DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
25. april 1996 *

I sag C-274/93,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 25 i Rådets direktiv 86/609/EØF af 24. november 1986 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om beskyttelse af dyr, der anvendes til forsøg og andre videnskabelige formål, og efter EØF-traktatens artikel 5 og 189 ved ikke at have truffet alle de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet inden for de fastsatte frister,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne G. Hirsch (refererende dommer), F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn og J.L. Murray,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Kommissionen har afgivet mundtligt indlæg i retsmødet den 12. oktober 1995, hvorunder den var repræsenteret ved ledende juridisk konsulent Rolf Wägenbaur, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. november 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. maj 1993 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 25 i Rådets direktiv 86/609/EØF af 24. november 1986 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om beskyttelse af dyr, der anvendes til forsøg og andre videnskabelige formål (EFT L 358, s. 1, herefter »direktivet«), og efter EØF-traktatens artikel 5 og 189 ved ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet inden for de fastsatte frister og/eller ved ikke at have givet Kommissionen meddelelse om disse foranstaltninger.

2 Ifølge artikel 1 har direktivet til formål at sikre, at medlemsstaternes love og administrative bestemmelser tilnærmes indbyrdes, således at det undgås, at disse, navnlig ved konkurrencefordrejning eller handelshindringer, indvirker på fællesmarkedets gennemførelse og funktion.

3 Ifølge direktivets artikel 25 skulle medlemsstaterne udstede de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet senest den 24. november 1989, og de skulle straks underrette Kommissionen herom ved at meddele den de nationale retsforskrifter, som de havde vedtaget på det område, der er omfattet af direktivet.

4 Da Kommissionen ikke havde modtaget nogen meddelelse om de trufne foranstaltninger og ikke rådede over andre oplysninger, hvoraf den kunne slutte, at Storhertugdømmet Luxembourg havde opfyldt sine forpligtelser efter direktivet, fremsendte den en åbningsskrivelse til medlemsstaten den 4. september 1990. Da denne skrivelse forblev ubesvaret, afgav Kommissionen en begrundet udtalelse den 20. maj 1992, som ligeledes forblev ubesvaret. Den anlagde derfor nærværende sag.

5 Selv om Kommissionen forskriftsmæssigt har anlagt sag mod Storhertugdømmet Luxembourg, har sagsøgte ikke indgivet svarskrift inden for den fastsatte frist.

6 Den 28. maj 1993 tilsendte Storhertugdømmet Luxembourg Kommissionens Juridiske Tjeneste en skrivelse, hvorved den gav Kommissionen meddelelse om lov af 15. marts 1983 om værn for dyr (loi ayant pour objet d'assurer la protection de la vie et le bien-être des animaux, *Mémorial* A, nr. 15, af 19.3.1983, s. 306, herefter »den luxembourgske lov«).

7 Ved skrivelse af 8. december 1994 har Kommissionen fremsat begæring om, at Domstolen afsiger udeblivelsesdom i medfør af procesreglementets artikel 94, stk. 1, således at Domstolen afsiger dom efter Kommissionens påstand, der nu lyder som følger:

»... det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 25 i Rådets direktiv 86/609/EØF af 24. november 1986 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om beskyttelse af dyr, der anvendes til forsøg og andre videnskabelige formål, og efter EF-traktatens artikel 5 og 189 ved ikke at have truffet alle de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet inden for de fastsatte frister«.

8 Til støtte herfor har Kommissionen påberåbt sig en række bestemmelser i direktivet, som efter dens opfattelse ikke er blevet gennemført ved den luxembourgske lov.

9 I den foreliggende sag skal Domstolen afsige udeblivelsesdom. Den skal derfor i medfør af procesreglementets artikel 94, stk. 2, undersøge, om sagen kan antages til realitetsbehandling, og om sagsøgerens påstande forekommer begrundede.

10 Vedrørende formaliteten bemærkes, at Kommissionen har fremsat begæring om, at Domstolen efter en undersøgelse af den luxembourgske lov fastslår, at direktivet er ufuldstændigt og dermed mangelfuldt gennemført. I stævningen gjorde Kommissionen derimod, under henvisning til den begrundede udtalelse, den havde afgivet i henhold til traktatens artikel 169, gældende, at sagsøgte ikke havde gennemført direktivet og ikke havde givet Kommissionen meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger.

11 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis (jf. navnlig dom af 12.1.1994, sag C-296/92, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1, præmis 11), at genstanden for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 169 fastlægges under den forudgående administrative procedure i henhold til denne traktatbestemmelse. Den pågældende medlemsstats mulighed for at fremsætte bemærkninger udgør nemlig en med traktaten tilsigtet væsentlig garanti og et væsentligt formkrav, der skal sikre, at den procedure, hvorefter det skal fastslås, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, forløber forskriftsmæssigt. Stævningen må derfor ikke støttes på andre klagepunkter end dem, der er fremsat i den begrundede udtalelse (jf. også dom af 17.11.1992, sag C-157/91, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5899, præmis 17, og af 28.4.1993, sag C-306/91, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2133, præmis 22).

12 For så vidt som Kommissionen efter stævningens indgivelse og under henvisning til visse af direktivets bestemmelser, som hævdes ikke at være gennemført ved den luxembourgske lov, har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet, bemærkes, at en stillingtagen hertil vil kræve, at der foretages en detaljeret gennemgang af den luxembourgske lov til efterprøvelse af, hvilke af direktivets bestemmelser der ikke er korrekt gennemført. Denne situation kan derfor ikke sammenlignes med den, hvor en medlemsstat har truffet visse gennemførelsesforanstaltninger efter den administrative procedure, uden dog at have gennemført alle direktivets bestemmelser, og hvor Kommissionen som følge heraf har begrænset sine påstande til de bestemmelser, som utvivlsomt endnu ikke er gennemført (jf. bl.a. dom af 14.12.1995, sag C-132/94, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 4789).

13 Domstolen kan imidlertid kun foretage en sådan gennemgang på grundlag af en administrativ procedure, hvorunder den sagsøgte medlemsstat har haft mulighed for at tage stilling til Kommissionens anbringender om den mangelfulde gennemførelse af de pågældende, nærmere angivne bestemmelser i direktivet. Hverken den luxembourgske lov eller de nævnte anbringender er imidlertid blevet behandlet under en administrativ procedure i denne sag.

14 Følgelig må den af Kommissionen anlagte sag afvises.

Sagens omkostninger

15 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Selv om Kommissionen har tabt sagen for så vidt angår den afgrænsning, den har foretaget af sagens genstand i sit indlæg, må det fastslås, at det skyldes sagsøgtes manglende samarbejde, at Kommissionen har indgivet stævning med de ændringer, der er indeholdt i dens indlæg, og det bør derfor pålægges sagsøgte i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 3, at betale alle sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.

Kakouris Hirsch Schockweiler

Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. april 1996.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling