ARREST VAN HET HOF
VAN 6 JUNI 1978 [1]

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek

„Slachten van dieren"

Zaak 147/77

In de zaak 147/77,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur C. Maestripieri als gemachtigde, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, gebouw Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, ten deze vertegenwoordigd door haar ambassadeur A. Maresca als gemachtigde, bijgestaan door I. M. Braguglia, vice-avvocato dello Stato, en domicilie gekozen hebbende ter Italiaanse ambassade te Luxemburg,

verweerster

betreffende verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen welke op haar rusten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag en de richtlijn van de Raad van 19 november 1974 betreffende de verdoving van dieren vóór het slachten (PB L 316 van 1974, blz. 10), niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, M. Sørensen en G. Bosco, kamerpresidenten, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

1 — Procestaal: Italiaans.

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het procesverloop, de conclusies en de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Op 18 november 1974 stelde de Raad richtlijn nr. 74/577 betreffende de verdoving van dieren vóór het slachten vast, met het tweevoudige doel de verschillen tussen de nationale voorschriften op het gebied van de dierenbescherming die de werking van de gemeenschappelijke markt kunnen beïnvloeden op te heffen en tevens elke vorm van wreedheid jegens dieren te voorkomen.

Artikel 5 van de richtlijn luidt:

„De Lid-Staten doen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden die nodig zijn om zich uiterlijk op 1 juli 1975 naar deze richtlijn te voegen en stellen de Commissie onverwijld hiervan in kennis."

Na een briefwisseling tussen het directoraat-generaal Landbouw van de Commissie en de Italiaanse autoriteiten, stelde de Commissie de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 15 december 1976 in kennis van de inleiding van een procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag wegens niet-nakoming van de richtlijn. Nadat de Italiaanse regering een maand verlenging had gevraagd en verkregen voor de indiening van haar opmerkingen, bracht de Commissie vervolgens op 5 mei 1977 een met redenen omkleed advies uit. Daarin werd de Italiaanse regering uitgenodigd binnen een maand de nodige maatregelen te nemen. Op 16 juni 1977 werd opnieuw verlenging verleend tot 6 juli 1977. De Permanente Vertegenwoordiging van Italië bij de Gemeenschappen stelde de Commissie op 20 september 1977 in kennis van „het voorontwerp van wet inzake de volledige verwerking van richtlijn nr. 74/577/EEG van de Raad betreffende de verdoving van dieren in de Italiaanse rechtsorde"; dit wetsontwerp was op 20 juli 1977 aan de Italiaanse senaat ter goedkeuring voorgelegd.

Toen verder niets gebeurde, stelde de Commissie op 29 november 1977 beroep in bij het Hof van Justitie.

De procedure heeft een normaal verloop gehad. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

a) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen welke op haar rusten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag en de richtlijn van de Raad van 18 november 1974 betreffende de verdoving van dieren vóór het slachten, niet is nagekomen;

b) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van het geding.

De *Italiaanse regering* heeft geen formele conclusies ingediend, doch de wens uitgesproken dat het onderhavige geding door de aanstaande ontwikkeling zonder voorwerp zal geraken.

III — Samenvatting van de tijdens de schriftelijke behandeling door partijen voorgedragen middelen en argumenten

De *Commissie* wijst op de verplichtingen die voor de Lid-Staten voortvloeien uit artikel 5 EEG-Verdrag en benadrukt dat zij overeenkomstig artikel 155, eerste streepje, de Italiaanse regering bij herhaling om inlichtingen heeft verzocht, doch deze niet heeft ontvangen.

De Commissie onderstreept het verbindende karakter van richtlijnen dat voortvloeit uit artikel 189 EEG-Verdrag en uit de rechtspraak van het Hof (arresten van 26. 6. 1976 in de zaak 52/75, Commissie t. Italië, Jurispr. 1976, blz. 277, en van 22. 9. 1976 in de zaak 10/76, Commissie t. Italië, Jurispr. blz. 1359).

Nog steeds heeft de Italiaanse Republiek niet de nodige maatregelen genomen om zich te voegen naar de richtlijn van 18 november 1974:

— de verwijzing in de nota's van de Italiaanse autoriteiten naar het koninklijk decreet nr. 3298 van 20 december 1928 (Gazzetta Ufficiale nr. 36 van 12 februari 1929), is onvoldoende, daar dit decreet noch de verplichting inhoudt zich uitsluitend te bedienen van een verdovingsmethode die alleen door gebruikmaking van een mechanisch apparaat, elektriciteit of gas kan worden toegepast, noch de noodzaak het dier bewusteloos te maken en te houden tot de slachting; uit de goedkeuring van het thans bij het Italiaanse parlement ingediende wetsontwerp door de Italiaanse regering blijkt trouwens de ontoereikendheid van de oude regeling;

— met het wetsontwerp, dat nog niet is goedgekeurd, is het niet mogelijk de toestand op korte termijn te regulariseren; bovendien stemt artikel 3 van het ontwerp, dat de mogelijkheid van afwijkingen opent, niet precies overeen met artikel 3 van de richtlijn.

De *Italiaanse regering* merkt op dat de doelstellingen van de onderhavige richtlijn — zowel die van economische aard, bedoeld in de eerste overweging, als die op het gebied van de dierenbescherming, bedoeld in de tweede overweging — in feite worden bereikt door de toepassing van artikel 9 van genoemd koninklijk decreet nr. 3298 van 20 december 1928. De aan Italië verweten niet-nakoming is daarom meer formeel dan materieel van aard; het is uitgesloten dat deze niet-nakoming de werking van de gemeenschappelijke markt in gevaar brengt of noodzakelijkerwijs tot wreedheden leidt.

Niettemin heeft de Italiaanse regering ter uitvoering van de richtlijn en bovenal met het oog op de rechtszekerheid wetsontwerp nr. 840 opgesteld, dat op 20 juli 1977 is voorgelegd aan de senaat van de Italiaanse Republiek.

De Italiaanse regering hoopt dat het wetsontwerp zo spoedig mogelijk wordt goedgekeurd, zodat het onderhavige geding alsdan kan worden geacht zonder voorwerp te zijn geraakt.

De *Commissie* beperkt haar repliek tot de volgende opmerkingen:

— verweerster ontkent het verzuim niet;

— de noodzaak van een communautaire regeling vloeit voort uit een — ten behoeve van de Commissie verrichte — studie van Prof. G. van Mickwitz en T. M. Leach („Darstellung der zur Betäubung vor dem Schlachten zur Zeit gebräuchlichen Methoden und ihre Beurteilung"), waaruit blijkt dat ook thans in de landen van de Gemeenschap dieren nog dikwijls onder afschuwelijke omstandigheden worden geslacht;

— richtlijn nr. 74/577/EEG vormt een eerste en zeker niet de laatste stap; de mogelijkheid bestaat dat de Ge-

meenschap toetreedt tot het op dit gebied door de Raad van Europa opgestelde ontwerpverdrag;

— de openbare mening in de Gemeenschap heeft belang bij deze richtlijn en zou in beweging komen wanneer de bepalingen daarvan niet worden nageleefd („Compassion in World Farming" heeft zich beklaagd over overtredingen in een andere Lid-Staat), en in de Balfour-verklaring die sinds 1957 in het Verenigd Koninkrijk van kracht is, werd reeds een verbod overwogen voor de uitvoer van dieren naar landen die zich niet houden aan met name de verplichting de dieren vóór het slachten te verdoven;

— de Commissie hoopt dat het Italiaanse parlement binnen de termijnen van het onderhavige geding het door de regering voorgelegde wetsontwerp goedkeurt, waarmee de grondslag aan dit geding ontvalt.

De *Italiaanse regering* herhaalt in haar dupliek de argumenten die zij in haar verweerschrift heeft aangevoerd en legt daarbij de nadruk op het zuiver formele karakter van het haar verweten verzuim. Het koninklijk decreet van 1928 verbiedt het verdoven van dieren voor het slachten niet, doch schrijft dit ook niet dwingend voor.

De aanneming van het wetsontwerp nr. 840 was opgehouden ten gevolge van de regeringscrisis; bij opschorting van de onderhavige procedure en uitstel van de mondelinge behandeling tot eind juni of juli zou, na de goedkeuring van het ontwerp door het parlement, het geding kunnen komen te vervallen.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 10 mei 1978 verschenen.

Verzoekster heeft het standpunt dat zij reeds bij de schriftelijke behandeling had ingenomen, nader toegelicht en daarbij de nadruk gelegd op het volgende:

— het koninklijk decreet van 1928 bevat geen verbod doch evenmin een verplichting om dieren vóór het slachten te verdoven; de richtlijn heeft echter ten doel zulks verplicht te stellen;

— uit het (ter zitting overgelegde) verslag van het onderzoek van Prof. von Mickwitz en de deskundige Leach blijkt de noodzaak van een communautair optreden, gezien de gruwelijke methoden die nog in sommige slachthuizen in de Gemeenschap worden toegepast;

— de Commissie had het toereikend geacht de richtlijn te baseren op een bijzondere bepaling (artikel 43), doch de Raad heeft daaraan een algemene rechtsgrondslag willen toe voegen, namelijk artikel 100 dat een eenparigheid van stemmen voorschrijft;

— het onderhavige geval illustreert de moeilijkheden waarop de Commissie stuit bij haar toezicht op de naleving van richtlijnen, wanneer de Lid-Staten haar niet beter op de hoogte houden.

Ten slotte uit de Commissie de wens dat het dictum van 's Hofs uitspraak krachtens artikel 169 inzake niet-nakoming van richtlijnen meer gelijkvormig wordt geredigeerd.

