86 (vernietiging van richtlijn 86/113/EEG van de Raad van 25 maart 1986 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van legkippen in batterijen), moet aldus worden uitgelegd, dat het zich niet ertegen verzet, dat Lid-Staten met betrekking tot de kooioppervlakte voor legkippen in batterijen strengere nationale normen vaststellen.”