

Sag 121/84

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik

»En stats traktatbrud — restriktioner med hensyn til
transit af levende dyr«

Sammendrag

Traktatbrudssag — søgsmålets genstand — afgrænset af den begrundede udtalelse — senere udvidelse — ulovlig — traktatbruddet angiveligt ophørt inden for den i den begrundede udtalelse fastsatte frist — forholdet omtvistet — Kommissionens bevisbyrde (EØF-traktaten, art. 169)

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 15. oktober 1985 *

Høje Domstol.

I denne sag har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 nedlagt påstand om, at det statueres, at »Den italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktaten (princippet om fri transit inden for Fælles-

skabet, EØF-traktatens artikler 30-34, artikel 20, stk. 2, i forordning (EØF) nr. og de tilsvarende bestemmelser i de øvrige fælles markedsordninger for levende dyr, idet den har indført restriktioner i transitten ad landevej gennem Italien af levende dyr med oprindelse i én medlemsstat og bestemt for en anden medlemsstat eller et tredje-land«.

* Oversat fra engelsk.

Det var navnlig de belgiske myndigheder, der tilskyndede Kommissionen til at tage affære i denne sag, idet de klagede over, at de havde mødt vanskeligheder ved transport af levende dyr ad landevej gennem Italien til blandt andet Grækenland og Jugoslavien. Efter den første udveksling af synspunkter fremsatte Kommissionen den 16. marts 1982 en begrundet udtalelse over for de italienske myndigheder i medfør af artikel 169, stk. 1. Punkt 1 i den begrundede udtalelse er affattet således:

»1. Ifølge gældende italiensk lovgivning, navnlig reglerne om veterinær sundhedskontrol, som er godkendt ved dekret nr. 320 af 8. februar 1954 fra republikkens præsident, kan transport af levende dyr ad landevej kun finde sted efter tilladelse fra de kompetente myndigheder.

Denne tilladelse gives normalt ved import af dyr, hvis endelige bestemmelsessted er Italien.

Ved transport af levende dyr med oprindelse i en anden medlemsstat, som transporteres til den italienske grænse med lastbil, nægtes tilladelsen i almindelighed, hvis dyrene er bestemt for tredjelande (som f.eks. Jugoslavien) eller en anden medlemsstat (som f.eks. Grækenland). I dette tilfælde får de lastbiler, der transporterer dyrene, forbud mod at køre igennem Italien. Der gives således kun tilladelse til transitten på betingelse af, at dyrene omlades til jernbanevogne under transitten. Herefter omlades de til lastbilerne, når de forlader Italien på vej mod deres endelige bestemmelsessted.

Heraf følger, at virksomhederne ved import til det italienske marked normalt kan vælge mellem transport ad landevej og transport

med jernbane. Ved transit til en anden medlemsstat eller et tredjeland er derimod kun transport med jernbane tilladt på italiensk territorium.«

I punkt 2 i den begrundede udtalelse har Kommissionen anført, at den er af den opfattelse, at »den italienske praksis med hensyn til transport af levende dyr« er en overtrædelse af forskellige regler i fællesskabsretten, som den har opregnet.

I denne forbindelse bemærkes, at selve dekretet fra republikkens præsident ikke anfægtes. Kommissionen har kun anfægtet den italienske praksis, som den har beskrevet.

Da Kommissionen ikke var tilfreds med Den italienske Republiks reaktion på den begrundede udtalelse, anlagde den nærværende sag ved Domstolen ved stævning af 8. maj 1984. Ifølge punkt 2 i stævningen har »de italienske myndigheder lagt vanskeligheder i vejen for import og international transit af levende dyr, der transporteres ad landevejen«; disse vanskeligheder beskrives således:

» De italienske myndigheder har intet at indvende mod import af dyr, der transporteres ad landevejen, når blot de er bestemt for det italienske marked. Imidlertid kræver de italienske myndigheder sædvanligvis, at transitten skal ske med jernbane, når der er tale om dyr med oprindelse i en medlemsstat, som transporteres gennem Italien til deres bestemmelsessted, som kan være en medlemsstat (typisk Grækenland) eller et tredjeland (som f.eks. Jugoslavien). Dette indebærer, at dyrene skal omlades fra lastbilerne til jernbanevogne og eventuelt, at lastbilerne skal køre tomme til den italienske

grænse for at fortsætte transporten ad landevejen.«

Stævningen indeholder ikke andre detaljer om de påståede restriktioner i transitten af levende dyr ad landevejen. Det bedyres blot i punkt 3 i stævningen, at der anvendes sådanne restriktioner under udøvelse af det skøn, som myndighederne har i henhold til artikel 61 i de førnævnte regler om veterinær sundhedskontrol, som er godkendt ved dekret nr. 320 af 8. februar 1954 fra republikkens præsident. Ligesom den begrundede udtalelse anfægter stævningen ikke selve artikel 61, men kun den praksis, de italienske myndigheder påstås at følge på grundlag af denne. Den eneste praksis af denne art, som er nævnt i den begrundede udtalelse og i stævningen til Domstolen, er det påståede krav om, at transit af levende dyr gennem Italien skal ske med jernbane.

Heroverfor har den italienske regering ganske enkelt anført, at Den italienske Republik ikke påfører den omhandlede transit restriktioner. I duplikken gentog den: »Italien har ikke indført restriktioner i transitten ad landevej gennem Italien af levende dyr med oprindelse i nogen medlemsstat og bestemt for nogen anden medlemsstat eller noget tredjeland«. Den gentog dette under retsmødet.

Det kan efter min opfattelse være en restriktion, der er i strid med traktatens bestemmelser, at pålægge eksportører en forpligtelse til at lade transport af dyr gennem Italien foregå med jernbane, hvorimod transport af dyr til Italien kan ske med lastbil.

Den italienske regering har erkendt, at man tidligere i et begrænset antal tilfælde har forlangt, at virksomhederne transportererede dyrene gennem Italien med jernbane. Dette skyldtes angiveligt utilstrækkelige muligheder for kontrol af landevejstransporten og et ønske om at undgå unødvendige forsinkelser eller lidelser for dyrene. Ifølge den italienske regering er denne praksis imidlertid ophørt, og Kommissionen har anerkendt dette i forbindelse med en tidligere sag mod Italien om eksport fra Forbundsrepublikken Tyskland (sag 194/81).

Under den mundtlige forhandling forstod jeg Kommissionen således, at den erkendte, at der ikke længere var noget krav om, at dyr skulle transporteres med jernbane. I alle tilfælde er der ikke noget som helst bevis for, at et sådant krav blev stillet på det pågældende tidspunkt. Kommissionen har efter min opfattelse ikke løftet bevisbyrden med hensyn til de grunde, den har påberåbt sig i den begrundede udtalelse og i stævningen.

Under retsforhandlingerne har Kommissionen imidlertid henvist til visse andre fremgangsmåder med hensyn til transit af levende dyr gennem Italien. For det første blev det anført, at der krævedes forudgående tilladelse til at transportere kvæg gennem Italien, medmindre der blev indgået bilaterale aftaler. Disse forholdsregler ligger ud over det, der kræves i henhold til fællesskabsreglerne, som kun kræver, at de nødvendige certifikater forevises ved grænsen. For det andet hævdedes det, at de italienske myndigheder nægter tilladelse til transit, medmindre de modtager et certifikat fra bestemmelseslandet, der garanterer, at de dyr, der er i transit gennem Italien, ikke

vil blive vist tilbage. Disse spørgsmål blev først fremført af Kommissionen i replikken og senere over for Domstolen under den mundtlige forhandling. De omtales ikke i stævningen eller i den begrundede udtalelse, som gik forud for denne.

Genstanden for nærværende sag er fastlagt i den begrundede udtalelse, der er fremsat den 16. marts 1982 (jfr. sag 45/64, Kommissionen mod Italien, Sml. 1965-1968, s. 129, og sag 211/81, Kommissionen mod Danmark, Sml. 1982, s. 4547 og 4558). Kommissionen kan ikke udvide sagens genstand under retsforhandlingerne, således som den har forsøgt at gøre det her (jfr. sag 193/80, Kommissionen mod Italien, Sml. 1981, s. 3019 og 3032). Hvad enten der er realiteter i Kommissionens argumenter med hensyn til de bilaterale aftaler og kravet om

et bevis fra modtagerlandet for, at dyrene ikke vil blive tilbagevist, kan disse spørgsmål ikke rejses under nærværende sag.

Det er således ikke nødvendigt at tage stilling til den italienske regerings argumenter om, at der var opnået enighed med Belgien om alle de anmodninger, der var blevet fremsat om transport af dyr, således at der ikke blev afkrævet enkelte virksomheder en særlig forudgående tilladelse, og at det ikke er Italiens fejl, at der eventuelt var opstået problemer på grund af bestemmelseslandets (her Grækenlands) afslag på at afgive den fornødne erklæring, idet det er rimeligt, at Italien forlanger at få at vide, at kvæget vil blive modtaget, før det giver tilladelse til transporten gennem Italien. Under alle omstændigheder er Kommissionens bevismateriale på disse punkter spinkelt.

Jeg er derfor af den opfattelse, at Italien bør frifindes, og at Kommissionen bør tilpligtes at betale den italienske regerings omkostninger.