FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 5. april 2001 [1]

I — Indledning

1. Denne sag skyldes en stævning, hvori Kommissionen i medfør af artikel 226 EF har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har tilsidesat 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 [2], særlig dets artikel 25, og EF-traktaten, særlig dens artikel 10 (efter ændring nu artikel 24 EF), idet Irland ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre dette direktiv.

II — Relevante retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelserne*

2. Artikel 1 fastlægger direktivets formål på følgende måde:

»Direktivet har til formål at sikre, at medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om beskyttelse af dyr, der anvendes til forsøg og andre videnskabelige formål, tilnærmes indbyrdes, således at det undgås, at disse, navnlig ved konkurrencefordrejning eller handelshindringer, indvirker på fællesmarkedets gennemførelse og funktion.«

3. Sagen vedrører gennemførelsesforanstaltningerne til direktivets artikel 11 og 12 samt begrebet »forsøg«, som defineret ved direktivets artikel 2. Sagen vedrører ligeledes sanktionsordningen.

4. Begrebet »forsøg« er i artikel 2 defineret som »enhver brug af dyr til forsøg eller andre videnskabelige formål, som kan

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 358, s. 1 (herefter »direktivet«).

påføre det smerte, lidelse, angst eller varigt men, herunder alle handlinger, der er bestemt til eller sandsynligvis vil medføre fødsel af et dyr i en sådan tilstand, bortset fra de mindst smertefulde metoder, der accepteres i moderne praksis (dvs. »humane« metoder), i forbindelse med aflivning eller mærkning af dyr; et forsøg indledes i det øjeblik, et dyr første gang forberedes til anvendelse, og afsluttes, når der ikke skal gøres flere iagttagelser under det pågældende forsøg; udelukkelse af smerte, lidelse, angst eller varigt men ved vellykket brug af anæstetika, analgetika eller andre metoder medfører ikke, at denne definition ikke gælder for anvendelsen af dyr; praktisk eller klinisk dyrlægevirksomhed af ikke-forsøgsmæssig karakter er ikke omfattet af dette direktiv«.

5. Artikel 3 bestemmer, at direktivet gælder for anvendelse af dyr til forsøg, der foretages med et af følgende formål:

»a) udvikling og fremstilling af samt kvalitets-, effektivitets- og sikkerhedskontrol med lægemidler, fødevarer og andre stoffer eller produkter:

i) til forebyggelse, diagnosticering eller behandling af sygdomme eller anden abnormitet eller virkningerne deraf hos mennesker, dyr eller planter

ii) til vurdering, påvisning, justering eller forandring af fysiologiske tilstande hos mennesker, dyr eller planter

b) beskyttelse af det naturlige miljø af hensyn til menneskers og dyrs sundhed eller velfærd.«

6. Direktivets artikel 11 har følgende ordlyd:

»Uanset de øvrige bestemmelser i dette direktiv kan myndigheden, hvis forsøgets formål kræver det, tillade, at det pågæl-

dende dyr slippes løs, hvis den finder det godtgjort, at der er gjort alt for at sikre dyrets velbefindende, og såfremt dets sundhedstilstand tillader det, og der ikke er nogen fare for folkesundheden eller miljøet.«

7. Direktivets artikel 12 bestemmer, at:

»1. Medlemsstaterne fastsætter fremgangsmåder, efter hvilke selve forsøgene eller oplysninger om de personer, der leder dem, i forvejen skal anmeldes til myndigheden.

2. Hvis dyr skal anvendes til forsøg, hvorunder de vil eller kan få stærke og muligvis langvarige smerter, skal forsøget særskilt anmeldes til og begrundes over for myndigheden, eller tillades særskilt af denne. Myndigheden skal træffe passende retslige eller administrative foranstaltninger, hvis den ikke finder det godtgjort, at forsøget er af tilstrækkelig betydning for opfyldelse af grundlæggende behov hos mennesker eller dyr.«

8. Artikel 25 bestemmer, at:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv senest den 24. november 1989. De underretter straks Kommissionen herom.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen de nationale retsforskrifter, som de vedtager på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

B — *De nationale bestemmelser*

9. De irske bestemmelser på det af direktivet omfattede område findes i Cruelty to Animals Act 1876 og i European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations 1994 (herefter »den irske lov«). Denne sidste ændring indeholder en ny section 12A, hvorved den irske regering søger at gennemføre direktivet fuldt ud.

10. Den irske lov fastslår bl.a., i hvilke tilfælde og under hvilke betingelser der må eller ikke må udføres forsøg på dyr. Lovens section 2 bestemmer således, at der ikke må gennemføres forsøg, som vil kunne påføre levende dyr smerter, bortset fra i visse undtagelsestilfælde, der er fastsat i loven.

11. Den irske lovs section 12A(9) har en ordlyd, der næsten svarer til direktivets artikel 11:

»Uanset de øvrige bestemmelser i denne lov kan det pågældende dyr, hvis forsøgets formål kræver det, slippes løs, betinget af, at der er gjort alt for at sikre dyrets velbefindende, og såfremt dets sundhedstilstand tillader det, og der ikke er nogen fare for folkesundheden eller miljøet.«

12. Af den irske lovs section 12A(10)(1) fremgår, at ministeren fastsætter fremgangsmåder, efter hvilke forsøgene eller oplysninger om de personer, der leder dem, i forvejen skal anmeldes til myndigheden. Det er endvidere i bestemmelsen anført, at »hvis dyr skal anvendes til forsøg, hvorunder de vil eller kan få stærke og muligvis langvarige smerter, skal forsøget særskilt anmeldes til og begrundes over for sundhedsministeren, eller udtrykkeligt tillades af denne. Ministeren skal administrativt eller ad rettens vej drage omsorg for passende foranstaltninger, hvis det ikke findes godtgjort, at forsøget er af tilstrækkelig betydning for opfyldelse af grundlæggende behov hos mennesker eller dyr«.

13. Den irske lov af 1876 fastsætter visse sanktioner. Det bestemmes i dens section 2, at personer, der udfører eller medvirker ved et forsøg, kan straffes. For en førstegangsovertrædelse er straffen bøde på op til 50 IEP, mens gentagelsestilfælde straffes med bøde på op til 100 IEP eller fængsel i indtil tre måneder.

Section 13 bestemmer, at den, der lægger hindringer i vejen for nærmere bestemte undersøgelser, kan straffes. Straffen er i dette tilfælde bøde på op til 5 IEP.

III — Parternes argumentation

14. Kommissionen har i sagen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Irland har begået traktatbrud, idet den finder, at de foranstaltninger, som den irske regering har truffet, er utilstrækkelige og ikke udgør en korrekt gennemførelse af direktivet.

15. Kommissionens første anbringende vedrører begrebet »forsøg«. Dette begreb er defineret i direktivet og afgrænser således direktivets anvendelsesområde *ratione materiae*. Kommissionen har gjort gældende, at det følgeligt er vigtigt, at definitionen i de nationale bestemmelser har det samme indhold som definitionen i direktivet. Den irske lov benytter imidlertid

begrebet uden at definere det. Den irske lov af 1876 vedrører endvidere kun forsøg, der medfører smerte. Den ændrede version af 1994 indeholder ikke ændringer hertil. Direktivet omfatter derimod ikke blot forsøg, der kan medføre smerter, men ligeledes forsøg, som kan medføre lidelse, angst eller varigt men, når disse forsøg foretages på dyr med et af de formål, der er nævnt i direktivets artikel 3. Med andre ord omfatter direktivet de situationer, hvori det objektivt er muligt, at smerte, lidelse, angst eller varigt men påføres, hvorimod de irske bestemmelser efter lovens ordlyd kun dækker de tilfælde, hvor forsøget kan medføre smerte.

Kommissionen har endvidere anført, at definitionen af forsøg indeholder flere vigtige aspekter, der kan give anledning til retsusikkerhed, hvis en tilsvarende definition mangler i den irske retsorden. Den understreger, at de irske bestemmelsers anvendelsesområde er begrænset til forsøg på levende dyr, hvorimod direktivet også dækker forsøg i løbet af perioden før fødslen (hvor dyret lider under følgerne efter sin fødsel), og at de irske bestemmelser endvidere ikke klart bestemmer, hvornår et forsøg starter og slutter.

16. Kommissionens andet anbringende vedrører den bestemmelse i den irske lovgivning, der svarer til direktivets artikel 11. Passagen om myndigheden mangler i section 12A(9) i den irske lov. Det er følgeligt ikke fastsat, at myndigheden, inden et dyr kan slippes løs, skal sikre sig, at visse supplerende betingelser er opfyldt, hvilket er i strid med direktivets artikel 11.

17. Det tredje anbringende er, at Irland til trods for, at den irske lov bestemmer, at ministeren skal fastsætte procedurer, aldrig har fastsat de procedurer, der er nævnt i direktivets artikel 12, stk. 1, eller i det mindste aldrig har meddelt dem til Kommissionen.

18. Kommissionen er endeligt af den opfattelse, at sanktionsordningen i den irske lovgivning er ineffektiv. Dels vedrører sanktionerne kun et begrænset antal overtrædelser, dels er de sanktioner, der kan pålægges, ikke tilstrækkeligt afskrækkende. Bødestørrelserne er ikke revideret siden 1876. Hertil kommer, at overtrædelser af direktivet efter den irske lovgivning ikke straffes på samme måde som overtrædelser af national lovgivning, der er af tilsvarende karakter og vigtighed. Kommissionen har gjort gældende, at en gennemførelse af et direktiv i den nationale retsorden, uden at der er fastsat en effektiv beskyttelse af direktivets bestemmelser ved, at de forsynes med passende sanktioner, er i strid med traktatens artikel 10.

19. Den irske regering har erkendt, at definitionen af forsøgsbegrebet udgør et problem, og at den irske lovgivning ikke opfylder alle krav, således som Kommissionen har understreget. Den irske regering har derfor til hensigt at indsætte de krævede ændringer i forbindelse med en lovændring. Uanset at den erkender, at der er visse unøjagtigheder vedrørende indholdet i den lovgivning, der finder anvendelse, er den af den opfattelse, at den nuværende praksis, der omfatter gennemførelsen af begrebet »forsøg« i den irske lov, de facto opfylder direktivets betingelser vedrørende lidelse og varigt men. Den har endvidere anført, at begrebet »forsøg, der kan medføre smerte« i henhold til den irske lovgivning ligeledes omfatter forsøg, der medfører lidelse, angst eller varigt men.

20. Den irske regering har meddelt, at den har ændret sin lovgivning med henblik på at tage hensyn til de bekymringer vedrørende gennemførelsen af direktivets artikel 11 og 12, som Kommissionen har givet udtryk for. Den har ikke desto mindre understreget, at den nuværende irske ordning, der gælder for personer, der ønsker at drive videnskabelig forskning med brug af dyr, er streng. Den har anført, at al forskning, der kan medføre smerte, i henhold til irsk lovgivning er forbudt, medmindre ministeren finder, at denne forskningstype er nødvendig af lægevidenskabelige grunde. Den har endvidere understreget, at det i ansøgningen om tilladelse til at udføre forsøg detaljeret skal angives, hvilken skæbne der er tiltænkt forsøgsdyrene ved afslutningen af forsøgene. Hvis et dyr slippes løs eller indsættes i en besætning, skal det fremgå af ansøgningen. Den har ligeledes gjort gældende, at tilladelsen er underlagt betingelser. Den irske regering har endeligt anført, at flertallet af dyr aflives på en human måde ved forsøgets afslutning.

21. Den irske regering har angående fremgangsmåden anført, at i Irland skal ansøgeren forudgående meddele ministeren enkelthederne vedrørende forsøgene og vedrørende de omhandlede fremgangsmåder. Dette følger af de generelle regler om godkendelsesprocedurer. En ansøgning om tilladelse skal således indeholde oplysninger om karakteren af og formålet med forsøgene, og der skal fremlægges en detaljeret protokol. Endvidere skal det anføres, hvor forsøgene skal afholdes, hvilke kvalifikationer ansøgerne har, samt hvilke stillinger ansøgerne beklæder på det forskningsinstitut, for hvis regning forsøgene udføres.

22. Den irske regering har vedrørende sanktionerne anført, at den erkender, at Kommissionens kritik er berettiget, og at den også medtager dette punkt i sit forslag til lovændring. Den er imidlertid fortsat af den opfattelse, at en godkendelsesordning, hvorefter der er mulighed for at tilbagekalde en allerede meddelt tilladelse, ligeledes har en tilstrækkelig præventiv virkning.

IV — Retlig gennemgang

23. Indledningsvis bemærkes, at medlemsstaterne allerede senest den 24. november 1989 skulle have truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre direktivet. Irland har flere gange efter denne dato haft lejlighed til at gennemføre direktivet fuldstændigt. Den første skrivelse fra Kommissionen stammer allerede fra 1990. Den irske regering bekendtgjorde herefter, at den havde gennemført direktivet ved en revision af godkendelses- og registreringsprocedurerne. Kommissionen fandt ikke dette tilstrækkeligt og tilstillede Irland en åbningsskrivelse, inden den fremsatte en begrundet udtalelse. Den irske regering reagerede ved at vedtage European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations 1994. Kommissionen fandt — efter at have gennemgået denne lovændring — at direktivet endnu ikke var gennemført korrekt. Den tilstillede herefter Irland endnu en åbningsskrivelse, hvori den opfordrede Irland til at fremkomme med sine bemærkninger inden for en frist på to måneder. Åbningsskrivelsen blev efterfulgt af en begrundet udtalelse. Det var den 17. december 1998. I den begrundede udtalelse redegjorde Kommissionen på ny for sin opfattelse af, på hvilke punkter der endnu var mangler, og den opfordrede den irske regering til at træffe alle nødvendige foranstaltninger inden for en frist på to måneder. I sit svar af 16. marts 1999 accepterede den irske regering Kommissionens synspunkt, samtidig med at den tilkendegav, at en ændringslov var under forberedelse, og at den inden udgangen af juni 1999 ville blive forelagt Kommissionen til gennemgang. Kommissionen modtog derefter ikke flere nyheder, og den har derfor anlagt nærværende sag.

24. Sagen drejer sig om visse dele af direktivet. I henhold til fast retspraksis skal medlemsstaternes forpligtelser i forbindelse med gennemførelse af direktiver fortolkes snævert. Skønt medlemsstaterne er frit stillede ved valget af midler og metoder til gennemførelse af et direktiv, står det ikke desto mindre fast, at de er forpligtede til at træffe alle de foranstaltninger i deres nationale retsordener, der er nødvendige for at sikre direktivets fulde virkning i overensstemmelse med dets formål. Medlemsstaterne må derfor sørge for en klar lovramme inden for det omhandlede område med en ordlyd, der ikke kan skabe tvivl eller tvetydighed, således at den nationale lovgivning svarer til direktivets bestemmelser.

25. Jeg mener, at Kommissionen overbevisende har dokumenteret interessen i en korrekt gennemførelse af begrebet »forsøg« i den nationale lovgivning. Det er nemlig et centralt begreb, der afgrænser direktivets materielle anvendelsesområde. Det er derfor meget vigtigt, at dette begreb loyalt gentages i den nationale lovgivning. Den irske regering har endeligt erkendt, at Kommissionens klagepunkt på dette punkt også er velbegrundet.

26. Den irske regering har gjort det samme for så vidt angår de punkter, som Kommissionen har fremhævet vedrørende direktivets artikel 11 og 12. Det bemærkes, at den irske regering har lovet at tilpasse sin lovgivning på den måde, som Kommissionen har ønsket. Det står ikke desto mindre fast, at det bør fastslås, at Irland har begået traktatbrud, og at der også på dette punkt må gives Kommissionen medhold i søgsmålet.

27. For så vidt angår sanktionsordningen skal jeg være kortfattet. Jeg mener ligesom Kommissionen, at de bøder, der kan pålægges i Irland, er aldeles uegnede. Bødernes maksimale størrelse var måske afskrækkende for 150 år siden, men på grund af inflationen er de nu kun symbolske. Dette er så meget desto mere rigtigt, idet dyreforsøg også udføres på industrielt niveau. Den irske regering har endvidere ikke bestridt dette punkt og har lovet en ændring.

28. Det fremgår desuden af fast retspraksis, at medlemsstaterne — selv når der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelser, og direktivet fastsætter i det foreliggende tilfælde ikke nogen sanktion — i medfør af traktatens artikel 10 har en forpligtelse til at træffe alle de foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft. Medlemsstaterne skal navnlig drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed. Skønt sanktionsvalget tilkommer medlemsstaterne, skal sanktionerne under alle omstændigheder være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning [3]. Jeg vil derfor på dette punkt tilslutte mig Kommissionen, når den hævder, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 10.

29. Den irske regerings argument om, at muligheden for at tilbagekalde en tilladelse har en præventiv virkning, er ikke særligt overbevisende. En godkendelsesordning kan kun fungere, hvis det er muligt at sikre, at det underliggende forbud overholdes fuldt ud. Det er utvivlsomt, at en sanktions strenghed ligeledes spiller en rolle for forbuddets overholdelse.

30. Den irske regering har — alt taget i betragtning — ikke gyldigt modbevist Kommissionens påstande. Sagen har endvidere været meget længe undervejs. Irland er gentagne gange blevet opfordret til at gennemføre direktivet korrekt i sin nationale retsorden. Jeg mener derfor, at der bør gives Kommissionen medhold i dens påstande.

3 — Jf. bl.a. dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965, og af 10.7.1990, sag C-326/88, Hansen, Sml. I, s. 2911.

31. I henhold til bestemmelsen i procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den part, der har tabt sagen, at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og da Irland bør tabe sagen, mener jeg, at begæringen bør tages til følge.

V — Forslag til afgørelse

32. Det skal herefter foreslås Domstolen at fastslå, at:

1) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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, særlig direktivets artikel 25, og i henhold til EF-traktatens artikel 10 (efter ændring nu artikel 24 EF), idet Irland ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 2 (begrebet »forsøg«), 11 og 12, og idet det ikke har fastsat effektive sanktioner for tilfælde, hvor kravene i direktiv 86/609 ikke overholdes.

2) Irland betaler sagens omkostninger.