DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

3. juli 2003 *

I sag C-220/01,

angående en anmodning, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) (Det Forenede Kongerige), i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Joseph Lennox, som driver virksomhed under firmanavnet »R. Lennox & Son«,

mod

Industria Lavorazione Carni Ovine,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 9 i Rådets direktiv 91/68/EØF af 28. januar 1991 om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandelen med får og geder inden for Fællesskabet (EFT L 46, s. 19) samt af forskellige andre fællesskabsbestemmelser,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward, og dommerne A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr og A. Rosas (refererende dommer),

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Joseph Lennox ved barrister C. Quigley, for A.M. Burstow og D. Cooper, solicitors Argles Stoneham Burstow

— Industria Lavorazione Carni Ovine ved barrister M. Sheridan, for solicitors Beachcroft Wansbroughs

— den irske regering ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af advokat E. Mulloy, BL

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Bordes og K. Fitch, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. september 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Joseph Lennox ved C. Quigley, Industria Lavorazione Carni Ovine ved M. Sheridan, den irske regering ved R. Boyle, BL, og af Kommissionen ved A. Bordes og K. Fitch,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. oktober 2002, 17. oktober 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 13. november 2000, indgået til Domstolen den 30. maj 2001, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), i henhold til artikel 234 EF forelagt en række præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af artikel 9 i Rådets direktiv 91/68/EØF af 28. januar 1991 om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandelen med får og geder inden for Fællesskabet (EFT L 46, s. 19) samt af forskellige andre fællesskabsbestemmelser.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem Joseph Lennox, der driver virksomhed under firmanavnet »R. Lennox & Son«, som er eksportør af kvæg, med hjemsted i Det Forenede Kongerige, og Industria Lavorazione Carni Ovine (herefter »ILCO«), en virksomhed, der driver et slagteri i Italien, om tab af tre ladninger levende får, som skyldes, at de under udførslen fra Det Forenede Kongerige til Italien ikke var ledsaget af de sundhedscertifikater, som er foreskrevet i italiensk lovgivning.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsretten

Direktiv 90/425/EØF

3 Samhandelen mellem medlemsstater med visse levende dyr er reguleret ved Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29).

4 Artikel 1 i direktiv 90/425 omhandler bl.a. levende dyr og produkter, der er omfattet af de i bilag A til direktivet anførte direktiver. Får er indsat i dette bilag ved direktiv 91/68.

5 Ved direktiv 90/425 indføres princippet om kontrol af dyr i afsendelsesmedlemsstaten. I direktivets artikel 5 fastsættes imidlertid forskellige typer kontrolforanstaltninger, som kan udføres i bestemmelsesmedlemsstaten.

6 I artikel 5, stk. 1, litra a), i direktiv 90/425 fastsættes princippet om veterinær stikprøvekontrol. Denne artikels stk. 1, litra b), fastsætter andre kontrolforanstaltninger, som varierer alt efter situationerne.

7 Dette direktivs artikel 5, stk. 1, litra b), første afsnit, nr. i), bestemmer således, at den kompetente myndighed kontrollerer certifikaterne eller ledsagedokumenterne, når dyrene er bestemt til et autoriseret marked eller opsamlingscenter som defineret i EF-bestemmelserne. Derimod bestemmes det i samme afsnit, nr. ii), at når dyrene er bestemt til et slagteri, der er under tilsyn af en embedsdyrlæge, skal denne »bl.a. ved hjælp af certifikatet eller ledsagedokumentet« sørge for, at kun dyr, der opfylder kravene i direktiv 90/425 og — ved henvisning til de direktiver, der nævnes i sidstnævntes bilag — i direktiv 91/68, slagtes.

8 Artikel 5, stk. 1, litra b), andet afsnit, i direktiv 90/425 bestemmer endvidere, at såfremt dyrene er bestemt til handlende, bedrifter, centre eller organer, skal modtagerne af dyrene bl.a. sikre sig, at de nødvendige certifikater forefindes, underrette den kompetente myndighed om enhver forsømmelse eller uoverensstemmelse, og i så fald isolere de pågældende dyr, indtil denne myndighed har truffet afgørelse om, hvad der skal ske med dem.

9 Artikel 8, stk. 1, i direktiv 90/425 angiver de forskellige foranstaltninger, som bestemmelsesmedlemsstaten kan træffe, når kontrolforanstaltninger har vist, at der er tale om en sygdom. Disse foranstaltninger omfatter bl.a., at dyrene anbringes i karantæne, slås ned eller tilbagesendes til afsendelsesmedlemsstaten. Direktivets artikel 8, stk. 1, litra b), andet afsnit, bestemmer imidlertid, at hvis der konstateres forsømmelser vedrørende certifikatet eller dokumenterne, kan der gives ejeren eller dennes repræsentant en frist til at få bragt dokumenterne i orden, før sidstnævnte mulighed benyttes.

10 Artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425 er affattet således:

»En medlemsstat underretter straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen, når det konstateres, at der på dens område forekommer en af de i direktiv 82/894/EØF omhandlede sygdomme, samt når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed.

Afsendelsesmedlemsstaten iværksætter straks de bekæmpelsesforanstaltninger eller forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, navnlig afgrænsning af de heri foreskrevne iagttagelsesdistrikter, eller træffer enhver anden foranstaltning, som den finder hensigtsmæssig.

En bestemmelses- eller transitmedlemsstat, der ved den i artikel 5 omhandlede kontrol har konstateret en af de sygdomme eller andre forhold, som er nævnt i første afsnit, kan om nødvendigt træffe forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, herunder anbringe dyrene i karantæne.

Indtil der er truffet foranstaltninger i overensstemmelse med stk. 4, kan bestemmelsesmedlemsstaten, når tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed taler herfor, træffe beskyttelsesforanstaltninger over for de berørte bedrifter, centre eller organer eller i tilfælde af en epizooti oprette det iagttagelsesdistrikt, som er foreskrevet i EF-bestemmelserne.

De foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer, meddeles straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater.«

Direktiv 91/68/EØF

11 Artikel 3 i direktiv 91/68/EØF bestemmer, at slagtefår og -geder kun må indgå i samhandelen, hvis de opfylder betingelserne i samme direktivs artikel 4, mens får eller geder til avl, opdræt og opfedning kun må indgå i samhandelen, hvis de opfylder betingelserne i artikel 4, 5 og 6, uden at dette dog berører de eventuelle supplerende garantier, som kan kræves i medfør af artikel 7 og 8.

12 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 91/68 bestemmer, at fårene og gederne skal identificeres og registreres, at de ikke må vise kliniske tegn på sygdom ved inspektion, at de ikke må være erhvervet på en bedrift eller have været i kontakt med dyr fra en bedrift, for hvilken der gælder et forbud af dyresundhedsmæssige grunde, eller være genstand for dyresundhedsmæssige foranstaltninger efter Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovsyge (EFT L 315, s. 11). Artikel 4, stk. 2, i direktiv 91/68 bestemmer, at medlemsstaterne skal sørge for, at samhandlen ikke indbefatter får og geder, som måtte skulle fjernes som et led i et nationalt program for udryddelse af sygdomme, og som ikke kan afsættes på deres eget område af de sundhedsmæssige og dyresundhedsmæssige årsager, som er nævnt i EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF).

13 Artikel 5 i direktiv 91/68 fastsætter nogle betingelser vedrørende brucellose for får og geder til avl, opdræt og opfedning.

14 Samme direktivs artikel 6 fastsætter supplerende betingelser for dyr til avl og opdræt. Den bestemmer bl.a., at disse dyr skal være erhvervet på en bedrift og kun have været i kontakt med dyr fra en bedrift, hvor bestemte sygdomme ikke er klinisk konstaterede inden for bestemte mindsteperioder. Hvad nærmere angår

traversyge (scrapie) skal fårene opfylde supplerende betingelser, der er fastsat i denne artikels litra b), som bl.a. bestemmer, at der ikke må være konstateret tilfælde af traversyge (scrapie) på bedriften i de seneste to år.

15 Forpligtelsen om sundhedscertifikatet er fastsat i artikel 9 i direktiv 91/68:

»Får og geder, der indgår i samhandelen mellem medlemsstaterne, skal under deres transport til bestemmelsesstedet være ledsaget af et certifikat i overensstemmelse med bilag E (model I, II eller III), der er gyldigt i ti dage og er undertegnet af en embedsdyrlæge, og som skal udstedes på inspektionsdagen, jf. artikel 4, stk. 1, litra b), på mindst et af bestemmelsesmedlemsstatens officielle sprog. Certifikatet skal bestå af et enkelt blad.«

16 Der præsenteres tre modeller til formularer i bilag E til direktiv 91/68. Model I i dette bilag (herefter »model I«) er for handel med slagtedyr, model II i bilaget (herefter »model II«) er for handel med dyr til opfedning, og model III i samme bilag (herefter »model III«) for dyr til avl eller opdræt. Den eneste forskel mellem model I og model II er, at model II indeholder en passus om, at dyrene kan indsættes på en bedrift, der er officielt fri for brucellose.

17 Artikel 10, stk. 1, i direktiv 91/68 er affattet således:

»Reglerne i direktiv 90/425/EØF finder anvendelse, især med hensyn til kontrollen på oprindelsesstedet, tilrettelæggelsen og opfølgningen af den kontrol, som

bestemmelsesmedlemsstaten skal foretage, samt med hensyn til de beskyttelsesforanstaltninger, der skal iværksættes.«

Italiensk ret

18 Ved en bekendtgørelse udstedt den 24. december 1996 (nr. 600.3/VET/340/2/8920, herefter »bekendtgørelsen af 24. december 1996«) fastsatte det italienske sundhedsministerium bestemmelser for indførsel til Italien af kvæg og får til avl eller til opfedning hidrørende fra Frankrig, Irland, Portugal og Det Forenede Kongerige.

19 I præamblen henviser bekendtgørelsen af 24. december 1996 til, at der er tilfælde af bovin spongiform encephalopathi (herefter »BSE«) i disse forskellige medlemsstater, til de overvågningsprogrammer, som er indført i nogle af dem, samt til, at Italien befinder sig i en anden sundhedsmæssig situation, der ikke nødvendiggør tilsvarende foranstaltninger. Deri nævnes også udtalelsen fra en national arbejdsgruppe for overførbare spongiforme encephalopathier (herefter »TSE«), og det nævnes, at den er udstedt »i afventning af eventuelle fællesskabsforanstaltninger«.

20 Ifølge bekendtgørelsen af 24. december 1996 kunne indførsel af levende får til avl eller til opfedning kun ske på betingelse af, at følgende erklæring var påført det medfølgende sundhedscertifikat:

»De af dette certifikat omfattede dyr er født og opdrættet på en bedrift, hvor der ikke er konstateret noget tilfælde af overførbare spongiforme encephalopathier (TSE) i de seneste seks år.«

21 Bekendtgørelsen af 24. december 1996 bestemte også, at visse former for specificeret risikomateriale skulle fjernes under udskæring.

22 En forklarende note nr. 600.3/340/2/73 af 3. januar 1997 (herefter »noten af 3. januar 1997«) præciserede, at indførsler af dyr til slagtning også var betinget af, at erklæringen om TSE i henhold til bekendtgørelsen af 24. december 1996 var påført i sundhedscertifikaterne.

23 Disse to retsakter blev meddelt Kommissionen ved telefax den 10. januar 1997.

24 På Domstolens anmodning har Det Forenede Kongeriges regering ved skrivelse af 31. maj 2002 bekræftet, at den har fået meddelelse om bekendtgørelsen af 24. december 1996 samt om noten af 3. januar 1997.

25 Bekendtgørelsen af 24. december 1996 blev ophævet, efter at Kommissionen udstedte beslutning 98/272/EF af 23. april 1998 om epidemiologisk overvågning for overførbare spongiforme encephalopatier og om ændring af beslutning 94/474/EF (EFT L 122, s. 59).

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

26 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at der er indgået en kontrakt, som er omfattet af engelsk ret, mellem Joseph Lennox og ILCO i juni 1997 om udførsel af tre ladninger levende får fra Det Forenede Kongerige til ILCO's forretningssted i Italien.

27 Fårene skulle leveres den 6. juli 1997. Joseph Lennox var bekendt med, at ILCO drev et slagteri, men parterne havde ikke drøftet spørgsmålet, om fårene skulle slagtes omgående, eller om de skulle opfedes inden slagtningen.

28 De sundhedscertifikater, der er fastsat ved direktiv 91/68 for samhandel med levende får til slagtning eller til yderligere opfedning, blev udstedt i Det Forenede Kongerige af Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer, herefter »MAFF«). For de får, der blev afsendt til ILCO, modtog Joseph Lennox fra MAFF sundhedscertifikater med overskriften »Sundhedscertifikat med henblik på samhandel inden for Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater med får og geder til opfedning«.

29 Den 1. juli 1997 anmodede ILCO Joseph Lennox om at sende nærmere oplysninger om partierne, herunder sundhedscertifikaterne. Ifølge Joseph Lennox tilsendte en tjenestemand hos MAFF ILCO disse sundhedscertifikater ved telefax fredag den 4. juli 1997. ILCO fik kendskab til disse certifikater mandag den 7. juli 1997.

30 Dyrene blev lastet den 4. juli 1997 og ankom til ILCO's lokaler den 7. juli 1997. På ankomstdagen meddelte ILCO Joseph Lennox, at sundhedscertifikaterne var fejlagtige, for så vidt som det var anført i dem, at fårene var bestemt til opfedning og ikke til slagtning. ILCO anmodede Joseph Lennox om at få tilsendt certifikater til slagtning, idet fårene ellers ville blive sendt tilbage til Det Forenede Kongerige.

31 En italiensk embedsdyrlæge satte fårene i karantæne. Den 8. juli 1997 fremsendte det italienske sundhedsministerium til Det Forenede Kongeriges ambassade i Rom (Italien) en telefax med anmodning om samtykke til at sende fårene tilbage til Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med Rådets direktiv 89/608/EØF af

21. november 1989 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af de veterinære og zootekniske bestemmelser (EFT L 351, s. 34) og direktiv 90/425. Som begrundelse for anmodningen blev det anført, at de anvendte sundhedscertifikater angav yderligere opfedning, »hvilket kræver en TSE-erklæring (overførbar spongiform encephalopathi), som det fremgår af bekendtgørelse nr. 600.3/VET/340/2/8920 af 24. december 1996«.

32 Det Forenede Kongeriges ambassade i Rom afslog denne anmodning, idet MAFF havde underrettet den om, at MAFF anså kravet om at vedlægge en TSE-erklæring for at være en ulovlig handelshindring. Joseph Lennox søgte at få fastslået, om fårene hidrørte fra en TSE-fri besætning. Der blev ikke fremsendt noget certifikat for dyr til slagtning.

33 Fårene blev til sidst destrueret. Joseph Lennox krævede, at ILCO skulle betale ham 57 254,40 GBP og gjorde gældende, at han havde opfyldt sine kontraktmæssige forpligtelser. Da ILCO nægtede at betale dette beløb, anlagde Joseph Lennox sag med påstand om betaling, og ILCO fremsatte modkrav om erstatning for det lidte tab.

34 ILCO fremlagde for den forelæggende ret et responsum om italiensk ret, som var udarbejdet af en italiensk advokat, og hvorefter indførsel til Italien af levende får bestemt til slagtning, ledsaget af sundhedscertifikater for samhandel med får bestemt til opfedning, er i strid med italiensk ret. Det fremgår desuden af dette responsum, at en manglende overholdelse af kravene om fremlæggelse af forskriftsmæssige certifikater fra eksportørens side er strafbar, og at anvendelse af certifikater, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningens krav, betragtes som svig.

35 På baggrund af disse omstændigheder har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1 a) Når et parti får udføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, og når disse får er bestemt til slagtning ved ankomsten, er betingelsen i artikel 9 i direktiv 91/68/EØF da opfyldt, når det ledsagende sundhedscertifikat ikke er et model I-certifikat som det i bilag E til direktivet omhandlede, men derimod et model II-certifikat?

b) Såfremt spørgsmål 1 a) besvares benægtende, således at partiet udelukkende skal være ledsaget af et model-I certifikat, påhviler ansvaret for, før udførslen, at tage stilling til, hvilket certifikat der kræves, da eksportøren eller modtageren af fårene, eller skal det afgøres efter den nationale ret, som finder anvendelse på kontrakten, hvilken part der bærer ansvaret?

c) Når et parti får udføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, når fårene er bestemt til slagtning ved ankomsten, og når partiet er ledsaget af et model II-certifikat, kan bestemmelsesstatens nationale ret i så fald betegne indførslen som ulovlig med henvisning til at, der ikke foreligger et model I-certifikat?

2 a) Var det i juli 1997 foreneligt med fællesskabsretten, navnlig med artikel 28 EF til 30 EF (tidligere EF-traktatens artikel 30-36) og/eller artikel 152 EF (tidligere EF-traktatens artikel 129) og/eller artikel 6 EF og 174 EF (tidligere EF-traktatens artikel 130 R) og Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med

henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), 90/425/EØF og 91/68/EØF, at en medlemsstat stillede krav om, at de sundhedscertifikater, som kræves i henhold til artikel 9 i direktiv 91/68/EØF, skulle indeholde følgende erklæring: »De af dette certifikat omfattede dyr er født og opdrættet i bedrifter, hvori intet tilfælde af overførbare spongiforme encephalopatier (TSE) er blevet konstateret i de seneste 6 år«?

b) Såfremt spørgsmål 2 a) besvares benægtende, skal en national ret — såfremt eksportøren i øvrigt har opfyldt sine forpligtelser i henhold til den for kontrakten gældende lovgivning til at levere fårene på modtagerens forretningssted — under en civil retssag mellem eksportøren og modtageren angående deres rettigheder og pligter med hensyn til indførsel af fårene se bort fra enhver forpligtelse i henhold til national ret i bestemmelsesmedlemsstaten, hvorefter det ledsagende sundhedscertifikat skal indeholde nævnte erklæring?«

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

36 Med det første spørgsmål, litra a) og c), spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om en medlemsstat kan modsætte sig en indførsel af får, som er bestemt til slagtning ved ankomsten til dens område, når disse ledsages af et sundhedscertifikat af model II, som er fastsat for samhandelen mellem medlemsstater med får eller geder til opfedning. Med det første spørgsmål, litra b), ønsker denne ret — i bekræftende fald — oplyst, hvilken person der er ansvarlig for at tage stilling til, hvilket certifikat der er det korrekte for den pågældende transaktion.

Indlæg for Domstolen

37 Joseph Lennox, den irske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at i samhandelen mellem medlemsstater med dyr bestemt til slagtning er betingelsen i artikel 9 i direktiv 91/68 opfyldt, selv når det fremlagte certifikat er af model II, der er foreskrevet for opfedning, og ikke af model I, som er foreskrevet for slagtning. De har anført, at får bestemt til opfedning skal opfylde betingelserne i artikel 4-8 i direktiv 91/68, mens får bestemt til slagtning kun skal opfylde betingelserne i dette direktivs artikel 4. Heraf følger, at får, der opfylder betingelserne om opfedning, nødvendigvis opfylder betingelserne om slagtning.

38 I betragtning af, at de materielle betingelser er opfyldt, bør formfejlen i forbindelse med den model af certifikatet, der er anvendt, ikke have materielle konsekvenser, og bør derfor ikke gøre indførslen ulovlig. Kommissionen har nærmere anført, at den kontrol, der udføres i indførselsmedlemsstaten i henhold til de gældende direktiver, også skal omfatte veterinærkontrol, og at en dyrlæge må fastslå, at et dyr, der ledsages af et certifikat, som attesterer, at det opfylder betingelserne om opfedning, nødvendigvis opfylder betingelserne om slagtning. Lennox og den irske regering har gjort gældende, at formålet med direktiv 90/425 og 91/68 er at lette samhandelen, og at disse direktiver skal fortolkes på rimelig måde af medlemsstaterne og af deres tjenestemænd og ansatte.

39 ILCO mener derimod, at betingelsen i artikel 9 i direktiv 91/68 ikke var opfyldt i forbindelse med samhandelen med de dyr, som hovedsagen drejer sig om. Selskabet har fremhævet det formål, nemlig forenkling af kontrollen, som forfølges med direktiverne 90/425 og 91/68, hvorefter bestemmelsesmedlemsstaten kan begrænse sig til en administrativ kontrol og til en veterinær stikprøvekontrol. Certifikatordningens pålidelighed kan blive bragt i fare, hvis der blev overladt denne stats nationale myndigheder noget skøn.

40 Med hensyn til de kontraherende parters ansvar for at udvælge det rette certifikat har ILCO anført, at direktiverne 90/425 og 91/68, som fastsætter princippet om kontrol i afsendelsesmedlemsstaten, pålægger afsenderen ansvaret for at udvælge det krævede certifikat inden udførslen. Den nationale ret, der finder anvendelse på kontrakten, kan imidlertid under visse omstændigheder pålægge en anden person end afsenderen dette ansvar.

41 Med hensyn til følgerne af certifikatets manglende overensstemmelse har ILCO gjort gældende, at der er den mulighed at sondre mellem spørgsmålet om frie varebevægelser og sanktionsspørgsmålet. Fremlæggelse af en uoverensstemmende model behøver ikke at forhindre indførsel af fårene, men kunne blot medføre betaling af en bøde.

Domstolens bemærkninger

42 Indledningsvis bemærkes, at ifølge direktiv 91/68 forstås ved får bestemt til slagtning dem, der skal opfylde færrest sundhedsbetingelser for at kunne indgå i samhandelen mellem medlemsstater. De skal nemlig kun opfylde betingelserne i dette direktivs artikel 4, mens får til opfedning, opdræt eller avl desuden skal opfylde betingelserne i direktivets artikel 5 og 6 med forbehold af de eventuelle supplerende garantier i henhold til dettes artikel 7 og 8.

43 Det følger heraf, at et får, der opfylder sundhedsbetingelserne for at være bestemt til opfedning, opdræt eller avl, nødvendigvis opfylder de betingelser, som et får bestemt til slagtning skal opfylde.

44 Med hensyn til spørgsmålet, om et får bestemt til slagtning kan afvises fra indførsel af en bestemmelsesmedlemsstat med den begrundelse, at det ledsages af et sundhedscertifikat, der attesterer, at det opfylder betingelserne for opfedning, bemærkes for det første, at sundhedscertifikatet af model II, der er fastsat for opfedning, indeholder angivelser, der er identiske med angivelserne i model I, der er fastsat for slagtning, og en yderligere angivelse vedrørende brucellose.

45 Det må for det andet undersøges, om direktiverne 90/425 og 91/68 indeholder særlige sanktioner for det tilfælde, at der i bestemmelsesmedlemsstaten fremlægges et certifikat af en anden model end den, der svarer til den brug, der vil blive gjort af dyret.

46 I henhold til artikel 10 i direktiv 91/68 er det reglerne i direktiv 90/425, der finder anvendelse med hensyn til kontrollen i bestemmelsesmedlemsstaten.

47 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 5 i direktiv 90/425, som beskriver kontrolforanstaltningerne i denne stat, fastsætter forskellige typer kontrolforanstaltninger. Artikel 5, stk. 1, litra a), fastslår princippet om veterinær stikprøvekontrol. Denne artikels stk. 1, litra b), fastsætter andre kontrolforanstaltninger, der varierer alt efter situationen.

48 Dette direktivs artikel 5, stk. 1, litra b), første afsnit, nr. i), bestemmer, at den kompetente myndighed skal kontrollere certifikaterne eller de øvrige ledsagedokumenter, når dyrene er bestemt til et autoriseret marked eller opsamlingscenter som defineret i EF-bestemmelserne. Derimod bestemmer dette stykkes nr. ii), at når dyrene er bestemt til et slagteri, der er under tilsyn af en embedsdyrlæge, skal

denne »bl.a. ved hjælp af certifikatet eller ledsagedokumentet« sørge for, at kun dyr, der opfylder kravene i direktiv 90/425 og — ved henvisning til direktiver, der nævnes i sidstnævntes bilag — i direktiv 91/68, slagtes.

49 Det følger af sidstnævnte bestemmelse, at embedsdyrlægens kontrol vedrører de materielle betingelser og ikke blot overskriften på certifikaterne. Det følger heraf, at såfremt får, der er bestemt til slagtning, men som ledsages af et sundhedscertifikat af model II, der er fastsat for opfedning, frembydes på et slagteri, der er under tilsyn af en embedsdyrlæge, skal denne, uden at hæfte sig ved formularens overskrift, men ved undersøgelse af angivelserne på formularen, attestere, at disse får ifølge certifikatet faktisk opfylder alle sundhedsbetingelser for slagtning.

50 Det bemærkes ligeledes, at artikel 5, stk. 1, litra b), andet afsnit, i direktiv 90/425 bestemmer, at såfremt dyrene er bestemt for handlende, virksomheder, bedrifter, centre eller organer, skal modtagerne af dyrene navnlig sikre sig, at de krævede certifikater forefindes, underrette den kompetente myndighed om enhver uoverensstemmelse og i sidstnævnte tilfælde isolere de pågældende dyr, indtil denne myndighed har truffet afgørelse om, hvad der skal ske med dem.

51 Såfremt får, der er bestemt til slagtning, men som ledsages af certifikater af model II, frembydes i et slagteri, som ikke står under en embedsdyrlæges kontrol, skal den ansvarlige for slagteriet sætte sig i forbindelse med den kompetente myndighed for at underrette den om uoverensstemmelsen. Imidlertid kan den kompetente myndighed også i dette tilfælde blot på grundlag af angivelserne på certifikaterne fastslå, at disse indeholder alle de nødvendige angivelser med hensyn til sundhedsbetingelserne for slagtning.

52 Det følger af disse bestemmelser, at når dyr ledsages af gyldige sundhedscertifikater, der ikke svarer til den brug, som vil blive gjort af disse dyr, men som indeholder alle de angivelser, der er nødvendige for denne brug, kan en medlemsstats kompetente myndigheder ikke modsætte sig indførsel af disse dyr blot under henvisning til denne fejl ved certifikatet.

53 Det første spørgsmål, litra a) og c), skal derfor besvares med, at en medlemsstat ikke kan modsætte sig indførsel af får, som er bestemt til slagtning ved ankomsten til dens område, blot med den begrundelse, at disse er ledsaget af et sundhedscertifikat af model II, som er fastsat for samhandelen mellem medlemsstater med får eller geder til opfedning.

54 I betragtning af dette svar er det ufornødent at besvare det første spørgsmål, litra b).

Det andet spørgsmål

55 Med det andet spørgsmål, litra a), spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om fællesskabsretten på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var til hinder for, at en medlemsstat ved nationale bestemmelser som bekendtgørelsen af 24. december 1996, præciseret ved noten af 3. januar 1997, krævede, at ved indførsel af kvæg og får hidrørende fra Frankrig, Irland, Portugal eller Det Forenede Kongerige med henblik på slagtning, avl eller opfedning, skulle det sundhedscertifikat, som ledsagede disse dyr, indeholde en angivelse om, at de var født og opdrættet på en bedrift, hvor intet tilfælde af TSE var blevet konstateret i de seneste seks år.

Indlæg for Domstolen

56 Joseph Lennox har anført, at det i hovedsagen omhandlede krav om en erklæring om TSE ikke var i overensstemmelse med fællesskabsretten. Han har gjort gældende, at der ikke i dette tilfælde har været konstateret »zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425, der berettiger Den Italienske Republik til at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Joseph Lennox har henvist til, at traversyge (scrapie) er en sygdom, der nævnes i rubrik II i bilag B til direktiv 91/68. Såfremt den pågældende medlemsstat ønskede at iværksætte et nationalt program til bekæmpelse eller overvågning af denne sygdom, eller såfremt den mente, at den var fri for sygdommen, kunne den i henhold til henholdsvis dette direktivs artikel 7 og 8 have forelagt Kommissionen de foranstaltninger, som den påtænkte at træffe.

57 Med hensyn til udtalelsen af 10. juli 1996 fra Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (herefter »SEAC«), et uafhængigt videnskabeligt organ, der skal rådgive Det Forenede Kongeriges regering, hvorved dette udvalg henledte opmærksomheden på risikoen for, at får kan blive inficeret med BSE gennem kød- og benmel, er Joseph Lennox af den opfattelse, at den ikke nævnte en risiko, der var så betydelig, at den berettigede vedtagelse af en foranstaltning med tilsvarende virkning som et indførselsforbud.

58 Subsidiært har Joseph Lennox anført, at den foranstaltning, der følger af bekendtgørelsen af 24. december 1996, var uforholdsmæssig. Det havde været tilstrækkeligt i overensstemmelse med SEAC's anbefalinger at foreskrive, at specificeret risikomateriale skulle fjernes.

59 Joseph Lennox har ligeledes gjort gældende, at det var umuligt for ham at opfylde et krav, som han ikke havde kendskab til, men hvorom han konstaterer, at det var kendt af Det Forenede Kongeriges myndigheder.

60 ILCO har heroverfor anført, at nationale bestemmelser, der kræver en erklæring om TSE, var berettiget i henhold til traktatens artikel 36 i betragtning af den uvished, der bestod med hensyn til en risiko for en krydsinfektion mellem BSE og traversyge. ILCO har henledt opmærksomheden på et sundhedscertifikat, der opfylder betingelserne i den italienske lovgivning, og som er udarbejdet af en britisk embedsdyrlæge på tidspunktet for den i hovedsagen omhandlede udførsel, men som vedrører fårekød. Den har konkluderet, at Det Forenede Kongeriges myndigheder havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at udarbejde passende tosprogede certifikater, men at disse ikke omfattede udførsel af levende dyr.

61 Den irske regering og Kommissionen har anført, at Den Italienske Republik var berettiget til at indføre bestemmelser, der krævede en erklæring om TSE, som beskyttelsesforanstaltning i henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425. Traktatens artikel 36 fandt ikke anvendelse, fordi den pågældende sektor var harmoniseret ved direktiverne 90/425 og 91/68. Kommissionen mener i øvrigt, at disse direktiver ikke er i strid med EF-traktatens artikel 129 (efter ændring nu artikel 152 EF), samt at EF-traktatens artikel 130 R (efter ændring nu artikel 174 EF) om miljø ikke finder anvendelse på det i hovedsagen omhandlede tilfælde. Med hensyn til direktiv 89/662, som ligeledes nævnes i det andet præjudicielle spørgsmål, vedrører det samhandel med animalske produkter og produkter af animalsk oprindelse og finder derfor heller ikke anvendelse på hovedsagen.

62 Kommissionen har gjort gældende, at skønt direktiv 90/425 er blevet udstedt i henhold til EF-traktatens artikel 43 (efter ændring nu artikel 37 EF), er det imidlertid en harmoniseringsforanstaltning. Den har i denne forbindelse anført, at EF-traktatens artikel 100 A, stk. 5 (efter ændring nu artikel 95, stk. 10, EF), kræver, at de harmoniseringsforanstaltninger, der indføres i henhold til denne artikel, »i de relevante tilfælde [indeholder] en beskyttelsesklausul, der bemyndiger medlemsstaterne til med en eller flere af de ikke-økonomiske begrundelser, der er nævnt i artikel 36, at træffe foreløbige foranstaltninger, der er undergivet en fællesskabskontrolprocedure«.

63 Kommissionen har anført, at den videnskabelige opdagelse af faktorer i forbindelse med TSE svarer til en forekomst af en sygdom som omhandlet i artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425.

64 Med hensyn til spørgsmålet, om de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger var berettigede og forholdsmæssige, har Kommissionen anført, at de blev indført fem måneder efter offentliggørelsen den 10. juli 1996 af SEAC's udtalelse, som henledte opmærksomhed på risikoen for infektion af får med BSE gennem kød- og benmel. I øvrigt var det kun får fra bedrifter, hvor der for nylig var forekommet tilfælde af traversyge, der blev udelukket fra indførsel, hvilket giver grundlag for at antage, at disse foranstaltninger var forholdsmæssige. Kommissionen har imidlertid anført, at i mangel af en fællesskabsbestemmelse, der påbyder registrering af tilfælde af traversyge hos får, opstår der det spørgsmål, om de oplysninger, der er nødvendige for den certificering, som den italienske myndigheder kræver, var til rådighed. I benægtende fald kunne det konkluderes, at de pågældende foranstaltninger var uforholdsmæssige.

65 Under alle omstændigheder har Kommissionen generelt konkluderet, at spørgsmålet, om betingelserne i artikel 10 i direktiv 90/425 var opfyldt af bekendtgørelsen af 24. december 1996, i det væsentlige er et faktisk spørgsmål, og at det i betragtning af den tvingende nødvendighed af at beskytte den offentlige sundhed, de praktiske problemer, som en beslutningstagning på fællesskabsplan om BSE giver anledning til, og den videnskabelige usikkerhed, må antages, at denne bekendtgørelse i sin helhed opfyldte de nævnte betingelser.

66 Den irske regering og Kommissionen har anført, at proceduren for underretning af Kommissionen er blevet overholdt af den italienske regering. Kommissionen har meddelt, at den ikke kan efterprøve, om de øvrige medlemsstater er blevet behørigt underrettet.

67 ILCO, den irske regering og Kommissionen har fremhævet, at bekendtgørelsen af 24. december 1996 blev ophævet, så snart der blev indført fællesskabsforanstaltninger på området, hvilket også viser, at de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger stod i rimeligt forhold til formålet.

Domstolens bemærkninger

68 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at når fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af dyrs og menneskers sundhed, og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, ophører begrundelsen for at anvende traktatens artikel 36, og de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektivet angiver (jf. bl.a. dom af 22.10.2002, sag C-241/01, National Farmers' Union, Sml. I, s. 9079, præmis 48).

69 Samhandelen med levende får er reguleret ved direktiv 91/68. Hvad angår indførelse af eventuelle beskyttelsesforanstaltninger henviser dette direktivs artikel 10, stk. 1, imidlertid til direktiv 90/425. Det følger heraf, at det er med hensyn til direktiv 90/425, at det skal undersøges, om beskyttelsesforanstaltninger kunne træffes.

70 Artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 70/425 bemyndiger bestemmelsesmedlemsstaten til, når tungtvejende hensyn til dyrs sundhed taler herfor, at træffe sikkerhedsforanstaltninger, som f.eks. et importforbud, i afventning af de foranstaltninger, som Kommissionen skal træffe i henhold til samme artikels stk. 4 (jf. analogt med hensyn til artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11.12.1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), dom af 5.12.2000, sag C-477/98, Eurostock, Sml. I, s. 10695, punkt 57 og 79).

71 I denne forbindelse bemærkes for det første, at det ikke er blevet bestridt, at da bekendtgørelsen af 24. december 1996 blev udstedt, fandtes der ingen fællesskabsbestemmelse, der tog den mulighed i betragtning, at får kunne blive smittet med BSE-prion. Artikel 6, litra b), i direktiv 91/68 omhandler nemlig kun traversyge (scrapie), som imidlertid er en TSE, der er forskellig fra BSE, idet den sidstnævnte sygdom er en TSE, som man oprindelig antog kun ramte kvæg.

72 Hvad dernæst angår spørgsmålet, om der i tvisten i hovedsagen var konstateret »zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed«, som omhandlet i artikel 10, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/425, bemærkes, at som det fremgår af Domstolens praksis, kan denne betingelse være opfyldt, når nye oplysninger væsentligt ændrer opfattelsen af den fare, som en sygdom udgør (jf. i denne retning domme af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 29-32, og sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 50-53).

73 I denne forbindelse bemærkes, at bekendtgørelsen af 24. december 1996 er blevet udstedt nogle måneder efter offentliggørelsen af en udtalelse fra SEAC, den 10. juli 1996, hvorefter det ikke var udelukket, at BSE kan overføres til får og er blevet overført gennem kød- og benmel. Denne udtalelse blev igen efterfulgt af endnu en udtalelse fra SEAC af 20. marts 1996, hvorefter det var sandsynligt, at BSE kunne overføres til mennesker.

74 Det følger af disse omstændigheder, at SEAC's udtalelse af 10. juli 1996 kunne anses for en konstatering af en zoonose, en sygdom eller et andet forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed, som omhandlet i

artikel 10 i direktiv 90/425, og som kan berettige, at der træffes en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede i henhold til denne bestemmelse.

75 Artikel 10, stk. 1, femte afsnit, i direktiv 90/425 bestemmer, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer, straks skal meddeles Kommissionen og de øvrige medlemsstater. Dette er sket i det i hovedsagen omhandlede tilfælde. Ifølge den italienske regerings oplysninger blev bekendtgørelsen af 24. december 1996 meddelt de øvrige medlemsstater og Kommissionen ved note af 10. januar 1997. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Det Forenede Kongeriges regering bekræftet, at denne bekendtgørelse og noten af 3. januar 1997 var blevet meddelt den.

76 Med hensyn til spørgsmålet, om foranstaltningen står i rimeligt forhold til formålet, bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 4.6.1992, forenede sager C-13/91 og C-113/91, Debus, Sml. I, s. 3617, præmis 16, og dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen).

77 I det foreliggende tilfælde var bekendtgørelsen af 24. december 1996 foranlediget af det foruroligende antal udbrud af BSE, der var opdaget i Frankrig, Irland, Portugal og Det Forenede Kongerige.

78 Det er ubestridt, at denne bekendtgørelse blev ophævet ved dekret af 15. juni 1998, altså kort efter at beslutning 98/272 trådte i kraft, hvorved Kommissionen indførte fællesskabsbestemmelser på området.

79 Med hensyn til den periode på seks år, der nævnes i den erklæring, som foreskrives ved bekendtgørelsen af 24. december 1996, fremgår det ikke, således som generaladvokaten har anført i punkt 74 i forslaget til afgørelse, at der var tale om en uhensigtsmæssig periode i betragtning af de fællesskabsbestemmelser, der da var gældende for kvæg, og som henviste til en tilsvarende periode.

80 I betragtning af den uvished, der bestod på det pågældende tidspunkt med hensyn til de måder, sygdommen overføres på, fremgår det ikke, at fjernelse af risikomateriale skulle have været foretrukket, fordi det ville have været en lige så effektiv, men mindre indgribende foranstaltning til at nå det forfulgte formål.

81 Desuden fremgår det ikke, at bekendtgørelsen af 24. december 1996 skabte særlige vanskeligheder for medlemsstaterne, da Det Forenede Kongeriges kompetente myndigheder, som det fremgår af de dokumenter, som ILCO har tilstillet Domstolen, på tidspunktet for den i hovedsagen omhandlede udførsel havde indført en model af sundhedscertifikatet, som dog kun gjaldt for fårekød, og som indeholdt den i denne bekendtgørelse krævede erklæring.

82 Det følger heraf, at de italienske myndigheder, da de udstedte bekendtgørelsen af 24. december 1996 og noten af 3. januar 1997, overholdt alle betingelser i artikel 10 i direktiv 90/425.

83 Det andet spørgsmål, litra a), skal derfor besvares med, at på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var fællesskabsretten, og nærmere bestemt direktiv 91/68 samt artikel 10 i direktiv 90/425, ikke til hinder for, at en medlemsstat ved nationale bestemmelser som bekendtgørelsen af 24. december 1996, præciseret ved noten af 3. januar 1997, krævede, at ved indførsel af kvæg og får hidrørende fra Frankrig, Irland, Portugal eller Det Forenede Kongerige med henblik på slagtning, avl eller opfedning, skulle det sundshedscertifikat, der ledsagede disse dyr, indeholde en angivelse om, at de var født og opdrættet på en bedrift, hvor intet tilfælde af TSE var blevet konstateret i de seneste seks år.

84 I betragtning af det svar, der er givet på det andet spørgsmål, litra a), er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål, litra b).

Sagens omkostninger

85 De udgifter, der er afholdt af den irske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), ved kendelse af 13. november 2000, for ret:

1) En medlemsstat kan ikke modsætte sig indførsel af får, som er bestemt til slagtning ved ankomsten til dens område, blot med den begrundelse, at disse er ledsaget af et sundhedscertifikat af model II, som er indført ved bilag E til Rådets direktiv 91/68/EØF af 28. januar 1991 om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandelen med får og geder inden for Fællesskabet, og som er fastsat for samhandelen mellem medlemsstater med får eller geder til opfedning.

2) På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var fællesskabsretten, og nærmere bestemt direktiv 91/68 samt artikel 10 i Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, ikke til hinder for, at en medlemsstat ved nationale bestemmelser som den italienske bekendtgørelse nr. 600.3/VET/340/2/8920 af 24. december 1996, præciseret ved forklarende note nr. 600.3/340/2/73 af 3. januar 1997, krævede, at ved

indførsel af kvæg og får hidrørende fra Frankrig, Irland, Portugal eller Det Forenede Kongerige med henblik på slagtning, avl eller opfedning skulle det sundshedscertifikat, der ledsagede disse dyr, indeholde en angivelse om, at de var født og opdrættet på en bedrift, hvor intet tilfælde af overførbar spongiform encephalopathi var blevet konstateret i de seneste seks år.

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. juli 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling