

# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 17 december 1998 \*

1. Verwaltungsgerichtshof (Österrike) har, med anledning av en överträdelse av österrikisk lagstiftning avseende vägtransport av djur, begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande tolkningen av gemenskapens primärrätt avseende principen om fri rörlighet för varor<sup>1</sup> och sekundärrätt avseende skydd av djur under transport.<sup>2</sup> Domstolen har ombetts att fastställa om gemensprätten skall tolkas så att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som innebär en begränsning av transporttiden samt vissa geografiska begränsningar inom landet avseende den maximala transportsträckan för transporter av levande slaktdjur.

## Nationell lagstiftning

2. I 5 § första och andra stycket Tiertransportgesetz-Straße (lag om djurtransport på väg, nedan kallad "TGSt")<sup>3</sup> föreskrivs att transport av slaktdjur endast får ske till närmaste lämpliga inhemska slakteriföretag, att den sammanlagda transporttiden inte får överstiga sex timmar och att den sammanlagda transportsträckan, på kortast möjliga

färdväg, inte får överstiga 130 km utan särskilt tillstånd.

3. Denna bestämmelse har följande lydelse:

"Vid djurtransport på väg skall den kortaste färdvägen, som vanligtvis används för trafik och som är godtagbar ur veterinärmedicinsk synvinkel och tillåten enligt bestämmelser om motorfordon och vägtrafik, användas. Chaufförer skall köra försiktigt och hänsynsfullt så att de transporterade djuren inte skadas. Även lastning och lossning skall ske försiktigt och hänsynsfullt så att djuren undgår skador.

Transport av slaktdjur skall ske till närmaste lämpliga inhemska slakteriföretag. Transport av slaktdjur får under alla omständigheter ske — under förutsättning att bestämmelserna om motorfordon och vägtrafik iakttas — om den sammanlagda transporttiden inte överstiger 6 timmar och den faktiska transportsträckan understiger 130 kilometer. Det kilometerantal som har tillryggalagts på motorväg skall endast

\* Originalspråk: franska.

1 — Artiklarna 30—36 i EG-fördraget.

2 — Härmed avses rådets direktiv 91/628/EEG av den 19 november 1991 om skydd av djur vid transport, och ändring av direktiv 90/425/EEG och 91/496/EEG (EGT L 340, s. 17), och rådets direktiv 95/29/EG av den 29 juni 1995 om ändring av direktiv 91/628/EEG (EGT L 148, s. 52).

3 — BGBl. 1994, nr 411.

anses uppgå till hälften av det verkliga kilometerantalet vid beräkningen av transportsträckan.”

4. Vid tillämpningen av 16 § tredje och fjärde stycket i ovannämnda lag gäller följande:

”(3) Den...

(4) som utför eller låter utföra djurtransporter i strid med bestämmelserna i 5 § första eller andra stycket gör sig skyldig till en överträdelse som kan medföra administrativa böter på mellan 10 000 och 50 000 schilling.”

#### Faktiska omständigheter och förfarandet

5. Wilfried Monsees, den åtalade i målet vid den nationella domstolen, åtalades för att ha brutit mot den aktuella lagstiftningen. Den 23 augusti 1995 klockan 11.00 avreste Wilfried Monsees från Breitenwisch i Tyskland där han hade lastat 31 stycken nötdjur för att transportera dessa till Istanbul i Turkiet. Den 24 augusti 1995 klockan 10.15 anlände han till Arnoldstein vid den österrikiska gränsen där han stoppades av gränskontrollanter.

Det konstaterades därvid att transporten av slaktdjuren inte hade skett till det närmaste lämpliga slakteriföretaget, att den sammanlagda transporttiden var 23 timmar och 15 minuter utan uppehåll<sup>4</sup> och att sträckan under alla omständigheter överskred 300 kilometer. Något tillstånd för detta i enlighet med TGSt kunde inte uppvisas.

6. Genom ett förvaltningsbeslut av straffrättslig karaktär (”Straferkenntnis”), utfärdat av Bezirkshauptmannschaft Villach (förvaltningsmyndigheten som utgjorde förstainstans) den 9 januari 1996, dömdes Wilfried Monsees till böter jämte frihetsberövande. Överklagandet av detta beslut avslogs den 26 juni 1996 av Unabhängiger Verwaltungssenat Kärnten (oavhängig administrativ myndighet i delstaten Kärnten). Wilfried Monseen överklagade därefter till Verwaltungsgerichtshof.

7. Wilfried Monseen har i huvudsak gjort gällande att den omtvistade transportens internationella karaktär förhindrar tillämpningen av den österrikiska lagstiftningen, förutom

<sup>4</sup> — Det har endast angivits att djuren utfodrades den 24 augusti klockan 4.45 i Samerberg. Det är inte utrett huruvida ett uppehåll var nödvändigt för att genomföra utfodringen.

om "alla internationella transporter av boskap från Tyskland och österut sker till det slakteriföretag som ligger närmast Salzburg".<sup>5</sup>

10. Verwaltungsgerichtshof beslutade att vilandeförklara målet och tillstålla domstolen följande fråga för tolkning:

8. Den nationella domstolen har konstaterat att ett sådant handelshinder som det är fråga om i det aktuella fallet förvisso i princip är förbjudet, men att det kan vara berättigat med hänsyn till intresset att skydda djurs hälsa och liv i enlighet med artikel 36 i fördraget, under förutsättning att de omtvistade bestämmelserna inte strider mot proportionalitetsprincipen. I anslutning till detta ger emellertid den nationella domstolen uttryck för vissa förbehåll, eftersom mindre ingripande åtgärder, såsom krav på tätare viloperioder och att djuren skall utfodras och vattnas med regelbundna intervall, skulle ha varit tillräckliga för att uppnå den eftersträvade skyddsnivån.

"Skall artiklarna 30—36 i EG-fördraget (bestämmelser om fri rörlighet för varor) och övriga bestämmelser i gällande gemenskapsrätt tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att begränsa transporter av slaktdjur på så sätt att detta slag av transporter endast skall få ske till närmaste lämpliga inhemska slakteriföretag och att sådan transport endast skall få ske om den sammanlagda transporttiden inte överstiger 6 timmar — under förutsättning att samtliga bestämmelser om motorfordon och vägtrafik iakttas — och transportsträckan inte är längre än 130 km, varvid det kilometerantal som har tillryggalagts på motorväg endast skall anses uppgå till hälften av det verkliga kilometerantalet vid beräkningen av transportsträckan?"

9. Vad beträffar de åberopade bestämmelserna i sekundärrätten gör den nationella domstolen bedömningen att direktiv 95/29/EG inte är tillämpligt, eftersom den föreskrivna tidsfristen för direktivets införlivande ännu inte hade löpt ut vid tidpunkten för de i målet aktuella omständigheterna.<sup>6</sup> Enligt den nationella domstolen är det därmed endast direktiv 91/628 som i förekommande fall är relevant. Några bestämmelser om begränsningar avseende djurtransporter finns dock inte i detta direktiv.

#### Relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser

5 — Punkt 4 i den franska översättningen av begäran om förhandsavgörande.

6 — Den i artikel 2 i direktivet föreskrivna tidsfristen för direktivets införlivande löpte ut först den 31 december 1996. En ytterligare tidsfrist till och med den 31 december 1997 kunde dessutom medges för införlivande av direktivets villkor avseende förlängning av den maximala transporttiden.

11. Det är framförallt tre olika rättsakter som kan vara av intresse för omständigheterna i det aktuella fallet.

*Artikel 30 och följande artiklar i fördraget*

12. Den hänskjutande domstolen har till att börja med gjort en uttrycklig hänvisning till artikel 30 i fördraget i tolkningsfrågan. Denna bestämmelse förbjuder såväl kvantitativa importrestriktioner som åtgärder med motsvarande verkan, "som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen".<sup>7</sup>

13. Genom undantag från denna bestämmelse kan endast vissa åtgärder som strider mot principen om fri rörlighet för varor ändå vara berättigade. Detta kan ske antingen i enlighet med artikel 36 eller, om det rör sig om åtgärder som är tillämpliga utan åtskillnad, som i det aktuella fallet, genom doktrinen om tvingande hänsyn i nationell lagstiftning som tjänar ett "syfte av allmänt intresse som har företrädare framför kravet på fri rörlighet för varor".<sup>8</sup> Enligt den nationella domstolen skulle doktrinen om tvingande hänsyn kunna berättiga en nationell bestämmelse som syftar till att skydda djurs hälsa samtidigt som den skall garantera vägtrafikanternas säkerhet,<sup>9</sup> under förutsättning att den nationella bestämmelse som införts för att uppnå denna tvingande hänsyn står i proportion till det eftersträvade syftet, vilket den nationella domstolen i och för sig ställer sig tveksam till i det aktuella fallet.<sup>10</sup>

14. Wilfried Monseen har vidare åberopat gemenskapens sekundärrätt avseende skydd av djur under transport.

*Direktiv 91/628*

15. Först har direktiv 91/628 nämnts. I ingresen till direktiv 91/628 hänvisas till syftet att skydda och värna om djurs hälsa under långa transporter. Detta direktiv innehåller visserligen inga föreskrifter om begränsningar avseende transporttider vid vägtransport av levande djur, utan endast krav på regelbundna utfodrings- och vattningsintervall.<sup>11</sup> I artikel 13.1 i direktivet föreskrivs däremot följande:

"Kommissionen före den 1 juli 1992 skall avge en rapport baserad på ett yttrande från den veterinärmedicinska kommittén och åtföljd av eventuella förslag om:

— den maximala transporttiden för vissa slag av djur,

7 — Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343), punkt 5.

8 — Dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, även kallad "Cassis de Dijon" (REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377), punkt 14.

9 — Sidan 6 i den franska översättningen av begäran om förhandsavgörande.

10 — Den nationella domstolen konstaterar i detta sammanhang att "det finns anledning att ge uttryck för vissa förbehåll beträffande de i målet aktuella nationella bestämmelsernas ... nödvändighet för att uppnå syftet att skydda djuren. Mindre ingripande åtgärder, som till exempel tätare viloperioder, krav på regelbundna utfodrings- och vattningsintervall samt andra liknande åtgärder, hade kunnat vara tillräckliga" (sidan 7 i den franska översättningen av begäran om förhandsavgörande).

11 — Vid tillämpning av kapitel I avsnitt A 2 d i bilagan gäller följande: "Under transport skall djuren vattnas och utfodras med lämpliga intervall. Dessa intervall bör inte vara längre än 24 timmar, om det inte på grund av särskilda omständigheter är nödvändigt med längre intervall. En sådan förlängning får i djurens intresse ske med högst 2 timmar och endast om det är motiverat med hänsyn till de slag av djur som transporteras, transportmedlen och närheten till lossningsplatsen."

— utfodrings- och vattningsintervall ...,

het av direktivets tredje övervägande, där följande anges:

— viloperioder [i de fall där transporttiden överstiger 24 timmar från transportens början och med beaktande av bestämmelsearten]...

”Medlemsstaterna har regler för transporttider, utfodrings- och vattningsintervall, viloperioder och utrymmeskrav. Dessa regler är i vissa fall ytterst detaljerade och åberopas av vissa medlemsstater för att begränsa handeln med levande djur inom gemenskapen. De personer som är sysselsatta med djurtransporter behöver klart definierade normer som gör det möjligt för dem att verka över hela gemenskapen utan att råka i konflikt med olika nationella bestämmelser.”

...”

#### *Direktiv 95/29*

16. Det är på grundval av ovanstående bestämmelse som rådet antog direktiv 95/29 om ändring av direktiv 91/628. Även detta direktiv har åberopats i målet vid den nationella domstolen.

17. Det finns i detta sammanhang anledning att påpeka att direktiv 95/29 syftar *just* till att förhindra sådana åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner vilka medlemsstaterna skulle kunna känna sig frestade att införa under sken av att dessa åtgärder särskilt är avsedda att skydda levande djur under transport. Detta framgår i synner-

18. För att uppnå detta mål och ”samtidigt säkerställa en tillfredsställande skyddsnivå för de djur det gäller” föreskrivs i direktiv 95/29 harmonisering av ”... transporttider, utfodrings- och vattningsintervall samt utrymmeskrav för vissa djurslag”.<sup>12</sup>

19. Det är på grund av detta som det i artikel 3.1 i direktiv 91/628 har införts en ny punkt aa. Enligt den andra strecksatsen i denna punkt skall medlemsstaterna se till att transporttider och viloperioderna samt utfodrings- och vattningsintervallen för vissa slag av djur

12 — Fjärde övervägandet.

överensstämmer med vad som fastställs i kapitel VII i bilagan till direktiv 95/29.<sup>13</sup>

framför allt av närheten till bestämmelseorten.

20. I punkterna 1 och 2 i detta kapitel fastställs bland annat att den högsta tillåtna transporttiden för nötkreatur inte får överskrida 8 timmar.

Även i de fall där undantagsbestämmelserna inte är tillämpliga får medlemsstaterna, i enlighet med punkt 9, tillämpa vissa *särregler* för transporter av slaktdjur *som uteslutande äger rum på deras eget territorium*. Om en transport av slaktdjur således sker mellan en avreseplats och en bestämmelseort som är belägen på deras eget territorium, får medlemsstaterna föreskriva en maximal transporttid på åtta timmar som inte kan förlängas. Detta skall dock ske "med iakttagande av fördragets allmänna bestämmelser", vilket framgår av femte övervägandet i direktiv 95/29.

Punkt 3 tillåter emellertid en förlängning av denna transporttid, under förutsättning att det fordon som används för transporten uppfyller vissa tilläggsvillkor.<sup>14</sup> I sådana fall skall, i enlighet med punkt 4 d, intervallen för vattning och utfodring samt transporttidernas och viloperiodernas längd förlängas. Nötkreatur skall således "efter 14 timmars transport få en tillräcklig vilotid på minst en timme, särskilt för att vattnas och om nödvändigt utfodras. Efter denna vilotid kan transporten återupptas under en period av 14 timmar." Det bör även noteras att dessa transporttider, med stöd av punkt 8, i djurens intresse kan förlängas med ytterligare två timmar, med beaktande

21. Detta direktiv är dock av tidsmässiga skäl inte tillämpligt på omständigheterna i det föreliggande fallet, vilket den nationella domstolen med rätta har konstaterat, eftersom den föreskrivna tidsfristen för direktivets införlivande inte hade löpt ut vid tidpunkten för omständigheterna i det aktuella målet. Som kommissionen med rätta har påpekat hade direktivet emellertid trätt i kraft vid denna tidpunkt, vilket innebär att "direktivets innehåll får tas i beaktande vid en rättslig prövning".<sup>15</sup>

13 — Artikel 1.3 i direktiv 95/29.

14 — Dessa villkor är följande:

- Tillräckligt mycket strö på fordonets golv.
- Mängden foder ombord på fordonet skall vara anpassad till de transporterade djurarterna och transporttidens längd.
- Möjlighet att nå djuren för inspektion m. m.
- Möjlighet till tillfredsställande ventilation som kan anpassas efter (den inre och yttre) temperaturen.
- Rörliga skiljeväggar för att skapa olika avdelningar.
- Fordonen skall innehålla en anordning som möjliggör anslutning till en vattenledning vid uppehåll.
- De fordon som används för transport av svin skall ombord ha en tillräckligt stor mängd vatten för att vattna djuren under resan."

15 — Punkt II.2, stycke 3, i kommissionens skriftliga yttrande.

*Europeiska konventionen om skydd av djur under internationella transporter*

22. Det är slutligen lämpligt att i detta sammanhang nämna den europeiska konventionen om skydd av djur under internationella transporter,<sup>16</sup> till vilken det hänvisas i tredje övervägandet i direktiv 91/628. Konventionen, vilken antogs inom ramen för Europarådet den 13 december 1968, innehåller föreskrifter — i synnerhet i artikel 6.4 — som motsvarar bestämmelserna i kapitel I avsnitt A 2 d i bilagan till direktiv 95/29 avseende vattnings- och utfodringsintervall för nötkreatur under transport.

23. Även om konventionen inte innehåller några tvingande regler om transporttider, så föreskrivs emellertid följande i artikel 14 i konventionen: "Djur skall transporteras till bestämmelseorten så snabbt som möjligt och förseningar, framför allt vid omlastning och på uppställningsplatser, skall nedbringas till ett minimum."

## Ställningstagande

24. Det råder ingen tvekan om att den nationella lagstiftningens tvingande bestämmelse om att alla internationella transporter av slaktdjur inom landets gränser skall ske till det

närmaste slakteriföretaget för avlivning av djuren utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion. Detta faktum har för övrigt inte ifrågasatts av någon av de i målet intervenerande parterna.<sup>17</sup> Det kan vidare påpekas, såsom Wilfried Monsees har gjort,<sup>18</sup> att den i målet omtvistade lagstiftningen faktiskt inte bara utgör ett hinder mot import utan även mot export, vilket i det här fallet omfattar samtliga internationella transporter från Österrike och samtliga internationella transporter som sker via Österrike. De nationella bestämmelserna är således oförenliga med både artiklarna 30 och 34 i fördraget då de föreskriver att samtliga transporter av detta slag skall ske till det närmaste inhemska slakteriföretaget.

25. I domen i målet Hedley Lomas har domstolen emellertid erinrat om att "tillämpningen av artikel 36 i fördraget [gör] det möjligt att upprätthålla restriktioner för den fria rörligheten för varor då dessa grundas på hänsyn till intresset av att skydda djurs hälsa och liv, vilket är grundläggande krav som erkänns i gemenskapsrätten".<sup>19</sup>

16 — Europeisk fördragssamling, nr 65; Sveriges internationella överenskommelser (SÖ) 1973: 85.

17 — Se i detta sammanhang punkt 10 i den franska versionen av kommissionens skriftliga yttrande och punkt 1 stycke 2 i den franska versionen av Wilfried Monsees skriftliga yttrande. Även den österrikiska regeringen har i sitt skriftliga yttrande koncentrerat sitt resonemang på de grunder som eventuellt skulle kunna åberopas för det hinder mot den fria rörligheten som en tillämpning av den nationella lagstiftningen skulle leda till. Den österrikiska regeringen går dock inte närmare in på denna fråga. Den medger emellertid att "det förefaller inte vara helt uteslutet att en sådan åtgärd som den som framgår av 5 § 2 TGSt skulle kunna anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan i enlighet med artikel 30 i fördraget ..." (punkt III.2 i den österrikiska regeringens skriftliga yttrande).

18 — Punkt 1 stycke 3 i hans skriftliga yttrande.

19 — Dom av den 23 maj 1996 i mål C-5/94 (REG 1996, s. I-2553), punkt 18. Se även dom av den 19 mars 1998 i mål C-1/96, *Compassion in World Farming* (REG 1998, s. I-1251), punkt 47, nedan kallat målet *Compassion*.

26. En sådan tillämpning av artikel 36 är dock inte berättigad då "det i gemenskapsdirektiv föreskrivs harmonisering av sådana åtgärder som är nödvändiga för att fullfölja det särskilda syfte som eftersträvas genom tillämpningen av artikel 36".<sup>20</sup> I ett sådant fall skall lämpliga kontroller utföras och skyddsåtgärder vidtagas inom de ramar som föreskrivs i harmoniseringsdirektivet.

27. Det återstår i detta fall att undersöka om det i den i målet åberopade sekundärrätten föreskrivs harmonisering av sådana åtgärder som är nödvändiga för att skydda nötdjurs hälsa under transport till slakterier, vilket utgör ett särskilt syfte i artikel 36.

28. Detta är uppenbarligen inte fallet vad beträffar direktiv 91/628 i vilket, enligt vad som framkommit ovan, inte föreskrivs några tvingande åtgärder för medlemsstaterna. I artikel 13 i direktivet hänvisas dessutom till det framtida antagandet av kompletterande lagstiftning. Detta tyder på att direktivet inte syftar till att utgöra ett fullständigt harmoniseringsinstrument för de nationella bestämmelserna på området. I artikel 13.4 anges vidare följande: "I avvaktan på genomförandet av de bestämmelser som avses i punkterna 1 och 2 skall relevanta nationella regler gälla om inte annat följer av de allmänna regler som fastställs i fördraget."

29. Direktiv 95/29 syftar visserligen till att harmonisera bland annat maximala transporttider samt utfodrings- och vattningsintervall. Den föreskrivna perioden för direktivets införlivande hade dock inte, som jag anfört ovan, löpt ut vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. Domstolen anser emellertid att ett direktiv inte får till följd att medlemsstaternas befogenheter enligt artikel 36 i fördraget upphör när den tidsfrist som direktivet medger för införande av de bestämmelser som krävs för att följa direktivet inte har löpt ut.<sup>21</sup> Fram till dess att tidsfristen för direktivets införlivande löpt ut kan medlemsstaterna åberopa artikel 36, som således kan utgöra grund för en åtgärd som kan berättigas av hänsyn till skyddet för djurs liv och hälsa.

30. Det finns dock anledning att notera, även om detta inte är föremål för det aktuella förhandsavgörandet, att även efter det att tidsfristen för direktivets införlivande har löpt ut, skulle direktivet inte kunna tolkas så att det tillåter att en medlemsstat inför en tvingande och sanktionerad bestämmelse om att internationella transporter skall ske till närmaste inhemska slakteriföretag, vilket det är fråga om i det aktuella fallet.<sup>22</sup> En sådan tvingande föreskrift är visserligen tillåten enligt detta direktiv, men det handlar då om en specialregel som enbart avser *nationella* transporter av slakt djur, där avreseplatsen och bestämmelseorten är belägen inom samma nationella territorium, enligt punkt 9 i kapitel VII i bilagan. Medlemsstaterna kan således föreskriva

21 — Dom av den 15 december 1976 i mål 35/76, Simmenthal (REG 1976, s. 1871; svensk specialutgåva, volym 3, s. 233), punkt 36, och dom av den 8 november 1979 i mål 251/78, Denkavit Futtermittel (REG 1979, s. 3369), punkterna 18—21.

22 — Se i detta sammanhang även punkterna 16 och 17 i den franska översättningen av kommissionens skriftliga yttrande.

20 — Ibidem. Se även domen i det ovannämnda målet Compassion, punkt 47.

en maximal transporttid på 8 timmar som inte kan förlängas för denna typ av transporter.

31. De i målet tillämpliga sekundärrettsliga bestämmelserna syftar således inte till att harmonisera sådana åtgärder som är nödvändiga för att fullfölja det särskilda syfte som eftersträvas genom tillämpning av artikel 36. Det återstår därmed att undersöka om den österrikiska lagstiftningen, vilken i princip är oförenlig med principen om fri rörlighet för varor, kan vara berättigad enligt denna artikel mot bakgrund av intresset att skydda djurs hälsa och liv.

32. Först därefter är det, i förekommande fall, lämpligt att pröva frågan om de nationella bestämmelserna kan vara berättigade mot bakgrund av doktrinen om tvingande hänsyn. En prövning av frågan om huruvida undantag kan göras i enlighet med artikel 36 i fördraget skall göras innan frågan prövas mot bakgrund av tvingande hänsyn av allmänt intresse.<sup>23</sup>

33. De åtgärder som vidtas inom ramen för artikel 36 kan endast anses berättigade "på villkor att det finns ett rimligt förhållande mellan de vidtagna åtgärderna och det eftersträfvade målet samt att hälsoskyddet inte kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom mindre begränsande åtgärder i handeln inom gemenskapen".<sup>24</sup> De nationella bestämmelser som

har antagits med stöd av artikel 36 är med andra ord endast berättigade under förutsättning att de tar hänsyn till kraven avseende den fria rörligheten för varor, såsom de anges i fördraget och särskilt i den sista meningen i nämnda artikel.<sup>25</sup>

34. Kunde syftet att skydda slaktdjur under transport på ett lika effektivt sätt uppnås genom mindre ingripande åtgärder?

35. I enlighet med domstolens fasta rättspraxis<sup>26</sup> tillkommer det den part som åberopar tillämpning av artikel 36 i fördraget att bevisa förekomsten av ett hot mot djurs hälsa.

36. I likhet med vad den österrikiska regeringen har noterat<sup>27</sup> tvivlar jag inte på att de omtvistade bestämmelserna i TGSt kan uppnå det eftersträfvade syftet att skydda slaktdjur under transport. En begränsning av transporttiden och transportsträckan utgör uppenbarligen ett led i denna strävan genom att man

23 — Dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia* (REG 1991, s. I-4151; svensk specialutgåva, volym 11), punkt 16.

24 — Dom av den 27 mars 1985 i mål 73/84, *Denkavit Futtermittel* (REG 1985, s. 1013), punkt 14.

25 — Dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, *Campus Oil m. fl.* (REG 1984, s. 2727; svensk specialutgåva, volym 7, s. 633), punkt 44, och av den 13 mars 1986 i mål 54/85, *Mirepoix* (REG 1986, s. 1067), punkt 13.

26 — Dom av den 14 juli 1983 i mål 174/82, *Sandoz* (REG 1983, s. 2445; svensk specialutgåva, volym 7, s. 221), punkt 22, och av den 30 november 1983 i mål 227/82, *Van Bennekom* (REG 1983, s. 3883), punkt 40.

27 — Punkt III.3 i det skriftliga yttrandet.

därmed minskar den ansträngning och utmattning som sådana transporter kan ge upphov till.

37. Det förefaller emellertid klart att de nationella bestämmelserna inte väger de relevanta intressena mot varandra för att uppnå det ovannämnda syftet. Tillämpningen av den österrikiska lagstiftningen på internationella transporter leder nämligen till den absurda situationen att praktiskt taget samtliga transporter som sker via Österrike förhindras, utom i de fall där bestämmelseorten ligger inom Österrikes gränser. Samtliga transporter av slaktdjur som utgår från Österrike till en annan medlemsstat eller som endast passerar Österrike på vägen från och till andra medlemsstater har i praktiken omöjliggjorts till följd av kravet på att transportererna skall ske till det närmaste slakteriföretaget i Österrike. Till och med importen av djur som senare skall slaktas i Österrike hindras i stor utsträckning, eftersom den slutliga bestämmelseorten inte kan väljas fritt. Följaktligen har samtliga internationella vägtransporter av slaktdjur i Österrike omöjliggjorts genom tillämpningen av de omtvistade bestämmelserna.

38. Enligt den österrikiska regeringens resonemang är det bästa skyddet för slaktdjur under internationella transporter att alla internationella transporter förbjuds helt och hållet. Det skulle ju ha en garanterad framgång. Jag kan dock inte låta bli att påpeka det smått radikala i detta resonemang. Det skulle säker-

ligen även kunna framhållas att endast transporter av döda djur är bra transporter, vilket den österrikiska regeringen tycks antyda.<sup>28</sup> Inte heller detta övertygar mig om att det nödvändigtvis handlar om den lösning som bäst förenar skyddet för djurs hälsa med kraven på den inre marknadens funktion.

39. Säkert är i alla fall att varken de stater som, inom ramen för Europarådet, undertecknade den ovannämnda konventionen eller gemenskapens lagstiftare delar denna ståndpunkt, för att uppnå samma skydd.

40. I anslutning till detta kan erinras om att direktiv 91/628 uppmanar till att, i så stor utsträckning som möjligt, minska transporttiden vid långdistanstransporter av djur. Liknande tankegångar utvecklas även i direktiv 95/29. I syfte att säkerställa ett bättre skydd för djur under transport föreskrivs i direktivet harmonisering av framför allt maximala tillåtna transporttider.<sup>29</sup> De maximala transporttiderna kan sålunda utsträckas till 30 timmar, under förutsättning att de lastbilar som används för transportererna uppfyller vissa villkor. För att säkerställa det nämnda skyddssyftet föreskrivs i direktivet även delvis harmonisering av utfodrings- och vattningsintervall, viloperioder, utrymmeskrav och krav som

28 — I punkt III.5 i dess skriftliga yttrande anges att "den alternativa lösningen med kyltransporter, för att endast ange ett exempel, skulle vara en praktisk lösning för att minska onödigt lidande för djur under transport."

29 — Se punkt 20 i detta förslag till avgörande.

de fordon som används vid transporter av vissa slag av djur skall uppfylla.

den nationella domstolen, vilka utgör kvantitativa handelsrestriktioner, inte är berättigade med hänsyn till intresset av att skydda djurs hälsa och liv enligt artikel 36 i fördraget.

41. Utan att gå närmare in på frågan om konventionens giltighet, vilken för övrigt knappast har givit upphov till några diskussioner,<sup>30</sup> så kan det noteras att konventionens upphovsmän föreslagit och vidtagit andra åtgärder i syfte att garantera skyddet för djurs hälsa och liv än de mer radikala åtgärder som införts eller föreslagits av den österrikiska regeringen. I enlighet med vad som angivits ovan<sup>31</sup> innehåller konventionen föreskrifter som i huvudsak motsvarar de som anges i bilagan till direktiv 95/29.

44. Jag har tidigare påpekat att det i målet vid den nationella domstolen även har hänvisats till möjligheten att de omtvistade nationella bestämmelserna är berättigade mot bakgrund av tvingande hänsyn av allmänt intresse. Det förefaller dock som om det inte finns något allmänt intresse som kan berättiga den i det aktuella målet konstaterade begränsningen av den fria rörligheten.

42. Dessa två exempel belyser klart hur syftet att skydda slaktdjurs hälsa och liv under vägtransporter kan uppnås på andra sätt som, i jämförelse med den österrikiska lagstiftningen, bättre respekterar kraven på fri rörlighet. Den österrikiska lagstiftningen tycks emellertid inte vara helt främmande för sådana åtgärder, som skulle kunna uppnå det eftersträvade syftet utan att därmed vara oförenliga med kraven på den gemensamma marknadens funktion, eftersom den innehåller bestämmelser om maximala tillåtna transporttider.

45. Det dubbla syftet att skydda djurs hälsa och samtidigt garantera vägtrafikanternas säkerhet, vilket har åberopats för att rättfärdiga de nationella bestämmelserna, kan visserligen anses vara legitimt, men tycks inte utgöra sådan "tvingande hänsyn" som skulle innebära att de aktuella nationella bestämmelserna, trots deras begränsande inverkan på handeln, inte skulle omfattas av förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan.

43. Jag drar därmed slutsatsen att de omtvistade nationella bestämmelserna i målet vid

46. Anledningen är återigen att de vidtagna åtgärderna inte är lämpliga för det eftersträvade syftet. Eftersom djurskyddssyftet redan har behandlats utförligt inom ramen för frågan om tillämpligheten av artikel 36 i fördraget skall jag här endast gå in på frågan om trafiksäkerhetssyftet — oavsett frågan om detta syfte skulle kunna utgöra tvingande hänsyn i enlighet med domstolens rättspraxis i

30 — Det kan i detta sammanhang nämnas att domstolen, med anledning av det ovan nämnda målet *Compassion*, fick anledning att pröva den rättsliga ställningen av en liknande konvention, nämligen den europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur. Domstolen fastslog att konventionen "från och med sitt ikraftträdande har utgjort en integrerad del av gemenskapsrättsordningen" (punkt 31). Domstolen ansåg emellertid att den aktuella konventionen inte innehöll några juridiskt bindande föreskrifter för de avtalslutande parterna och följaktligen inte heller för gemenskapen (punkterna 32—37).

31 — Se punkterna 22 och 23 i detta förslag till avgörande.

Cassis de Dijon<sup>32</sup>— hade kunnat uppnås genom åtgärder som var mindre ingripande i förhållande till principen om den fria rörligheten. Det är i detta sammanhang tillräckligt att nämna att gemenskapslagstiftaren i direktiven om skydd för djur under transport har kunnat införa syftet att garantera trafiksäkerheten, utan att för den skull medge att trafiksäkerhetssyftet berättigar ett oproportionerligt handelshinder. Detta framgår till exempel genom en hänvisning i andra strecksatsen i artikel 1.3 i direktiv 95/29 till förordning

(EEG) nr 3820/85,<sup>33</sup> vilken antagits just i syfte att garantera trafiksäkerheten.<sup>34</sup>

47. Jag anser följaktligen att de omtvistade nationella bestämmelserna, vilka utgör kvantitativa importrestriktioner, inte heller är berättigade av tvingande hänsyn avseende intresset att skydda djurs hälsa samt att garantera trafiksäkerheten.

## Förslag till avgörande

48. Mot bakgrund av det ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar Verwaltungsgerichtshofs fråga på följande sätt:

Artiklarna 30—36 i EG-fördraget skall tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att begränsa transporter av levande slaktdjur på så sätt att detta slag av transport endast skall få ske till närmaste lämpliga inhemska slakteriföretag och att sådan transport endast skall få ske om den sammanlagda transporttiden inte överstiger 6 timmar — under förutsättning att samtliga bestämmelser om motorfordon och vägtrafik iakttas — och transportsträckan inte är längre än 130 km, varvid det kilometerantal som har tillryggalagts på motorväg endast skall anses uppgå till hälften av det verkliga kilometerantalet vid beräkningen av transportsträckan.

32 — Det är nämligen klart att den uppräknade av grunder för rättfärdigande som domstolen har gjort i sin rättspraxis, bland annat i punkt 8 i det ovan nämnda målet Cassis de Dijon, — ”effektiv skattekontroll, skydd för folkhälsan, god handelssed och konsumentskydd” — inte är uttömmande.

33 — Rådets förordning av den 20 december om harmonisering av viss social lagstiftning om vägtransporter (EGT L 370, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 113).

34 — Det tredubbla syftet att garantera trafiksäkerheten, harmonisera konkurrensvillkoren och förbättra sociala förhållanden, vilket eftersträvas i denna förordning, framgår av förordningens första övervägande.