FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER
fremsat den 17. oktober 2000 [1]

I — Indledning

1. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører for det første spørgsmålet om, hvorvidt et sundhedscertifikat, der er udstedt i henhold til direktiv 91/68/EØF for dyr bestemt til opfedning, også er gyldigt for dyr bestemt til slagtning, for hvilke der findes et særligt sundhedscertifikat. For det andet angår den foreneligheden af nationale beskyttelsesforanstaltninger rettet mod de risici, der udgår fra smitsomme spongiforme encephalopathier (herefter »TSE«), og fællesskabsretten, navnlig med bestemmelserne om frie varebevægelser.

II — Det retlige grundlag

1. *Fællesskabsretten*

a) Direktiv 90/425/EØF

2. Samhandelen mellem medlemsstater med visse levende dyr er reguleret ved Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked [2] (herefter »direktiv 90/425«). Ifølge dette direktiv foretages veterinærkontrol i forbindelse med international handel navnlig på afsendelsesstedet i afsendelsesmedlemsstaten. Bestemmelsesmedlemsstaterne kan nøjes med stikprøvekontroller på bestemmelsesstedet.

3. Artikel 10 regulerer — som nødklausul — iværksættelsen af beskyttelsesforanstaltninger, når der konstateres sygdomme, som kan udgøre en fare for dyrs eller menneskers sundhed. I henhold til stk. 1, første afsnit, har en medlemsstat pligt til at underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen, når sådanne sygdomme konstateres. Andet afsnit giver imidlertid afsendelsesmedlemsstaten beføjelse til i sådanne tilfælde navnlig at træffe forebyggende foranstaltninger. Tredje afsnit giver bestemmelses- og transitmedlemsstater beføjelse til at træffe forebyggende foranstaltninger, hvis de ved en kontrol konstaterer sådanne sygdomme. I henhold til fjerde afsnit kan bestemmelses-

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 224, s. 29.

medlemsstaten, så længe Kommissionen ikke har truffet foranstaltninger i overensstemmelse med stk. 4, træffe beskyttelsesforanstaltninger over for de berørte bedrifter, centre, eller organer eller oprette et iagttagelsesdistrikt. Afsnit 5 fastsætter en forpligtelse til at meddele de trufne foranstaltninger til Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

b) Direktiv 91/68/EØF

4. Samhandelen med får er desuden særligt reguleret i Rådets direktiv 91/68/EØF af 28. januar 1991 om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandelen med får og geder inden for Fællesskabet [3] (herefter »direktiv 91/68«). I henhold til artikel 3 skal slagtefår opfylde betingelserne i artikel 4, mens får til avl, opdræt og opfedning skal opfylde betingelserne i artikel 4, 5 og 6.

5. Artikel 4 opstiller visse grundlæggende betingelser for samhandelen (fårene skal identificeres og registreres samt være fri for visse sygdomme). Artikel 5 anfører yderligere betingelser for får til avl, opdræt og opfedning med hensyn til beskyttelse mod brucellose. Artikel 6 stiller yderligere krav for så vidt angår samhandelen med får til avl og opdræt af hensyn til beskyttelse mod sygdomme. Hvad traversyge (scrapie) angår kræver artikel 6, litra b), nr. i), tredje led, at fårene stammer fra en bedrift, hvor der ikke er konstateret noget tilfælde af sygdommen i mindst *to* år [4].

6. Artikel 9 bestemmer, at dyrene under deres transport skal være ledsaget af et certifikat, undertegnet af en embedsdyrlæge, i overensstemmelse med bilag E. Bilag E indeholder tre modeller for sundhedscertifikater: Model I for slagtefår, model II for får til opfedning og model III for får til avl eller opdræt. Den eneste forskel på model I og II er, at model II tillige indeholder en attestering af, at dyrene kan indsættes på en fårebedrift, der (officielt bekræftet) er fri for brucellose.

7. Artikel 10, stk. 1, henviser med hensyn til kontrollen på oprindelsesstedet, tilrettelæggelsen og opfølgningen af den kontrol, som bestemmelsesmedlemsstaten skal foretage, samt med hensyn til de beskyttelsesforanstaltninger, der skal iværksættes, til den førnævnte artikel 10 i direktiv 90/425.

3 — EFT L 46, s. 19.

4 — Min fremhævelse

2. *Italiensk ret*

8. Ifølge den italienske bekendtgørelse (»ordinanza«) nr. 600.3/VET/340/2/8920 af 24. december 1996, som i mellemtiden er blevet ophævet, men som er relevant for den foreliggende sag, kunne indførsel af levende får til avl eller til opfedning hidrørende fra Frankrig, Irland, Portugal og Det Forenede Kongerige kun ske på betingelse af, at følgende erklæring var påført det medfølgende sundhedscertifikat: »De af dette certifikat omfattede dyr er født og opdrættet på en bedrift, hvor der ikke er konstateret noget tilfælde af overførbare spongiforme encephalopathie (TSE) i de seneste *seks* år« [5].

9. En forklarende note nr. 6003/340/8/73 af 3. januar 1997 præciserede, at dette krav også gjaldt indførselscertifikater for dyr til slagtning.

10. Præamblen til bekendtgørelsen fra december 1996 anførte, at den er udstedt på baggrund af det foruroligende antal BSE-tilfælde i Det Forenede Kongerige, Frankrig, Portugal og Irland. Det konstateres endvidere, at Italien befinder sig i en anden sundhedsmæssig situation, der ikke nødvendiggør tilsvarende foranstaltninger med hensyn til dets egen kvægbestand som i de nævnte stater. Endelig nævnes det, at den er udstedt i afventning af eventuelle fællesskabsforanstaltninger.

11. Bekendtgørelsen og den forklarende note blev meddelt Kommissionen ved telefax den 10. januar 1997. Kommissionen har bekræftet, at den havde modtaget meddelelsen om foranstaltningerne, men at den på grund af den personalemæssige situation ikke var i stand til at kontrollere, om foranstaltningerne også var blevet meddelt medlemsstaterne. Ifølge en skrivelse dateret den 24. juli 1997 fra den italienske regering havde denne underrettet de berørte medlemsstater, Frankrig, Irland, Portugal og Det Forenede Kongerige, om foranstaltningerne. Det Forenede Kongeriges regering har bekræftet, at den er blevet underrettet om foranstaltningerne. Efter at Kommissionen udstedte beslutning 98/272/EF om epidemiologisk overvågning for overførbare spongiforme encephalopatier (TSE), blev bekendtgørelsen fra december 1996 ophævet.

III — De faktiske omstændigheder

12. I juni 1997 indgik parterne i hovedsagen en kontrakt, som er omfattet af engelsk ret, om udførsel af tre lastvogns-

5 — Min fremhævelse.

ladninger levende får fra England til Italien. Ifølge den forelæggende rets konstateringer var sagsøgeren i hovedsagen, Joseph Lennox (herefter »Lennox«), vidende om, at sagsøgte i hovedsagen, Industria Lavorazione Carni Ovine (herefter »ILCO«), drev et slagteri. Men det indgik ikke i parternes forhandlinger, om fårene skulle slagtes med det samme eller opfedes yderligere før slagtning. Fårene skulle leveres på ILCO's forretningssted.

13. Da fårene var ankommet, meddelte ILCO Lennox, at de medsendte sundhedscertifikater var fejlagtige, idet det var anført i dem, at fårene var bestemt til opfedning. ILCO bad Lennox om at fremsende certifikater for slagtefår, da fårene ellers måtte tilbagesendes til Det Forenede Kongerige.

14. Dyrene blev herefter sat i karantæne af den kompetente embedsdyrlæge. Det italienske sundhedsministerium henvendte sig til den britiske ambassade i Rom med en anmodning om samtykke til at sende fårene tilbage til Det Forenede Kongerige. Som begrundelse herfor anførtes, at de anvendte sundhedscertifikater gjaldt dyr til opfedning, for hvilke der i henhold til den italienske bekendtgørelse nr. 6003/VET/340/2/8990 af 24. december 1996 krævedes en TSE-erklæring.

15. Anmodningen blev afslået med den begrundelse, at kravet om en TSE-erklæring udgjorde en ulovlig handelshindring. Lennox indstævnede ILCO med påstand om betaling af 57 254,40 GBP med den begrundelse, at Lennox havde opfyldt sine kontraktlige forpligtelser vedrørende levering af fårene. ILCO fremsatte modkrav om erstatning for det lidte tab.

IV — De præjudicielle spørgsmål

16. High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, har under den for denne ret verserende tvist forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1) a) Når et parti får udføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, og når disse får er bestemt til slagtning ved ankomsten, er betingelsen i artikel 9 i direktiv 91/68/EØF da opfyldt, når det ledsagende sundhedscertifikat ikke er et model I-certifikat som det i bilag E til direktivet omhandlede, men derimod et model II-certifikat?

b) Såfremt spørgsmål 1)a) besvares benægtende, således at partiet udelukkende skal være ledsaget af et

model-I certifikat, påhviler ansvaret for, før udførslen, at tage stilling til, hvilket certifikat der kræves, da eksportøren eller modtageren af fårene, eller skal det afgøres efter den nationale ret, som finder anvendelse på kontrakten, hvilken part der bærer ansvaret?

c) Når et parti får udføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, når fårene er bestemt til slagtning ved ankomsten, og når partiet er ledsaget af et model II-certifikat, kan bestemmelsesstatens nationale ret i så fald betegne indførslen som ulovlig med henvisning til at, der ikke foreligger et model I-certifikat?

2) a) Var det i juli 1997 foreneligt med fællesskabsretten, navnlig med artikel 28 EF til 30 EF (tidligere EF-traktatens artikel 30-36) og/eller artikel 152 EF (tidligere EF-traktatens artikel 129) og/eller artikel 6 EF og 174 EF (tidligere EF-traktatens artikel 130 R) og Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), 90/425/EØF og 91/68/EØF, at en medlemsstat stillede krav om, at de sundhedscertifikater, som kræves i henhold til artikel 9 i direktiv 91/68/EØF, skulle indeholde følgende erklæring: »De af dette certifikat omfattede dyr er født og opdrættet i bedrifter, hvori intet tilfælde af overførbare spongiforme encephalopatier (TSE) er blevet konstateret i de seneste seks år«?

b) Såfremt spørgsmål 2)a) besvares benægtende, skal en national ret — såfremt eksportøren i øvrigt har opfyldt sine forpligtelser i henhold til den for kontrakten gældende lovgivning til at levere fårene på modtagerens forretningssted — under en civil retssag mellem eksportøren og modtageren angående deres rettigheder og pligter med hensyn til indførsel af fårene se bort fra enhver forpligtelse i henhold til national ret i bestemmelsesmedlemsstaten, hvorefter det ledsagende sundhedscertifikat skal indeholde nævnte erklæring?

V — Parternes argumentation og vurdering

A — *Det første spørgsmål*

1. Korrekt sundhedscertifikat

17. Det første delspørgsmål vedrører forholdet mellem de forskellige modeller af

sundhedscertifikatet, som er anført i bilag E til direktiv 91/68. Spørgsmålet er her, hvorvidt et sundhedscertifikat udstedt for får, der er bestemt til opfedning, er fyldestgørende for slagtefår.

a) Parternes anbringender

18. Lennox, Kommissionen og den irske regering mener, at forelæggelse af et model II-certifikat er tilstrækkelig, også for slagtedyr. Direktiv 91/68 skal sikre, at de dyr, der handles med, lever op til bestemte sundhedsstandarder. Betingelserne for at udstede et sundhedscertifikat for dyr til opfedning (model II) er strengere end for slagtedyr (model I) og indeholder alle de angivelser, der kræves for slagtedyr. Grunden hertil er, at slagtedyr ikke længere kommer i kontakt med andre dyr.

19. ILCO mener derimod, at direktiv 89/662, 90/425 og 91/68 stiller krav om, at dyrene er ledsaget af de relevante sundhedscertifikater, i den foreliggende sag altså af et model I-sundhedscertifikat for slagtedyr. ILCO bygger sin retsopfattelse på ordlyden i artikel 9 i direktiv 91/68, hvori det hedder, at dyrene »skal« være ledsaget af et certifikat i overensstemmelse med bilag E. Den modsatte opfattelse ville gøre forskellige certifikater overflødige. Desuden ville grunden til handelen med dyrene også kunne sløres. For så vidt der findes fællesskabsretligt harmoniserede regler, som f.eks. direktiv 91/68, skal de opfyldes til fulde af den, der afsender dyrene.

b) Vurdering

20. De forskellige modeller af sundhedscertifikater svarer til de forskellige formål, hvormed dyrene indgår i samhandelen inden for Fællesskabet. Dette fremgår af fjerde betragtning og af artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 91/68. I overensstemmelse hermed skal dyrlægen ifølge direktivets artikel 4, 5 og 6 foretage diverse undersøgelser og attestere forskellige egenskaber. Dette taler for at sondre strengt mellem de tre modeller af sundhedscertifikater og ikke at anse et sundhedscertifikat, der er udstedt for får til opfedning, for tilstrækkeligt for handel med slagtefår.

21. Men denne formelle betragtningsmåde tager ikke hensyn til det forhold, at de forskellige krav til de undersøgelser, der skal foretages, og de certifikater, der skal udstedes, indholdsmæssigt overlapper

hinanden. De forholder sig til hinanden som trin på en skala. Lavest står kravene til slagtefår. I henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 91/68 skal de blot opfylde betingelserne i artikel 4, for at et model I-sundhedscertifikat kan udstedes. Kravene til får til opfedning samt til avl og opdræt er derimod strengere. De skal ikke blot opfylde betingelserne i artikel 4, men får til opfedning skal desuden opfylde kravene i artikel 5, og får til avl og opdræt kravene i artikel 5 og 6, for at et sundhedscertifikat efter model II (får til opfedning) eller efter model III (får til avl og opdræt) kan udstedes. Den omstændighed, at alle dyrene skal opfylde kravene til slagtefår, taler for også at lade et sundhedscertifikat for får til opfedning efter model II være tilstrækkeligt for slagtefår.

22. Heller ikke direktivets indhold og formål, nemlig at sikre, at handel med får inden for Fællesskabet er dyresundhedsmæssigt risikofrit, synes at kræve et model I-sundhedscertifikat. Kravene til får til opfedning omfatter alle de dyresundhedsmæssige krav, der stilles til slagtefår. Herigennem sikres det, at alle de undersøgelser, der kræves for slagtefår, er blevet foretaget.

23. Spørgsmålet er, om denne fortolkning kan forsvares ud fra handelsmæssige hensyn. Den indsigelse, som ILCO har fremsat vedrørende tilsløring af grunden til, at dyrene handles, modsiges af konstateringen af, at den udvanding af standarden for sundhedsbeskyttelse, som man befrygter, ikke er til at få øje på, i hvert fald ikke under den foreliggende sag. De dyr, det drejer sig om, opfylder jo strengere krav end dem, der er nødvendige for slagtefår. Der foreligger således ikke nogen udvanding på dette punkt, men muligvis en skærpelse af beskyttelsesstandarden. Dette burde ikke medføre nogen hindring for at markedsføre dyrene.

24. Ifølge sin første betragtning har direktiv 91/68 til formål at fremme handelen med får og geder. Målet er at fastlægge ensartede dyresundhedsmæssige krav for alle, således at spredning af smitsomme sygdomme kan undgås (jf. tredje betragtning). Dyrenes egentlige formål, altså grunden til at de handles, er kun relevant, for så vidt denne grund er afgørende for niveauet for den sundhedskontrol, der kræves udført. Hensynet til samhandelens integritet, som ILCO har gjort gældende, er ikke noget beskyttelsesformål med direktivet.

25. Da handelshensyn ikke er til hinder for den her anførte fortolkning, skal det første delspørgsmål besvares med, at når et parti får udføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, og når disse får er bestemt til slagtning ved ankomsten, er betingelsen i artikel 9 i direktiv 91/68 opfyldt, når det ledsagende sundhedscertifikat ikke er et model I-certifikat som det i bilag E til direktivet omhandlede, men derimod et model II-certifikat.

2. Ansvaret for valg af sundhedscertifikat

26. Det andet delspørgsmål er kun fremsat af den forelæggende ret for det tilfælde, at det første delspørgsmål besvares benægtende. Men da et model II-sundhedscertifikat anses for tilstrækkeligt, også for handel med slagtefår, er følgende overvejelser blot subsidiære for det tilfældes skyld, at Domstolen ikke kan tiltræde den ovennævnte fortolkning.

27. Den foreliggende ret ønsker oplyst, hvorvidt det kan udledes af fællesskabsretten, om eksportøren eller importøren har ansvaret for fastlæggelsen af, hvilket sundhedscertifikat der kræves, eller om dette skal afgøres på grundlag af den kontraktret, der finder anvendelse.

a) Parternes anbringender

28. ILCO har af direktiv 89/662, 90/425 og 91/68 udledt en forpligtelse for afsenderen af dyrene til at gøre alt for at blive bekendt med formålet med forsendelsen og sørge for de krævede sundhedscertifikater. Ifølge ILCO har direktiverne skabt et system, hvor de nødvendige veterinærkontroller foretages i afsendelsesmedlemsstaten. De kontroller, der udføres i bestemmelsesmedlemsstaten, kan højst efterprøve leverancens overensstemmelse med de ledsagende sundhedscertifikater, men under ingen omstændigheder påvirke valget af de krævede sundhedscertifikater. Den nationale kontraktret, der skal anvendes, kan afgøre, hvem der skal bære følgerne af, at der er benyttet et forkert sundhedscertifikat.

29. Den irske regering er af den opfattelse, at ansvaret for fastlæggelsen af det krævede certifikat skal afgøres på grundlag af national kontraktret. Ved fortolkningen af kontrakten skal der tages hensyn til direktivernes formål, nemlig at holde antallet af kontroldokumenter lavt og koncentrere den kontrol, der er anerkendt i alle bestemmelsesmedlemsstater, i afsendelsesmedlemsstaten.

b) Vurdering

30. Direktiv 89/662 regulerer veterinærkontrollen af animalske produkter og produkter af animalsk oprindelse. I den foreliggende sag drejer det sig imidlertid om samhandel med levende får, hvorfor dette direktiv ikke finder anvendelse.

31. Direktiv 90/425 og 91/68 fastlægger, hvilke veterinære undersøgelser der kræves

ved samhandel inden for Fællesskabet, og hvilke sundhedscertifikater der skal udstedes alt efter det handelsmæssige formål, dyrene er bestemt til. Spørgsmålet om, hvem der afgør dette formål, indeholder direktiverne imidlertid ikke nogen udtrykkelig bestemmelse om.

32. I modsætning til ILCO's opfattelse er det heller ikke klart, at fællesskabslovgiver ved at fastsætte stedet, hvor kontrollen skal finde sted, dermed har ønsket at indføre bestemmelser om, hvem der bærer ansvaret for afgørelsen af, hvilket sundhedscertifikat der kræves for dyrene. Som det fremgår af femte betragtning til direktiv 90/425, er veterinærkontrollerne samlet på afsendelsesstedet med henblik på at kunne afskaffe kontrollen ved de indre grænser. På den måde undgås langvarige indførselsprocedurer inklusive en eventuel veterinærkontrol ved Fællesskabets indre grænser.

33. For en sådan forståelse af bestemmelserne i direktiv 90/425 taler også det forhold, at hverken dette direktiv eller direktiv 91/68 fastsætter, hvem der er ansvarlig for gennemførelsen af veterinærkontrollen. Ingen af de to direktiver foreskriver f.eks., at det er eksportøren, der skal anmode om det pågældende certifikat i henhold til bilag E i direktiv 91/68. Den omstændighed, at kontrollen skal udføres på afsendelsesstedet, taler ganske vist for, at det er eksportøren, der anmoder om det. Men dette er ikke obligatorisk ifølge de fællesskabsretlige bestemmelser. Bestemmelserne udelukker ikke, at importøren anmoder om foretagelse af veterinærkontrol og udstedelse af de for afsendelsen krævede sundhedscertifikater i afsendelsesmedlemsstaten.

34. Anden del af det første præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at fællesskabsretten og især direktiv 90/425 og 91/68 ikke fastlægger nogen regler for, om det er eksportøren eller importøren, der har ansvaret for inden udførslen at afgøre, hvilket certifikat der kræves. Spørgsmålet skal besvares ved en fortolkning af den kontrakt, der er indgået mellem parterne, under hensyntagen til de nationale bestemmelser, der finder anvendelse.

3. Den retlige kvalifikation af indførslen i den nationale lovgivning

35. Med det tredje delspørgsmål i første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den nationale lovgivning må betegne en indførsel som ulovlig, når de dyr, der er bestemt til slagtning, er ledsaget af et sundhedscertifikat efter model II.

a) Parternes anbringender

36. Lennox er af den opfattelse, at en medlemsstat ikke må træffe nogen foran-

staltninger, der bevirker, at indførsel af slagtedyr, for hvilke der er udstedt et model II-sundhedscertifikat, anses for ulovlig. Bestemmelserne i direktiv 91/68 er umiddelbart anvendelige. Under henvisning til retspraksis vedrørende udstedelsen af love på områder, hvor der findes forordninger, er Lennox af den opfattelse, at medlemsstaterne kun må udstede regler, der sikrer den fulde virkning af fællesskabsretten. Alle foranstaltninger, der bringer en ensartet anvendelse af fællesskabsretten i medlemsstaterne i fare, er ulovlige.

37. Også Kommissionen er af den opfattelse, at en national bestemmelse ikke må medføre, at indførsel af slagtefår, som er ledsaget af et model II-sundhedscertifikat, anses for ulovlig. Den irske regering tilslutter sig i realiteten dette synspunkt. Kommissionen mener, at løsningen på dette problem afhænger af, om man betragter fællesskabsbestemmelserne som en udtømmende harmonisering eller ikke. Kommissionen konkluderer, at direktiverne 91/68 og 90/425 på udtømmende vis regulerer samhandelen med får. Dette fremgår af de to første betragtninger til direktiv 91/68, som henviser til forskelle i medlemsstaternes regler og behovet for en harmonisering af dem. Endvidere følger det af syvende betragtning, at medlemsstaterne ikke længere har ret til uden Kommissionens medvirken at træffe foranstaltninger. I øvrigt henviser Kommissionen til de detaljerede regler i direktivets artikel 3, 4, 5 og 6, som nøje opregner de krav, der skal overholdes i hvert enkelt tilfælde. Kommissionen begrunder yderligere sin holdning med det argument, at reglerne i direktiv 90/425 via artikel 10 i direktiv 91/68 finder anvendelse på samhandel med får inden for Fællesskabet. Dette gælder navnlig med hensyn til veterinærkontrollen i afsendelsesmedlemsstaten, stikprøvekontrollen i bestemmelsesmedlemsstaten og de beskyttelsesforanstaltninger, der eventuelt skal træffes. Endelig støtter Kommissionen sig også på den betragtning, at nødklausulen i artikel 10 i direktiv 90/425 kun giver mening, hvis man lægger en omfattende harmonisering af samhandelen til grund. I modsat fald ville medlemsstaterne altid have frihed til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 30 EF.

38. I modsætning hertil er ILCO af den opfattelse, at medlemsstaterne er fuldt berettigede til at træffe foranstaltninger, hvormed de gennemtvinger hensynet til fællesskabsretten. Leverancer af dyr, der, som det efter ILCO's mening er tilfældet i den foreliggende sag, ikke er ledsaget af de rigtige papirer, kan rammes af sanktioner og betragtes som ulovlige. Dette er foreneligt med fællesskabsretten, især når der er truffet forholdsregler med henblik på, at leverancen om nødvendigt kan sendes tilbage til afsendelsesmedlemsstaten.

b) Vurdering

39. Svaret på dette spørgsmål kan udledes af svaret på det første delspørgsmål. I til-

fælde af, at man ikke vil anse et sundhedscertifikat efter model II for tilstrækkeligt for samhandel med slagtefår, men insisterer på et model I-sundhedscertifikat, er det svært at se nogen grund til, at den nationale lovgivning ikke skulle erklære et certifikat, der ikke lever op til fællesskabsretten, og den dermed forbundne handel for ulovlig. I så fald gennemfører den nationale lovgivning blot de fællesskabsretlige regler. Det spørgsmål, som Kommissionen har stillet, om de fællesskabsretlige regler er udtømmende, opstår for så vidt ikke. Der er ingen modsætning mellem national ret og fællesskabsret.

40. Er man derimod enig i den her fremsatte opfattelse, at et model II-sundhedscertifikat ifølge fællesskabsretten også er fyldestgørende for samhandel med slagtefår, kan en sådan fremgangsmåde ikke erklæres for ulovlig efter national ret. I modsat fald ville den nationale ret komme i strid med fællesskabsretten. Ifølge princippet om fællesskabsrettens forrang er dette ulovligt. Princippet kræver, at man undlader at anvende national ret, for så vidt denne er uforenelig med fællesskabsretten [6]. Når fællesskabsretten derfor anser samhandel med slagtefår, for hvilke der er udstedt et model II-sundhedscertifikat, for retmæssig ifølge bestemmelserne i artikel 9 i direktiv 91/68, finder nationale regler, der erklærer denne fremgangsmåde for ulovlig ifølge princippet om fællesskabsrettens forrang, ikke anvendelse.

41. I lyset af den her fremsatte opfattelse vedrørende det første delspørgsmål foreslår jeg derfor at det tredje delspørgsmål besvares med, at når et parti får udføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, når fårene er bestemt til slagtning ved ankomsten, og når partiet er ledsaget af et model II-certifikat, kan nationale bestemmelser, der betegner indførslen som ulovlig med henvisning til, at der ikke foreligger et model I-certifikat, ikke finde anvendelse.

B — *Det andet spørgsmål*

1. Den italienske foranstaltnings forenelighed med princippet om frie varebevægelser

42. Med første del af det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt artikel 28 EF, 29 EF, 30 EF, 152 EF, 6 EF og 174 EF samt direktiv 89/662, 90/425 og 91/68 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national ordning, som ud over de sundhedscertifikater, der er udstedt i henhold til direktiv 91/68, desuden kræver attest på, at dyrene stammer fra en besætning, der har været TSE-fri i de seneste seks år.

6 — De mest berømte eksempler på denne retspraksis vedrørende fællesskabsrettens forrang er dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531, org.ref.: Rec. s. 1141, og af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 17 og 18. Det drejer sig her om forrang med hensyn til anvendelse, jf. dom af 22.10.1998, forenede sager C-10/97 — C-22/97, IN.CO.GE.'90 m.fl., Sml. I, s. 6307, præmis 21.

a) Parternes anbringender

43. Hvad angår den italienske foranstaltnings forenelighed med artikel 28 EF gør Lennox gældende, at medlemsstaterne ikke havde ret til at iværksætte ensidige foranstaltninger, der lå uden for artikel 7, 8 og 15 i direktiv 91/68. Med henvisning til dommen i Lomas-sagen [7] er han af den opfattelse, at det er udelukket at anvende artikel 30 EF, når det formål, der tilstræbes med den nationale foranstaltning, i forvejen søges opnået gennem fællesskabsretlige harmoniseringsforanstaltninger. Medlemsstaterne havde i 1997 ikke længere ret til at kræve fremlæggelse af en TSE-erklæring uden for rammerne af de nævnte bestemmelser i direktiv 91/68.

44. ILCO er derimod af den opfattelse, at direktiv 91/68, 90/425 og 89/662 ikke udgør en udtømmende harmonisering, således at det står medlemsstaterne frit at træffe beskyttelsesforanstaltninger ved anvendelse af artikel 30 EF. Der findes ingen bestemmelser i direktivet vedrørende den situation, hvor en bestemmelsesmedlemsstat ingen forebyggende beskyttelsesforanstaltninger træffer med hensyn til sine egne kvægbesætninger, eftersom der ikke foreligger nogen risiko, men som har gode grunde til at træffe foranstaltninger for at beskytte sundheden hos de dyr og mennesker, der lever på dens territorium, mod risici, som findes i andre medlemsstater. At beskyttelsesforanstaltninger i form af kravet om en TSE-erklæring var berettigede, bekræftes af den omstændighed, at Det Forenede Kongerige i den omhandlede periode selv havde indført en bestemmelse om, at der skulle udstedes et proforma-certifikat med en TSE-erklæring for kvægleverancer fra Storbritannien til Italien.

45. Under alle omstændigheder svarer foranstaltningerne ifølge ILCO til direktivernes beskyttelsesformål. Desuden er de berettigede med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed som omhandlet i artikel 30 EF. ILCO henviser i denne sammenhæng til den fundamentale betydning, som beskyttelsen af menneskers sundhed har, således som det kommer til udtryk i artikel 152 EF og 174 EF og er anerkendt i Domstolens praksis.

46. Kommissionen og den irske regering anser ligeledes i realiteten kravet om en TSE-erklæring for at være i overensstemmelse med fællesskabsretten. Ganske vist kan Italien ikke påberåbe sig artikel 30 EF, idet direktiv 90/425 og 91/68 har ført til en udtømmende harmonisering. Men nødklausulbetingelserne i henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425 er opfyldt. På grundlag af denne bestemmelse kan en medlemsstat træffe foreløbige foranstaltninger.

47. Kommissionen henviser ganske vist til, at bestemmelsen oprindeligt blev indført med henblik på at bekæmpe udbrud af sygdomme, der spredes meget hurtigt, såsom mund- og klovsyge. Men i lyset af denne bestemmelses indhold og formål må

7 — Dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553.

dens anvendelsesområde udvides til at gælde tilfælde, hvor ny videnskabelig viden fører til en revurdering af farerne ved velkendte sygdomme som traversyge. For det første kræver artikel 152 EF, at der sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau med hensyn til menneskers sundhed ved gennemførelsen af alle fællesskabspolitikker. For det andet kan der i sådanne tilfælde indtræde forsinkelser på fællesskabsplan i forbindelse med vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger; derfor har medlemsstaterne lov til under overholdelse af de i artikel 10 i direktiv 90/425 nævnte krav at iværksætte beskyttelsesforanstaltninger af midlertidig karakter.

48. Kommissionen og den irske regering anser disse formelle og reelle betingelser i artikel 10 i direktiv 90/425 for at være opfyldt i den foreliggende sag. Ganske vist er bekæmpelsen af traversyge allerede reguleret i artikel 6 i direktiv 91/68. Men denne bestemmelse kan ikke anvendes på den foreliggende sag, da det ikke drejede sig om udryddelse af sygdommen i Italien. Det må tages i betragtning, at det uafhængige videnskabelige organ, der skal rådgive Det Forenede Kongeriges regering (Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, herefter »SEAC«), i juli 1996 offentliggjorde en udtalelse, ifølge hvilken det ikke kunne udelukkes, at BSE også kan overføres til får og i påkommende tilfælde fejlagtigt blive diagnosticeret som traversyge. I denne situation og i mangel af en relevant fællesskabsretlig lovgivning kunne den italienske regering træffe foreløbige foranstaltninger. Disse har efter alt at dømme også været forholdsmæssige, idet de ikke forbød al indførsel af får, men kun indførsel fra bedrifter, i hvilke der i den senere tid havde været tilfælde af traversyge. Kommissionen og den irske regering henviser til, at de nationale foranstaltninger i øvrigt er blevet ophævet, efter at Kommissionen udstedte beslutning 98/272/EF.

b) Vurdering

i) Begrænsning af de frie varebevægelser

49. Ifølge artikel 28 EF er kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne. Enhver foranstaltning, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen inden for Fællesskabet, skal anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning [8]. Forpligtelsen til ud over udstedelsen af et sundhedscertifikat ifølge direktiv 91/68 yderligere at afgive en TSE-erklæring besværliggør indførslen af får til Italien og udgør derfor en i henhold til artikel 28 EF forbudt foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion.

8 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 11.

ii) Begrundelse

50. Dette rejser det spørgsmål, om ordningen kan begrundes efter artikel 30 EF. Som det fremgår af betragtningerne til bekendtgørelsen af 24. december 1996, havde denne til formål at sikre beskyttelse mod BSE. Dens formål var således at beskytte menneskers og dyrs sundhed og liv. Artikel 30 EF anerkender i princippet denne begrundelse.

51. Det følger af fast retspraksis, at begrundelsen for at anvende artikel 30 EF ophører, når fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres. De egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må så træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektivet angiver [9]. Forelæggelseskendelsen betragter direktiv 89/662, 90/425 og 91/68 som sådanne harmoniseringsdirektiver.

52. Direktiv 89/662 kan, som allerede nævnt, ikke anvendes i den foreliggende sag, da den vedrører veterinærkontrol af animalske produkter og produkter af animalsk oprindelse, men ikke samhandelen med levende får.

53. Veterinærkontrollen og den zootekniske kontrol i samhandelen med levende dyr reguleres i princippet af direktiv 90/425. Dette direktiv foreskriver ikke, at der afgives en TSE-erklæring, sådan som det kræves i Italien. Som generaladvokat Mischo har anført i sit forslag til afgørelse i sagen National Farmers' Union, indeholder direktiv 90/425 kun bestemmelser om, hvilke fremgangsmåder der skal følges i forbindelse med vedtagelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte sundheden; det foreskriver derimod ikke, hvilke foranstaltninger der skal træffes [10]. Direktiv 90/425 udelukker således ikke, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger til beskyttelse af sundheden. Men i direktivets artikel 10 underlægges beskyttelsesforanstaltningerne visse betingelser.

54. Hvad angår samhandel med får skal endvidere direktiv 91/68 tages i betragtning. For dyr til avl og opdræt indeholder artikel 6, litra b), nr. i), tredje led, desuden bl.a. den betingelse, at de skal komme fra en bedrift, hvor der ikke er konstateret tilfælde af traversyge i mindst to år. På dette punkt er beskyttelsen mod de farer, der hidrører fra traversyge, således reguleret for

9 — Dom af 5.10.1977, sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555, præmis 35, af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 3369, præmis 14, af 26.5.1993, sag C-52/92, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 2961, præmis 17, og af 25.3.1999, sag C-112/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1821, præmis 54.

10 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mischo af 2.7.2002, sag C-241/01, National Farmers' Union, dom af 22. oktober 2002, Sml. I, s. 9079, punkt 87.

dyr til avl og opdræt. Men for slagtefår og får til opfedning, som den foreliggende sammenhæng vedrører, findes der ingen tilsvarende bestemmelser. Det må herved konstateres, at heller ikke direktiv 91/68 har harmoniseret de foranstaltninger, som er nødvendige for at beskytte mod de farer, der hidrører fra traversyge, for slagtefår og får til opfedning. Det står derfor også efter dette direktiv medlemsstaterne frit for at træffe beskyttelsesforanstaltninger. Blot stiller artikel 10 i direktiv 91/68 gennem sin henvisning til artikel 10 i direktiv 90/425 bestemte betingelser for indførelsen af beskyttelsesforanstaltninger.

55. Fællesskabsretlige beskyttelsesforanstaltninger mod de farer, der hidrører fra traversyge, blev først truffet ved Kommissionens beslutning 97/534/EF af 30. juli 1997 om forbud mod anvendelse af risikomateriale med hensyn til overførbare spongiforme encephalopatier [11]. Beslutningens ikrafttræden blev i første omgang udsat på grund af politiske vanskeligheder, og det endte med, at den aldrig trådte i kraft. Den blev erstattet af Kommissionens beslutning 2000/418/EF af 29. juni 2000 om regulering af anvendelsen af materiale, der udgør en risiko med hensyn til overførbare spongiforme encephalopatier og om ændring af beslutning 94/474/EF [12], der trådte i kraft den 30. juni 2000. Desuden udstedte Kommissionen allerede den 23. april 1998 beslutning 98/272/EF om epidemiologisk overvågning for overførbare spongiforme encephalopatier og om ændring af beslutning 94/474/EF [13], der trådte i kraft den 1. maj 1998.

11 — EFT L 216, s. 95.
12 — EFT L 158, s. 76.
13 — EFT L 122, 59

56. Som foreløbigt resultat kan det således konstateres, at i mangel af en relevant fællesskabsretlig harmonisering af beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med slagtefår og får til opfedning mod de farer, der hidrører fra traversyge, på det tidspunkt, da den italienske foranstaltning blev truffet, var medlemsstaterne berettiget til af hensyn til menneskers og dyrs sundhed og liv at træffe foranstaltninger, der begrænsede de frie varebevægelser. Dog skulle betingelserne i artikel 10 i direktiv 90/425 overholdes.

iii) Anvendeligheden af artikel 10 i direktiv 90/425

57. Der er fremført to forbehold imod at anvende artikel 10 i direktiv 90/425 på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag. For det første gør ILCO gældende, at artikel 10 i direktiv 90/425 ikke kan anvendes på tilfælde, hvor en bestemmelsesmedlemsstat ikke træffer forebyggende beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til sin egen kvægbestand, men derimod foranstaltninger til beskyttelse mod risici, der findes i andre medlemsstater. For det andet henvises der til, at artikel 10 i direktiv 90/425 efter sin ordlyd forudsætter, at der er tale om sygdomsforekomst. Traversyge er imidlertid ikke nogen ny sygdom. Det nye er kun kendskabet til de farer, der muligvis hidrører fra traversyge.

58. Man må give ILCO ret i, at artikel 10 i direktiv 90/425 efter sin ordlyd ikke kan anvendes på den foreliggende sag. Stk. 1 kræver, at der enten er udbrudt sygdomme i afsendelsesmedlemsstaten, eller at der konstateres sygdomme ved kontrollen af indførte dyr. Ingen af delene er tilfældet her. Italien er ikke afsendelseslandet, men bestemmelseslandet ved leveringen af dyr mellem Lennox og ILCO, og foranstaltningen blev ikke truffet som følge af en kontrol af de indførte dyr, men uafhængigt heraf, som rent forebyggende foranstaltning.

59. Hvad angår den tilsvarende bestemmelse i artikel 9 i direktiv 89/662 har Domstolen fastslået, at en medlemsstat som sikkerhedsforanstaltning kan forbyde indførsel af kvæghoveder, der indeholder risikomateriale med hensyn til bovin spongiform encephalopati [14]. Også i dette tilfælde drejede det sig om en akt, der hidrørte fra bestemmelsesmedlemsstaten og ikke fra afsendelsesmedlemsstaten, og foranstaltningen blev heller ikke truffet som følge af en kontrol, men som beskyttelsesforanstaltning. Den situation, Domstolen traf afgørelse om, kan således sammenlignes med den foreliggende situation. De af ILCO fremførte betænkeligheder er derfor ifølge retspraksis ikke til hinder for at anvende direktiv 90/425.

60. Det står nu tilbage at undersøge, om det er til hinder for anvendelsen af artikel 10, at traversyge ikke er nogen ny sygdom, men har været kendt i næsten tre hundrede år. Traversyge hører ligesom BSE hos koen og Creutzfeld-Jakob-sygdommen hos mennesket til de smitsomme spongiforme encephalopatier [15]. Fra 1993 har der været pligt til at anmelde traversyge på grundlag af direktiv 91/68. Det nye er blot en viden om, at det ikke kan udelukkes, at BSE også kan overføres til får. Desuden har det indtil nu ikke været muligt ved hjælp af hurtigtests at skelne traversyge fra BSE [16].

61. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at eksistensen af ny viden om de farer, der hidrører fra en længe kendt sygdom, er at sammenligne med forekomsten af en ny sygdom. Det berettiger til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i henhold til direktiv 90/425 [17]. Heller ikke denne indvending er således til hinder for at anvende artikel 10 i direktiv 90/425 i den foreliggende sag.

62. Dette resultat er i overensstemmelse med hidtidig lovgivnings- og retspraksis. Kommissionen har i mangel af en særlig

14 — Dom af 5.12.2000, sag C-477/98, Eurostock, Sml. I, s. 10695, præmis 79.

15 — Jf. Vademecum om BSE, 3. udgave 1998, under punkt 6, som kan hentes på internetsiden for Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse: www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_da.htm.

16 — Jf. indledningen til Kommissionens førnævnte pressemeddelelse 01/357 »Spørgsmål og svar om TSE hos får og geder« af 7.11.2001, som kan hentes på internetsiden for Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse: www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_da.htm.

17 — Dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 53.

hjemmel anvendt artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 som retsgrundlag for sine forskellige beskyttelsesforanstaltninger mod de farer, der hidrører fra BSE, og Domstolen har bekræftet lovligheden af disse foranstaltninger [18].

63. Denne praksis synes i realiteten da også at være berettiget. Med vedtagelsen af direktiv 64/432 [19], 90/425 og 91/68 tilstræbte fællesskabslovgiver at etablere en omfattende og udtømmende regulering af samhandelen med levende dyr inden for Fællesskabet samt af den hertil krævede veterinærkontrol og sundhedscertifikater. Formålet med reguleringen, samtidig med at der ikke findes særlige regler til bekæmpelse af de farer, der hidrører fra traversyge, for menneskers og dyrs sundhed, taler for at anvende bestemmelsen i artikel 10 i direktiv 90/425 også på en foranstaltning som den TSE-erklæring, der kræves i den foreliggende sag.

64. Det skal derfor lægges til grund, at artikel 10 i direktiv 90/425 kan anvendes på nationale beskyttelsesforanstaltninger mod de farer for menneskers og dyrs sundhed og liv, der hidrører fra tilfælde af traversyge, som forekommer i andre medlemsstater.

iv) Opfyldelse af betingelserne i artikel 10 i direktiv 90/425

65. Det skal derfor nu undersøges, om de betingelser, der er fastsat i artikel 10 i direktiv 90/425, er blevet overholdt ved iværksættelsen af den italienske foranstaltning. Ud fra et formelt synspunkt må det allerførst kræves, at der var tale om en foreløbig foranstaltning.

66. Af præamblen til bekendtgørelsen af 24. december 1996 fremgår det, at den er blevet udstedt i afventning af fællesskabsretlige foranstaltninger. I den af Kommissionen fremlagte skrivelse af 24. juli 1997 fra den italienske regering fremhæves det udtrykkeligt, at man kun har indført denne foranstaltning, fordi der ikke fandtes nogen fællesskabsretlige regler, og at den kun skulle have gyldighed som forebyggende foranstaltning, indtil der vedtages fællesskabsretlige regler. Dette har den italienske lovgiver også overholdt, for foranstaltningen blev ophævet den 15. juni 1998, efter at Kommissionen havde udstedt beslutning 98/272/EF, som trådte i kraft den 1. maj 1998. Det drejede sig følgelig om en foreløbig foranstaltning.

18 — Dom i sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt i fodnote 17, og af 5.5.1998 i sag C-157/96, National Farmers' Union m. fl., Sml. I, s. 2211, i hvilke det drejede sig om Kommissionens beslutning 96/239/EF, samt dom af 26.5.1993 i sag C-52/92, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 2961, hvor det drejede sig om Kommissionens beslutning 91/237/EØF.

19 — Rådets direktiv 64/432/EØF af 26.6.1964 om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin, EFT 1963-1964 I, s. 154.

67. Desuden skulle foranstaltningen omgående meddeles Kommissionen og de øvrige medlemsstater. Kommissionen har bekræftet, at den blev underrettet af Italien om indførelsen af foranstaltningen den 10. januar 1997. Italien har, som det fremgår af dets skrivelse af 24. juli 1997, som Kommissionen har fremlagt som bilag til sit indlæg, også meddelt foranstaltningen til de øvrige medlemsstater. Det Forenede Kongeriges regering har bekræftet, at den er blevet underrettet om foranstaltningen. Det kan derfor konstateres, at de formelle krav i artikel 10 i direktiv 90/425 er blevet overholdt.

68. Foranstaltningen var desuden kun lovlig, når tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed taler herfor. Denne formulering er ganske vist strengere end den i artikel 30 EF. Dér kræves det blot, at foranstaltningen skal være begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed. Denne forskel i formuleringen turde bero på, at artikel 10 udgør en konkretisering af artikel 30 EF inden for rammerne af direktiv 90/425. Direktiv 90/425 og 91/68 regulerer i princippet, hvilke certifikater der skal udfyldes ved samhandel med får inden for Fællesskabet. Mere vidtgående beskyttelsesforanstaltninger, som begrænser de frie varebevægelser med får, kræver derfor en begrundelse, som går videre end de almindelige bestemmelser i artikel 30 EF, i form af tungtvejende grunde med hensyn til beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og sundhed.

69. Spørgsmålet er, om der forelå tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed, som gjorde den italienske foranstaltning berettiget. Som det fremgår af præamblen, blev bekendtgørelsen begrundet med en opblussen af BSE-tilfældene i Det Forenede Kongerige, Frankrig, Portugal og Irland og med BSE-bekæmpelsesprogrammet i Frankrig.

70. Ganske vist må man med udgangspunkt i, hvad der vides i dag, lægge til grund, at traversyge ikke kan overføres til mennesker. For hvis overførsel havde været mulig, måtte den for længst være forekommet på grund af den lange tid, sygdommen har eksisteret [20]. Men udtalelsen fra SEAC af 20. marts 1996, ifølge hvilken det ligeledes ikke kan udelukkes, at BSE kan overføres også til mennesker, og udtalelsen fra SEAC af 10. juli 1996, hvorefter det heller ikke kan udelukkes, at BSE kan overføres til får, berettiger til den antagelse, at også traversyge udgør en risiko for menneskers sundhed, og at indførelsen af forebyggende foranstaltninger derfor er berettiget [21]. Som følge heraf må indførelsen i slutningen af 1996/begyndelsen af 1997 af de foranstaltninger, der var begrundet i tungtvejende hensyn til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed mod de farer, som hidrører fra traversyge, anses for berettiget.

71. Den italienske foranstaltning var endelig kun lovlig, hvis den var i overens-

20 — Vademecum om BSE, nævnt i fodnote 15, punkt 14

21 — Jf. den i fodnote 16 nævnte pressemeddelelse fra Kommissionen af 7.11.2001, punkt B.

stemmelse med de almene retsprincipper, det vil især sige, at den var forholdsmæssig. Kravet om et certifikat, hvoraf det fremgår, at dyrene stammer fra en besætning, der har været TSE-fri i de seneste seks år, er egnet til at beskytte menneskers sundhed mod de farer, der hidrører fra traversyge. Spørgsmålet er så, om denne foranstaltning står i rimeligt forhold til, hvad der var nødvendigt for at opnå formålet.

72. I denne sammenhæng skal det for det første konstateres, at foranstaltningen kun omfattede dyr fra Det Forenede Kongerige, Frankrig, Portugal og Irland. Ifølge den af Kommissionen offentliggjorte liste over den lovgivning, der blev udstedt i forbindelse med BSE[22], udstedte Kommissionen beslutninger vedrørende disse fire medlemsstater — og indtil videre kun for disse — der gav tilladelse til foranstaltninger til udryddelse af bovin spongiform encephalopati[23]. Det fremgår heraf, at det var i disse fire medlemsstater, at BSE hyppigst forekom. Det må således konstateres, at den italienske foranstaltning kun vedrørte får fra de medlemsstater, der var hårdest ramt af BSE.

73. Det bemærkes endvidere, at foranstaltningen ikke indeholdt et totalforbud mod indførsel, men blot krævede, at der forelagdes en TSE-erklæring. Sagens akter giver ikke grund til at antage, at det på det omhandlede tidspunkt var umuligt at fremskaffe en sådan erklæring. Tværtimod bekræfter den korrespondance, der har været ført mellem parterne i hovedsagen, især attesten fra Lennox' dyrlæge af 14. juli 1997 og telefaxen af samme dato fra Lennox til ILCO[24], at en sådan erklæring kunne have været afgivet af en dyrlæge efter ordre fra Lennox. Dette bekræftes også af en attest fra de britiske myndigheder af 5. juli 1997, som ILCO har fremlagt under sagen[25]. Punkt 7c i dette dokument indeholder præcis den erklæring vedrørende fårekød, som den italienske lovgivning krævede for levende får. Foranstaltningen var således heller ikke uforholdsmæssig og umuliggjorde ikke specielt indførsel af får fra Det Forenede Kongerige.

74. Hvad angår perioden på seks år, hvor der ikke måtte være forekommet tilfælde af TSE, bemærkes, at der ifølge artikel 6, litra b), afsnit i), tredje led, i direktiv 91/68 i forbindelse med samhandel med får til avl og opdræt kræves dokumentation for, at der ikke er konstateret noget tilfælde af traversyge i mindst to år i den besætning, dyrene stammer fra. Den italienske foranstaltning gik klart ud over dette, idet den fastsatte en frist på seks år. Ganske vist ligger denne frist ikke uden for normerne. I Kommissionens principielle beslutning 94/474/EF af 27. juli 1994 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin

22 — Listen kan hentes på internetsiden for Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse.

23 — Det drejer sig om beslutning 96/381/EF af 20.6.1996 vedrørende Portugal, 96/385/EF af 24.6.1996 vedrørende Det Forenede Kongerige, 97/18/EF af 16.12.1996 vedrørende Frankrig og 97/312/EF af 12.5.1997 vedrørende Irland.

24 — Indgivet som bilag til ILCO's indlæg, s. 30 og 31.

25 — Jf. s. 36 i den bilagsmappe, som ILCO har fremlagt til sit indlæg.

spongiform encephalopati og om ophævelse af beslutning 89/469/EØF og 90/200/EØF[26] hedder det i niende betragtning, at den videnskabelige veterinærkommission havde anbefalet, at ikke-udbenet oksekød fra Det Forenede Kongerige kun måtte bringes i handel, hvis det stammede fra besætninger, hvor der ikke var bekræftet noget tilfælde af BSE i de foregående seks år. Tilsvarende kræver artikel 4 i beslutning 94/474, at sundhedscertifikatet skal indeholde sætningen: »fersk oksekød af kvæg, der kun har opholdt sig på bedrifter, hvor der ikke er bekræftet noget tilfælde af BSE i de foregående seks år«. I betragtning af denne parallel mellem de italienske regler, der skal undersøges her, og beslutning 94/474, og under hensyntagen til den betydelige usikkerhed vedrørende muligheden for, at BSE kan overføres til får og mennesker, samt vanskeligheden ved at skelne mellem BSE og traversyge, forekommer den italienske lovgivers fastsættelse af en seksårig karantæneperiode ikke uforholdsmæssig.

75. En begrænsning af foranstaltningen til kun at gælde risikomateriale, således som det er blevet foreslået af Lennox i retsmødet, forekommer ikke at være et alternativ af mindre indgribende art i forhold til den omhandlede italienske ordning. For det ville ikke være lige så effektivt som en ordning, der gælder alle får. I betragtning af den betydelige usikkerhed, der herskede i 1996/1997, om muligheden for overførsel af BSE kan det imidlertid ikke betragtes som uforholdsmæssigt, når den italienske lovgiver, stillet over for den alvorlige potentielle risiko, besluttede at lade ordningen gælde for al indførsel af får.

76. Denne konklusion er i overensstemmelse med det grundlæggende princip i fællesskabsretten, ifølge hvilket der altid skal tages udgangspunkt i et højt beskyttelsesniveau, når det gælder beskyttelsen af menneskers sundhed. Dette kommer til udtryk i artikel 152, stk. 1, EF. Endvidere bygger fællesskabsretten på forebyggelsesprincippet, som kommer til udtryk i artikel 6 EF og 174 EF.

77. Konkluderende bemærkes følgelig, at den italienske foranstaltning ganske vist udgjorde en begrænsning af de frie varebevægelser, men at denne var berettiget af tungtvejende hensyn til beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed og liv. Det tilkommer den nationale retsinstans at undersøge, hvilke juridiske konsekvenser der kan udledes heraf angående den britiske regerings afslag på at udstede de sundhedscertifikater med dertil hørende TSE-erklæring, som Lennox havde anmodet om.

78. Den første del af andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 28 EF, 29 EF, 30 EF, 152 EF, 6 EF og 174 EF samt direktiv 90/425 og 91/68 skal fortolkes således, at de ikke i juli 1997 var til hinder for en national ordning, som foruden de i henhold til direktiv 91/68 udstedte sundhedscertifikater også krævede en attest på,

26 — EFT L 194 s. 96.

at dyrene stammede fra en bedrift, der havde været TSE-fri i seks år.

2. Anvendeligheden af en anden medlemsstats bestemmelser, når disse er i strid med fællesskabsretten

79. Anden del af andet spørgsmål stilles kun for det tilfældes skyld, at kravet om afgivelse af en TSE-erklæring ikke er forenelig med fællesskabsretten. Da de italienske bestemmelser er i overensstemmelse med fællesskabsretten, er det strengt taget overflødigt at behandle dette spørgsmål. I det følgende tages der blot subsidiært stilling til andet delspørgsmål for det tilfældes skyld, at Domstolen ikke vil følge den ovenfor angivne løsning.

80. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om det er tilladt en medlemsstats retsinstanser ved undersøgelsen af civilretlige kontraktlige forpligtelser at undlade at anvende en bestemmelse, som hidrører fra en anden medlemsstats lovgivning, når bestemmelsen er i strid med fællesskabsretten.

a) Parternes anbringender

81. Lennox og ILCO er af den opfattelse, at en national retsinstans ikke må anvende ret fra en anden medlemsstat, såfremt denne ret er uforenelig med fællesskabsretten. Parterne i hovedsagen støtter denne retsopfattelse på dommene i sagerne Schlachtpluimvee og Unilever [27].

b) Vurdering

82. Det er fast retspraksis, at en retsinstans ikke må anvende normer inden for dens egen retsorden, der er uforenelige med fællesskabsretten. Men så vidt det kan ses, har praksis indtil nu altid kun drejet sig om konflikten mellem fællesskabsretten og den lovgivning, der gælder ved den ret, for hvilken tvisten i hovedsagen blev ført. Den foreliggende sag adskiller sig herfra, for så vidt det drejer sig om en konflikt mellem fællesskabsretten og lovgivningen i en anden medlemsstat end den, hvor sagen føres. Der rejser sig derfor det spørgsmål, om fællesskabsrettens forrang også ved anvendelsen af fremmed lovgivning medfører, at fremmed lovgivning, der strider mod fællesskabsretten, skal lades ude af betragtning.

83. Anvendelsen af fremmed ret og de hermed normalt forbundne vanskeligheder med hensyn til forståelsen og fortolkningen af fremmede retsnormer bør imidlertid ikke medføre hindringer for fællesskabsrettens forrang. Det er kendetegnende for internationalt privatretlige sager, at der skal tages stilling til fremmede retsnormer. Dette har

27 — Dom af 28.3.1985, sag 96/84, Vereniging Schlachtpluimvee, Sml. s. 1157, og af 26.9.2000, sag C-443/98, Unilever, Sml. I, s. 7535.

blot til følge, at retsinstanserne i den stat, hvor retssagen føres, anvender bestemmelser fra en anden stats lovgivning. I tvisten i hovedsagen anvender den engelske ret italiensk lovgivning. Siden dommen i Granital-sagen [28] har der ikke hersket tvivl om, at alle italienske retter, og ikke blot Corte Costituzionale, er forpligtede til at undlade at anvende italiensk lovgivning, for så vidt den er uforenelig med fællesskabsretten. Der ses ikke nogen grund til, at de engelske retsinstanser ikke skulle forholde sig tilsvarende, når de anvender italiensk lovgivning.

84. Denne konklusion, som er udledt af den opgave, retten er stillet over for, underbygges af tanken om, at det er den bedste måde at sikre fællesskabsrettens forrang på. Både i den engelske og den italienske retsorden gælder det, at fællesskabsretten har forrang. Nationale retsakter, der er i strid med fællesskabsretten, kan ikke anvendes. Den omstændighed, at national lovgivning anvendes af en retsinstans i en anden medlemsstat, medfører ikke, at dens tilknytningsforhold til fællesskabsretten ophører.

85. Det bemærkes endvidere, at den engelske ret ifølge sin egen retsorden er forpligtet til at undlade at anvende retsakter, der er i strid med fællesskabsretten. Hvis den ikke kunne undlade at anvende en italiensk retsnorm, der strider mod fællesskabsretten, ville dens afgørelse være i strid med fællesskabsretten og være skyld i, at Det Forenede Kongerige begik traktatbrud.

86. Der skal blot supplerende henvises til, at de forelagte spørgsmål ikke giver anledning til, at Domstolen skal udvise »særlig agtpågivenhed«, sådan som retspraksis er kommet til udtryk i Foglia-sagen [29]. Der ses ikke at være grund til, at Domstolen skulle være tilbageholdende ved bedømmelsen af nationale bestemmelser, der hidrører fra en anden medlemsstat end den, som den forelæggende ret tilhører, hvilket problem også rejser sig i den i øjeblikket endnu verserende sag, Der Weduwe [30].

87. På grundlag af disse betragtninger skal det andet delspørgsmål derfor besvares med, at en national ret i en civilretlig sag mellem en eksportør og en importør om deres kontraktlige forpligtelser i forbindelse med indførsel af får kan undlade at anvende en bestemmelse i bestemmelseslandets nationale lovgivning, der kræver, at det ledsagende sundhedscertifikat skal omfatte en TSE-erklæring, for så vidt denne bestemmelse er uforenelig med fællesskabsretten, hvilket dog ikke er aktuelt i den foreliggende sag.

28 — Dom nr. 170 af 8.6.1984, (Giurisprudenza costituzionale, 1984, I, s. 1098). Senere stadfæstet ved dom nr. 389 af 11.7.1989 (Giurisprudenza costituzionale, 1989, I, s. 1757), nr. 1698 af 18.4.1991 (Giurisprudenza costituzionale, 1991, I, s. 1409) og nr. 285 af 16.6.1993 (Giurisprudenza costituzionale, 1993, I, s. 2026).

29 — Dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 30.

30 — Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Léger fremsat den 23.4.2002 i sag C-153/00, Paul der Weduwe, dom af 10. december 2002, Sml. I, s. 11319, punkt 34.

VI — Forslag til afgørelse

88. Henset til de anførte betragtninger er en besvarelse af de subsidiært stillede spørgsmål 1)b) og 2)b) ufornøden. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de øvrige spørgsmål, som High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, har forelagt, således:

»1) Når et parti får udføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, og når disse får er bestemt til slagtning ved ankomsten, er betingelsen i artikel 9 i direktiv 91/68 opfyldt, når det ledsagende sundhedscertifikat ikke er et model I-certifikat som det i bilag E til direktivet omhandlede, men derimod et model II-certifikat.

2) Når et parti får udføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, når fårene er bestemt til slagtning ved ankomsten, og når partiet er ledsaget af et model II-certifikat, kan nationale bestemmelser, der betegner indførslen som ulovlig med henvisning til, at der ikke foreligger et model I-certifikat, ikke finde anvendelse.

3) Artikel 28 EF, 29 EF, 30 EF, 152 EF, 6 EF og 174 EF samt direktiv 90/425 og 91/68 skal fortolkes således, at de ikke i juli 1997 var til hinder for en national ordning, som foruden de i henhold til direktiv 91/68 udstedte sundhedscertifikater også krævede en attest på, at dyrene stammede fra en bedrift, der havde været TSE-fri i seks år.«