Verweerster legt een exemplaar over van het besluit van de President van de Italiaanse Republiek van 10 augustus 1972 houdende goedkeuring van een verordening welke het verdoven van gevogelte, konijnen en wild vóór het slachten verplicht stelt. Daaruit blijkt dat onder het koninklijk decreet van 1928 het verdoven verplicht kan worden gesteld. Een overeenkomstig wetsontwerp betreffende de in de onderhavige richtlijn bedoelde diersoorten kon tot dusver wegens de regeringscrisis nog niet worden goedgekeurd.

In antwoord op een vraag van het Hof deelde verweerster mede dat zij niet aandrong op verwerping van het beroep.

De advocaat-generaal heeft ter zitting van 11 mei 1978 conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Commissie bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie op 6 december 1977, overeenkomstig artikel 169, tweede alinea, van het EEG-Verdrag het Hof heeft verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te treffen die nodig zijn om zich te voegen naar richtlijn nr. 74/577 van de Raad van 18 november 1974 (PB L 316 van 1974, blz. 19) betreffende de verdoving van dieren vóór het slachten, een krachtens artikel 5 EEG-Verdrag en bovengenoemde richtlijn op haar rustende verplichting niet is nagekomen;

2 Overwegende dat de Raad bij het onderzoek van de nationale bepalingen op het gebied van de dierenbescherming heeft bevonden dat deze verschillen vertonen die de werking van de gemeenschappelijke markt rechtstreeks kunnen beïnvloeden, aangezien zij van land tot land uiteenlopende verplichtingen inhouden;

3 dat het de Raad voorts dienstig voorkwam op het vlak van de Gemeenschap maatregelen te nemen om in het algemeen elke vorm van wreedheid jegens dieren te voorkomen en dat het wenselijk is in een eerste fase voorwaarden te scheppen die het mogelijk maken dat de dieren bij het slachten alleen lijden indien dit in het geheel niet voorkomen kan worden;

4 dat de richtlijn om deze redenen het verdoven volgens een werkwijze waarbij gebruik wordt gemaakt van een mechanisch apparaat, elektriciteit of anesthesie door middel van gas, algemeen wil maken en dat zij de Lid-Staten de verplichting oplegt uiterlijk op 1 juli 1975 de daartoe nodige bepalingen in werking te doen treden;

5 Overwegende dat de Commissie overeenkomstig artikel 155, eerste streepje, EEG-Verdrag de Italiaanse regering bij herhaling — en wel op 12 januari, 31 maart, 2 november en 15 december 1976 — heeft verzocht haar in kennis te stellen van de gegevens en bepalingen betreffende de transformatie van de gemeenschapsvoorschriften in de Italiaanse rechtsorde, alvorens op 5 mei 1977 een met redenen omkleed advies als voorzien in artikel 169 EEG-Verdrag uit te brengen;

6 Overwegende dat de Italiaanse regering, zonder te stellen dat het beroep van de Commissie ongegrond is, betoogt dat de doelstellingen van richtlijn nr. 74/577, zowel die van economische aard als die op het gebied van de dierenbescherming, konden worden bereikt door toepassing van artikel 9 van het koninklijk decreet nr. 3298 van 20 december 1928 (GURI nr. 36 van 12 februari 1929), hetwelk methoden voorschrijft waarbij de dieren zo snel mogelijk kunnen worden gedood;

7 dat echter de Italiaanse regering, ten einde de gebezigde methoden te vervolmaken en in overeenstemming te brengen met de voorschriften van richtlijn nr. 74/577, op 20 juli 1977 aan de Senaat van de Republiek wetsontwerp nr. 840 heeft voorgelegd, dat evenwel nog geen kracht van wet heeft gekregen;

8 dat hieruit volgt dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de bepalingen die nodig zijn om zich te voegen naar richtlijn nr. 74/577 betreffende de verdoving van dieren vóór het slachten, in werking te doen treden, een krachtens het Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen;

Ten aanzien van de kosten

9 Overwegende dat ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering, de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd;

10 dat verweerster in het ongelijk is gesteld;

11 dat zij derhalve in de kosten moet worden verwezen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. **Door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn om zich te voegen naar richtlijn nr. 74/577 van de Raad van 18 november 1974 betreffende de verdoving van dieren vóór het slachten, in werking te doen treden, is de Italiaanse Republiek een krachtens het Verdrag op haar rustende verplichting niet nagekomen;**

2. **Verweerster wordt verwezen in de kosten.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zes juni negentienhonderdachtenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 11 MEI 1978 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Bij richtlijn nr. 74/577 van 18 november 1974 betreffende de verdoving van dieren vóór het slachten (PB nr. L 316 van 26. 11. 1974, blz. 10) bepaalde de Raad dat de Lid-Staten er voor moeten zorgdragen „dat voor het slachten van runderen, schapen, varkens, geiten en eenhoevige dieren maatregelen worden getroffen die kunnen waarborgen dat de dieren onmiddellijk vóór het slachten volgens een geëigende werkwijze worden verdoofd." De richtlijn geeft bijzonderheden over de toegestane verdovingsmethoden en de controle op de daarvoor gebruikte apparaten. Artikel 5 luidt:

1 — Vertaald uit het Duits.