DOMSTOLENS DOM
26. maj 1993 *

I sag C-52/92,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent José Luis Iglesias Buhiges og juridisk konsulent Antonio Caeiro, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Annecchino, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Portugisiske Republik ved director Luis Fernandes, Serviço Jurídico, consultora jurídica Maria Luísa Duarte, jurista Angelo Seiça Neves, alle Direcção-geral das Comunidades Europeias, Udenrigsministeriet, og chefe de divisão da Direcção-geral de Pecuária Antonio Cortes Simões, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Portugisiske Ambassade, 33, allée Scheffer,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har handlet i strid med Kommissionens beslutning 91/237/EØF af 25. april 1991 om yderligere beskyttelsesforanstaltninger mod en ny svinesygdom (EFT L 106, s. 67) og tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet den har forbudt indførsel af svin fra andre medlemsstater,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G.C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg og J.L. Murray samt dommerne R. Joliet, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, P.J.G. Kapteyn og D.A.O. Edward,

* Processprog: portugisisk.

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 31. marts 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. maj 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. februar 1992 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har handlet i strid med Kommissionens beslutning 91/237/EØF af 25. april 1991 om yderligere beskyttelsesforanstaltninger mod en ny svinesygdom (EFT L 106, s. 67) og tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet den har forbudt indførsel af svin fra andre medlemsstater.

2 I beslutning 91/237, der er udstedt i henhold til 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 (EFT L 224, s. 29), fastsættes foranstaltninger til beskyttelse mod en ny svinesygdom, der er konstateret i visse medlemsstater. I beslutningen defineres bl.a. afsendermedlemsstaternes forpligtelser, og det fremgår, at disse skal destruere alle produkter fra smitteramte bedrifter og ikke må sende svin, der stammer fra sådanne bedrifter, til andre medlemsstater. Ifølge beslutningen må Belgien, Tyskland og Nederlandene ikke sende fedesvin fra kommuner med stor sundhedsrisiko til andre medlemsstater.

3 Den 9. maj 1991 traf Den Portugisiske Republik afgørelse om indtil videre at forbyde indførsel af levende svin fra Tyskland, Nederlandene, Belgien og Spanien. Denne foranstaltning blev truffet i henhold til artikel 9 i Rådets direktiv 64/432/EØF af 26. juni 1964 om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin (EFT 1963-1964, s. 154) og, ifølge afgørelsens ordlyd, tillige »i medfør af traktatens artikel 36 og artikel 100 A, stk. 4«.

4 Kommissionen har anført, at den af de portugisiske myndigheder trufne afgørelse, som direkte tilsidesætter beslutning 91/237, da den forbyder indførsel, der er tilladt ifølge denne beslutning, hverken kan støttes på artikel 9 i direktiv 64/432, som er trådt ud af kraft, eller har hjemmel i traktatens artikel 100 A og artikel 36, som Den Portugisiske Republik har påberåbt sig under den administrative procedure.

5 Under sagens behandling for Domstolen har Den Portugisiske Republik derimod anført, at den i henhold til artikel 9 i direktiv 64/432 og traktatens artikel 36 var berettiget til at træffe den anfægtede afgørelse, som er en objektiv beskyttelsesforanstaltning, der er nødvendig af hensyn til beskyttelsen af svin mod den nye sygdom. Dels gælder førstnævnte bestemmelse indtil udløbet af fristen for direktiv 90/425's gennemførelse, der fremgår af direktivets artikel 26. Dels kunne foranstaltningen — selv om det måtte antages, at artikel 9 i direktiv 64/432 ikke den 9. maj 1991 kunne påberåbes som grundlag for den anfægtede foranstaltning — træffes med hjemmel i traktatens artikel 36, da de foranstaltninger, Kommissionen havde truffet, ikke var tilstrækkelige i en situation karakteriseret ved en ufuldstændig harmonisering af de nationale ordninger til kontrol af samhandelen med levende dyr inden for Fællesskabet.

6 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, de relevante fællesskabsbestemmelser og nationale bestemmelser, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Spørgsmålet, om artikel 9 i direktiv 64/432 finder anvendelse

7 Inden der tages stilling til Den Portugisiske Republiks anbringender, må der først redegøres for den indbyrdes sammenhæng mellem de for sagen relevante fællesskabsregler.

8 Artikel 9 i direktiv 64/432, som Den Portugisiske Republik har påberåbt sig, og hvori der var fastsat bestemmelser om de beskyttelsesforanstaltninger, der kunne træffes af medlemsstaterne i tilfælde af fare for udbredelse af sygdomme blandt kvæg og svin, er i henhold til artikel 14 i direktiv 90/425 blevet erstattet af bestemmelserne i en ny artikel 9, som har et helt andet indhold. Som anerkendt af Den Portugisiske Republik findes de nye regler om beskyttelsesforanstaltninger, der skal erstatte dem, der var fastsat i artikel 9 i direktiv 64/432, imidlertid i artikel 10 i direktiv 90/425. Ifølge denne bestemmelse påhviler det først og fremmest Kommissionen at træffe de nødvendige foranstaltninger.

9 Artikel 10 fastlægger således medlemsstaternes og Kommissionens forpligtelser med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse af sygdomme, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed. Det bestemmes bl.a., at det er Kommissionen, der, efter at Den Stående Veterinærkomité har undersøgt situationen, træffer de nødvendige foranstaltninger. Hvis bestemmelsesmedlemsstaten ved en kontrol har konstateret en sygdom, kan den kun træffe forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, og når tungtvejende hensyn til sundheden taler herfor, kan denne medlemsstat træffe stærkt begrænsede beskyttelsesforanstaltninger, indtil Kommissionen har truffet foranstaltninger. I modsætning til artikel 9 i direktiv 64/432 giver de nye regler om beskyttelsesforanstaltninger ikke den enkelte medlemsstat mulighed for generelt at forbyde indførsel af svin fra en anden medlemsstat.

10 Beslutning 91/237, som blev udstedt af Kommissionen i medfør af artikel 10 i direktiv 90/425, giver heller ikke mulighed for et generelt forbud mod indførsel af dyr, end ikke midlertidigt. Den fastsætter kun de foranstaltninger, som enhver medlemsstat skal træffe for at forhindre spredning af den nye svinesygdom, og indeholder et forbud mod eksport af dyr, som, afhængig af svinekategori

og afsendelsesstat, kommer enten fra en smitteramt bedrift eller fra en bedrift, der har fået indsat svin fra en smitteramt bedrift, eller fra kommuner med stor sundhedsrisiko.

11 Artikel 26 i direktiv 90/425 angiver to forskellige datoer for, hvornår medlemsstaterne skal sætte de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, i kraft. Den første dato, som alene vedrører bestemmelserne i direktivets artikel 10, fastsattes til to måneder efter datoen for meddelelsen af direktivet, dvs. en dato, der ligger før den 9. maj 1991, hvor de portugisiske myndigheder traf beslutningen. Den anden dato, som vedrører de andre bestemmelser i direktivet, var sat til senest den 31. december 1991, og den blev senere, efter tidspunktet for den anfægtede beslutning, udsat til den 1. juli 1992.

12 Den Portugisiske Republik har ikke anfægtet den således fastsatte dato for gennemførelsen af bestemmelserne i artikel 10, men har gjort gældende, at artikel 10 ikke kunne iværksættes af bestemmelsesmedlemsstaterne, før de kontrolforanstaltninger, der henvises til i direktivets artikel 5, faktisk var gennemført, og der var åbnet mulighed for til anbringelse af dyr i karantæne som omhandlet i andre bestemmelser i samme direktiv. Så længe de portugisiske myndigheder ikke havde iværksat de forskellige foranstaltninger, hvilket de ikke var forpligtet til før udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 90/425 i dets helhed, var artikel 9 i direktiv 64/432 stadig gældende som en beskyttelsesklausul.

13 Hvad angår anbringelse af dyr i karantæne er det tilstrækkeligt at fastslå, at denne forebyggende foranstaltning fremgår af reglerne om beskyttelsesforanstaltninger i artikel 10 i direktiv 90/425, og at det, som det fremgår af artiklens stk. 1, tredje afsnit, drejer sig om en foranstaltning, der allerede er fastlagt i fællesskabsbestemmelserne. Den portugisiske regering kan derfor ikke med rette gøre gældende, at denne foranstaltning ikke kunne iværksættes før gennemførelsen af hele direktivet.

14 Med hensyn til kontrol på bestemmelsesstedet bemærkes, at selv om der i artikel 10 i direktiv 90/425 udtrykkeligt henvises til den i artikel 5 omtalte kontrol, var der — så længe de foranstaltninger, der er omtalt i artikel 5 ikke var iværksat —

andre fællesskabsbestemmelser, der kunne anvendes i det foreliggende tilfælde, som f.eks. bestemmelserne i direktiv 64/432, der, alene med undtagelse af beskyttelsesforanstaltningerne omhandlet i den oprindelige affattelse af artikel 9, fortsat var gældende indtil gennemførelsen af de øvrige bestemmelser i direktiv 90/425, bortset fra artikel 10. Blandt disse bestemmelser findes navnlig bestemmelserne i artikel 6 i direktiv 64/432, hvorefter det enkelte bestemmelsesland bl.a. kunne kræve, at afsenderen forudgående skulle give oplysninger om indførsel til landets område af dyr og kunne foretage veterinærkontrol ved grænsen med henblik på at træffe visse individuelle forebyggende foranstaltninger.

15 For at opfylde forpligtelsen til at gennemføre artikel 10 inden for den i direktivet fastsatte frist kunne Den Portugisiske Republik således vælge, hvilke midler den ville anvende for at afsløre de tilfælde, hvor det kunne komme på tale at træffe de i artiklen omhandlede beskyttelsesforanstaltninger. Hvis den fandt det nødvendigt, kunne den straks sætte de bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme artikel 5, i kraft og foretage kontrol på bestemmelsesstedet som omhandlet i artiklen. Den Portugisiske Republik kunne ligeledes — hvis den ikke fandt det muligt straks at sætte sådanne bestemmelser i kraft — benytte de andre kontrolmidler, der allerede var foreskrevet i fællesskabsbestemmelserne, navnlig dem, der er omhandlet i artikel 6 i direktiv 64/432 i den affattelse, der gjaldt inden gennemførelsen af de øvrige bestemmelser i direktiv 90/425, bortset fra artikel 10.

16 Heraf følger, at i modsætning til det af den portugisiske regering fremførte fandt artikel 10 i direktiv 90/425 faktisk anvendelse på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, hvorfor denne ikke kunne støttes på artikel 9 i direktiv 64/432, som ikke længere var i kraft.

Spørgsmålet, om traktatens artikel 36 finder anvendelse

17 Bestemmelserne i traktatens artikel 36, der sikrer beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed i samhandelen inden for Fællesskabet, kan ikke anføres til støtte for foranstaltninger, der forbyder eller begrænser import, når fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at

sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, og indfører fremgangsmåder for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres (dom af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 3369, præmis 14).

18 Med hensyn til Rådets direktiv 64/432 har Domstolen allerede fastslået, at der er sket en fuldstændig harmonisering af de veterinærpolitimæssige foranstaltninger, som medlemsstaterne kan træffe i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet med kvæg og svin, og at bestemmelsesmedlemsstaterne herefter ikke inden for direktivets anvendelsesområde kan træffe andre foranstaltninger end dem, som er udtømmende opregnet i direktivet (dom af 5.7.1990, sag C-304/88, Kommissionen mod Belgien, Sml I, s. 2801, præmis 16 og 19).

19 Hvad angår artikel 10 i direktiv 90/425, hvori der fastsættes nye regler om beskyttelsesforanstaltninger, der meget hurtigt trådte i kraft for effektivt at forhindre en spredning af sygdomme, som kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed, indebærer bestemmelsen en fuldstændig harmonisering af beskyttelsesforanstaltningerne mod disse sygdomme, idet den klart fastlægger medlemsstaternes og Kommissionens forpligtelser og opgaver på dette område. Følgelig har medlemsstaterne — på det område, der er omfattet af denne bestemmelse og af beslutning 91/237, der er udstedt til gennemførelse heraf — ikke kompetence til at træffe andre foranstaltninger end dem, der udtrykkeligt er omhandlet i direktivet.

20 Heraf følger, at afgørelsen om indførselsforbud, der er truffet ensidigt af de portugisiske myndigheder, heller ikke har hjemmel i traktatens artikel 36.

21 Det må herefter fastslås, at der foreligger traktatbrud som påstået af Kommissionen.

Sagens omkostninger

22 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Den Portugisiske Republik har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den Portugisiske Republik har handlet i strid med Kommissionens beslutning 91/237/EØF af 25. april 1991 om yderligere beskyttelsesforanstaltninger mod en ny svinesygdom og tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet den har forbudt indførsel af svin fra andre medlemsstater.

2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.

Due Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Kapteyn Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. maj 1993.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident