DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

21. december 2011 *

I sag C-316/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Vestre Landsret (Danmark) ved afgørelse af 28. juni 2010, indgået til Domstolen den 1. juli 2010, som berigtiget ved afgørelse af 24. august 2010, indgået til Domstolen den 26. august 2010, i sagen:

Danske Svineproducenter

mod

Justitsministeriet,

procesdeltager:

Union européenne du commerce de bétail et de la viande,

har

* Processprog: dansk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász og D. Šváby (referende dommer),

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. september 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Danske Svineproducenter ved advokat H. Sønderby Christensen

— Union européenne du commerce de bétail et de la viande ved avocats J.-F. Bellis og A. Bailleux samt advokat E. Werlauff

— den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtiget, bistået af advokat P. Biering

— Europa-Kommissionen ved B. Schima og H. Støvlbæk, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 288, stk. 2, TEUF, artikel 3, stk. 2, litra f) og g), og artikel 37 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97 (EUT 2005 L 3, s. 1) og af kapitel II, punkt 1.1, litra f), og punkt 1.2, og kapitel VII, afsnit D, i bilag I til forordning nr. 1/2005.

2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem erhvervsorganisationen Danske Svineproducenter og Justitsministeriet vedrørende bl.a. foreneligheden med forordning nr. 1/2005 af supplerende nationale bestemmelser, som tilsigter på visse punkter at præcisere anvendelsen af denne forordning, såsom bekendtgørelse nr. 1729 af 21. december 2006 om beskyttelse af dyr under transport (*Lovtidende* 2006 A, herefter »bekendtgørelse nr. 1729/2006«), og overensstemmelsen af visse bestemmelser i denne bekendtgørelse med den pågældende forordning.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1/2005

3 Det anføres i anden, sjette, ottende, tiende og ellevte betragtning til forordning nr. 1/2005:

»(2) Med Rådets direktiv 91/628/EØF af 19. november 1991 om beskyttelse af dyr under transport [og om ændring af direktiv 90/425/EØF og 91/496/EØF (EFT L 340, s. 17), som ændret ved Rådets direktiv 95/29/EF af 29. juni 1995 (EFT L 148, s. 52, herefter »direktiv 91/628«)], har Rådet vedtaget bestemmelser vedrørende transport af dyr for at fjerne tekniske hindringer for handelen med levende dyr og skabe grundlag for, at de pågældende markedsordninger kan fungere tilfredsstillende, samtidig med at der sikres en tilfredsstillende beskyttelse af de pågældende dyr.

[…]

(6) Rådet opfordrede den 19. juni 2001 […] Kommissionen til at fremlægge forslag med henblik på at sikre, at den eksisterende fællesskabslovgivning gennemføres effektivt, og at der sikres en streng kontrol hermed, at forbedre beskyttelsen af dyr og deres velfærd og forebygge, at smitsomme dyresygdomme opstår og

spredes, samt at indføre strengere betingelser, så dyrenes velfærd og sundhed under og efter transport beskyttes, og således at de undgår smerter og lidelser.

[...]

(8) Den 11. marts 2002 vedtog Den Videnskabelige Komité for Dyrs Sundhed og Trivsel en udtalelse om dyrs velfærd under transport. På baggrund heraf må fællesskabslovgivningen ændres, så der tages højde for nye videnskabelige data, samtidig med at det som et prioriteret mål sikres, at reglerne kan gennemføres inden for den nærmeste fremtid.

[…]

(10) I lyset af erfaringerne med at harmonisere fællesskabslovgivningen om transport af dyr inden for rammerne af direktiv [91/628] og i betragtning af de problemer, der er opstået som følge af den uensartede gennemførelse af direktivet i de forskellige medlemsstater, er det mere hensigtsmæssigt at fastsætte fællesskabsbestemmelser på dette område i form af en forordning. Indtil der er vedtaget detaljerede bestemmelser for visse arter, som har særlige behov, og som udgør en meget begrænset del af Fællesskabets husdyrbestand, er det hensigtsmæssigt at give medlemsstaterne mulighed for at indføre eller opretholde yderligere nationale regler for transport af sådanne dyrearter.

(11) For at sikre en konsekvent og effektiv anvendelse af denne forordning på hele Fællesskabets område på baggrund af det grundlæggende princip om, at dyr ikke må transporteres under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller

blive påført unødig lidelse, bør der fastsættes detaljerede bestemmelser om de særlige behov, der opstår i forbindelse med forskellige former for transport. Sådanne detaljerede bestemmelser bør fortolkes og anvendes i overensstemmelse med ovennævnte princip, og de bør ajourføres i tide, navnlig når det i lyset af nye videnskabelige udtalelser viser sig, at de ikke længere sikrer efterlevelsen af dette princip i forbindelse med bestemte dyrearter eller former for transport.«

4 Artikel 1 i forordning nr. 1/2005 bestemmer:

»1. Denne forordning finder anvendelse på transport af levende hvirveldyr, som finder sted i Fællesskabet [...]

[…]

3. Denne forordning udelukker ikke, at der på nationalt plan kan træffes strengere foranstaltninger med henblik på at forbedre dyrenes velfærd under transport, der fuldt ud afvikles inden for en medlemsstats område, eller som i forbindelse med søtransport indledes på en medlemsstats område.

[…]«

5 Denne forordnings artikel 3, som har overskriften »Almindelige betingelser for transport af dyr«, bestemmer:

»Det er forbudt at transportere dyr eller lade dem transportere under sådanne forhold, at de kan komme til skade eller blive påført unødig lidelse.

Desuden skal følgende betingelser være opfyldt:

[…]

f) [...] dyrenes velbefindende skal løbende kontrolleres og sikres.

g) [D]yrene skal råde over et gulvareal og en ståhøjde, som er passende i forhold til deres størrelse og den planlagte transport.

[…]«

6 Forordningens artikel 6, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Transportvirksomheder skal transportere dyr i overensstemmelse med de tekniske forskrifter i bilag I.«

7 Kapitel II i bilag I til forordning nr. 1/2005 indeholder tekniske specifikationer vedrørende transportmidler. Punkt 1 heri samler bestemmelserne for alle transportmidler og har følgende ordlyd:

»1.1. Transportmidler og containere samt disses udstyr skal være udformet og indrettet samt vedligeholdes og anvendes på en sådan måde, at

[…]

f) der er adgang til dyrene, så det er muligt at tilse og passe dem

[…]

1.2. I det rum, hvor dyrene er anbragt, og på alle niveauer heri skal der være tilstrækkeligt med plads til, at der kan sikres god ventilation oven over dyrene, når de står oprejst i normal stilling, idet dyrenes naturlige bevægelser under ingen omstændigheder må begrænses.

[…]«

8 Kapitel III i dette bilag vedrører transportpraksis. Punkt 2, som har overskriften »Under transporten«, indeholder følgende bestemmelse:

»2.1. Pladsforholdene skal som et minimum opfylde de mindstekrav, der er fastsat for dyr og transportmidler i kapitel VII.«

9 Samme bilags kapitel V vedrører bl.a. transporttider og bestemmer i punkt 1, som bl.a. vedrører tamsvin, følgende:

»[…]

1.2. Transporttiden for dyr af de [...] omhandlede arter må ikke overstige otte timer.

1.3. Den maksimale transporttid i punkt 1.2 kan forlænges, hvis de supplerende krav i kapitel VI er opfyldt.

[…]«

10 Det nævnte kapitel VI indeholder supplerende bestemmelser for lange transporter af bl.a. tamsvin og indeholder fire punkter.

11 I dette kapitels punkt 1, som vedrører alle lange transporter, opregnes krav vedrørende tag, gulv og strøelse, foder, skillevægge samt minimumskriterier for visse arter. Den eneste betingelse, som i sidstnævnte henseende finder anvendelse på svin, er, at tamsvin, der transporteres på lange transporter, skal veje over 10 kg, medmindre de er ledsaget af deres mor. Punkt 2-4 i det pågældende kapitel vedrører henholdsvis vandforsyning under transport i containere, ventilation af vejtransportmidler og temperaturovervågning samt anvendelse af et navigationssystem.

12 Kapitel VII i bilag I fastsætter bestemmelser vedrørende pladsforhold. Det har følgende ordlyd:

»Pladsforholdene for dyr skal opfylde følgende mindstekrav:

[…]

D. Svin

Jernbane- og vejtransport

Alle svinene skal som minimum kunne ligge ned og stå op i deres naturlige stilling.

For at disse minimumskrav kan opfyldes, bør lastetætheden for svin på ca. 100 kg under transport ikke overstige 235 kg/m^2.

Det kan være nødvendigt at øge ovennævnte minimumsgulvareal under hensyn til svinenes race, størrelse og fysiske tilstand; en forøgelse med indtil 20 % kan også være nødvendig på grund af vejrforholdene og transportens varighed.

[…]«

13 I overensstemmelse med artikel 37 i forordning nr. 1/2005 finder ovennævnte bestemmelser i princippet anvendelse fra den 5. januar 2007. Bestemmelsens sidste stykke har følgende ordlyd:

»Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.«

Direktiv 91/628 og forordning (EF) nr. 411/98

14 Direktiv 91/628 er blevet ophævet ved forordning nr. 1/2005 i overensstemmelse med sidstnævntes artikel 33. Dette direktiv fandt bl.a. anvendelse på transport af husdyr af svinearter inden for samt til og fra en medlemsstat.

15 Hvad særligt angår svin fastsatte bilaget til direktiv 91/628 i kapitel I, afsnit A, punkt 2, litra a) og b), de krav, der skulle være opfyldt for så vidt angår rumhøjden, i tilsvarende vendinger som i forordning nr. 1/2005.

16 I kapitel VI i dette bilag vedrørte punkt 47 lastetætheden. Afsnit D i dette punkt vedrørte svin og var affattet med samme ordlyd som afsnit D i kapitel VII i bilag I til forordning nr. 1/2005, som er gengivet ovenfor i denne doms præmis 12.

17 Punkt 48 i bilaget, som udgjorde kapitel VII, vedrørte bl.a. forsendelsestider og indeholdt følgende bestemmelser:

»[…]

2. Forsendelsestiden må for [bl.a. husdyr af svinearter] ikke overstige otte timer.

3. Den maksimale forsendelsestid i punkt 2 kan forlænges, når transportmidlet opfylder [følgende] supplerende krav:

[…]

— [C]haufføren har direkte adgang til dyrene.

[…]«

18 Rådets forordning (EF) nr. 411/98 af 16. februar 1998 om supplerende normer vedrørende dyrebeskyttelse, for lastbiler, der benyttes til befordring af dyr ved over otte timers transporttid (EFT L 52, s. 8), som blev vedtaget med hjemmel i artikel 13, stk. 1, i direktiv 91/628, fandt anvendelse fra den 1. juli 1999. I overensstemmelse med forordningens artikel 1, sammenholdt med punkt 3 i bilaget til forordningen, skulle sådanne lastbiler, når de benyttes til befordring af bl.a. svin, være indrettet, »så der til enhver tid er direkte adgang til samtlige dyr, der transporteres, for at de kan tilses og gives den nødvendige pasning«.

19 Forordning nr. 411/98 er ligeledes blevet ophævet ved forordning nr. 1/2005 i overensstemmelse med sidstnævntes artikel 33.

20 I dom af 8. maj 2008, Danske Svineproducenter (sag C-491/06, Sml. I, s. 3339), fastslog Domstolen følgende:

»1) Nationale bestemmelser [...], som indeholder taloplysninger vedrørende rumhøjden, således at transportvirksomhederne kan henholde sig til normer, der er mere præcise end dem, der er anført i [...] direktiv 91/628 [...], falder i princippet inden for det skøn, som er tildelt medlemsstaterne ved artikel 249 EF, under forudsætning af, at disse bestemmelser, som iagttager det formål vedrørende beskyttelse af dyr under transport, der forfølges med dette direktiv [...], ikke i strid med proportionalitetsprincippet hindrer opfyldelsen af de formål vedrørende afskaffelse af tekniske hindringer for handelen med levende dyr og skabelsen af grundlag for, at markedsordningerne kan fungere efter hensigten, som ligeledes forfølges med nævnte direktiv [...]. Det tilkommer den forelæggende ret at kontrollere, om de nævnte bestemmelser iagttager disse principper.

2) Kapitel VI, punkt 47, afsnit D, i bilaget til direktiv 91/628 […] skal fortolkes således, at en medlemsstat er berettiget til at indføre nationale regler, hvorefter der ved transporter af mere end otte timers varighed skal være mindst 0,50 m^2 for svin på 100 kg.«

National ret

21 Bekendtgørelse nr. 1729/2006 fastsætter visse krav, som skal opfyldes ved transport af svin.

22 Hvad angår rumhøjden bestemmer bekendtgørelsens § 9, stk. 1, følgende:

»Ved transport af svin på 40 kg og derover skal den indvendige højde mellem hver etage — målt fra det højeste punkt på gulvet til det laveste punkt i loftet (f.eks. undersiden af eventuelle tværbjælker eller stivere) — mindst opfylde følgende krav under kørsel:

Gennemsnitsvægt i kg	Indvendig højde ved anvendelse af et mekanisk ventilationssystem	Indvendig højde ved anvendelse af andet ventilationssystem
40	74 cm	89 cm
50	77 cm	92 cm
70	84 cm	99 cm
90	90 cm	105 cm
100	92 cm	107 cm
110	95 cm	110 cm
130	99 cm	114 cm
150	103 cm	118 cm
170	106 cm	121 cm
190	109 cm	124 cm
210	111 cm	126 cm
230	112 cm	127 cm«

23 Bekendtgørelsens § 9, stk. 5, regulerer inspektionshøjden i tilfælde af rejser af over otte timers varighed på følgende måde:

»Når den samlede forsendelsestid for svin på 40 kg og derover overstiger otte timer, skal der anvendes transportmidler, der — eksempelvis i kraft af hævbart tag kombineret med mobile etager eller tilsvarende konstruktion — til enhver tid sikrer, at der kan etableres en indvendig inspektionshøjde på mindst 140 cm for hver etage — målt fra det højeste punkt på gulvet til det laveste punkt i loftet (f.eks. undersiden af eventuelle tværbjælker eller stivere). Ved etablering af den indvendige inspektionshøjde på 140 cm skal der ved transport af dyr i flere etager fortsat mindst være den i stk. 1 nævnte indvendige højde på de øvrige etager.«

24 Kravene vedrørende lastetæthed er fastsat i bilag 2 til bekendtgørelse nr. 1729/2006, hvori punkt D, som vedrører svin, har følgende ordlyd:

»Transport med jernbane eller lastbil inklusive påhængskøretøj

1. Transporter af under otte timers varighed:

Levende vægt (kg)	Areal (m^2) pr. dyr
25	0,17
50	0,26

75	0,33
100	0,42
200	0,70
250 eller mere	0,80

Det kan være nødvendigt at øge ovennævnte minimumsgulvareal under hensyn til dyrenes race, størrelse samt fysiske tilstand. Det kan også være nødvendigt at øge arealet med indtil 20[%] på grund af vejrforholdene og forsendelsens varighed.

2. Transporter af over otte timers varighed:

Levende vægt (kg)	Areal (m^2) pr. dyr
25	0,20
50	0,31
75	0,39
100	0,50
200	0,84
250 eller mere	0,96

[…]«

25 Bekendtgørelsens § 36, stk. 4, andet afsnit, indeholder en overgangsbestemmelse, som transportørerne kunne påberåbe sig indtil den 15. august 2010 for køretøjer, som var indregistreret senest den 15. august 2005. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»Ved transport [af over otte timers varighed] af svin på 40 kg og derover skal den indvendige højde mellem hver etage — målt fra det højeste punkt på gulvet til det laveste punkt i loftet (f.eks. undersiden af eventuelle tværbjælker eller stivere) — mindst opfylde følgende krav under kørsel:

Gennemsnitsvægt i kg	Indvendig højde ved anvendelse af et mekanisk ventilationssystem	Indvendig højde ved anvendelse af andet ventilationssystem
Svin over 40 kg til og med 110 kg	100 cm	107 cm
Svin over 110 kg til og med 150 kg	110 cm	118 cm
Svin over 150 kg til og med 230 kg	112 cm	127 cm
Svin over 230 kg	> 112 cm	> 127 cm«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

26 Danske Svineproducenter anlagde den 14. maj 2005 sag ved Vestre Landsret mod Justitsministeriet med påstand om, at den danske lovgivning om transport af dyr, som var gældende før bekendtgørelse nr. 1729/2006, for så vidt angår transport af svin

fastsatte visse krav til den minimale rumhøjde, den minimale inspektionshøjde og den maksimale lastetæthed, som var i strid med visse fællesskabsretlige bestemmelser og særligt bestemmelserne i direktiv 91/628. Efter en første præjudiciel forelæggelse traf Domstolen afgørelse om fortolkningen af dette direktiv i dommen i sagen Danske Svineproducenter, som gengivet i denne doms præmis 20.

27 Under samme sag ved den forelæggende ret har sagsøgeren i hovedsagen efterfølgende gjort gældende, at de tilsvarende bestemmelser i bekendtgørelse nr. 1729/2006, som stadig finder anvendelse, er i strid med forordning nr. 1/2005.

28 Vestre Landsret har på denne baggrund besluttet på ny at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [artikel 288, stk. 2, TEUF] og artikel 37 i [...] forordning nr. 1/2005 [...] samt bestemmelserne i [denne forordnings] artikel 3, [stk. 2,] litra f) og g), sammenholdt med kapitel II, punkt 1.1, litra f), og punkt 1.2, [i bilag I til denne forordning], og bestemmelserne i [samme forordnings] artikel 3, [stk. 2,] litra g), sammenholdt med kapitel VII, punkt D, i [dette] bilag [...], fortolkes således, at medlemsstaterne er afskåret fra at udstede nationale regler, der fastsætter detaljerede krav [vedrørende vejtransport af svin] til henholdsvis indvendig transporthøjde, inspektionshøjde og lastetæthed?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

29 Danske Svineproducenter og Union européenne du commerce de bétail et de la viande har foreslået Domstolen at omformulere det præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret, således at spørgsmålets rækkevidde udvides eller præciseres.

30 For det første har sagsøgeren i hovedsagen anmodet Domstolen om at besvare tre spørgsmål, som svarer til de spørgsmål, som blev forelagt i forbindelse med den præjudicielle forelæggelse, der gav anledning til dommen i sagen Danske Svineproducenter.

31 For det andet har Union européenne du commerce de bétail et de la viande anmodet Domstolen om at omformulere det præjudicielle spørgsmål således, at det ligeledes omfatter princippet om frie varebevægelser, princippet om loyalt samarbejde og artikel 30, stk. 2, i forordning nr. 1/2005. Spørgsmålet skal endvidere ligeledes vedrøre nationale bestemmelser, som ikke fastsætter detaljerede krav, men taloplysninger, som ikke er indeholdt i denne forordning.

32 Det bemærkes i denne henseende, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter i henhold til artikel 267 TEUF udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af de konkrete omstændigheder i den sag, der er indbragt for den, at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen.

Retten til at bestemme, hvilke spørgsmål der skal forelægges Domstolen, tilkommer således alene den nationale ret, og parterne i hovedsagen kan ikke ændre deres indhold (jf. bl.a. dom af 15.10.2009, sag C-138/08, Hochtief og Linde-Kca-Dresden, Sml. I, s. 9889, præmis 20 og 21 og den deri nævnte retspraksis).

33 En ændring af præjudicielle spørgsmåls indhold eller et svar på de supplerende spørgsmål, der er nævnt af sagsøgeren i hovedsagen i dennes indlæg, ville desuden være uforenelig med Domstolens forpligtelse til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, når henses til, at det i henhold til denne bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de pågældende parter (jf. i denne retning dommen i sagen Hochtief og Linde-Kca-Dresden, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

34 Det følger heraf, at Domstolen ikke kan efterkomme de anmodninger om at omformulere det præjudicielle spørgsmål, som er fremsat af Danske Svineproducenter og Union européenne du commerce de bétail et de la viande.

35 Danske Svineproducenters anmodning om genåbning af proceduren — indgået til Domstolens Justitskontor den 9. december 2011 — kan i øvrigt ikke efterkommes. For det første er denne anmodning i det væsentlige baseret på den afgørelse, hvorved Højesteret afviste det kæremål, som sagsøgeren i hovedsagen havde indgivet mod forelæggelsesafgørelsen med henblik på, at Domstolen blev forelagt supplerende præjudicielle spørgsmål i forhold til det, som er indeholdt i denne afgørelse. En sådan omstændighed er i sig selv uden relevans for den foreliggende præjudicielle forelæggelse. For det andet, hvad angår henvisningen til dom af 6. oktober 2011, Astrid Preissl (sag C-381/10, Sml. I, s. 9281, bemærkes, at der ikke er givet nogen begrundelse for, hvorledes denne dom skulle berettige en genåbning af proceduren i forbindelse med nærværende præjudicielle forelæggelse.

Domstolens svar

36 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 1/2005 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat vedtager foranstaltninger, der vedrørende vejtransport af svin fastsætter talmæssige normer for så vidt angår for det første den indvendige højde af de rum, hvor dyrene er anbragt, for det andet inspektion af dyrene under transport, og for det tredje det areal, som dyrene har til rådighed, idet de nævnte normer i givet fald varierer afhængigt af, om der er tale om rejser af over otte timers varighed eller ej. Den forelæggende ret har mere præcist sat disse normer i forbindelse med henholdsvis artikel 3, stk. 2, litra g), sammenholdt med bilag I, kapitel II, punkt 1.2, artikel 3, stk. 2, litra f), sammenholdt med bilag I, kapitel II, punkt 1.1, litra f), og artikel 3, stk. 2, litra g), sammenholdt med bilag I, kapitel VII, afsnit D, til nævnte forordning.

37 Med formuleringen af spørgsmålet, læst i lyset af bemærkningerne i forelæggelsesafgørelsen, har den forelæggende ret imidlertid fremhævet, at Domstolen i dommen i sagen Danske Svineproducenter allerede har truffet afgørelse om foreneligheden af nationale foranstaltninger, såsom de i hovedsagen omhandlede, med direktiv 91/628, hvis bestemmelser fremviser væsentlige ligheder med bestemmelserne i forordning nr. 1/2005 for så vidt angår de aspekter, der berøres af sådanne foranstaltninger. I denne sammenhæng har Vestre Landsret rejst spørgsmålet om den eventuelle betydning af den omstændighed, at området nu er reguleret på EU-plan ved en forordning og ikke længere ved et direktiv for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for stadig at fastsætte foranstaltninger af denne art.

38 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af artikel 288, stk. 2 og 3, TEUF, at mens direktiver er bindende for medlemsstaterne med hensyn til de tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen, er forordninger bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne.

39 Forordningers karakter og funktion i EU-rettens retskildesystem betyder, at deres bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger (jf. dom af 24.6.2004, sag C-278/02, Handlbauer, Sml. I, s. 6171, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

40 Visse forordningsbestemmelser kan dog — for at kunne blive gennemført — kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger af medlemsstaterne (Handlbauer-dommen, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

41 Det følger i øvrigt af fast retspraksis, at medlemsstaterne kan træffe gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, hvis de ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens fællesskabsretlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt sammen inden for grænserne af forordningens bestemmelser (dom af 14.10.2004, sag C-113/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 9707, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

42 Den omstændighed, at Unionens retsforskrifter om beskyttelse af dyr under transport fremover findes i en forordning, betyder følgelig ikke nødvendigvis, at alle nationale gennemførelsesforanstaltninger til disse retsforskrifter nu er forbudt.

43 For at afgøre, om en national gennemførelsesforanstaltning til forordning nr. 1/2005 er i overensstemmelse med EU-retten, må man således henholde sig til de relevante bestemmelser i denne forordning med henblik på at undersøge, om disse bestemmelser, fortolket i lyset af forordningens formål, forbyder, pålægger eller tillader medlemsstaterne at vedtage visse gennemførelsesforanstaltninger og særligt i sidstnævnte tilfælde, om den pågældende foranstaltning falder inden for rammerne af det skøn, som er tildelt medlemsstaterne.

44 Hvad angår formålene med forordning nr. 1/2005 skal det bemærkes, at selv om fjernelse af tekniske hindringer for handelen med levende dyr og de pågældende markedsordningers tilfredsstillende funktion, som fremhæves i anden betragtning til forordningen, hører til dennes formål, ligesom de hørte til formålet med direktiv 91/628, som forordningen udgør en forlængelse af, fremgår det imidlertid af anden, sjette og ellevte betragtning til forordningen, at i lighed med direktivet er hovedformålet beskyttelsen af dyr under transport. Konstateringen i præmis 29 i dommen i sagen Danske Svineproducenter vedrørende formålene med dette direktiv gælder således også for forordning nr. 1/2005.

45 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal undersøges, om nationale foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede, der i forbindelse med vejtransport af svin fastsætter talmæssige normer vedrørende den indvendige rumhøjde, inspektion af dyrene under transport og det areal, som dyrene har til rådighed, er forenelig med denne forordning.

Den indvendige rumhøjde

46 Hvad angår den indvendige højde af de rum, hvor dyrene er anbragt, i køretøjer, som anvendes til transport af svin, indeholder den i hovedsagen omhandlede bekendtgørelse to forskellige typer normer. For det første fastsætter § 9, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1729/2006, som finder anvendelse uanset rejsens varighed, normer for så vidt angår den minimale indvendige rumhøjde i forhold til vægten af de dyr, der transporteres. For det andet fastsætter bekendtgørelsens § 36, stk. 4, en overgangsbestemmelse med normer af samme art, men strengere, som imidlertid alene finder anvendelse på rejser af over otte timers varighed. Disse normer er identiske med dem, som blev undersøgt i forbindelse med dommen i sagen Danske Svineproducenter, som det fremgår af nævnte doms præmis 14, 15 og 34.

47 Dette aspekt af vejstransport af svin er reguleret ved artikel 3, stk. 2, litra g), i forordning nr. 1/2005 og ved kapitel II, punkt 1.2, og kapitel VII, afsnit D, første punktum, i bilag I hertil. Det følger af disse bestemmelser, at den indvendige højde af de rum, hvor dyrene er anbragt, i køretøjer, som anvendes til transport af svin, skal være tilstrækkelig til, at svinene kan stå op i deres naturlige stilling, henset til deres størrelse og den planlagte transport, og til, at der kan sikres god ventilation oven over dyrene, når de står oprejst i normal stilling, uden at deres naturlige bevægelser må begrænses. Som fastslået i denne doms præmis 15, svarer disse bestemmelser til dem, der fandtes i direktiv 91/628, som blev fortolket i dommen i sagen Danske Svineproducenter.

48 For så vidt som denne forordning ikke præcist fastsætter den indvendige rumhøjde, og idet de relevante bestemmelser i denne henseende svarer til bestemmelserne i direktiv 91/628, skal der anerkendes en vis skønsbeføjelse for medlemsstaterne, svarende til den skønsbeføjelse, som de ved den pågældende dom blev tilkendt i forbindelse med dette direktiv.

49 Som den danske regering i øvrigt har anført, kan en medlemsstats vedtagelse af regler, som konkret præciserer rækkevidden på nationalt plan af de krav, som er formuleret generelt i forordning nr. 1/2005, styrke retssikkerheden, for så vidt som sådanne regler fastsætter kriterier, som øger forudsigeligheden af forordningens krav, og som derfor bidrager til såvel de berørte økonomiske aktørers overholdelse af disse krav, som til effektiviteten og objektiviteten af den kontrol, som samtlige kompetente myndigheder skal føre hermed.

50 Vedtagelsen af nationale foranstaltninger, som fastsætter talmæssige normer for så vidt angår den indvendige rumhøjde, er følgelig ikke i sig selv i strid med forordningen.

51 Sådanne normer skal imidlertid være i overensstemmelse med bestemmelserne i og formålene med forordning nr. 1/2005 og med de almindelige EU-retlige principper, særligt proportionalitetsprincippet.

52 Det følger af dette princip, som bl.a. skal iagttages af medlemsstaternes lovgivnings- og tilsynsmyndigheder ved anvendelsen af EU-retten, at de foranstaltninger, der gennemføres ved en bestemmelse, skal være egnede til at gennemføre det tilsigtede formål og ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå dette (jf. i denne retning dom af 24.6.2010, sag C-375/08, Pontini m.fl., præmis 87 og den deri nævnte retspraksis). Det pågældende princip medfører bl.a., at når der er tale om en EU-lovgivning, som forfølger flere formål, hvoraf et er hovedformålet, skal en medlemsstat, som vedtager normer inden for rammerne af den skønsbeføjelse, medlemsstaterne er tildelt ved en bestemmelse i denne lovgivning, iagttage dette hovedformål uden at forhindre opfyldelsen af lovgivningens øvrige formål. Henset til disse øvrige formål skal en sådan national norm følgelig være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende hovedformål og ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. analogt dommen i sagen Danske Svineproducenter, præmis 31, 32 og 40).

53 Disse forskellige forhold skal undersøges for hver af de to forskellige typer normer i denne sag.

54 Hvad for det første angår bestemmelser, der præciserer den minimale indvendige rumhøjde, såsom de i hovedsagen omhandlede, skal det bemærkes, at de normer, der fastsættes heri, er egnede til at opfylde hovedformålet om beskyttelse af dyr under transport, som forfølges med forordning nr. 1/2005 (jf. analogt dommen i sagen Danske Svineproducenter, præmis 46).

55 Det skal imidlertid bemærkes, at normer af denne art, som kan finde anvendelse på alle transporter af svin, der finder sted — om end alene delvist — på den medlemsstats område, som har fastsat dem, kan hindre opfyldelsen af de formål vedrørende afskaffelse

af tekniske hindringer for handelen med levende dyr og skabelsen af grundlag for, at markedsordningerne kan fungere efter hensigten, som ligeledes forfølges med forordning nr. 1/2005. Det skal følgelig undersøges, om sådanne normer, henset til disse formål, er nødvendige og afpasset efter hovedformålet om beskyttelse af dyr under transport, som forfølges med forordningen, uden at anvendelsen heraf begrænser de frie varebevægelser både ved indførsel og udførsel (jf. analogt, dommen i sagen Danske Svineproducenter, præmis 43) på en uforholdsmæssig måde (jf. analogt dom af 25.2.2010, sag C-562/08, Müller Fleisch, Sml. I, s. 1391, præmis 38 og 42).

56 Talmæssige normer vedrørende den minimale indvendige rumhøjde, såsom dem, der er fastsat ved bekendtgørelse nr. 1729/2006, skal være afpasset efter hovedformålet om beskyttelse af dyr under transport og må ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

57 Det skal i denne forbindelse særligt sikres, at de pågældende normer ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet om beskyttelse af dyrenes velfærd under transporten, således som dette er præciseret ved kravene i forordning nr. 1/2005, hvorefter alle svin for det første skal kunne stå oprejst i deres naturlige stilling, og for det andet at der skal være tilstrækkelig med plads i de rum, hvor dyrene er anbragt, og på alle niveauer heri til, at der kan sikres god ventilation oven over dyrene, når de står oprejst i normal stilling, idet dyrenes naturlige bevægelser under ingen omstændigheder må begrænses.

58 Det skal ligeledes undersøges, om sådanne normer afføder meromkostninger og tekniske vanskeligheder, som kan stille enten producenterne i den medlemsstat, der har vedtaget bestemmelserne, eller producenterne i de øvrige medlemsstater, som ønsker at transportere deres varer til eller gennem den førstnævnte medlemsstat, ringere (jf. analogt dommen i sagen Danske Svineproducenter, præmis 45).

59 Da der ikke findes nogen fortolkningsbidrag i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, påhviler det den forelæggende ret at foretage de undersøgelser, der kræves i denne forbindelse, idet der skal tages hensyn til de standarder, som under overholdelse af forordning nr. 1/2005 almindeligvis anerkendes af de øvrige medlemsstater bortset fra den, der har udstedt de pågældende normer.

60 Det skal imidlertid allerede bemærkes, at normer vedrørende den indvendige rumhøjde ved rejser af over otte timers varighed, såsom dem, der er fastsat i overgangsbestemmelserne i § 36, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 1729/2006, ikke kan betragtes som forholdsmæssige, når samme medlemsstat i øvrigt har vedtaget mindre strenge normer, såsom dem, der er indeholdt i samme bekendtgørelses § 9, stk. 1, i forbindelse med de almindeligt gældende retsregler.

Inspektion af dyrene under rejsen

61 I overensstemmelse med § 9, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 1729/2006 skal transportmidler, der anvendes til transport af svin på 40 kg og derover ved rejser, der overstiger otte timer, være indrettet på en sådan måde, at der til enhver tid kan etableres en indvendig inspektionshøjde på mindst 140 cm for hver etage.

62 Forordning nr. 1/2005 bestemmer i denne forbindelse i artikel 3, stk. 2, litra f), sammenholdt med kapitel II, punkt 1.1, litra f), i bilag I hertil, at transportmidler, som anvendes til transport af dyr, skal være indrettet på en sådan måde, at der er adgang til dyrene, så det er muligt løbende at kontrollere deres velbefindende. Det bemærkes, at i modsætning til hvad der gjaldt i henhold til den ordning, der var indført ved direktiv 91/628 og forordning nr. 411/98, finder bestemmelserne i forordning nr. 1/2005 vedrørende inspektion af dyr under transport anvendelse på alle transportmidler uafhængigt af rejsens varighed.

63 En national foranstaltning, der fastsætter særlige krav på dette område, som alene skal finde anvendelse på rejser af over otte timers varighed, er følgelig i strid med de pågældende bestemmelser i forordning nr. 1/2005, idet adgangen til dyrene for løbende at kontrollere deres velbefindende skal være sikret på alle rejser.

64 Det skal endvidere tilføjes, således som det tilsvarende fremgår af denne doms præmis 54-59, at talmæssige normer, som fastsætter en minimal inspektionshøjde for at sikre en sådan adgang, skal opfylde kravene i forordning nr. 1/2005 og være afpasset herefter.

Areal, der er til rådighed for dyrene

65 I overensstemmelse med bilag 2, afsnit D, punkt 1 og 2, i bekendtgørelse nr. 1729/2006 skal dyrene i forbindelse med vejtransport af svin råde over et minimumsareal, der varierer i forhold til dyrenes vægt, idet dette areal for et svin på 100 kg er 0,42 m^2, når rejsens varighed er under otte timer, og 0,50 m^2 for rejser af længere varighed.

66 Dette aspekt af transport af levende dyr er reguleret ved artikel 3, stk. 2, litra g), i forordning nr. 1/2005, hvorefter »dyrene skal råde over et gulvareal […], som er passende i forhold til deres størrelse og den planlagte transport«. Hvad særligt angår svin præciseres det i bilag I, kapitel VII, afsnit D, til denne forordning, at for at svinene skal kunne ligge ned og stå op i deres naturlige stilling, »bør lastetætheden for svin på ca. 100 kg under transport ikke overstige 235 kg/m^2«, idet dette gulvareal, som er et minimumsareal, bl.a. på grund af transportens varighed kan forøges med 20 %. For dyr på 100 kg svarer disse værdier til henholdsvis et gulvareal på 0,42 m^2 og 0,50 m^2.

67 Det skal således fastslås, at talmæssige normer vedrørende den maksimale lastetæthed, såsom de i bilag 2, punkt 1 og 2, til bekendtgørelse nr. 1729/2006 omhandlede, er i overensstemmelse med de minimums- og maksimumsnormer, der er fastsat ved forordning nr. 1/2005 (jf. analogt dommen i sagen Danske Svineproducenter, præmis 50).

68 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at forordning nr. 1/2005 skal fortolkes således, at

— forordningen ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager normer, der finder anvendelse på vejtransport af svin, og som med henblik på at styrke retssikkerheden — og henset til formålet om beskyttelse af dyrenes velfærd og uden at fastsætte for vidtgående kriterier i denne forbindelse — præciserer de krav, som er fastsat ved nævnte forordning, for så vidt angår den minimale indvendige højde af de rum, hvor dyrene er anbragt, for så vidt som disse normer ikke afføder meromkostninger eller tekniske vanskeligheder, som kan stille enten producenterne i den medlemsstat, der har vedtaget bestemmelserne, eller producenterne i de øvrige medlemsstater, som ønsker at transportere deres varer til eller gennem den førstnævnte medlemsstat, ringere, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge; normer som dem, der er fastsat i overgangsbestemmelserne i § 36, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 1729/2006, kan imidlertid ikke betragtes som forholdsmæssige, når samme medlemsstat har vedtaget mindre strenge normer, såsom dem, der er indeholdt i samme bekendtgørelses § 9, stk. 1, i forbindelse med de almindeligt gældende retsregler

— forordningen er til hinder for, at en medlemsstat vedtager normer, der finder anvendelse på vejtransport af svin, som præciserer de krav, som er fastsat ved nævnte forordning vedrørende adgangen til dyrene med henblik på regelmæssig kontrol med deres velbefindende, som alene vedrører rejser af over otte timers varighed, og

— forordningen ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager normer, hvorefter dyrene i tilfælde af vejtransport af svin skal råde over et minimumsareal, der varierer i forhold til dyrenes vægt, idet dette areal for et svin på 100 kg er 0,42 m^2, når rejsens varighed er under otte timer, og 0,50 m^2 for rejser af længere varighed.

Sagens omkostninger

69 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22. december 2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97 skal fortolkes således, at

— **forordningen ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager normer, der finder anvendelse på vejtransport af svin, og som med henblik på at styrke retssikkerheden — og henset til formålet om beskyttelsen af dyrenes velfærd og uden at fastsætte for vidtgående kriterier i denne forbindelse — præciserer de krav, som er fastsat ved nævnte forordning, for så vidt angår den minimale indvendige højde af de rum, hvor dyrene er anbragt, for så vidt som**

disse normer ikke afføder meromkostninger eller tekniske vanskeligheder, som kan stille enten producenterne i den medlemsstat, der har vedtaget bestemmelserne, eller producenterne i de øvrige medlemsstater, som ønsker at transportere deres varer til eller gennem den førstnævnte medlemsstat, ringere, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge; normer som dem, der er fastsat i overgangsbestemmelserne i § 36, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 1729/2006 af 21. december 2006 om beskyttelse af dyr under transport, kan imidlertid ikke betragtes som forholdsmæssige, når samme medlemsstat har vedtaget mindre strenge normer, såsom dem, der er indeholdt i samme bekendtgørelses § 9, stk. 1, i forbindelse med de almindeligt gældende retsregler

— **forordningen er til hinder for, at en medlemsstat vedtager normer, der finder anvendelse på vejtransport af svin, som præciserer de krav, som er fastsat ved nævnte forordning vedrørende adgangen til dyrene med henblik på regelmæssig kontrol med deres velbefindende, som alene vedrører rejser af over otte timers varighed, og**

— **forordningen ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager normer, hvorefter dyrene i tilfælde af vejtransport af svin skal råde over et minimumsareal, der varierer i forhold til dyrenes vægt, idet dette areal for et svin på 100 kg er 0,42 m^2, når rejsens varighed er under otte timer, og 0,50 m^2 for rejser af længere varighed.**

Underskrifter