FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 14. oktober 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Kommissionen har anlagt sag mod Irland for at få fastslået, at irsk lovgivning og administrativ praksis i forbindelse med indførslen af dyresæd fra andre medlemsstater er i strid med fællesskabsretten.

De relevante irske regler findes i en lov fra 1947 (Live Stock (Artificial Insemination) Act). Loven bestemmer bl.a., at indførsel af sæd fra dyr omfattet af loven kun kan ske i overensstemmelse med en licens, som kan gøres betinget. Lovens regler er suppleret af en Regulations fra 1948 vedrørende kvæg og en tilsvarende Regulations fra 1965 vedrørende svin. Disse Regulations bestemmer bl.a., at tyre- eller ornesæd kun må forhandles eller sælges i henhold til en licens, og at insemination med importeret sæd kun må ske efter tilladelse fra ministeren. Det fremgår af sagen, at det i hvert fald indtil for nogle år siden var således, at sæd kun kunne importeres til brug i ni godkendte inseminationscentre, og at importlicenser blev gjort betinget af opfyldelsen af forskellige vilkår, herunder en bekræftelse fra en godkendt agent af det eksportcertifikat, der ledsagede den importerede sæd, og en forpligtelse til at underkaste den importerede sæd en karantæne på en måned.

2. Kommissionens påstand er opdelt i to dele. Kommissionen påstår for det første, at Domstolen skal fastslå, at Irland har overtrådt EØF-traktatens artikel 30 »ved at gøre al indførsel af sæd betinget af licens« [1]. Den anden del af påstanden vedrører »restriktive betingelser for indførslen af dyresæd«, som Kommissionen finder stridende mod Rådets direktiv 77/504/EØF og Kommissionens beslutning 88/124/EØF, jf. nærmere nedenfor.

Kommissionen må utvivlsomt gives medhold i, at de gældende irske regler indebærer en overtrædelse af traktatens artikel 30. Dette er næppe bestridt af Irland, der har accepteret nødvendigheden af at vedtage nye regler,

1 — Denne del af Kommissionens påstand henviser også til, at det nævnte krav skal være en overtrædelse af bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 827/68 af 28.6.1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til traktaten (EFT 1968 I, s. 201) og forordning (EØF) nr. 805/68 af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179). De pågældende bestemmelser indeholder forbud svarende til forbuddet i traktatens artikel 30. Det forekommer mig overflødigt selvstændigt i påstanden at henvise til disse to forordninger. Forordningerne er begge vedtaget før 1970, og da traktatens artikel 30 først blev umiddelbart anvendelig i 1970, var der derfor en selvstændig retsvirkning knyttet til medtagelsen i forordningerne af forbud mod handelshindringer svarende til artikel 30's forbud. Et selvstændigt forbud i forordningerne er efter 1970 ikke længere nødvendigt, og det medtages da heller ikke i de forordninger, der vedtages efter dette tidspunkt. Kommissionen har i øvrigt ikke forklaret, hvorfor den ved siden af den førstnævnte af de to forordninger, der direkte omfatter dyresæd, også har medtaget en henvisning til den anden vedrørende markedsordningen for oksekød.

* Originalsprog: dansk.

som vil indebære en afskaffelse af importlicenssystemet, og erstatte det med en certifikatsordning i overensstemmelse med de relevante direktiver og beslutninger på området.

Irland gør dog gældende, at det allerede inden sagsanlægget i traktatbrudsproceduren har bragt administrativ praksis i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav. Ansøgninger om importlicens bliver behandlet i løbet af få dage; de udstedte licenser er gældende for seksmånedersperioder, og den hidtidigt eksisterende karantæneordning blev afskaffet allerede i 1987. Irland gør endvidere gældende, at et licenskrav i sig selv ikke er i strid med de gældende fællesskabsregler.

3. Kommissionens påstand giver mig visse problemer, til en vis grad af mere formel karakter.

For det første vedrører begge dele af påstanden generelt indførsel af dyresæd. Både den administrative procedure forud for sagsanlægget og udtalelser i stævningen viser dog, at påstanden må begrænses til at vedrøre sæd fra tyre og orner [2].

For det andet, og vigtigere, fremgår det af Domstolens dom af 28. juni 1983, Kommissionen mod Frankrig [3], at Kommissionen på daværende tidspunkt ikke bestred, at de franske myndigheder kunne gøre indførsel af sæd bestemt til inseminering af kvæg betinget af importtilladelse, så længe der ikke stilledes strengere betingelser for importeret sæd end dem, der gjaldt for indenlandsk produceret sæd. Dette var formentlig begrundet i, at tilladelseskravet kunne retfærdiggøres ud fra veterinære og avlstekniske hensyn. Kommissionen har imidlertid med rette i den foreliggende sag gjort opmærksom på, at der siden da er vedtaget en række direktiver og beslutninger med henblik på harmonisering af nationale krav, begrundet i disse hensyn. Kommissionen har imidlertid alene henvist til sådanne retsakter på kvægområdet.

4. For så vidt angår sæd fra tyre giver det på dette grundlag efter min mening ikke vanskeligheder at fastslå, at en opretholdelse af en licensordning som den i Irland gældende er i strid med fællesskabsretten.

Det kan derimod give anledning til nogen tvivl, om det samme resultat gælder for så vidt angår sæd fra orner. Da artikel 30 principielt forbyder nationale bestemmelser, der indeholder et, selv rent formelt, krav om importlicens eller andre lignende ordninger, og da sådanne ordninger derfor alene kan godkendes, når betingelserne i artikel 36 er til stede, påhviler det Irland at godtgøre, at importlicensordningen for så vidt angår sæd fra orner er retfærdiggjort af veterinære og avlstekniske hensyn [4]. Irland har efter min mening ikke i tilstrækkeligt omfang påvist, at der er grund til at behandle sæd fra orner anderledes end sæd fra tyre. Irland har tværtimod som nævnt givet udtryk for, at det er

2 — Se klarest punkt 11 i den begrundede udtalelse, hvori det hedder: »Henset til, at denne procedure *kun* vedrører sæd fra tyre og orner ...«

3 — Sag 161/82, Sml. s. 2079.

4 — Se dom af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203, præmis 9 ff.

enig i, at dets lovgivning må ændres, således at der indføres en certifikatsordning. Der kan således gives Kommissionen medhold i, at det gældende importlicenssystem, også for så vidt angår import af sæd fra orner, er i strid med artikel 30, selv om den af Kommissionen påberåbte harmonisering alene gælder for kvæg og ikke for svin.

5. Mit tredje problem med Kommissionens stævning vedrører den anden del af påstanden, dvs. de restriktive betingelser, der er knyttet til indførslen af dyresæd, og som efter Kommissionens opfattelse er i strid med direktiv 77/504 og beslutning 88/124 [5]. Indledningsvis skal jeg nævne, at det forekommer mig mest korrekt, at eventuelle restriktive betingelser knyttet til importlicenserne findes at være i strid med traktatens artikel 30 og ikke med bestemmelser i de direktiver og beslutninger, hvis formål er at fjerne muligheden for, at medlemsstaterne kan påberåbe sig traktatens artikel 36 [6].

Det er mig i øvrigt ikke klart, hvilke restriktive betingelser Kommissionen henviser til i denne del af sin påstand. Irland har som nævnt gjort gældende, at det allerede inden sagsanlægget var begyndt at administrere licensordningen i overensstemmelse med de relevante fællesskabsregler. Dette anbringende er ganske vist udokumenteret, men Kommissionen har på den anden side heller ikke påvist, at det er urigtigt. Det forekommer mig vanskeligt på det foreliggende grundlag at vurdere, om den gældende administrative praksis i Irland i dag er i strid med fællesskabsretten. Da Kommissionen har bevisbyrden herfor, forekommer det mig tvivlsomt, om det kan fastslås, at der gælder restriktive foranstaltninger i strid med fællesskabsretten i forbindelse med den konkrete administration af licensordningen.

Til gengæld — og det er i virkeligheden vigtigere end det netop nævnte — er jeg enig med Kommissionen i, at den i Irland administrerede importlicensordning er i strid med fællesskabsretten, fordi den bygger på en lovgivning, der bemyndiger ministeren til at fastsætte betingelser for importlicenser, uden at det er angivet, hvilke betingelser der stilles. Dette er særligt uheldigt i en situation, hvor det ligger fast, at en række betingelser i henhold til tidligere administrativ praksis klart var i strid med fællesskabsretten. Det er i en sådan situation særligt nødvendigt, at en ændring af praksis på bindende og klar måde bliver meddelt de berørte parter. Den retstilstand, som efter Irlands oplysning eksisterer i Irland, er i sig selv i strid med artikel 30, fordi den for de berørte parter ikke er tilstrækkelig gennemskuelig, hvilket indebærer

5 — Rådets direktiv af 25.7.1977 om racerent avlskvæg (EFT L 206, s. 8) og Kommissionens beslutning af 21.1.1988 om udformningen af afstamningscertifikater for sæd og embryoner af racerent avlskvæg og de oplysninger, certifikaterne skal indeholde (EFT L 62, s. 32).

6 — Det forekommer i øvrigt vanskeligt at forstå Kommissionens påstand, for så vidt som den efter sin ordlyd omfatter restriktive betingelser i forbindelse med import af sæd, hvad enten sæden hidrører fra tyre, orner eller andre dyr, når de retsakter, der herved skulle være overtrådt, er et direktiv og en beslutning, der alene vedrører kvæg.

en reel begrænsning i de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne (jf. herved bl.a. dom af 15.10.1986, sag 168/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2945, præmis 13).

Med disse præciseringer af Kommissionens påstand finder jeg, at der i det væsentlige kan gives Kommissionen medhold i dens påstand.

Forslag til afgørelse

6. Jeg skal derfor foreslå Domstolen, at den fastslår, at Irland ved at opretholde et almindeligt system med importlicenser gældende for import af sæd fra tyre og orner og ved ikke på bindende og klar måde at fastlægge de betingelser, der skal gælde ved indførsel af denne vare, har overtrådt sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30. Jeg finder tillige, at Irland skal afholde sagens omkostninger.