FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 1. oktober 1987 *

Høje Domstol.

1. I den foreliggende sag skal Domstolen tage stilling til, om der i Den Italienske Republik er sket en korrekt gennemførelse af Rådets direktiv 79/109/EØF [1] af 24. januar 1979 om ændring af direktiv 64/432/EØF [2] for så vidt angår brucellose.

2. Ifølge Domstolens praksis *forudsætter gennemførelsen* i national ret *af et direktiv* ikke nødvendigvis, at direktivets bestemmelser *formeligt og ordret gengives* i udtrykkelige, særlige lovbestemmelser, men at det alt efter direktivets indhold er tilstrækkeligt, at der foreligger et generelt retligt grundlag, der giver sikkerhed for, at direktivet efterleves fuldt ud og med bestemthed og klarhed, således at den af direktivet omfattede personkreds i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for private, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald til at håndhæve disse rettigheder ved nationale domstole [3].

3. Derimod kan en *simpel forvaltningspraksis,* som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er tilstrækkeligt kendt, ikke anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af den forpligtelse, som påhviler medlemsstaterne i medfør af EØF-Traktatens artikel 189, stk. 3 [4].

4. I lyset af ovennævnte principper vil jeg nu behandle spørgsmålet om, hvorvidt Den Italienske Republik har gennemført direktiv 79/109/EØF korrekt.

5. Lad mig straks minde om, at sagsøgte under den mundtlige forhandling anerkendte, at den »dræbte« hjælpevaccine 45/20, som er omtalt i direktivets *artikel 6, litra b), andet led,* endnu ikke er registreret i Italien, og at den nævnte bestemmelse derfor ikke er gennemført i italiensk ret.

6. De øvrige problemer, nærværende sag rejser, kan sammenfattes i to hovedgrupper, nemlig for det første bestemmelser, der er gennemført ved bekendtgørelser, og for det andet den ordning, der anvendes over for dyr, der indføres fra andre medlemsstater.

A — Direktivbestemmelser, der er gennemført ved bekendtgørelser

7. Det fremgår af oplysningerne fra de italienske myndigheder og navnlig af den oversigt, de har udarbejdet på anmodning af Domstolen, at artiklerne:

— 5, litra ii), afsnit 2,

* Oversat fra fransk.

1 — EFT L 29 af 3.2.1979, s. 20.

2 — 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).

3 — Dom af 23. maj 1985, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, sag 29/84, Sml. s. 1661, og dom af 9. april 1987, Kommissionen mod Den Italienske Republik, sag 363/85, Sml. s. 1733, præmis 7.

4 — Jfr. bl. a. dom af 15. december 1982, Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene, sag 160/82, Sml. s. 4637, præmis 4, dom af 15. marts 1983, Kommissionen mod Den Italienske Republik, sag 145/82, Sml. s. 711, præmis 10, og senest dom af 15. oktober 1986, Kommissionen mod Den Italienske Republik, sag 168/85, Sml. s. 2945, præmis 13.

— 7, litra c), afsnit 1,

— 8 og

— 9, afsnit D

er gennemført ved bekendtgørelserne nr. 65 af 16. april 1973, 25 af 23. juni 1981 og 32 af 30. april 1986.

8. Sagsøgte hævdede under den mundtlige forhandling, at der konkret var tale om bekendtgørelser, der er »secundum legem«, og ikke »contra legem«. Men bortset fra, at der her foretages en sondring, Domstolen mig bekendt aldrig har anvendt, viser en omhyggelig gennemgang af de pågældende bestemmelser, at de enten direkte er en ændring af grunddirektivet (direktiv 64/432/EØF), eller tillader alternative kontrolmetoder, der ikke var fastsat i nævnte direktiv, hvilket er det samme som en ændring.

9. Direktivet fra 1964 var gennemført i italiensk ret ved én lov, nemlig lov nr. 397 af 30. april 1976 (offentliggjort i GURI nr. 153 af 11.6.1976). Bestemmelserne i direktiv 79/109/EØF skal derfor gennemføres ved nationale bestemmelser, der har samme retlige betydning som dem, de skal ændre (jfr. dom af 6. maj 1980, Kommissionen mod Belgien, sag 102/79, Sml. s. 1473, 1486, præmis 10).

10. Jeg må imidlertid indrømme, at artikel 9, afsnit D, er et grænsetilfælde. Artiklen er et supplement til bilag C til direktiv 64/432/EØF, idet der tilføjes en *beskrivelse* af tre analysemetoder eller prøver, af hvilke Italien i henhold til den valgmulighed, medlemsstaterne har på det punkt, kun har godkendt én. Der er tale om »buffered« brucella antigentest (i afsnit D i artikel 9), som godkendtes i Italien ved ministerielt dekret af 15. april 1981.

11. *Beskrivelsen* af metoden findes imidlertid ikke i det ministerielle dekret, men i bekendtgørelse nr. 25 af 23. juni 1981. Kommissionen har taget det til efterretning, men ikke oplyst, om den anser dette for tilstrækkeligt. Kommissionen synes imidlertid at være af en sådan opfattelse, idet den ikke har nævnt spørgsmålet om artikel 9 under den mundtlige forhandling.

12. Jeg må indrømme, at man kan rejse det spørgsmål, om det virkelig er nødvendigt, at den tekniske definition af en analysemetode gennemføres ved lov eller ved en administrativ bestemmelse, eller om en bekendtgørelse ikke skulle være tilstrækkelig i så henseende. De nævnte metoder skal kun anvendes af godkendte laboratorier eller autoriserede dyrlæger, men ikke af erhvervsdrivende.

13. På den anden side kan sådanne bekendtgørelser, som det hedder i Domstolens praksis, ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og de frembyder derfor ikke den fornødne retssikkerhed. Jeg skal i øvrigt nævne, at beskrivelserne af de analysemetoder, der findes i bilaget til grunddirektivet af 1964, blev offentliggjort i Italien som bilag til loven af 30. april 1976.

14. Jeg mener derfor, at denne nye analysemetode, som har samme status som de metoder, der offentliggjordes i 1976, også skal gennemføres i italiensk ret ved lov.

15. Sammenfattende skal jeg derfor foreslå, at det med henvisning til Domstolens faste praksis statueres, at ovennævnte artikler ikke er gennemført fuldt ud og korrekt i national ret, og at Den Italienske Republik derfor på det punkt ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten.

B — Anvendelsen af direktivets bestemmelser på dyr, der indføres fra andre medlemsstater

16. Kommissionen har anført, at for så vidt angår visse bestemmelser, som er gennemført i Italien, og som vedrører spørgsmålet om, hvilken kontrol der skal foretages af italienske dyr, eller som ikke nødvendigvis skulle gennemføres for så vidt angår nationalt område, idet medlemsstaterne på det punkt havde en valgmulighed, burde Italien alligevel udtrykkeligt have udstedt en bestemmelse om, at indførte dyr, der er kontrolleret efter reglerne i det land, de kommer fra, skal tillades indført.

17. Problemet er først og fremmest, at begrebet »region« ikke er indført i italiensk ret. Ved *artikel 1* i direktiv 79/109/EØF ændredes artikel 2 i direktiv 64/432/EØF derved, at dette nye begreb indførtes.

18. I henhold til *artikel 2*, sammenholdt med *artikel 4*, i direktiv 79/109/EØF kan der på visse nærmere angivne betingelser ske en lempelse af kontrollen med brucellose i »en del af en medlemsstat bestående af flere sammenstødende regioner«. Hertil kræves en kommissionsafgørelse, som skal træffes på grundlag af en udtalelse fra Det Stående Veterinærudvalg (fremgangsmåden er fastsat i artikel 12 i direktiv 64/432/EØF, som indføjedes ved direktiv 71/285/EØF (EFT 1971 II, s. 582)].

19. Ifølge Kommissionen tillades der efter de på nuværende tidspunkt gældende italienske lovbestemmelser ikke indførsel af dyr fra en del af en anden medlemsstats område, hvor kontrolforanstaltningerne er lempet som ovenfor nævnt.

20. Kommissionen har dernæst omtalt *artikel 3* i direktiv 79/109/EØF. Der er her tale om en ændring af punkt II-A 1 c) i bilag A til direktiv 64/432/EØF, som definerer, hvornår en kvægbesætning betragtes som værende officielt fri for brucellose.

21. Mens serum-agglutinations-metoden efter den tidligere bestemmelse i afsnittets punkt c), litra aa), kun kunne erstattes af tre ringprøver, kan den fremover også erstattes af en »buffered« brucella-antigentest.

22. Som allerede nævnt indførtes denne metode i Italien ved ministerielt dekret af 15. april 1981. Kommissionen har imidlertid påpeget, at det nævnte ministerielle dekret har titlen »*nationalt* program til bekæmpelse af kvægbrucellose«, og at den nævnte bestemmelse følgelig ikke omfatter indførsler.

23. Endelig er der ved *artikel 5* i direktiv 79/109/EØF i punkt II-A 1 c) ii) og iii) i bilag A indført fire serologiske prøver, som kan anvendes valgfrit. I henhold til ovennævnte ministerielle dekret af 15. april 1981 valgte Italien, for så vidt angår kontrol, der foretages på nationalt område, serumagglutinationsprøven eller »buffered« brucella-antigentest. Derimod er der i Italien hverken indført bestemmelser om anvendelse af blodplasma-agglutinationsprøven eller blodplasma-ringprøven.

24. Hvis jeg har forstået Kommissionens synspunkt rigtigt, hævder den, at det i Italien ved lov eller administrative bestemmelser udtrykkeligt burde være fastsat, at kvæg, der er kontrolleret ved hjælp af de to metoder, som ikke er godkendt i Italien for så vidt angår kontrol, der foretages inden for landets grænser, alligevel kunne tillades indført.

25. For mig at se er Kommissionens argumenter imidlertid ikke overbevisende, og jeg skal på det punkt henvise til den allerede tidligere nævnte italienske lov nr. 397 af 30. april 1976, hvorved direktiv 64/432/EØF gennemførtes. Lovens artikel 11 bestemmer: »Kvæg og svin, der indføres til Italien fra andre medlemsstater af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, skal opfylde de samme veterinære krav som dem, der gælder ved udførsel fra Italien til andre medlemsstater. Dyrene skal imidlertid frembydes til veterinærkontrol ved grænsen, ledsaget af sundhedsattester som formularerne I-IV i bilag F og affattet på italiensk«. [5]

26. Samme lovs artikel 15 bestemmer: »de ved grænsen tjenstgørende embedsdyrlæger skal forbyde indførsel på italiensk område af kvæg og svin fra andre EØF-medlemsstater:

a) hvis disse dyr er angrebet af, mistænkt for at være angrebet af eller smittet med en sygdom;

b) hvis det på grundlag af den ved grænsen foretagne undersøgelse konstateres, at de i sundhedsattesten krævede oplysninger ikke er givet, for så vidt angår disse dyr.« [5]

27. Hvad kan der udledes heraf?

28. En fastholdelse af det generelle princip, hvorefter »dyr, der indføres til Italien... skal opfylde de samme veterinære krav som dem, der gælder ved udførsel fra Italien til andre medlemsstater«, kunne føre til den antagelse, at Italien på sit område kun tillader indførsel af dyr fra besætninger, der er kontrolleret efter regler, der i enhver henseende er identiske med dem, der er godkendt med hensyn til kontrol i Italien, også i de tilfælde, hvor medlemsstaterne efter direktivet har en valgmulighed.

29. Et sådant indtryk kan bestyrkes af det næstsidste afsnit af bekendtgørelse nr. 32 af 30. april 1986, hvori det hedder, at »bestemmelserne om brucellose for kvæg, der afsendes fra Italien til de øvrige EØF-medlemsstater, finder også anvendelse på avls- og slagtedyr, der indføres fra de øvrige medlemsstater«. [6]

30. Efter min opfattelse skal der imidlertid ikke nødvendigvis drages en sådan konklusion, eftersom:

— Kommissionen selv har indrømmet, at der ikke indtil nu er konstateret nogen hindringer for samhandelen (om betydningen af, at der ikke i praksis er konstateret problemer, se dommen af 10. juli 1986, Kommissionen mod Italien, sag 235/84, Sml. s. 2291, præmis 14);

— lovbestemmelsen går forud for bekendtgørelsen;

— når der i loven anvendes udtrykket »de samme krav«, kan den fortolkes på den måde, at enhver kontrol, der er foretaget i afsenderlandet i overensstemmelse med direktivet, opfylder betingelsen;

— den »operationelle« del af loven af 1976 er dens artikel 15, som indeholder en udtømmende opregning af, hvornår dyr kan forbydes indført på italiensk område.

31. Ganske vist er nævnte artikel 15 ikke en ordret gengivelse af artikel 6, stk. 3, i direktiv 64/432/EØF, som har følgende ordlyd:

5 — O. a.: Domstolens oversættelse.

6 — O. a.: Domstolens oversættelse.

»Hvert enkelt modtagerland kan forbyde indførsel til sit område af kvæg og svin, hvis det ved en undersøgelse, som foretages ved grænsestationen af en embedsdyrlæge, konstateres:

a) at disse dyr er angrebet af, mistænkt for at være angrebet af eller smittet med en sygdom, som er underkastet obligatorisk anmeldelsespligt;

b) at bestemmelserne i artiklerne 3 og 4 ikke er blevet overholdt, for så vidt angår disse dyr.«

32. Ifølge direktivet vedrører udtrykket »en undersøgelse, som foretages ved grænsestationen«, både de under a) og b) nævnte tilfælde, mens den nævnte undersøgelse efter italiensk lov kun vedrører den under b) nævnte situation. Men det kan næppe antages, at en italiensk embedsdyrlæge kan fastslå, at et dyr er smittet, uden at han har undersøgt det.

33. I øvrigt er litra b) i den italienske lov snævrere affattet end direktivets litra b), som vedrører alle de tilfælde, hvor det ved den foretagne undersøgelse konstateres, at bestemmelserne i direktivets artikler 3 og 4 ikke er overholdt. Den italienske lov synes derimod kun at vedrøre det tilfælde, hvor sundhedsattesten er mangelfuldt eller unøjagtigt udfyldt.

34. Så vidt jeg har forstået, har Kommissionen i hvert fald ikke på noget tidspunkt bestridt, at ovennævnte bestemmelser i den italienske lov er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 64/432/EØF. Det må derfor antages, at der ikke kan rejses kritik af nævnte lov.

35. Desuden bestemmes det i direktiv 64/432/EØF, at udførte dyr skal ledsages af sundhedsattester. Formularerne hertil, der findes som bilag til den italienske lov, svarer til de i direktivet angivne, som ændret ved direktiv 71/285/EØF af 19. juli 1971 (EFT 1971 II, s. 582).

36. For mig at se følger det af ovennævnte artikler i den italienske lov og den måde, hvorpå sundhedsattesterne er affattet, at en italiensk embedsdyrlæge ikke kan forbyde indførsel til nationalt område af dyr, som stammer fra en »del af en medlemsstat bestående af flere sammenstødende regioner« (artikel 2 i direktivet af 1979), hvor kontrollen er lempet, eller hvis dyrene er kontrolleret ved hjælp af en af de metoder, som ikke er godkendt i Italien.

37. Således indeholder sundhedsattesterne ikke udtrykket »region«, men kun udtrykkene »besætning, der er officielt fri for brucellose« eller »besætning, der er fri for brucellose«.

38. Det er således med hensyn til spørgsmålet om anerkendelse af, at en besætning opfylder én af ovennævnte betingelser, at begrebet »region« eller anvendelsen af en alternativ analysemetode kan spille en rolle. Men naturligvis har en italiensk dyrlæge på dét punkt ikke andet valg end at fæste lid til den vurdering, der er foretaget af dyrlægen i afsenderlandet.

39. Hele ordningen bygger klart på princippet om gensidig tillid mellem officielle myndigheder.

40. Dette fremgår også af betragtning 7 til grunddirektivet (direktiv nr. 64/432/EØF), hvori det anføres:

»for at medlemsstaterne kan være *sikre* på, at disse betingelser overholdes, er det nødvendigt, at dyrene indtil bestemmelsesstedet ledsages af et af en embedsdyrlæge udstedt sundhedscertifikat«.

41. Certifikatet er således en form for formodning for, at dyrene er sunde, en formodning, som kun kan gendrives på grundlag af resultatet af den undersøgelse, der eventuelt foretages ved grænsen.

42. Jeg skal i øvrigt bemærke, at ud over de prøver, på grundlag af hvilke en besætning kan betegnes som »officielt fri« eller »fri« for brucellose, bestemmes det i artikel 3 i direktiv 64/432/EØF, at der på dyr, som er *bestemt til udførsel*, skal foretages yderligere prøver i en periode på 30 dage før afsendelsen.

43. For kvæg drejer det sig om en serumagglutinationsprøve [stk. 3, litra c), som ændret ved direktiverne 66/600/EØF og 71/285/EØF] og for svin om en serum-agglutinationsprøve og en negativ komplementbindingsreaktion (stk. 4 som ændret ved direktiv 71/287/EØF).

44. Disse to prøver er de eneste, der er nævnt i sundhedscertifikaterne. De er begge sat i kraft i Italien ved loven af 30. april 1976.

45. For mig at se er det derfor udelukket, at en italiensk embedsdyrlæge uden at overtræde italiensk lov kan nægte et dyr adgang til italiensk område med den begrundelse, at det stammer fra en »del af en medlemsstat bestående af flere sammenstødende regioner«, hvor kontrolforanstaltningerne er lempet, eller fra en besætning, der er kontrolleret ved hjælp af en af de analysemetoder, der er indført ved direktiv 79/109/EØF.

46. Alt i alt er forholdet således det, at selv på sit nuværende stade er italiensk lovgivning ikke til hinder for, at det med direktivet tilsigtede mål kan nås, for så vidt angår indførsler til Italien. Dette bekræftes også af, at der ikke foreligger nogen oplysninger om, at der i praksis har været problemer.

Sammenfatning

47. Af alle ovennævnte grunde skal jeg sammenfattende foreslå, at det statueres, at Den Italienske Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til Traktaten, da den ikke inden for den fastsatte frist har sat de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme artikel 5, litra ii), stk. 2, artikel 6, andet led, artikel 7, litra c), stk. 1, artikel 8 og artikel 9 afsnit D, i Rådets direktiv 79/109/EØF af 24. januar 1979 om ændring af direktiv 64/432/EØF for så vidt angår brucellose, og at

sagsøgte i øvrigt frifindes.

Da Kommissionen kun delvis har fået medhold, skal jeg foreslå, at Kommissionen betaler en tredjedel af sagens omkostninger.