FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 20. marts 1990 *

Høje Domstol.

1. I den foreliggende traktatbrudssag mod Kongeriget Belgien er der nedlagt påstand om, at det statueres, at en ordning, hvorefter der kræves forudgående tilladelse til import af levende dyr, er uforenelig med fællesskabsretten. Oprindelig havde Kommissionen også påtalt ordningen for så vidt som den fandt anvendelse på importen af kød, men efter at der under sagen var gennemført en ændring af de nationale bestemmelser, frafaldt Kommissionen dette klagepunkt under retsmødet.

2. Der må efter min opfattelse sondres mellem de tilfælde, hvor den forudgående importtilladelse omfatter kvæg og svin på den ene side og andre levende dyr, herunder får, geder, fjerkræ og enhovede dyr på den anden side. For den første gruppes vedkommende har Kommissionen gjort gældende, at de belgiske bestemmelser er uforenelige med direktiv 64/432/EØF [1], mens den for den anden gruppes vedkommende har anført, at kun Traktatens artikel 30 er overtrådt. Jeg vil se på de to problemer i nævnte rækkefølge.

3. Ifølge Kommissionen er der ved direktiv 64/432 gennemført en fuldstændig harmonisering af de foranstaltninger, importmedlemsstaterne kan træffe med hensyn til de dyr, det omfatter. Staterne kan derfor ikke længere påberåbe sig Traktatens artikel 36, men kan kun foretage en kontrol af det certifikat, embedsdyrlægen i eksportmedlemsstaten har udstedt, og en eventuel stikprøvekontrol, idet de dog i givet fald kan anvende den særlige beskyttelsesklausul i direktivets artikel 9. Ordningen er så udtømmende, at der ikke kan fastsættes regler om importtilladelser, selv om de udstedes automatisk.

4. Den belgiske regering har først anført, at den omtvistede tilladelse hverken er en yderligere sundhedsmæssig kontrolforanstaltning eller en foranstaltning, der begrænser samhandelen inden for Fællesskabet, i forhold til den sundhedskontrol, der er fastsat i direktiv 64/432. Den har dernæst anført, at formålet med ordningen om tilladelser er at råde bod på, at der ikke inden for rammerne af direktiv 64/432 er gennemført en harmoniseret oplysningsordning. Så længe dette ikke er tilfældet, er den ordning, der anvendes i Belgien, nødvendig, og dette af følgende to grunde:

— importøren skal informeres om, at importen ikke er forbudt ud fra sundhedsmæssige hensyn,

— der skal tilvejebringes et administrativt oplysningsdokument, såvel til brug for kontrolmyndigheden som for importøren.

5. Da Kongeriget Belgien tilsyneladende bestrider, at den omtvistede ordning begrænser samhandelen, skal jeg først nævne,

* Originalsprog: fransk.

1 — Rådets direktiv af 26. juni 1964 om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin (EFT 1963-1964, s. 154).

at importtilladelser ifølge Domstolens praksis er en tilsidesættelse af Traktatens artikel 30. Således har Domstolen fastslået, at

»det efter Traktatens artikel 30 i samhandelen inden for Fællesskabet ikke er tilladt at anvende nationale lovbestemmelser, der indeholder et, *selv rent formelt,* krav om importlicens eller andre lignende ordninger« [2],

og udtalt, at

»den frie bevægelighed er en ret, hvis udøvelse ikke er undergivet nationale myndigheders skøn eller tilladelse« [3].

Den omstændighed, at en importtilladelse eventuelt ydes automatisk, bevirker således ikke, at en sådan ordning ikke er omfattet af forbudsbestemmelsen i Traktatens artikel 30.

6. Når forholdet som hævdet af Kommissionen er det, at harmoniseringen inden for området er fuldstændig, kan Kongeriget Belgien ikke længere påberåbe sig artikel 36, men kun anvende de fremgangsmåder, der er fastsat i direktiv 64/432.

7. Lad mig først gengive Domstolens gennemgang af direktiv 64/432 i dommen i Simmenthal-sagen [4]. Efter at have fastslået, at tilnærmelsen af medlemsstaternes lovgivninger

»væsentligst [består] i, at de afsendende medlemsstater forpligtes til at påse, at der sker overholdelse af en række sundhedsforanstaltninger, som bl. a. skal sikre, at de eksporterede dyr ikke er en kilde til udspredelse af smittefarlige sygdomme« [5],

bemærkede Domstolen, at

»med henblik på at give de kompetente myndigheder i modtagerlandet sikkerhed for, at de importerede dyr eller det importerede kød opfylder de foreskrevne sundhedsregler, kræver direktiverne, at de importerede varer skal ledsages af et sundhedscertifikat eller en hygiejneattest som bevis for, at sundhedskontrol er foretaget« [6].

8. Domstolen præciserede dernæst:

»Imidlertid er der i artikel 6 i direktiv nr. 64/432 (levende dyr) hjemmel for, at modtagerlandet kan forbyde indførsel til sit område af dyr, hvis det ved en undersøgelse, som foretages ved grænsestationen af en embedsdyrlæge, viser sig, at disse dyr er angrebet af, er mistænkt for at være angrebet af eller er smittet med en sygdom, som er underkastet obligatorisk anmeldelsespligt, eller at bestemmelserne i direktivets artikel 3 og 4 ikke er blevet overholdt;

...;

for at lette kontrollen tillader artiklen desuden hver enkelt medlemsstat at udpege de

2 — Dom af 8. februar 1983, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 9 (124/81, Sml. s. 203), min understregning.

3 — Samme dom, præmis 10.

4 — Dom af 15. december 1976, 35/76, Sml. s. 1871.

5 — Ibidem præmis 27.

6 — Ibidem præmis 29.

grænsestationer, som skal benyttes ved indførsel af dyrene, og at *kræve, at der på forhånd gives meddelelse om ankomsten*»[7].

9. Og Domstolen konkluderede, at

»(det harmoniserede system med sundhedskontrol) har ... det formål at forlægge kontrollen til afsenderstaten og således erstatte de systematiske beskyttelsesforanstaltninger ved grænsen med et ensartet system, således at de talrige kontrolforanstaltninger ved grænsen bliver overflødige, samtidig med at modtagerstaten får mulighed for at påse, at de garantier, der følger af det således standardiserede kontrolsystem, faktisk er til stede;

heraf følger, at systematisk sundhedskontrol ved grænsen af de i direktiverne omhandlede produkter ikke længere er nødvendig og derfor ej heller begrundet i medfør af artikel 36 efter det tidspunkt, som i direktiverne er fastsat for ikrafttrædelse af de nationale regler, der er nødvendige til overholdelse af direktiverne«[8].

10. Disse citater viser klart, at der ved direktiv 64/432 er gennemført en fuldstændig harmonisering af samhandelen inden for Fællesskabet med kvæg og svin. En ordning med importtilladelser, som medlemsstaterne indfører ensidigt, synes derfor at være i strid med selve opbygningen af direktivet.

11. Den sagsøgte stat har til støtte for, at den omtvistede ordning med tilladelser er begrundet, imidlertid bl. a. anført, at direktivet ikke indeholder en »harmoniseret oplysningsordning«.

12. I den forbindelse skal jeg ikke undlade at gøre opmærksom på, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 6, stk. 2, kan kræve, at importørerne giver meddelelse om importen inden højst 48 timer før forsendelsens ankomst. Formålet med denne procedure er, at modtagerstaterne i givet fald efter importen kan foretage den nødvendige sundhedsmæssige »opfølgning« af dyrene, hvis vigtighed den belgiske regering har understreget.

13. I øvrigt underbygger de argumenter, den belgiske regering har fremført, efter min opfattelse ikke dens argumentation om, at harmoniseringen ikke er udtømmende.

14. Den belgiske regering har i den forbindelse henvist til betragtningerne til forordningerne[9] om sundhedskontrol, hvori Kommissionen bl. a. foreslår, at der gives afkald på veterinærkontrol ved Fællesskabets indre grænser. I lyset heraf har Kommissionen videre bemærket, at en sådan samlet løsning »indebærer adgang til og udvikling af en ordning med gensidige oplysninger«; ifølge den sagsøgte stat ligger der heri, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er oplysningsordningen ikke harmoniseret.

15. Denne argumentation er ikke overbevisende. En nærmere gennemlæsning af dokumentet viser, at formålet var at ændre samtlige bestemmelser om veterinærkontrol i for-

7 — Ibidem præmisser 30 og 32, min understregning.

8 — Ibidem præmisser 35 og 36.

9 — KOM(88) 383 endelig udg.

bindelse med samhandelen inden for Fællesskabet.

16. Det er rigtigt, at forslaget indeholder »ad hoc«-bestemmelser med hensyn til, hvilke oplysninger afsenderstaten skal meddele bestemmelsesstaten. Men det må fremhæves, at en sådan ordning fremstår som modstykket dels til ophævelsen af den veterinærkontrol ved grænsen, der fortsat kan gennemføres sporadisk i henhold til direktiv 64/432, dels til dets artikel 6, stk. 2, hvorefter der kan kræves en forudgående importtilladelse [10].

17. Der er således ikke tale om at harmonisere en ordning om oplysninger, som efter gældende fællesskabsret hævdes at være utilstrækkelig, men om at fastsætte foranstaltninger, der er tilpasset en ny situation, hvor den grænsekontrol, der på nuværende tidspunkt kan foretages i forbindelse med samhandelen med kvæg og svin i ovennævnte omfang, er ophævet.

18. Som det fremgår, har den sagsøgte stat ikke taget hensyn til, at det pågældende forslag til forordning skal ses som en helhed. Den har efter min opfattelse ikke godtgjort, at direktiv 64/432 indeholder lakuner med hensyn til oplysninger til bestemmelsesstaten.

19. Endelig er den sagsøgte stats henvisning til, at en importtilladelse er berettiget på grund af den kontrol, der skal gennemføres i henhold til direktiv 81/389/EØF [11], ikke relevant. Formålet med dette direktiv er alene at fastsætte bestemmelser om en grænsekontrol af transportforholdene for levende dyr, og forudsætter på ingen måde, at importen kan gøres betinget af en forudgående tilladelse.

20. På den baggrund skal jeg derfor foreslå, at det statueres, at den ordning, den sagsøgte stat anvender med hensyn til kvæg og svin, er uforenelig med direktiv 64/432.

21. Jeg vil herefter behandle det spørgsmål, om det er foreneligt med artikel 36 at kræve importtilladelse for andre dyr. Dette vil jeg gøre ganske kort.

22. Domstolen har fastslået, at

»en ordning, der indebærer administrative tilladelser, nødvendigvis forudsætter et vist skøn og således er en kilde til manglende retssikkerhed for de erhvervsdrivende« [12].

En sådan ordning er således en grov tilsidesættelse af princippet om de frie varebevægelser, og efter min opfattelse tilsidesættes proportionalitetsprincippet fuldstændigt ved en sådan foranstaltning, som ifølge den belgiske regering bl. a. skal informere importørerne om, at importen ikke er forbudt, samt gøre det muligt at opnå rent administrative oplysninger.

23. Der er et åbenbart misforhold mellem en ordning med tilladelser og ordningens

10 — Se i den forbindelse artikel 14, stk. 2, i forslaget til forordning.

11 — Rådets direktiv af 12. maj 1981 om fastsættelse af bestemmelser, der er nødvendige for iværksættelse af direktiv 77/489/EØF om beskyttelse af dyr under international transport (EFT L 150 af 6.6.1981, s. 1).

12 — 124/81, jfr. ovenfor, præmis 18.

formål. For så vidt angår ordningen som sådan må man stille sig tvivlende over for, om den er relevant: Er der ikke reelt tale om at oplyse importøren om en ret, han allerede har i henhold til Traktatens artikel 30? Som det allerede er understreget i Domstolens praksis [13], vil foranstaltninger, der i mindre grad hindrer samhandelen, som f. eks. en erklæring afgivet af importøren eller en fremlæggelse af certifikater, der er udstedt i eksportmedlemsstaten, bestemt være tilstrækkelige til, at importmedlemsstaten kan få de fornødne oplysninger. Også på dette punkt er der således tale om traktatbrud.

24. Jeg skal følgelig foreslå, at det statueres, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 30 og direktiv 64/432, idet det gør import af levende dyr fra andre medlemsstater betinget af en forudgående tilladelse, som eventuelt udstedes automatisk.

25. Jeg skal endvidere foreslå, at den sagsøgte stat dømmes til at betale samtlige sagens omkostninger, herunder omkostningerne vedrørende det klagepunkt, Kommissionen frafaldt, idet de nødvendige ændringer gennemførtes under sagens behandling.

13 — 124/81, jfr. ovenfor.