

MONSEES

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. maj 1999 *

I sag C-350/97,

angående en anmodning, som Verwaltungsgerichtshof (Østrig) i medfør af artikel 234 EF (tidligere artikel 177) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Wilfried Monsees

mod

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,

procesdeltager:

* Processprog: tysk.

Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30, 34 og 36 (efter ændring nu artikel 28 EF-30 EF) samt af andre fællesskabsretlige bestemmelser om transport af levende dyr bestemt til slagtning,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, D. A. O. Edward og L. Sevón (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Wilfried Monsees ved advokat Arnold Köchl, Villach

— den østrigske regering ved kontorchef Wolf Okresek, Forbundskanslerens Kontor, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Claudia Schmidt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 26. november 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Wilfried Monsees ved advokat Arnold Köchl, af den østrigske regering ved ekspeditionssekretær Christine Pesendorfer, Forbundskanslerens Kontor, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved Klaus-Dieter Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. december 1998,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 24. september 1997, indgæet til Domstolen den 13. oktober 1997, har Verwaltungsgerichtshof i henhold til artikel 234 EF (tidligere artikel 177) stillet et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af EF-traktatens artikel 30, 34 og 36 (efter ændring nu artikel 28 EF-30 EF) samt af andre fællesskabsretlige bestemmelser om transport af levende dyr bestemt til slagtning.
- 2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem Wilfried Monsees og Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten vedrørende anvendelse af bestemmelser om den maksimale varighed og afstand for transport af levende dyr bestemt til slagtning.

- 3 I henhold til artikel 1, stk. 1, litra a), og artikel 1, stk. 2, litra b), første led, i 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) finder direktivet anvendelse på transport af husdyr af kvægarter over en afstand af højst 50 kilometer regnet fra begyndelsen af transporten af dyrene til bestemmelsesstedet.
- 4 Hvad angår de nærmere bestemmelser for transport af kvæg, og navnlig transportens varighed, bestemmer kapitel I, punkt 2, litra d), i bilaget til direktiv 91/628, at dyrene under transporten skal 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 2 timer af hensyn til dyrene.
- 5 Ifølge samme direktivs artikel 13, stk. 1, første led, skulle Kommissionen inden den 1. juli 1992 forelægge sine eventuelle forslag om fastsættelse af den maksimale transporttid for visse dyrearter. Denne artikels stk. 4 bestemte, at indtil denne bestemmelse var iværksat, fandt de nationale regler anvendelse under overholdelse af traktatens almindelige bestemmelser.
- 6 Det fremgår af tredje betragtning til Rådets direktiv 95/29/EF af 29. juni 1995 om ændring af direktiv 91/628 (EFT L 148, s. 52), at »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 ...«.
- 7 Det anføres i fjerde betragtning til samme direktiv, at »for at fjerne de tekniske hindringer for handelen med levende dyr, og for at de pågældende markedsordninger kan fungere efter hensigten, samtidig med at de pågældende dyr sikres tilfredsstillende beskyttelse, bør der med henblik på det indre marked foretages

ændringer i direktiv 91/628/EØF for at harmonisere køretid, fodrings- og vandingshyppighed, hvileperioder samt arealkrav, for så vidt angår bestemte dyrearter«.

- 8 Ved direktiv 95/29 indsættes der i artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/628 et nyt litra aa). Ifølge dette litras andet led skal medlemsstaterne drage omsorg for, at »køretiden og hvileperioderne samt fodrings- og vandingshyppigheden for visse typer dyr ... er i overensstemmelse med dem, der er fastsat i ... kapitel VII ...« i bilaget til sidstnævnte direktiv.
- 9 I dette bilag, som suppleret ved direktiv 95/29, fastsættes der bl.a. i kapitel VII, punkt 1 og 2, den maksimale forsendelsestid ad landevej, der er tilladt for kvæg, og som ikke må overstige otte timer.
- 10 Punkt 3 tillader dog en forlængelse af denne forsendelsestid, når transportmidlet opfylder en række supplerende betingelser. I så fald skal dyrene i henhold til samme kapitels punkt 4, litra d), »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«.
- 11 I henhold til punkt 8 kan disse forsendelsestider »af hensyn til dyrene forlænges med to timer, navnlig hvis bestemmelsesstedet ligger i nærheden«.

- 12 Ifølge punkt 9 kan medlemsstaterne endelig »fastsætte en maksimal transporttid på otte timer, der ikke kan forlænges, for transport af slagtedyr, der foretages udelukkende fra et afrejsested til et bestemmelsessted, der begge er beliggende på medlemsstatens eget område«.
- 13 Ifølge artikel 2, stk. 1, første afsnit, i direktiv 95/29 skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 1996. De har dog en yderligere frist indtil den 31. december 1997 til at gennemføre visse bestemmelser.
- 14 Med hensyn til de østrigske bestemmelser bestemmer § 5, stk. 1 og 2, i Tiertransportgesetz-Straße (lov om transport af dyr ad landevej, BGBl. nr. 411/1994, herefter »TGSt«) om transportens gennemførelse:

»Vejtransport af dyr skal gennemføres ad den korteste, transportmæssigt sædvanlige, veterinærmedicinsk forsvarlige og efter færdselslovgivningen lovlige rute ...

Slagtedyrstransporter må kun foretages til det nærmeste egnede indenlandske slagteri; hvis en samlet transporttid på 6 timer og en afstand på 130 kilometer under overholdelse af færdselslovgivningens bestemmelser ikke overskrides, må en slagtedyrstransport under alle omstændigheder gennemføres. Herved tages det antal kilometer, der faktisk er tilbagelagt på motorvej, kun i betragtning med halvdelen ved beregningen af afstanden.«

- 15 Ifølge TGSt's § 16, stk. 3, punkt 4, straffes den, der gennemfører eller lader gennemføre en dyretransport, der er i strid med samme lov § 5, stk. 1 eller 2, med en af forvaltningsmyndighederne fastsat bøde fra 10 000 ATS til 50 000 ATS.
- 16 Wilfried Monsees, der er fragtfører, er tiltalt for at have overtrådt denne lovgivning. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at han havde påbegyndt kørslen kl. 11 den 23. august 1995 i Breitenwisch i Tyskland, efter at have lastet 31 tyre med Istanbul i Tyrkiet som bestemmelsessted, og havde fortsat sin kørsel, indtil han dagen efter kl. 10.15 blev kontrolleret af toldmyndighederne ved grænseovergangen Arnoldstein ved den østrigsk-italienske grænse. På dette tidspunkt udgjorde den samlede transporttid 23 timer og 15 minutter og den samlede tilbagelagte afstand over 300 kilometer.
- 17 Da Wilfried Monsees ikke havde ført de transporterede dyr til det nærmeste egnede slagteri i Østrig, men havde fortsat transporten, uden at have tilladelse hertil, ud over den maksimale varighed og afstand, der er fastsat i TGSt's § 5, stk. 2, blev han ved en forvaltningsafgørelse om straf (»Straferkenntnis«) af 9. januar 1996 idømt en bøde med forvandlingsstraf. Han indbragte forgæves denne afgørelse for Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten, der traf afgørelse den 26. juni 1996.
- 18 Wilfried Monsees har herefter indbragt sagen for Verwaltungsgerichtshof og har herunder gjort gældende, at transportens internationale karakter var til hinder for anvendelse af den nationale lovgivning, som havde til følge, at enhver transport østpå af tyre hidrørende fra Tyskland blev forhindret, medmindre man erkendte, at denne nødvendigvis skulle standse ved det nærmeste egnede slagteri på østrigsk område.

