DOMSTOLENS DOM
AF 6. JUNI 1978 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik

»Slagtning af dyr«

Sag 147/77

I sag 147/77

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af dens juridiske konsulent Cesare Maestripieri, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, repræsenteret af ambassadør Adolfo Maresca, som befuldmægtiget bistået af Ivo Maria Braguglia, statens »vice-avvocato«, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade,

sagsøgt,

angående konstatering af, at Den italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og Rådets direktiv af 18. november 1974 om bedøvelse af dyr inden slagtning (EFT L 316 af 26. 11. 1974, s. 10),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

1 — Processprog: Italiensk.

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande, søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Den 18. november 1974 vedtog Rådet for De europæiske Fællesskaber med det dobbelte formål at undgå forskelle i de nationale bestemmelser om dyrebeskyttelse, som kunne skade fællesmarkedets funktion, og samtidig forhindre enhver form for dyrplageri, direktiv 74/577 om bedøvelse af dyr inden slagtning.

Artikel 5 i omtalte direktiv bestemmer:

»Medlemsstaterne sætter senest 1. juli 1975 sådanne administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og underretter straks Kommissionen herom«.

Efter en brevveksling mellem Kommissionens generaldirektorat for landbrug og de italienske myndigheder meddelte Kommissionen den 15. december 1976 den italienske udenrigsminister, at den havde indledt den i artikel 169 fastsatte procedure for manglende gennemførelse af direktivet. Efter en måneds udsættelse, som den italienske regering havde bedt om og fået for at fremsætte sine bemærkninger, efterfulgtes dette brev den 5. maj 1977 af en begrundet udtalelse fra Kommissionen. I den begrundede udtalelse opfordredes Den italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for en måned. Den italienske Republik fik den 16. juni 1977 bevilget en ny udsættelse til den 6. juli 1977. Den 20. september 1977 underrettede Italiens faste repræsentation ved Fællesskaberne Kommissionen om et »foreløbigt lovforslag vedrørende optagelse i det italienske retssystem af Rådets direktiv nr. 74/577/EØF om bedøvelse af dyr«; dette lovforslag blev den 20. juli 1977 forelagt det italienske senat til vedtagelse.

Den 29. november 1977 anlagde Kommissionen sag ved Domstolen, da situationen fortsat var uændret.

Skriftvekslingen er foregået forskriftsmæssigt. Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen:

»a) erklærer, at Den italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og Rådets direktiv af 8. november 1974 om bedøvelse af dyr inden slagtning;

b) idømmer Den italienske Republik sagsomkostningerne.«

Den *italienske regering* har ikke formelt fremsat nogen påstand, men har udtrykt håb om, at den fremtidige udvikling vil gøre nærværende tvist overflødig.

III — Sammendrag af parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender under skriftvekslingen

Kommissionen har fremhævet de forpligtelser, som følger af traktatens artikel 5 for medlemsstaterne; den har understreget, at den i medfør af artikel 155, første led, ved adskillige lejligheder forgæves har anmodet den italienske regering om oplysninger.

Kommissionen har fremhævet direktivers bindende karakter, som fremgår af traktatens artikel 189 og af Domstolens praksis (domme af 26. 6. 1976 i sag 52/75, Kommissionen med Italien, Sml. s. 277 og af 22. 9. 1976 i sag 10/76, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1359).

Indtil nu har Den italienske Republik endnu ikke truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet af 18. november 1974:

— de italienske myndigheders henvisning under forhandlingerne til kongeligt dekret nr. 3298 af 20. december 1928 (GURI nr. 36 af 12. 2. 1929) er utilstrækkelig, idet dette dekret ikke indeholder forpligtende bestemmelser, hverken om den påbudte bedøvelsesproces, som alene kan gennemføres ved et mekanisk instrument, ved elektricitet eller ved gas, eller om nødvendigheden af at dyret bringes i en tilstand af bevidstløshed, som vedvarer indtil slagtningen; af den italienske regerings godkendelse af det lovforslag, der for øjeblikket er forelagt det italienske parlament, fremgik det i øvrigt, at det tidligere dekret var utilstrækkeligt;

— dette lovforslag, der endnu ikke er vedtaget, muliggjorde ikke en regulering inden for en overskuelig frist; dets artikel 3 gengav for øvrigt ikke ordret direktivets artikel 3, idet den indeholdt en mulighed for undtagelser.

Den *italienske regering* har gjort gældende, at det pågældende direktivs formål, både det økonomiske, der er omhandlet i første betragtning, og formålet vedrørende dyrebeskyttelsen, som er omhandlet i anden betragtning, konkret blev opfyldt ved anvendelsen af artikel 9 i kongeligt dekret nr. 3298 af 20. december 1928 (GURI nr. 36 af 12. 2. 1929). Anklagen mod Italien for ikke at have overholdt sine forpligtelser var altså mere af formel end af reel karakter; det var udelukket, at denne undladelse skadede fællesmarkedets funktion, eller at den nødvendigvis medførte mishandling af dyr.

Imidlertid udarbejdede den italienske regering for fuldstændigt at gennemføre direktivet og af retssikkerhedsgrunde lovforslag nr. 840, som blev forelagt republikkens senat den 20. juli 1977.

Den italienske regering håber, at lovforslagets godkendelse vil ske så snart som muligt, sådan at man derefter vil kunne betragte nærværende tvist som overflødig.

Kommissionen har i replikken alene anført, at

— sagsøgte ikke bestrider, at den ikke har gennemført direktivet;

— det fremgik af en undersøgelse, der for Fællesskabets regning blev gennemført af professor G. von Mickwitz og T. M. Leach (»Darstellung der zur Betäubung vor dem Schlachten zur Zeit gebräuchlichen Methoden und ihre Beurteilung«), hvori påpegedes de ofte frygtelige forhold, hvorunder dyr endnu den dag i dag slagtes i Fællesskabets medlemsstater, at der var behov for en fællesskabslovgivningen;

— direktiv 74/577/EØF er det første skridt, men ikke det sidste; det er muligt, at Fællesskabet vil tiltræde det udkast til konvention, der på dette område er udarbejdet af Europa-Rådet;

— den offentlige mening i Fællesskabet interesserer sig for det omhandlede direktiv og reagerer, når dettes bestemmelser ikke overholdes (»Compassion in World Farming« har skriftligt klaget over overtrædelser, der er forekommet i en anden medlemsstat) og de »Balfour-forpligtelser«, der har været i kraft i Det forende Kongerige siden 1957, førte på et tidspunkt til forbud mod eksport af dyr til stater, som ikke forpligtede sig til at overholde især forpligtelsen til at bedøve dyrene inden slagtningen;

— Kommissionen håber, at det italienske parlament under disse retsforhandlinger vil kunne godkende det lovforslag, som regeringen har forelagt det, således at årsagen til nærværende sag kan bortfalde.

Den *italienske regering* gentager i duplikken de i svarskriftet anførte anbringender, og fremhæver den rent formelle karakter af den undladelse, som den anklages for. Kongeligt dekret af 1928 forbød ikke bedøvelse af dyr inden slagtning, men pålagde den imidlertid heller ikke.

Forsinkelsen i lovgivningsarbejdet på grund af regeringskrisen har indtil i dag ikke muliggjort vedtagelsen af lovforslag nr. 840; en suspension af nærværende retsforhandling og udsættelse af de mundtlige forhandlinger til slutningen af juni eller juli vil gøre nærværende søgsmål overflødigt, idet parlamentet da vil have godkendt nævnte forslag.

IV — Mundlige forhandlinger

Parterne gav møde i retsmødet den 10. maj 1978.

Sagsøger viderudviklede de under skriftvekslingen allerede fremførte anbringender, og fremhævede følgende punkter:

— det kongelige dekret af 1928 forbyder ikke, men pålægger heller ikke bedøvelse af dyrene inden slagtningen; formålet med direktivet er imidlertid at kræve bedøvelse;

— en undersøgelsesrapport af professor von Mickwitz og konsulent Leach (fremlagt i retsmødet) beviser, at en fællesskabsintervention er påkrævet på grund af de frygtelige metoder, der følges i visse af Fællesskabets slagterier;

— Kommissionen havde valgt et særligt men tilstrækkeligt retsgrundlag for direktivet (artikel 43), men Rådet fandt det korrekt desuden at anvende et almindeligt retsgrundlag (artikel 100), som kræver enstemmighed blandt medlemsstaterne;

— nærværende tilfælde illustrerer de vanskeligheder, som Kommissionen støder imod ved kontrol af direktivernes anvendelse, såfremt medlemsstaterne ikke samarbejder mere aktivt om at informere den.

Kommissionen har endeligt udtalt det ønske, at domskonklusionen i de domme, Domstolen afsiger i medfør af artikel 169 vedrørende direktivers ikke-overholdelse, ensrettes.

Sagsøgte fremlagde et dokument, der gengav dekret fra Den italienske Republiks præsident af 20. august 1972 til godkendelse af regler om obligatorisk bedøvelse inden slagtning af fugle, kaniner og vildt. Dette dokument beviste ifølge sagsøgte, at bedøvelse inden for rammerne af kongeligt dekret af 1928 kunne gøres obligatorisk. Et tilsvarende lovforslag vedrørende de af det omstridte direktiv omhandlede dyrearter havde indtil dags dato ikke kunnet vedtages på grund af regeringskrisen.

Sagsøgte fastslog som svar på et spørgsmål fra Domstolen, at den ikke påstod frifindelse.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 11. maj 1978.

Præmisser

1 I medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, har Kommissionen anlagt nærværende sag, indgået til Domstolens justitskontor den 6. december 1977, med påstand om at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for de fastsatte frister at vedtage sådanne administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i Rådets direktiv nr. 74/577 af 18. november 1974 (EFT L 316/10) om bedøvelse af dyr inden slagtning, ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktatens artikel 5 og ovennævnte direktiv.

2 Rådet opdagede under en gennemgang af nationale bestemmelser om dyrebeskyttelse, at disse udviste så store forskelle, at det direkte påvirkede fællesskabsmarkedets funktion, idet de af disse forskrifter flydende krav varierede fra en stat til en anden;

3 Rådet fandt det desuden hensigtsmæssigt på fællesskabsniveau at træffe en foranstaltning med henblik på generelt at undgå enhver form for dyremishandling, og fandt det i første omfang ønskværdigt at lade denne foranstaltning omfatte betingelser, der skånede dyrene for enhver smerte ved slagtning;

4 direktivet tilsigter af disse grunde overalt at indføre en bedøvelsesmetode, der består i anvendelse af et mekanisk apparat, electricitet eller gas, og pålægger medlemsstaterne at sætte disse bestemmelser i kraft senest den 1. juli 1975.

5 I medfør af traktatens artikel 155, første led, opfordrede Kommissionen ved flere lejligheder — bl.a. den 12. januar, 31. marts, 2. november og 15. december 1976 — den italienske regering til at underrette den om forhold og bestemmelser vedrørende optagelse af fællesskabsreglerne i den italienske retsorden, inden den den 5. maj 1977 fremsatte den i traktatens artikel 169 omhandlede begrundede udtalelse.

6 Den italienske regering har ikke anfægtet berettigelsen af Kommissionens søgsmål, men har gjort gældende, at formålene med direktiv nr. 74/577, såvel økonomisk som med hensyn til dyrebeskyttelse, kunne opfyldes ved

anvendelse af artikel 9 i kongeligt dekret nr. 3298 af 20. december 1928 (GURI nr. 36 af 12. 2. 1929) om metoder til hidførelse af dyrs død på den hurtigst mulige måde;

7 for imidlertid at fuldstændiggøre de anvendte metoder og bringe dem i overensstemmelse med kravene i direktiv nr. 74/577 fremsatte den italienske regering den 20. juli 1977 for republikkens senat et lovforslag til lov nr. 840, som endnu ikke er blevet lov;

8 heraf følger, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at have gennemført de nødvendige bestemmelser til at efterkomme direktiv nr. 74/577 om bedøvelse af dyr inden slagtning, ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i medfør af traktaten.

Vedrørende sagsomkostningerne

9 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom;

10 sagsøgte har tabt sagen;

11 sagsøgte idømmes følgelig sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den italienske Republik har ved ikke inden for den fastsatte frist at have gennemført de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser til at efterkomme Rådets direktiv nr. 74/577 af 18. november 1974 om bedøvelse af dyr inden slagtning ikke overholdt en forpligtelse, som påhviler den i medfør af traktaten.**

2. Sagsøgte idømmes sagsomkostningerne.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. juni 1978.

Justitssekretær
A. Van Houtte

Præsident
H. Kutscher

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 11. MAJ 1978 [1]

Høje Ret.

I direktiv 74/577 af 18. november 1974 om bedøvelse af dyr inden slagtning (EFT L 316 af 26. 11. 1974, s. 10) bestemte Rådet, at medlemsstaterne skulle sørge for, »at der ved slagtning af hornkvæg, får, svin, geder og hovdyr træffes sådanne foranstaltninger, at dyrene ved en egnet fremgangsmåde bedøves og umiddelbart efter bedøvelsen aflives så hurtigt som muligt«. Direktivet fastlægger nærmere de tilladelige bedøvelsesmetoder og kontrollen med de apparater, der skal anvendes hertil. Artikel 5 bestemmer:

»Medlemsstaternes sætter senest 1. juli 1975 sådanne administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og underretter straks Kommissionen herom.«

Under henvisning til, at Den italienske Republik ikke inden for den fastsatte frist havde opfyldt de forpligtelser, der følger af denne bestemmelse, indledte Kommissionen efter en længere brevveksling ved skrivelse af 15. december 1976 den i EØF-traktatens artikel 169 omhandlede procedure ved traktatkrænkelse. Efter at Den italienske Republik ikke inden for den fastsatte frist havde efterkommet Kommissionens begrundede udtalelse af 5. maj 1977, anlagde den den 6. december 1977 sag med følgende påstand:

a) Det statueres, at Den italienske Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 5 og Rådets direktiv af 18. november 1974.

b) Den italienske Republik idømmes sagsomkostningerne.

1 — Oversat fra tysk.