

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 17. december 1998 *

1. Verwaltungsgerichtshof (Østrig), for hvilken der er indbragt sag om overtrædelse af den østrigske lovgivning om transport af dyr ad landevej, har anmodet Domstolen om at tage stilling til, om de primære fællesskabsretlige bestemmelser om frie varebevægelser¹ og bestemmelserne i afledt ret om beskyttelse af dyr under transport² er til hinder for, at der på nationalt plan fastsættes tidsmæssige og geografiske grænser for transport af dyr bestemt til slagtning i form af maksimal transporttid og afstand på indenlandsk område.

kortest mulige rute ikke må overskride henholdsvis 6 timer og 130 km, medmindre der er givet særlig tilladelse dertil.

3. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

National lovgivning

2. § 5, stk. 1 og 2, i Tiertransportgesetz — Straße (lov om transport af dyr ad landevej, herefter »TGSt«)³ bestemmer nemlig, at sådanne transporter kun må foretages til det nærmeste egnede indenlandske slagteri, og at den samlede transporttid og afstanden ad den

»Vejtransport af dyr skal gennemføres ad den korteste, transportmæssigt sædvanlige, veterinærmedicinsk forsvarlige og efter færdselslovgivningen lovlige rute. Chaufføren skal køre skånsomt og hensynsfuldt, og navnlig undgå skade på de transporterede dyr. Lastning og losning skal foretages skånsomt og hensynsfuldt; skade på dyrene skal undgås.

Slagtedyrstransporter må kun foretages til det nærmeste egnede indenlandske slagteri; hvis en samlet transporttid på 6 timer og en afstand på 130 km under overholdelse af færdselslovgivningens bestemmelser ikke overskrides, må en slagtedyrstransport under alle omstændigheder gennemføres. Herved

* Originalsprog: fransk.

1 — EF-traktatens artikel 30-36.

2 — Rådets direktiv 91/628/EØF af 19.11.1991 om beskyttelse af dyr under transport og om ændring af direktiv 90/425/EØF og 91/496/EØF (EFT L 340, s. 17) og Rådets direktiv 95/29/EF af 29.6.1995 om ændring af direktiv 91/628 (EFT L 148, s. 52).

3 — BGBl.nr. 411/1994.

tages det antal kilometer, der faktisk er tilbagelagt på motorvej, kun i betragtning med halvdelen ved beregningen af afstanden.«

4. Samme lovs § 16, stk. 3, punkt 4, bestemmer:

»(3) Den, der ...

4. gennemfører eller lader gennemføre en dyretransport, der er i strid med § 5, stk. 1 eller 2, overtræder forvaltningslovgivningen og straffes med bøde fra 10 000 ATS til 50 000 ATS.«

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

5. Tiltalte i hovedsagen, Wilfried Monsees, er tiltalt for at have overtrådt denne lovgivning. Efter at lastvognschaufføren i Breitenwisch i Tyskland havde lastet 31 tyre med Istanbul i Tyrkiet som bestemmelsessted, påbegyndte han kørslen den 23. august 1995 kl. 11 og fortsatte indtil den 24. august 1995 kl. 10.15, hvor de østrigske myndigheder ved grænseovergangen Arnoldstein foretog en kontrol. Det konstateredes da, at de trans-

porterede dyr, der var bestemt til slagtning, ikke var blevet ført til det nærmeste egnede slagteri i Østrig, at den samlede transporttid uden afbrydelse⁴ havde udgjort 23 timer og 15 minutter, og at den tilbagelagte afstand under alle omstændigheder havde udgjort over 300 km, uden at chaufføren i overensstemmelse med TGSt kunne fremvise en tilfaldelse til at overskride den maksimale varighed og rutelængde for sådanne transportere.

6. Den 9. januar 1996 blev Monsees ved en forvaltningsafgørelse om straf (»Straferkenntnis«), truffet af Bezirkshauptmannschaft Villach (den administrative myndighed i første instans), idømt en bøde med forvandlingsstraf. Den 26. juni 1996 afviste Verwaltungssenat für Kärnten (forvaltningsdomstol, der er uafhængig af provinsen Kärnten) Monsees' klage over denne afgørelse, hvorefter han indbragte sagen for Verwaltungsgerichtshof.

7. Han har i det væsentlige gjort gældende, at den omtvistede transports internationale karakter er til hinder for, at den østrigske lovgivning anvendes på den. I modsat fald

⁴ — Det oplyses blot, at dyrene blev fodret den 24. august kl. 4.45 i Samerberg; det vides ikke, om dette krævede et ophold.

»ville enhver international kvægtransport fra Tyskland i østlig retning ende i det nærmest-liggende slagteri i Salzburg«⁵.

10. Verwaltungsgerichtshof har derfor udsat sagen, indtil Domstolen har besvaret følgende spørgsmål:

8. Den forelæggende ret har bemærket, at en sådan begrænsning af samhandelen rent faktisk er principielt forbudt, men har samtidig peget på, at den for at beskytte dyrs sundhed og liv kan være begrundet i henhold til traktatens artikel 36, for så vidt de omtvistede bestemmelser ikke er i strid med proportionalitetsprincippet. Retten knytter dog en række forbehold hertil, idet mere lempelige midler, såsom hyppigere hvileperioder og pligt til at fodre og vande dyrene med regelmæssige mellemrum, kunne have været tilstrækkelige til at sikre den ønskede beskyttelse.

»Skal EF-traktatens artikel 30-36 (bestemmelser om frie varebevægelser) og gældende fællesskabsrets øvrige bestemmelser fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat begrænser transport af slagtedyr således, at transporter af slagtedyr kun må foretages til det nærmeste egnede indenlandske slagteri, og at en transport af slagtedyr under alle omstændigheder kun må gennemføres, når der ikke overskrides en samlet transporttid på seks timer og en afstand på 130 km under overholdelse af færdselslovgivningens bestemmelser, hvorved det antal kilometer, der faktisk er tilbagelagt på motorvej, kun medregnes for halvdelen vedkommende ved beregningen af afstanden?«

9. Med hensyn til de bestemmelser i den afledte ret, som også er påberåbt, finder retten til gengæld ikke, at direktiv 95/29 er anvendeligt i det foreliggende tilfælde, da gennemførelsesfristen ikke var udløbet på tidspunktet for det omtvistede forhold⁶. Retten mener, at kun direktiv 91/628 i givet fald kan være relevant, men har bemærket, at det ikke indeholder bestemmelser om begrænsninger for dyretransporter.

Relevante fællesskabsbestemmelser

11. Tre forskellige former for regelsæt kan efter omstændighederne være relevante i den foreliggende sag.

⁵ — § 4 i forelæggelseskendelsens præmisser.

⁶ — Gennemførelsesfristen i direktivets artikel 2 udløb først den 31.12.1996. For så vidt angår anvendelsen af bestemmelserne om forlængelse af den maksimale transporttid kunne den endog udskydes indtil den 31.12.1997.

Traktatens artikel 30 ff.

12. Den forelæggende ret henviser i sit spørgsmål for det første udtrykkeligt til traktatens artikel 30, der forbyder såvel kvantitative indførselsrestriktioner som andre foranstaltninger med tilsvarende virkning, der »... direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet«⁷.

13. Visse foranstaltninger, der strider imod princippet om frie varebevægelser, kan dog undtages fra artikel 30, men kun hvis det sker under henvisning til artikel 36 eller — for så vidt angår foranstaltninger, der, som i det foreliggende tilfælde, finder anvendelse uden forskel — hvis de som tvingende krav efter den nationale lovgivning »... forfølger et sådant mål i almenhedens interesse, som går forud for hensynet til frie varebevægelser ...«⁸. Den forelæggende ret mener, at det dobbelte legitime formål både at beskytte dyrenes sundhed og varetage trafikanternes sikkerhed⁹ kan udgøre et sådant tvingende hensyn, hvis de nationale foranstaltninger, som er truffet for at opfylde det, står i forhold til det forfulgte formål, hvilket den betvivler¹⁰. Artikel 36 tager bl.a. sigte på »forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til ... beskyttelse af ... dyrs liv og sundhed ...«.

7 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5.

8 — Dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral («Cassis de Dijon-dommen»), Sml. s. 649, præmis 14.

9 — Forelæggelseskendelsens s. 4 og 5.

10 — Den forelæggende ret anfører således, at »... der [er] den betænkkelighed, at de ... nævnte foranstaltninger ikke er nødvendige for at nå dyrebeskyttelsesformålet, men at lempeligere midler, som f.eks. hyppigere hviletider, periodisk vanding og fodring af dyrene og lignende, er tilstrækkelige« (forelæggelseskendelsens s. 5).

14. Tiltalte i hovedsagen har desuden henvist til bestemmelser i den afledte ret om beskyttelse af dyr under transport.

Direktiv 91/628

15. For det første er direktiv 91/628 blevet nævnt. Det anføres i betragtningerne til direktivet, at det tager sigte på beskyttelse og omsorg for dyr under transport over lange afstande. Det foreskriver ikke som sådant nogen begrænsning for vejtransport af levende dyr, navnlig ikke med hensyn til varigheden (det indeholder kun bestemmelser om, hvor hyppigt dyrene skal fodres og vandes¹¹). Dog bestemmes det i artikel 13, stk. 1:

»Inden den 1. juli 1992 forelægger Kommissionen en rapport, udarbejdet på grundlag af en udtalelse fra Den Videnskabelige Veterinærkomité og ledsaget af eventuelle forslag, om

— fastsættelse af den maksimale transporttid for visse dyrearter

11 — I bilagets kapitel I, afsnit A, punkt 2, litra d), er det fastsat: »Under transport skal dyrene vandes og fodres med passende mellemrum. Disse mellemrum må ikke være på mere end 24 timer, medmindre særlige forhold nødvendiggør en forlængelse af denne periode med højst to timer, især under hensyn til de arter, der transporteres, de transportmidler, der benyttes, og afstanden til aflæsningsstedet.«

— de tidsrum, der er fastsat for, hvor lange mellemrum [der må være mellem fodring og vanding af dyrene] ...

— varigheden af den hvile [som dyrene skal sikres under transporter, hvis varighed ad den opstillede rute, fra afgangstedet og under hensyntagen til bestemmelsesstedet, overstiger 24 timer] ...

...«

omsorg for levende dyr under transport. Det fremgår navnlig af tredje betragtning:

»Nogle medlemsstater har fastsat bestemmelser om transporttid, fodrings- og vandingshyppighed, hvileperioder samt arealkrav; disse bestemmelser er i nogle tilfælde særdeles detaljerede, og de påberåbes af enkelte medlemsstater for at begrænse handelen med levende dyr inden for Fællesskabet; det er nødvendigt, at personer, der medvirker ved transport af dyr, kan holde sig til klart fastlagte kriterier, så de kan udføre deres arbejde i hele Fællesskabet, uden at de kommer i konflikt med indbyrdes afvigende nationale bestemmelser.«

Direktiv 95/29

16. Direktiv 95/29 om ændring af direktiv 91/628, som også blev påberåbt under sagen for den nationale ret, er udstedt på grundlag af ovennævnte bestemmelse.

17. Om dette direktiv skal det bemærkes, at det *netop* har til formål at forhindre, at medlemsstaterne fristes til at indføre foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner under dække af

18. For at nå dette mål, »... samtidig med at de pågældende dyr sikres tilfredsstillende beskyttelse ...«, tager direktiv 95/29 sigte på at »... harmonisere køretid, fodrings- og vandingshyppighed, hvileperioder samt arealkrav, for så vidt angår bestemte dyrearter«¹².

19. Ved direktivet indsattes der derfor i artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/628 et nyt litra aa), ifølge hvis andet led medlemsstaterne skal drage omsorg for, at køretiden og hvileperioderne samt fodrings- og vandingshypp-

12 — Fjerde betragtning.

pigheden for visse typer dyr er i overensstemmelse med dem, der er fastsat i kapitel VII i bilaget til direktiv 95/29¹³.

dyrene ifølge punkt 8 kan forlænges med yderligere to timer, navnlig hvis bestemmelsesstedet ligger i nærheden.

20. I det pågældende kapitel fastsættes det bl.a. i punkt 1 og 2, at den maksimale tilladte forsendelsestid ad landevej for kvæg ikke må overstige otte timer.

Endelig kan medlemsstaterne ifølge punkt 9 fastsætte *særlige regler* for transport af slagtedyr, der *udelukkende foretages på medlemsstatens eget område*, for hvilket undtagelsesbestemmelserne ikke kan anvendes. De kan således »under overholdelse af traktatens almindelige bestemmelser«, som det hedder i femte betragtning til direktiv 95/29, fastsætte en maksimal transporttid på otte timer, der ikke kan forlænges, for transport af slagtedyr, der udelukkende foretages fra et afrejssted til et bestemmelsessted, som begge er beliggende på medlemsstatens eget område.

Punkt 3 tillader dog en forlængelse af denne forsendelsestid, når transportmidlet opfylder en række supplerende betingelser¹⁴. I så fald forlænges i henhold til punkt 4, litra d), mellemrummene mellem vanding og fodring på samme måde som transportens og hvileperiodernes varighed. Dyrene skal således »... efter 14 timers transport have en hvileperiode på mindst en time, hvor de fodres og vandes. Efter denne hvileperiode kan de transporteres i endnu 14 timer«. Det skal bemærkes, at transporttiderne af hensyn til

21. Som den forelæggende ret har bemærket, kan direktiv 95/29 af tidsmæssige grunde imidlertid principielt ikke finde anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet dets gennemførelsesfrist ikke var udløbet på tidspunktet for det i hovedsagen omtvistede forhold. Dog var det, som Kommissionen med rette understreger, trådt i kraft på dette tidspunkt, »hvorfor det kan tages i betragtning ved den retlige vurdering«¹⁵.

13 — Artikel 1, punkt 3, i direktiv 95/29.

14 — Næmlig følgende:

- Der er tilstrækkeligt med strøelse på køretøjets gulv.
- Transportmidlet medfører tilstrækkeligt foder under hensyn til de dyrearter, der transporteres, og forsendelsens varighed.
- Chaufføren har direkte adgang til dyrene.
- Der er mulighed for tilstrækkelig ventilation, som kan afpasses efter temperaturen (indendørs og udendørs).
- Der forefindes flytbare skillevægge, så der kan indrettes separate båse.
- Transportmidlerne skal være udstyret med en anordning, som muliggør tilslutning til vandforsyning, når der holdes pause.
- Svintransportkøretøjer medfører tilstrækkeligt vand til vanding af dyrene under forsendelsen.

15 — Afsnit II, punkt 2, tredje afsnit, i Kommissionens skriftlige indlæg.

Den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under international transport

22. Endelig skal jeg nævne den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under international transport¹⁶, hvortil der henvises i tredje betragtning til direktiv 91/628. Denne konvention, der blev vedtaget i Europarådets regi den 13. december 1968, indeholder — navnlig i artikel 6, stk. 4 — bestemmelser, som svarer til dem, der findes i kapitel I, afsnit A, punkt 2, litra d), i bilaget til direktiv 95/29, og som vedrører mellemrummene mellem vanding og fodring af kvæg under transport.

23. Der er ikke fastsat absolutte grænser for transporternes varighed i konventionen, men den foreskriver dog i artikel 14, at »dyr skal transporteres til bestemmelsesstedet så hurtigt som muligt, og forsinkelser, især under omladning og rangering, skal begrænses mest muligt«.

Stillingtagen

24. Der er næppe nogen tvivl om, at den nationale lovgivning ved bl.a. at påbyde, at internationale slagtedyrtransporter kun må

foretages til det nærmeste indenlandske slagteri, for at dyrene kan blive slagtet dér, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion. Dette bestrides i øvrigt ikke af nogen af de parter, der har afgivet indlæg i sagen¹⁷. Desuden kan det, som også anført af tiltalte i hovedsagen¹⁸, nævnes, at den omtvistede lovgivning i realiteten ikke alene er til hinder for indførsel, men også for udførsel, dvs. i det foreliggende tilfælde al international transport med udgangspunkt i Østrig, og endog for transit gennem Østrig. Påbuddet i de nationale bestemmelser om, at transporter af den pågældende art kun må foretages til det nærmeste indenlandske slagteri, udgør således en tilsidesættelse af såvel traktatens artikel 30 som artikel 34.

25. Domstolen har imidlertid bl.a. i Hedley Lomas-dommen udtalt, at »det med hjemmel i traktatens artikel 36 er muligt at opretholde begrænsninger af de frie varebevægelser, som er begrundet i hensynet til beskyttelsen af dyrs sundhed og liv, der er anerkendt som et grundlæggende krav i fællesskabsretten«¹⁹.

17 — Jf. i denne forbindelse s. 10 i den franske udgave af Kommissionens skriftlige indlæg og punkt 1, afsnit 2, i det skriftlige indlæg, som tiltalte i hovedsagen har afgivet. Den østrigske regering fokuserer i sit skriftlige indlæg bl.a. på de begrundelser, der kan henvises til over for den hindring for de frie varebevægelser, som anvendelsen af dens lovgivning i givet fald kan medføre, dog uden at gå i dybden på dette punkt. Den erkender i øvrigt, at »det synes ikke fuldstændig udelukket, at en foranstaltning som den i § 5, stk. 2, i TGS't angivne kan anses for at være en foranstaltning med tilsvarende virkning som omhandlet i traktatens artikel 30 ...« (punkt III.2 i dens skriftlige indlæg).

18 — Punkt 1, tredje afsnit, i hans skriftlige indlæg.

19 — Dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Sml. I, s. 2553, præmis 18. Jf. ligeledes dom af 19.3.1998, sag C-1/96, *Compassion in World Farming*, Sml. I, s. 1251, præmis 47 (herefter »Compassion-dommen«).

16 — *Série des traités européens*, nr. 65. På dansk i *Lovtidende C*, 1971, s. 156.

26. En begrundelse med hjemmel i artikel 36 kan imidlertid ikke anerkendes, »såfremt der i fællesskabsdirektiver foreskrives harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for at virkeliggøre det særlige mål, som ellers kunne forfølges med hjemmel i artikel 36«²⁰. I sådanne tilfælde må de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltningerne træffes inden for de rammer, som er angivet i harmoniseringsdirektivet.

27. Det må i det foreliggende tilfælde herefter undersøges, om de bestemmelser i den afledte ret, der er blevet påberåbt, foreskriver en harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte slagtekvæg under transport, som er et af de særlige mål, som kan forfølges med hjemmel i artikel 36.

28. Dette gælder helt klart ikke direktiv 91/628, der som nævnt ikke pålægger medlemsstaterne nogen bindende foranstaltninger. Desuden fremgår det af henvisningen i direktivets artikel 13 til, at der på et senere tidspunkt vil blive udstedt supplerende bestemmelser, at det ikke har været tanken, at direktivet skulle være det endelige instrument til harmonisering af medlemsstaternes regler på området. For god ordens skyld præciseres det i øvrigt i direktivets artikel 13, stk. 4: »Indtil de i stk. 1 og 2 omhandlede bestemmelser er iværksat, finder de nationale regler anvendelse under overholdelse af traktatens almindelige bestemmelser.«

29. Direktiv 95/29 harmoniserer ganske vist bl.a. den maksimale transporttid for kvæg og de mellemrum, der må være mellem fodring af vanding af dyrene, men som nævnt var dets gennemførelsesfrist ikke udløbet på tidspunktet for det i hovedsagen omtvistede forhold. Desuden har Domstolen udtalt, at et direktiv ikke medfører bortfald af medlemsstaternes kompetence efter traktatens artikel 36, når den frist, direktivet giver dem til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme det, ikke er udløbet²¹. Medlemsstaterne kan derfor med hjemmel i traktatens artikel 36 helt frem til udløbet af direktivets gennemførelsesfrist træffe foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til beskyttelsen af dyrs sundhed og liv.

30. Det skal dog bemærkes — for fuldstændighedens skyld, for det er ikke formålet med det præjudicielle spørgsmål — at direktiv 95/29, selv efter udløbet af gennemførelsesfristen, afgjort ikke kan fortolkes således, at det bemyndiger medlemsstaterne til for internationale transporter at fastsætte, at slagtedyrstransporter under strafansvar kun må foretages til det nærmeste indenlandske slagteri, således som det er sket i den omtvistede lovgivning²². Selv om dette påbud ganske vist er fastsat under henvisning til og udstedt med hjemmel i ovennævnte direktiv, er der tale om særlige regler, som er indført i henhold til punkt 9 i bilagets kapitel VII, og som kun vedrører *indenlandske* transporter af slagtedyrs, der foretages fra et afrejsested til et bestemmelsessted, der begge er beliggende på medlemsstatens eget område. Kun for sådanne transporter kan medlemsstaterne fastsætte en maksimal

20 — Jf. Hedley Lomas-dommen, præmis 18. Se også Compassion-dommen, præmis 47.

21 — Dom af 15.12.1976, sag 35/76, Simmenthal, Sml. s. 1871, præmis 36, og af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 3369, præmis 18-21.

22 — Jf. herom ligeledes s. 16 og 17 i den franske udgave af Kommissionens skriftlige indlæg.

transporttid på otte timer, der ikke kan forlænges.

31. Da ingen af de bestemmelser i den afledte ret, som finder anvendelse i den foreliggende sag, harmoniserer de foranstaltninger, der er nødvendige for at virkeliggøre det særlige mål, som ellers kunne forfølges med hjemmel i artikel 36, vil jeg vende tilbage til, om den østrigske lovgivning — som principielt er i strid med princippet om frie varebevægelser — kan begrundes under henvisning til denne artikel, fordi den har til formål at beskytte dyrs sundhed og liv.

32. Først derefter skal det i givet fald klarlægges, om de trufne foranstaltninger kan begrundes under hensyn til et tvingende hensyn. Som bekendt skal det først undersøges, om en foranstaltning kan henføres under undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 36, og derefter, om den kan begrundes under henvisning til et tvingende hensyn, der vedrører almenhedens interesse²³.

33. Foranstaltninger truffet inden for rammerne af traktatens artikel 36 kan kun begrundes »på betingelse af, at de anvendte midler står i et rimeligt forhold til det tilstræbte formål, og at beskyttelsen af sundheden ikke kan nås ved hjælp af foranstaltninger, som i mindre grad hindrer samhandelen inden for Fællesskabet«²⁴.

Nationale foranstaltninger, der er indført på grundlag af traktatens artikel 36, er med andre ord kun berettigede, hvis de er indført under iagttagelse af kravene som følge af de frie varebevægelser, således som disse fremgår af traktaten, herunder navnlig af sidste punktum i artikel 36²⁵.

34. Kunne det formål, der består i beskyttelse af slagtedyrs under transport, være nået lige så effektivt ved hjælp af mindre indgribende foranstaltninger?

35. Ifølge fast retspraksis²⁶ påhviler det den part, der påberåber sig traktatens artikel 36, at godtgøre, at der foreligger en trussel mod dyrs sundhed.

36. Som det også er understreget af den østrigske regering, er jeg ikke i tvivl om, at det mål, der består i at beskytte slagtedyrs under transport, kan nås med de omtvistede bestemmelser i TGSt²⁷. Det er åbenbart, at begrænsningen af transporttiden og afstanden bidrager hertil, idet den bl.a. mind-

23 — Dom af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivia*, Sml. I, s. 4151, præmis 16.

24 — Dom af 27.3.1985, sag 73/84, *Denkavit Futtermittel*, Sml. s. 1013, præmis 14.

25 — Dom af 10.7.1984, sag 72/83, *Campus Oil m.fl.*, Sml. s. 2727, præmis 44, og af 13.3.1986, sag 54/85, *Mirepoix*, Sml. s. 1067, præmis 13.

26 — Dom af 14.7.1983, sag 174/82, *Sandoz*, Sml. s. 2445, præmis 22, og af 30.11.1983, sag 227/82, *Van Bennekom*, Sml. s. 3883, præmis 40.

27 — Punkt III.3 i dens skriftlige indlæg.

sker den anspændelse og udmattelse, som sådanne transporter kan give anledning til.

37. Jeg finder det imidlertid lige så åbenbart, at de nationale bestemmelser, der skal opfylde formålet, ikke er udtryk for en passende afvejning af de involverede hensyn. En anvendelse af den østrigske lovgivning på internationale transporter fører nemlig i realiteten til det utilsigtede resultat, at al transit gennem Østrig umuliggøres, medmindre Østrig er det endelige bestemmelsessted. Enhver transport af slagtedy, hvad enten den foretages med Østrig som afrejsested og en anden medlemsstat som bestemmelsessted, eller den blot passerer østrigsk område som en international transport i transit med en anden medlemsstat som henholdsvis afrejse- og bestemmelsessted, umuliggøres reelt af påbuddet om, at den kun må foretages til det nærmeste slagteri i Østrig. Selv indførsler af dyr bestemt til slagting i Østrig hæmmes i betydelig grad, da det endelige bestemmelsessted ikke kan vælges frit. En anvendelse af de omtvistede bestemmelser umuliggør med andre ord enhver international vejtransport af slagtedy i Østrig.

38. Hvis man fulgte den østrigske regerings ræsonnement, må det således fastslås, at beskyttelsen af slagtedy under international transport ikke kunne sikres bedre end ved ... at al international transport blev forbudt. Denne fremgangsmåde vil med sikkerhed føre til det ønskede resultat ... Jeg vil dog ikke undlade at påpege, at den er ganske vidtgående. Lige så kan det gøres gældende, at den eneste gode transport af dyr er trans-

port af døde dyr, således som den østrigske regering synes at mene²⁸, men jeg er heller ikke overbevist om, at dette nødvendigvis er den bedste måde at forene hensynet til beskyttelsen af dyrs sundhed med det indre markeds krav.

39. Det står imidlertid fast, at hverken de stater, der har undertegnet førnævnte europarådskonvention, eller fællesskabslovgiver har valgt denne fremgangsmåde for at sikre opfyldelsen af det nævnte beskyttelsesformål.

40. Jeg erindrer vedrørende dette sidstnævnte punkt om, at direktiv 91/628 tilskynder til at mindske varigheden af dyretransporter over lange afstande mest muligt. Det er det samme princip, der opstilles i direktiv 95/29. For at sikre en bedre beskyttelse af dyr under transport er der bl.a. foretaget en harmonisering af de maksimale transporttider²⁹. De kan således forlænges indtil 30 timer, hvis en række betingelser vedrørende lastvognens indretning er opfyldt. På samme måde er forfølgelsen af beskyttelsesformålet til dels ledetråd for harmoniseringen af mellemrummene mellem fodring og vanding af dyrene, hvileperio-

28 — Det hedder i punkt III.5 i dens skriftlige indlæg: »Som en alternativ løsning, for blot at nævne et eksempel, er køletransport en anvendelig fremgangsmåde, når det gælder om at mindske dyrs unødvendige lidelser under transport.«

29 — Jf. punkt 20 i dette forslag til afgørelse.

derne, arealkravene og, for visse dyrearters vedkommende, de normer, som transportmidlerne skal opfylde.

41. Med hensyn til konventionen skal jeg blot — uden at komme ind på spørgsmålet om, hvorvidt den kan påberåbes i det foreliggende tilfælde, hvilket i øvrigt ikke har været omtvistet³⁰ — bemærke, at dens forfattere foreslog og vedtog andre midler for at sikre beskyttelsen af dyrenes sundhed og liv end de mere vidtgående midler, som den østrigske regering har indført eller foreslår. Den omhandler som nævnt³¹ forskrifter, som i det væsentlige svarer til dem, der er indeholdt i bilaget til direktiv 95/29.

42. Disse to eksempler viser klart, at det formål at beskytte slagtedyrs sundhed og liv under vejtransport kan gennemføres på andre måder, som i højere grad end den østrigske lovgivning tager hensyn til de frie varebevægelsers krav. Den pågældende lovgivning er i øvrigt i realiteten ikke til hinder for foranstaltninger, som ikke alene kunne føre til virkeliggørelsen af det tilsigtede formål, men som også ville være forenelige med det indre markedes krav, idet den indeholder tidsmæssige maksimumsgrænser.

30 — Det kan nævnes, at Domstolen i Compassion-sagen var blevet anmodet om at tage stilling til, om en lignende konvention — den europæiske konvention om beskyttelse af dyr under opdræt — havde bindende virkning. Domstolen udtalte, at »... [konventionen] fra tidspunktet for sin ikrafttrædelse havde været en integrerende del af Fællesskabets retsorden« (præmis 31). Imidlertid anførte Domstolen også, at den specifikke konvention, som den skulle tage stilling til ved denne lejlighed, ikke indeholdt forskrifter, som var retligt bindende for de kontraherende parter og dermed for Fællesskabet (præmis 32-37).

31 — Punkt 22 og 23 i dette forslag til afgørelse.

43. Jeg må herefter konkludere, at de omtvistede nationale bestemmelser, som kan side-stilles med kvantitative handelshindringer, ikke kan begrundes under henvisning til den med traktatens artikel 36 tilstræbte beskyttelse af dyrs liv og sundhed.

44. Som begrundelse for disse bestemmelser er der som nævnt, såvel under sagen for den nationale ret som under sagen for Domstolen, også blevet henvist til tvingende hensyn, der vedrører almenhedens interesse. Ingen af disse hensyn kan dog efter min opfattelse begrunde den ovenfor konstaterede hindring for de frie varebevægelser.

45. Det dobbelte formål at beskytte dyrenes sundhed og varetage trafikanternes sikkerhed, som er blevet fremført som begrundelse for de nationale bestemmelser, er efter min opfattelse ganske vist legitimt nok, men udgør ikke et »tvingende hensyn«, som i det foreliggende tilfælde kan medføre, at de nationale bestemmelser ikke er omfattet af forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning, selv om det virker samhandelsbegrænsende.

46. Grunden er endnu en gang, at de iværksatte midler ikke er afpasset efter det tilstræbte formål. Uden at vende tilbage til dyrebeskyttelsesformålet, som jeg har taget stilling til under behandlingen af anvendelsen af traktatens artikel 36, skal jeg bemærke, at hensynet til færdselssikkerheden — uanset spørgsmålet om, hvorvidt det kan udgøre et tvingende hensyn som omhandlet i Domsto-

lens Cassis de Dijon-praksis³² — kunne være blevet varetaget på en måde, som i højere grad tog hensyn til princippet om frie varebevægelser. Det er tilstrækkeligt at anføre herom, at fællesskabslovgiver kunne have medtaget færdselssikkerhedsformålet i direktiverne om beskyttelse af dyr under transport, uden at det dog af den grund kunne have begrundet en handelshindring, som ikke stod i forhold til det. Det nævnte formål fremgår f.eks. af henvisningen i artikel 1, nr. 3, andet led, i direktiv 95/29 til

forordning (EØF) nr. 3820/85³³, som netop blev udstedt for at forbedre færdselssikkerheden³⁴.

47. Jeg er følgelig af den opfattelse, at de omtvistede nationale foranstaltninger, der udgør kvantitative restriktioner for samhandelen, heller ikke kan begrundes under henvisning til tvingende hensyn, som vedrører beskyttelse af dyrs sundhed og færdselssikkerheden.

Forslag til afgørelse

48. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at det af Verwaltungsgerechtshof forelagte spørgsmål besvares på følgende måde:

»EF-traktatens artikel 30-36 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat begrænser transport af levende slagtedyrl således, at transporter af slagtedyrl kun må foretages til det nærmeste egnede indenlandske slagteri, og at en transport af slagtedyrl under alle omstændigheder kun må gennemføres, når der ikke overskrides en samlet transporttid på seks timer og en afstand på 130 km under overholdelse af færdselslovgivningens bestemmelser, hvorved det antal kilometer, der faktisk er tilbagelagt på motorvej, kun medregnes for halvdelens vedkommende ved beregningen af afstanden.«

32 — Domstolens opregning af begrundelser i bl.a. præmis 8 i førnævnte Cassis de Dijon-dom — »... en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelskik og forbrugerbeskyttelse« — er som bekendt ikke udtømmende.

33 — Rådets forordning af 20.12.1985 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport (EFT L 370, s. 1).

34 — Forordningens tredobbelte formål, nemlig at forbedre færdselssikkerheden og harmonisere vilkårene for såvel konkurrencen som sociale fremskridt fremgår af første betragtning.