- 19 Da Verwaltungsgerichtshof er af den opfattelse, at tvistens afgørelse afhænger af fortolkningen af fællesskabsretten, har den udsat sagen og stillet Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»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 kilometer under overholdelse af færdselslovgivningens bestemmelser, hvorved det antal kilometer, der faktisk er tilbagelagt på motorvej, kun medregnes for halvdelens vedkommende ved beregningen af afstanden?«

- 20 Wilfried Monsees har anført, at TGSt's § 5, stk. 2, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i traktatens artikel 30's forstand. Han har gjort gældende, at den østrigske lovgivning som følge af udstedelsen af direktiverne 91/628 og 95/29 ikke kan være berettiget på grundlag af traktatens artikel 36. Selv hvis det antages, at den er det af hensyn til beskyttelse af dyrs sundhed, opfylder den ikke det kriterium om proportionalitet, der er fastsat i artikel 36, når der findes alternative, mindre indgribende foranstaltninger. Han har endvidere anført, at TGSt, således som det fremgår af dens begrundelse, også havde til formål at reducere landevejstrafikken og således tog sigte på trafikanternes sikkerhed. Han har endelig hævdet, at disse bestemmelser er et middel til vilkårlig forskelsbehandling, da de begunstiger eksport af dyr til slagtning hidrørende fra Østrig, som kan forlade området inden for de i TGSt fastsatte grænser, mens bestemmelserne forhindrer transit af dyr hidrørende fra og med bestemmelsessted i andre medlemsstater eller tredjelande.

- 21 Den østrigske regering har anført, at selv hvis TGSt's § 5, stk. 2, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i traktatens artikel 30's forstand, er den berettiget i henhold til samme traktats artikel 36 af

formålet, nemlig at beskytte dyrs sundhed. Direktiv 95/29 fandt endnu ikke anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, og den østrigske lovgivning skal derfor undersøges alene i forhold til artikel 36. Regeringen har anført, at TGSt's § 5, stk. 2, er nødvendig for at undgå, at dyr behandles dårligt, når de transporteres ad landevej. Den har gjort gældende, at foranstaltningen opfylder kriteriet om proportionalitet, da de foreskrevne afstande svarer til gennemsnitsvurderinger, og da sanktionerne står i rimeligt forhold til overtrædelsen, fordi dyrene aldrig bliver beslaglagt til skade for fragtføreren. Den har endelig anført, at den i hovedsagen anfægtede bestemmelse ikke skaber nogen forskelsbehandling, da der ikke sondres mellem dyr til slagtning alt efter, om de hidrører fra Østrig eller fra andre medlemsstater.

- 22 Kommissionen har anført, at TGSt's § 5, stk. 2, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i traktatens artikel 30's forstand, som ikke kan være berettiget af hensyn til dyrs sundhed i henhold til samme traktats artikel 36. Den i hovedsagen omhandlede bestemmelse står nemlig ikke i rimeligt forhold til det forfulgte formål, da den er ensbetydende med, at det gøres umuligt at gennemføre internationale transporter af slagtedyrl og samtidig varetage disses sundhed. Kommissionen har desuden hævdet, at der må henses til direktiv 95/29 ved afgørelsen af, hvad der kan anses for at stå i rimeligt forhold til det forfulgte formål.
- 23 Det bemærkes, at TGSt's § 5, stk. 2 — for så vidt som den fastsætter kort maksimal varighed og afstand for transport af slagtedyrl og desuden bestemmer, at enhver transport af denne art skal standse på det nationale område ved det nærmeste egnede slagteri, for at dyrene kan blive slagtet — udgør en hindring for internationale transporter, både for så vidt angår de transporter, som er bestemt for eller hidrører fra østrigsk område, som de transporter, der går gennem dette område. Denne bestemmelse udgør derfor en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, både for indførsel og udførsel, som er forbudt ved traktatens artikel 30 og 34.
- 24 Inden der tages stilling til, om foranstaltningen kan være berettiget af sit formål, nemlig beskyttelse af dyrs sundhed i traktatens artikel 36's forstand, skal det først

undersøges, om der fandtes harmoniseringsdirektiver på området. Selv om det nemlig med hjemmel i traktatens artikel 36 er muligt at opretholde begrænsninger for de frie varebevægelser, som er begrundet i hensynet til beskyttelsen af dyrs sundhed og liv, der er anerkendt som et grundlæggende krav i fællesskabsretten, er dette imidlertid ikke muligt, 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 (dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 18).

- 25 Med hensyn til direktiv 91/628 bemærkes, at dets ordlyd ikke foreskriver nogen begrænsning af varigheden eller af afstanden for transporten ad landevej af levende dyr. Direktivets artikel 13, stk. 1, bestemmer alene, at Kommissionen inden den 1. juli 1992 skal forelægge en rapport, der bl.a. behandler dette spørgsmål, samt at denne institution kan stille forslag.
- 26 Hvad angår direktiv 95/29 indeholder det derimod et vist antal præcise bestemmelser om transportens maksimale varighed og betingelser om, hvor hyppigt dyrene skal fodres og vandes, om den mindste hvileperiode og om lastetæthed.
- 27 Selv om dette direktiv imidlertid blev udstedt før de faktiske omstændigheder i hovedsagen, var gennemførelsesfristen endnu ikke udløbet, idet medlemsstaterne i princippet havde en frist indtil den 31. december 1996 til at efterkomme direktivet. Det skal derfor bemærkes, at indtil sidstnævnte dato kunne en medlemsstat påberåbe sig traktatens artikel 36 som grundlag for at opretholde restriktioner for de frie varebevægelser, der var begrundet i hensyn til beskyttelse af dyrs sundhed og liv.
- 28 På denne baggrund må det undersøges, om de nationale bestemmelser var egnede til at virkeliggøre formålet, nemlig beskyttelse af dyrs sundhed, og ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at virkeliggøre dette (jf. i denne retning dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 57).

- 29 TGSt's § 5, stk. 2, har faktisk den virkning, at enhver transit på østrigsk område af international vejtransport af dyr bestemt til slagtning næsten umuliggøres.
- 30 Desuden bemærkes, at der kunne tænkes foranstaltninger, som var egnede til at opnå formålet, nemlig beskyttelse af dyrs sundhed, og som var mindre indgribende for de frie varebevægelser, hvilket bestemmelserne i direktiv 95/29 viser.
- 31 Under hensyn til det anførte skal det forelagte spørgsmål besvares med, at traktatens artikel 30, 34 og 36 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat begrænser landevejstransport af slagtedyrs ved at foreskrive, at sådanne former for transport dels kun må foretages til det nærmeste egnede indenlandske slagteri, dels på sådanne betingelser, at den samlede transporttid ikke må overskride seks timer og den tilbagelagte afstand ikke må overskride 130 kilometer under overholdelse af færdselslovgivningens bestemmelser, hvorved det antal kilometer, der faktisk er tilbagelagt på motorvej, kun medregnes for halvdelen ved beregningen af afstanden.

Sagens omkostninger

- 32 De udgifter, der er afholdt af den østrigske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgerichtshof ved kendelse af 24. september 1997, for ret:

EF-traktatens artikel 30, 34 og 36 (efter ændring nu artikel 28 EF-30 EF) skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat begrænser landevejstransport af slagtedyr ved at foreskrive, at sådanne former for transport dels kun må foretages til det nærmeste egnede indenlandske slagteri, dels på sådanne betingelser, at den samlede transporttid ikke må overskride seks timer og den tilbagelagte afstand ikke må overskride 130 kilometer under overholdelse af færdselslovgivningens bestemmelser, hvorved det antal kilometer, der faktisk er tilbagelagt på motorvej, kun medregnes for halvdelens vedkommende ved beregningen af afstanden.

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Edward

Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. maj 1999.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling