DOMSTOLENS DOM
AF 28. JUNI 1983 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den franske Republik

»Statsmonopoler: inseminering af hornkvæg«

Sag 161/82

Sammendrag

Landbrug — harmonisering af lovgivningerne — direktiv 77/504 — sæd bestemt til inseminering af hornkvæg — handel inden for Fællesskabet — medlemsstaternes beføjelser — tilladelse til indførsel af sæd betinget af de avlstekniske krav, der gælder for indenlandsk fremstillet sæd — lovligt

(Rådets direktiv 77/504, art. 2 og 3)

En medlemsstat tilsidesætter ikke direktiv 77/504 om racerent avlskvæg ved at gøre tilladelsen til at indføre sæd bestemt til inseminering af hornkvæg betinget af de avlstekniske krav, der er fremsat i dens lovgivning, og som uden forskel gælder for indført og for indenlandsk fremstillet sæd. Det fremgår af det pågældende direktivs artikel 3, at det åbner mulighed for, at de eksisterende regler kan være forskellige, og at de regler for at anvende sæd, der skal gælde ved handel inden for Fællesskabet, er reglerne i den stat, hvor sæden anvendes.

I sag 161/82

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent René-Christian Béraud, som befuldmægtiget, bistået af Hans Peter Hartvig, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos

1 — Processprog: Fransk.

Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN FRANSKE REPUBLIK, ved direktør for juridiske anliggender i udenrigsministeriet Gilbert Guillaume, og assisterende direktør for juridiske anliggender i udenrigsministeriet Noël Museux, bistået af statssekretær i udenrigsministeriet, Alexandre Carnelutti, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade, 2, rue Bertholet,

sagsøgt,

hvorunder Kommissionen har nedlagt påstand om, at det statueres, at Den franske Republik, ved kun at give en bestemt gruppe erhvervsdrivende adgang til at indføre sæd bestemt til inseminering af dyr og ved at tillade insemineringscentre at benytte diskriminerende fremgangsmåder til skade for indført sæd, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 37 og til artikel 2 i Rådets direktiv 77/504 af 25. juli 1977 om racerent avlskvæg,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene A. O'Keeffe og U. Everling, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann og Y. Galmot,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

a) Den gældende franske lovgivning

Inseminering af dyr er i Frankrig reguleret af lov nr. 66-1005 af 28. december 1966 om opdræt (JORF (lovtidende) af 29. 12. 1966, s. 11619), suppleret med en række gennemførelsesbestemmelser. Lov nr. 66-1005 bestemmer i artikel 4 i første afsnit, »Fremme af avlsarbejdet«:

»Udtagning og præparation af sæd må kun foretages af autoriserede chefer for insemineringscentre eller under deres kontrol.

Inseminering må kun foretages af autoriserede chefer for insemineringscentre eller af autoriserede inseminører.

...«

I henhold til samme lovs artikel 5 er driften af insemineringscentre betinget af en forudgående autorisation fra landbrugsministeriet, hvad enten centrene producerer sæd eller foretager inseminering eller kun udfører den ene af nævnte to former for virksomhed.

Artikel 5 bestemmer desuden:

»Hvert insemineringscenter betjener et område, hvor kun dette center kan drive virksomhed. Områdets geografiske udstrækning fastsættes i den for centret gældende autorisation.

Opdrættere med bopæl inden for et insemineringscenters område kan anmode centret om at levere sæd fra produktionscentre efter deres eget valg ...; insemineringscentret skal i så fald foretage insemineringerne for de pågældende opdrætteres regning; yderligere omkostninger som følge af dette valg afholdes af brugerne.

Såfremt et andelsselskab har eneret til at foretage inseminering inden for et bestemt område, er det forpligtet til også at betjene opdrættere, der ikke er medlemmer af selskabet.«

Anordning nr. 69-258 af 22. marts 1969 om inseminering (JORF af 23. 3. 1969, s. 2948) bestemmer i artikel 2:

»Art. 2. Insemineringscentre kan autoriseres til at udføre begge eller kun én af følgende to funktioner:

1. Produktionsvirksomhed, dvs. opretholdelse af en bestand af handyr, der er godkendt til avl, gennemførelse af undersøgelser på afkommet på grundlag af et af landbrugsministeren godkendt program, samt opsamling, præparation, opbevaring og forsen-

delse af sæd fra godkendte eller undersøgte avlsdyr;

2. Insemineringsvirksomhed, dvs. insemination af de i artikel 1 i lov af 28. december 1966 angivne hundyr med sæd fra produktionscentre.

Der kan meddeles insemineringscentrene tilladelse til at opretholde en bestand af godkendte avlsdyr, der er opdrættet på produktionscentrene; i så fald foretager insemineringscentrene selv opsamling, præparation og opbevaring af sæden fra den pågældende dyrebestand.«

Landbrugsministeriets bekendtgørelse af 17. april 1969 om tilladelse til drift af insemineringscentre (JORF af 30. 4. 1969, s. 4349) bestemmer, at *produktionscentrenes* ledere skal udføre undersøgelserne på grundlag af programmer, der er godkendt af landbrugsministeren. De kan lade visse opgaver udføre af insemineringscentre, som de har indgået aftale med herom (artikel 9).

Ifølge artikel 10 omfatter et produktionscenters virksomhed normalt alle områderne for de insemineringscentre, for hvilke det i henhold til indgåede aftaler skal undersøge avlsdyr eller forsyne med avlsdyr eller sæd. De pågældende aftaler skal fremsendes til landbrugsministeriet samtidig med anmodningen om godkendelse, og derefter hver gang de ændres, eller der indgås nye.

Med hensyn til *insemineringscentrene* bestemmer bekendtgørelsens artikel 12:

»Art. 12. Hvert insemineringscenter skal indgå aftaler med et eller flere produktionscentre.

Aftalerne skal sikre, at det pågældende område sikres rimelig forsyning med sæd, under hensyntagen til behovet, og over perioder, der er tilstrækkelige til en tilfredsstillende gennemførelse af undersøgelserne.

Det skal af aftalerne fremgå, at insemineringscentret har pligt til at deltage i de undersøgelsesprogrammer, der gennemføres af de produktionscentre, det er knyttet til. Ved pligtens opfyldelse tages der hensyn til områdets muligheder for, at der gennemføres undersøgelsesprogrammer, og til en vurdering af områdets gennemsnitlige behov for godkendte avlsdyr.«

Artikel 13 bestemmer:

»Insemineringscentrene forsynes normalt med avlsdyr eller sæd fra det eller de produktionscentre, som de har indgået aftale med. På individuel og skriftlig anmodning fra opdrættere inden for deres område kan de foretage opkøb hos andre centre i overensstemmelse med reglerne i artikel 5 (stk. 5) i ovennævnte lov af 28. december 1966.

Sæd, som er oplagret i et insemineringscenter, er normalt bestemt for insemination inden for det område, hvor centret har fået eneret til at drive virksomhed.

Et insemineringscenter kan kun tilbagelevere sæd til de produktionscentre, hvorfra det modtager forsyninger.

. . . «

I henhold til samme bekendtgørelses artikler 17 og 18 skal både produktions-

centre og insemineringscentre samtidig med anmodningen om autorisation fremsende kopier af aftalerne vedrørende leverancer og undersøgelser.

For så vidt angår *indførsel af sæd* til Frankrig, bestemmer en landbrugsministeriel bekendtgørelse af 22. oktober 1949 om betingelserne for toldfri indførsel af racerene heste, hornkvæg, får og svin til avlsbrug (JORF af 29. 10. 1949, s. 10600), at »avlsorganisationer eller -foreninger, der er godkendt af landbrugsministeren, og som ønsker toldfrit at indføre racerene avlsdyr, skal indsende en ansøgning om tilladelse i fire eksemplarer . . .«. De avlstekniske betingelser for at opnå tilladelse fra landbrugsministeren offentliggøres i »Meddelelser til importører«.

Desuden bestemmer anordning nr. 70-137 af 16. februar 1970 om indførsel og udførsel af levende dyr og sæd fra avlsdyr (JORF af 19. 2. 1970, s. 1766) i artikel 3:

»Art. 3. Oprindelsesland og afsendelsesland for portioner af sæd fra de i artikel 1 i lov af 28. december 1966 anførte dyr, som indleveres til toldbehandling med henblik på indførsel eller udførsel, skal være bekræftet af udførselslandets kompetente myndigheder. Sæden skal stamme fra avlsdyr, hvis afkom i tilfælde af udførsel er undersøgt med tilfredsstillende resultat i overensstemmelse med et af landbrugsministeren godkendt program, eller, i tilfælde af indførsel, et tilsvarende, af landbrugsministeren godkendt program.«

b) Fællesskabsretlige bestemmelser

Artikel 2 i Rådets direktiv 77/504 af 25. juli 1977 om racerent avlskvæg (EFT L 206, s. 8) har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne påser, at følgende ikke af avlstekniske grunde forbydes, begrænses eller hindres:

— handel inden for Fællesskabet med racerent avlskvæg,

— handel inden for Fællesskabet med sæd og befrugtede æg fra racerent avlskvæg,

. . .«

Indtil de bestemmelser, som Rådet på forslag af Kommissionen inden den 1. juni 1980 vedtager inden for området, er anvendelsen af sæd og befrugtede æg fortsat undergivet de nationale lovgivninger, der dog ikke må være mere restriktive end den lovgivning, der gælder for racerent avlskvæg, sæd og befrugtede æg i den medlemsstat, der er aftager (artikel 3).

Samme direktivs artikel 5 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan kræve, at racerent avlskvæg samt sæd eller befrugtede æg fra dette i handelen inden for Fællesskabet ledsages af et afstamningscertifikat, der skal være i overensstemmelse med en model udarbejdet efter den i artikel 8 fastsatte fremgangsmåde, særlig for så vidt angår de avlstekniske ydelser.«

Indtil der er gennemført en fællesskabsordning på området, må de betingelser, der gælder for indførsel af racerent avlskvæg fra tredjelande, i øvrigt ikke være gunstigere end dem, der gælder for handelen inden for Fællesskabet (artikel 7).

c) Den administrative fase

Ved skrivelse af 25. september 1980 til den franske regering indledte Kommis-

sionen den traktatbrudsprocedure, der er fastsat i traktatens artikel 169, stk. 1.

I skrivelsen fremhævede Kommissionen først de ovenfor beskrevne aspekter ved den franske ordning og anførte videre, at importtilladelsen kun gives til produktionscentrene, eventuelt under medvirken af et organ, der virker som formidler, og som handler for centrenes regning. Dette organ, Union nationale des coopératives d'elévage et d'insémination artificielle (UNCEIA), gennemfører i praksis næsten alle indførsler. En opdrætter, der ønsker indført udenlandsk sæd, retter henvendelse til et produktionscenter, som gennemfører indførslen via UNCEIA.

Kommissionen har heraf udledt, at den eneret til indførsel, som produktionscentrene således har, er en tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 37 og, for så vidt angår hornkvæg, af artikel 2 i Rådets direktiv 77/504. Enhver diskriminerende fremgangsmåde fra insemineringscentrenes side, som f.eks. at centret afslår at anvende den sæd, opdrætteren har købt i udlandet, eller kræver et højere gebyr, må betragtes som en tilsidesættelse af nævnte bestemmelser.

I landbrugsministeriets svarskrivelse, som blev tilstillet Kommissionen den 22. januar 1981, har den franske regering for det første henvist til artikel 5 i lov nr. 66-1005 af 28. december 1966 og til atikel 13 i bekendtgørelsen af 17. april 1969, hvoraf det fremgår, at insemineringscentrene på individuel anmodning fra opdrættere inden for deres område kan foretage opkøb hos andre produktionscentre end dem, som de har indgået en aftale med.

Det hedder videre i skrivelsen, at denne mulighed på opdrætternes anmodning blev udvidet, således at de kunne anvende indført sæd efter udstedelse af en importtilladelse. Hidtil er sådanne tilladelser givet til enhver importør, som antages at anvende sæden i overensstemmelse med gældende regler, eller som handler på vegne af et organ, der opfylder denne betingelse. Tilladelsen gives kurant og mængdemæssigt ubegrænset, når det er konstateret, at de avlstekniske normer, der er fastsat for sæden fra den pågældende race, er overholdt. Insemineringscentrenes eneret til at gennemføre insemineringer vedrører udelukkende insemineringen som sådan. Handelen med sæd er ikke i sig selv monopoliseret, hverken til fordel for insemineringscentrene eller UNCEIA.

Den franske regering har dernæst præciseret, at UNCEIA's stilling som formidler af leverancer af sæd fra udlandet (tredjelande eller Fællesskabet) hænger sammen med den måde, insemineringsordningen altid har været opbygget på i Frankrig. Næsten alle de organer, der udfører den pågældende tjenesteydelse, er andelsselskaber, som — på få undtagelse nær — er medlemmer af UNCEIA. Denne organisation tilbyder sine medlemmer forskellige former for service, f.eks. opfyldelsen af de nødvendige formaliteter i forbindelse med forsyningen af indført sæd. Det er derfor ikke overraskende, at de fleste af de andelsselskaber, der foretager insemineringen, benytter sig af UNCEIA som formidler af leverancer fra udlandet.

Det er imidlertid ikke obligatorisk at benytte det pågældende organ. Den

franske regering har i den forbindelse bemærket, at en række transaktioner er sket ad andre kanaler. Ud af 51 tilladelser til indførsel af 89 805 portioner sæd i 1978 blev der således givet 9 til selskabet Bovec vedrørende 8 229 portioner og 3 til andelsselskaber vedrørende 1 567 portioner; og ud af 72 udstedte tilladelser vedrørende 85 686 portioner i 1979 blev 17 givet til selskabet Bovec vedrørende 17 067 portioner og 1 til et andelsselskab vedrørende 2 000 portioner. De franske bestemmelser er således ikke til hinder for, at der gives tilladelser til at indføre sæd direkte til insemineringscentre, selv om de insemineringscentre, der er organiseret på andelsbasis, i praksis kun i ringe omfang anvender denne mulighed.

Proceduren for at udstede importtilladelser har i øvrigt til formål at kontrollere, at de avlstekniske oplysninger vedrørende den sæd, som der søges om tilladelse til at indføre, opfylder de krav, der er fastsat med henblik på sædens anvendelse til inseminering.

Den franske regering er således af den opfattelse, at de franske bestemmelser, Kommissionen har omtalt, ikke er i strid med traktatens artikel 37.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de franske bestemmelser er forenelige med direktiv 77/504, har den franske regering bemærket, at selv om handel inden for Fællesskabet med sæd og befrugtede æg fra racerent avlskvæg i henhold til direktivets artikel 2 ikke af avlstekniske grunde må begrænses, bestemmer direktivets artikel 3, at de nationale lovgivninger på området finder anvendelse, indtil fællesskabsretlige bestemmelser træder i kraft. Da sådanne bestemmelser ikke er vedtaget, kan Frankrig ikke kritiseres for fortsat at lade national lovgivning finde anvendelse. de avlstekniske normer, der er fastsat for denne type produkter fra andre medlemsstater, er desuden ikke strengere end de normer, der gælder for sæd og befrugtede æg, der er fremstillet i Frankrig.

I svarskrivelsen erklærede den franske regering sig desuden villig til

— at give opdrættere, der har en »særlig autorisation« som inseminører, mulighed for selv at indføre sæd svarende til behovet i forbindelse med deres kvægopdræt, og til at træffe foranstaltninger, således at opdrættere, der ikke falder ind under ovennævnte kategori, og som derfor ikke kan opbevare sæd, kan indføre sæd til anvendelse i deres opdræt, såfremt de i ansøgningen oplyser navnet på det godkendte insemineringscenter, som de hører under.

De pågældende bestemmelser skal dog kun finde anvendelse under forudsætning af,

— at de er gensidige for alle deltagerlandes vedkommende i forhold til de franske eksportører af sæd, og

— at ethvert monopol eller enhver monopollignende stilling vedrørende udførsel af sæd ophæves i alle medlemsstater.

Da bemærkningerne fra den franske regering ikke bevirkede, at Kommissionen ændrede opfattelse, tilstillede Kommissionen ved skrivelse af 23. februar 1982 den franske regering en begrundet udtalelse dateret den 17. februar 1982.

I udtalelsen forbeholder Kommissionen sig sin stilling med hensyn til

— om den franske ordning vedrørende importtilladelser, som håndhæves af de franske myndigheder, er lovlig i forhold til fællesskabsretten, og

— om Frankrig selv nuværende tidspunkt, hvor harmoniseringen inden for Fællesskabet på dette område ikke er tilendebragt, fortsat kan kræve, at indført sæd overholder de franske avlstekniske normer, herunder kravet om, at sæden skal stamme fra bestemte racer.

Disse aspekter af de franske bestemmelser nævnes derfor ikke i den begrundede udtalelse.

Kommissionen har i øvrigt fastholdt sit synspunkt, hvorefter det er uforeneligt med traktatens artikel 37 og artikel 2 i Rådets direktiv 77/504 at begrænse antallet af importører til en bestemt gruppe erhvervsdrivende og give inseminеringscentrene mulighed for at benytte diskriminerende fremgangsmåder med hjemmel i de franske bestemmelser.

Kommissionen har anført, at de ændringer, den franske regering har foreslået, ikke er af en sådan karakter, at der ikke fortsat er tale om et regelbrud, ligesom den ikke kan godtage, at ændringerne gøres betingede af gensidighed fra de andre medlemsstaters side.

Ved skrivelse tilstillet Kommissionen den 19. april 1982 bekræftede den franske regering sin opfattelse.

d) Skriftveksling ved Domstolen

Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 27. maj 1982, har Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169, stk. 2, nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den franske Republik har gjort sig skyldig i traktatbrud.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet Kommissionen om skriftligt at besvare følgende spørgsmål:

»a) Kan Kommissionen gøre nærmere rede for bemærkningerne i stævningen, hvorefter indførsel af sæd kunstigt hindres af høje omkostninger, er underkastet lange leveringsfrister og giver anledning til problemer med hensyn til indførsel i stambøgerne af de dyr, der er avlet under anvendelse af indført sæd?

b) Kommissionen anmodes om at uddybe sin fortolkning af traktatens artikel 37 i forhold til de spørgsmål, der er fremkommet i nærværende sag, og dernæst at forklare, ved hjælp af hvilket organ Frankrig efter Kommissionens opfattelse kontrollerer, leder, eller øver mærkbar indflydelse på indførsel af sæd bestemt til inseminering af hornkvæg, og hvilke grupper erhvervsdrivende adgangen til indførsel af den nævnte sæd efter Kommissionens opfattelse er begrænset til.

c) Kommissionen anmodes om at fremlægge statistiske oplysninger om handelen inden for Fællesskabet med sæd fra hornkvæg.«

Domstolen har desuden anmodet den franske regering om skriftligt at besvare følgende spørgsmål:

»Ifølge den franske regering indeholder den franske lovgivning ingen eneret til at indføre sæd bestemt til inseminering af hornkvæg, mens Kommissionen fastholder, at kun visse grupper erhvervsdrivende har adgang til at foretage den pågældende indførsel.

Da den franske regering under den administrative procedure har erklæret sig rede til at gøre indholdet af de pågældende bestemmelser klarere, skal Domstolen anmode regeringen om at oplyse, om den fortsat er indstillet på at ændre de gældende bestemmelser på en sådan måde, at de ikke fremover kan give anledning til misforståelser.«

II — Parternes påstande

Kommissionen har som *sagsøger* nedlagt følgende påstande:

1. Det statueres, at Den franske Republik, ved kun at give en bestemt gruppe erhvervsdrivende adgang til at indføre sæd bestemt til inseminering af dyr og ved at tillade insemineringscentre at benytte diskriminerende fremgangsmåder til skade for indført sæd, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 37, stk. 1, og til artikel 2 i Rådets direktiv 77/504 af 25. juli 1977.

2. Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den franske Republik har som *sagsøgt* nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøgeren, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, har ført præciseret, at nærværende søgsmål på linje med den begrundede udtalelse kun er rettet mod visse dele af de franske bestemmelser om inseminering og mod den administrative praksis med hensyn til importtilladelser. Der er navnlig tale om, at kun en bestemt gruppe erhvervsdrivende har adgang til at indføre sæd, og om, at insemineringscentrene har mulighed for at benytte diskriminerende fremgangsmåder.

Kommissionen anerkender, at importtilladelser i praksis også gives til visse produktions- eller insemineringscentre, som ikke er medlemmer af UNCEIA, og til selskabet Bovec. Kommissionen har dog fastholdt, at UNCEIA gennemfører den største del af indførslerne, idet nævnte sammenslutning omfatter næsten alle insemineringscentrene, og idet enhver opdrætter, der ønsker udenlandsk sæd, er forpligtet til at rette henvendelse til insemineringscentret inden for sit eget område. Det indebærer navnlig, at importtilladelser ikke gives til erhvervsdrivende, som ikke er under de officielt godkendte centres kontrol.

Efter den redegørelse har Kommissionen i alt væsentligt gentaget den argumentation, der er fremført under den administrative procedure.

Med henvisning til dommen af 3. februar 1976 (Manghera, sag 59/75, Sml., s. 91) har Kommissionen anført, at en eneret til at indføre og markedsføre indførte varer, som udøves eller tildeles af staten, er udstryk for en forskelsbehandling, der er i strid med artikel 37. En praksis, hvorefter indførsel og markedsføring af indført sæd forbeholdes organer, der fremstiller og markedsfører deres egen sæd, er derfor så meget desto mere udtryk for en sådan forskelsbehandling. Den pågældende praksis sikrer, at den indenlandske produktion afsættes, og virkningen svarer til virkningen af en kvantitativ indførselsrestriktion, som i henhold til artikel 30 er forbudt.

Kommissionen har sammenfattet sine synspunkter som følger: For at de franske bestemmelser kan blive forenelige med fællesskabsretten, skal de ændres på tre nødvendige punkter:

a) enhver, der ønsker det, skal kunne indføre sæd; det kan eventuelt kræves, at den pågældende sæd sendes dirkte til et godkendt insemineringscenter eller til en person, der har tilladelse til at opbevare sæd;

b) insemineringscentrene skal have udtrykkelig tilladelse til at foretage indkøb hos leverandører i andre medlemsstater, såfremt de i givet fald etablerer et fast forretningsforhold med dem;

c) enhver mulighed for, at produktions- og insemineringscentre diskriminerer indførte varer i forhold til indenlandske varer, skal udelukkes ved lov, således at både de højere omkostninger og de længere leveringsfrister, der er ubegrundede, samt vanskelighederne i forbindelse med indførelse i stambøger af dyr, der er avlet på grundlag af sæd indført fra andre medlemsstater, afskaffes.

For så vidt angår direktiv 77/504, har Kommissionen bemærket, at bestemmelsen i artikel 3 om, at anvendelsen af sæd og befrugtede æg er undergivet de nationale lovgivninger, kun kan gælde i forbindelse med det i artikel 2 nævnte forbud mod begrænsninger af avlstekniske grunde. Sidstnævnte artikel henviser kun til artikel 3, for så vidt angår den handel inden for Fællesskabet med tyre til inseminering, der er nævnt i artikel 2's femte led.

Sagsøgte, Den franske Republiks regering, har først præciseret, at betingelsen om, at de ændringsforanstaltninger, som regeringen foreslog under den administrative procedure, gøres gensidige, skyldes en fejl, og ikke materielt omfattes af ændringsforslagene.

Regeringen har desuden anført, at der ikke — således som Kommissionen mener — er tale om et handelsmonopol, hvorfor traktatens artikel 37 ikke finder anvendelse på de franske insemineringsregler.

Den franske regering har i den forbindelse gjort gældende, at der med loven af 28. december 1966 og dennes gennemførelsesbestemmelser forfølges et formål, der anerkendes at være af almen interesse og beskyttelsesværdigt, nemlig en bedre kvægbestand og bedre driftsvilkår. Staten påtager sig således en offentlig opgave ved at gennemføre en streng kontrol med insemineringer. I kraft heraf kommer staten dog ikke til, direkte eller indirekte, at kontrollere, lede eller øve indflydelse på indførsler eller udførsler.

Den således indførte ordning vedrører blandt andet de sundhedsmæssige betingelser ved gennemførelse af insemineringer, uddannelsen af inseminører og kvaliteten af det hornkvæg, der kan benyttes til avl. På baggrund heraf er det bestemt, at godkendte insemineringscentre har geografisk eneret på nævnte tjensteydelser. På linje hermed har aftalerne mellem insemineringscentrene og produktionscentrene til formål at sikre en regelmæssig forsyning med sæd. Endelig har ordningen med importtilladelser til formål at sikre, at den indførte sæd opfylder de franske sundhedsmæssige og avlstekniske normer.

Der findes således ingen bestemmelse om et handelsmonopol vedrørende sæd. Den geografiske eneret, der er tildelt insemi-

neringscentrene, omfatter kun tjenesteydelser. Centrene er i øvrigt fuldstændig uafhængige af staten.

Med hensyn til den påståede forskelsbehandling over for indført sæd har den franske regering bemærket, at der i betingelsen om, at importøren skal kunne anvende sæden i overensstemmelse med loven, kun ligger, at importøren skal oplyse det center eller den autoriserede inseminør, som skal foretage insemineringen. Det forslag, som den franske regering fremsatte under den administrative procedure, og hvorefter enhver opdrætter skulle kunne gives en importtilladelse, er kun udtryk for den franske regerings ønske om at anvende de allerede gældende bestemmelser. Denne mulighed anvendes i øvrigt kun i begrænset omfang på grund af de urimeligt høje omkostninger ved indførsler i små mængder og på grund af en manglende interesse i at indføre sæd, når man ikke kan foretage insemineringen.

Den franske regering har dernæst gentaget sin forklaring vedrørende UNCEIA's rolle og har suppleret de statistiske oplysninger om indførsler, der blev fremlagt under den administrative procedure, på følgende måde: ud af 67 tilladelser, der blev udstedt vedrørende 101 392 portioner sæd i 1980, blev 20 givet til selskabet Bovec vedrørende 25 399 portioner, 42 til UNCEIA selv og et datterselskab af UNCEIA vedrørende 72 293 portioner, og endelig 5 til inseminеringscentre vedrørende 3 700 portioner; ud af 50 tilladelser, der blev udstedt vedrørende 91 895 portioner i 1981, blev 18 givet til selskabet Bovec vedrørende 18 667 portioner sæd, 30 til UNCEIA selv og et datterselskab af UNCEIA vedrørende 60 888 portioner, og endelig 2 til et center og en anden sammenslutning vedrørende 2 340 portioner. Endnu en oversigt, som er fremlagt for Domstolen, viser fordelingen af indførsler på EF-medlemsstater og visse tredjelande, der eksporterer sæd fra hornkvæg.

På baggrund heraf har den franske regering kritiseret Kommissionen for ikke at have undersøgt, om det forhold, at kun visse grupper erhvervsdrivende i praksis har adgang til at foretage indførsler, ikke bare hænger sammen med, at de pågældende erhvervsdrivende kan vælge frit.

Desuden har Kommissionen ikke fremlagt beviser for sine påstande om, at insemineringscentrenes praksis er udtryk for en forskelsbehandling.

For så vidt angår direktiv 77/504, har den franske regering påpeget, at kontrollen med, at de indførte varer opfylder de franske avlstekniske normer, er den samme som den, der foretages vedrørende de franske produkter, lige som den er et nødvendigt supplement med henblik på at forbedre kvægbestandens kvalitet. Meningen med direktivets artikler 2 og 3 må være, at en medlemsstat ikke kan anvende strengere regler over for indført sæd. Den fortolkning, Kommissionen forfægter, er ensbetydende med, at en medlemsstat forhindres i at lade sine avlstekniske bestemmelser finde anvendelse på sæd indført fra andre medlemsstater.

I *replikken* har *Kommissionen* fastholdt, at begrænsningen i indførsler af sæd som følge af de franske bestemmelser og fransk administrativ praksis viser et betående faktisk monopol, som må henhøre under traktatens artikel 37.

Kommissionen har anført, at den ændring, som den franske regering har forslået, og som er overflødig, hvis den afspejler den eksisterende tilstand, kun bekræfter, at det er nødvendigt at ændre den bestående ordning og praksis. Den

foreslåede udvidelse, som kun vedrører adgangen til at foretage indførsler, er i øvrigt ikke tilstrækkelig til, at den franske lovgivning kommer til at opfylde fællesskabsrettens krav.

For så vidt angår opdrætternes mulighed for at lade insemineringer foretage med sæd efter deres eget valg, har Kommissionen anført, at forsyningerne i almindelighed sker i et lukket kredsløb mellem insemineringscentrene og produktionscentrene, nemlig på grundlag af aftaler, som ved lov kræves indgået i dette øjemed. Insemineringscentrene kan ikke frit foretage indkøb på eget initiativ hos andre produktionscentre eller i udlandet. Kombineret med den administrative praksis med hensyn til importtilladelserne bevirker ordningen, at der i realiteten ikke er nogen konkurrence på det franske marked for sæd, og at der ikke på det franske marked kan opnås lige vilkår for sæd indført fra andre medlemsstater og indenlandske produkter.

Såfremt det antages, at forbeholdet i artikel 3 i direktiv 77/504 til fordel for de nationale lovgivninger ligeledes finder anvendelse på sæd, omhandler forbeholdet kun nationale foranstaltninger, som uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte produkter, som f.eks. regler om sædens kvalitet. Diskriminerende foranstaltninger med hensyn til indførsel og markedsføring af indført sæd henhører kun under direktivets artikel 2.

Heroverfor har den *franske regering* i *duplikken* anført, at når den franske ordning efter Kommissionens opfattelse er et faktisk monopol, anerkender Kommissionen, at Frankrig ikke ved lov har skabt et monopol på området.

Den franske regering har desuden anført, at sædens kvalitet og anvendelighed kun kan sikres ved et snævert samarbejde mellem produktionscentre og insemineringcentre. Et insemineringscenter, der har en lagerbeholdning fra de produktionscentre, det er knyttet til, har ingen interesse i på eget initiativ at foretage indkøb af sæd andetsteds, uden at der foreligger en speciel anmodning herom fra en opdrætter. Artikel 5 i loven af 28. december 1966 og artikel 13 i den ministerielle bekendtgørelse af 17. april 1969 afspejler kun denne faktiske tilstand, samtidig med, at opdrætterne eventuelt kan vælge at anmode om inseminering med sæd fra udlandet.

Med hensyn til de foreslåede ændringer er den franske regering enig i, at dens svarskrivelse på Kommissionens krav kan virke unøjagtig på det punkt, for så vidt det antydes, at det er nødvendigt at foretage formelle ændringer af de eksisterende bestemmelser. Det fremgår nemlig ikke af den bestående ordning, at kun en bestemt gruppe erhvervsdrivende har adgang til at foretage indførsler. Den undersøgelse af administrativ praksis, som sagsøgte har foretaget, har heller ikke vist, at der er tale om forskelsbehandling. I den forbindelse har den franske regering bemærket, at de klager, Kommissionen har modtaget, og som indgår i sag 271/81, vedrører det geografiske monopol på tjenesteydelser, som insemineringscentrene har ved lov.

I øvrigt har de franske myndigheder, som har til opgave at udstede importtilladelser, ikke noget skøn. Tilladelsen gives kurant, så snart de objektive betingelser i avlsteknisk og sundhedsmæssig henseende er opfyldt, og navnet på det center

eller den person, der kan udføre insemineringen, er angivet.

For så vidt angår fortolkningen af artiklerne 2 og 3 i direktiv 77/504, har den franske regering svaret, at den nationale lovgivning, som i henhold til artikel 3 fortsat finder anvendelse, har til formål at fastsætte de kvalitative betingelser i avlsteknisk og sundhedsmæssig henseende, der skal gælde for produkter, der anvendes på nationalt område.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. april 1983.

Under retsmødet bekræftede den franske regering på et spørgsmål fra Domstolen, at den er af den opfattelse, at der ikke i fransk lovgivning findes nogen bestemmelse, der giver insemineringscentrene en eneret til at indføre sæd bestemt til inseminering af hornkvæg. Regeringen erklærede sig dog rede til at ændre de gældende bestemmelser med henblik på udtrykkeligt at fremhæve, at retten til at foretage indførsler ikke kun tilkommer centrene.

Den franske regering præciserede desuden, at selskabet Bovec, som navnlig indfører sæd til hornkvæg fra De forenede Stater, er et daterselskab af et amerikansk selskab.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. juni 1983.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 27. maj 1982, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den franske Republik, ved kun at give en bestemt gruppe erhvervsdrivende adgang til at indføre sæd bestemt til inseminering af dyr og ved at gøre det muligt for insemineringscentrene at benytte diskriminerende fremgangsmåder til skade for indført sæd, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten.

2 Ifølge Kommissionen er de gældende lov- og administrativt fastsatte bestemmelser om inseminering af dyr og de franske myndigheders praksis med hensyn til betingelserne for at indføre sæd i strid med traktatens artikel 37 og artikel 2 i Rådets direktiv 77/504 af 25. juli 1977 om racerent avlskvæg (EFT L 206, s. 8).

3 Såvel under den forudgående administrative behandling som ved Domstolen har drøftelserne mellem parterne udelukkende drejet sig om den gældende franske ordning vedrørende inseminering af hornkvæg. Det direktiv, Kommissionen har påberåbt sig, drejer sig kun om racerent avlskvæg, og de faktiske omstændigheder, som Kommissionen støtter sit søgsmål på, er opstået i forbindelse med indførsel af sæd fra hornkvæg. Domstolen finder herefter, at søgsmålet kun vedrører begrænsninger i indførslen og diskriminerende fremgangsmåder over for sæd bestemt til inseminering af hornkvæg.

4 De gældende franske bestemmelser om inseminering af hornkvæg findes navnlig i lov nr. 66-1005 af 28. december 1966 om opdræt (JORF 1066, s. 11619). I henhold til lovens artikel 5, stk. 1, er driften af insemineringscentre betinget af en forudgående autorisation. I den pågældende bestemmelse sondres mellem de centre, der skal producere sæd, og de centre, som foretager insemineringer, men bestemmelsen udelukker ikke, at ét center samtidig udfører begge de nævnte former for virksomhed. Produktionsvirksomhed består i at opretholde en betand af handyr, der er godkendt til avl, undersøgelse af avlsdyr samt opsamling, præparation, opbevaring og forsendelse af sæd. Insemineringsvirksomhed betår i at foretage inseminering af hundyr eller at kontrollere insemineringen, såfremt den foretages af opdrættere, der er autoriseret hertil.

5 Nævnte lov af 1966 bestemmer desuden, at hvert insemineringscenter betjener et område, hvor kun dette center kan drive virksomhed (artikel 5, stk. 4); hvis et sådant område er tildelt et andelsselskab, er det forpligtet til også at betjene opdrættere, der ikke er medlemmer af selskabet. Opdrættere med bopæl inden for et insemineringscenters område kan anmode centret om at levere dem sæd fra produktionscentre efter deres valg (artikel 5, stk. 5); yderligere omkostninger som følge af dette valg afholdes af brugerne. De insemineringscentre, som ikke samtidig er produktionscentre, forsynes normalt med avlsdyr og sæd af det eller de produktionscentre, som de har indgået en leveringsaftale med.

6 Indførsel af sæd er betinget af, at landbrugsministeriet i hvert enkelt tilfælde giver en tilladelse. Ansøgningen om tilladelse skal ledsages af en »proformafaktura« med angivelse af antallet af portioner pr. avlsdyr, af en blodprøveerklæring for dyr, der har afgivet sæden, udarbejdet af et godkendt laboratorium i oprindelseslandet samt de officielle resultater af frugtbarhedskontrollen for de pågældende dyr.

7 Kommissionen har under sagen ikke bestridt, at de franske myndigheder kan gøre indførsel af sæd bestemt til inseminering af hornkvæg betinget af importtilladelser, ligesom det ikke bestrides, at myndighederne lovligt kan kræve, at den indførte sæd overholder de gældende avlstekniske normer i Frankrig. Søgsmålet vedrører udelukkende det forhold, at de franske bestemmelser og de franske myndigheders administrative praksis med hensyn til udstedelse af importtilladelser fører til, dels at kun et bestemt gruppe erhvervsdrivende har adgang til at indføre sæd, dels at insemineringscentrene herved får mulighed for at anvende diskriminerende fremgangsmåder.

8 Kommissionen har i den forbindelse anført, at der udelukkende udstedes importtiladelser til de erhvervsdrivende, som efter de franske myndigheders opfattelse kan anvende sæden i henhold til den gældende nationale ordning, eller som handler på vegne af et organ, der opfylder nævnte betingelse. Mere generelt udtrykt følger heraf, at der kun gives importtilladelser til produktions- eller insemineringscentre og til den nationale sammenslutning af disse centre, Union nationale des coopératives d'élévage et d'insémination artificielle (herefter benævnt UNCEIA) samt til én eneste handelsvirksomhed, Bovec.

9 Ifølge Kommissionen er en sådan praksis i strid med traktatens artikel 37, idet indførsel og markedsføring af indført sæd er forbeholdt organer, som selv fremstiller og markedsfører indenlandsk fremstillet sæd, hvilket sikrer afsætningen af den nationale produktion. En sådan praksis er ligeledes en tilsidesættelse af artikel 2 i direktiv 77/504, hvorefter handel inden for Fællesskabet med sæd fra racerent avlskvæg ikke må begrænses eller forhindres af avlstekniske grunde.

10 Den franske regering har først præciseret, at insemineringscentrenes regionale monopol vedrører præstering af tjenesteydelser og ikke indførsel og markedsføring af sæd. Selv om det måtte antages, at alle regionale monopoler er et nationalt monopol, er et sådant monopol på ingen måde et handelsmonopol i henhold til traktatens artikel 37.

11 For så vidt angår den gældende ordning vedrørende indførsel af sæd, har den franske regering erkendt, at der kun udstedes tilladelse på betingelse af, at importøren kan anvende sæden i overensstemmelse med loven eller handle på vegne af et organ, der opfylder nævnte betingelse. Det er i den forbindelse tilstrækkeligt, at importøren angiver navnet på det insemineringscenter eller den autoriserede inseminør, som han har overdraget at foretage insemineringen.

12 Efter den franske regerings opfattelse er det ikke korrekt, at kun insemineringscentrene kan indføre sæd, og at en opdrætter med henblik på at skaffe sig indført sæd er forpligtet til at rette henvendelse til insemineringscentret i sit område. Intet i den franske lovgivning er til hinder for, at en individuel opdrætter, et produktionscenter eller et insemineringscenter henvender sig direkte til et udenlandsk center for at købe sæd. Denne mulighed anvendes dog kun i begrænset omfang på grund af de urimeligt høje omkostninger ved at indføre sæd i små mængder.

13 Den franske regering har understreget, at loven af 1966 om opdræt samt dens gennemførelsesbestemmelser har til formål at forbedre kvægbestandens kvalitet og fremme bedre driftsvilkår. Et sådant formål forudsætter en streng kontrol med al inseminering, som til en vis grad tillige indvirker på betingelserne for at indføre sæd bestemt til inseminering.

14 Først bemærkes, at det hverken fremgår af sagens akter eller af retsforhandlingerne ved Domstolen, at der ved franske lov- eller administrativt fastsatte bestemmelser er blevet indført et nationalt monopol på at markedsføre eller indføre sæd med henblik på inseminering af hornkvæg. For at Kommissionen kan påberåbe sig traktatens artikel 37, skal den således i henhold til bestemmelsens stk. 1, 2. afsnit, godtgøre, at der er tale om et organ, gennem hvilket den franske stat, de jure eller de facto, direkte eller indirekte, kontrollerer, leder eller øver mærkbar indflydelse på indførsel af sæd fra andre medlemsstater.

15 Kommissionen har erkendt, at den blotte omstændighed, at Den franske Republik betinger indførsel af sæd af en tilladelse, ikke er af en sådan karakter, at der foreligger en situation, der de jure eller de facto er som beskrevet i bestemmelsen. Kommissionen har dog anført, at de franske myndigheders praksis fører til en sådan situation.

16 Det fremgår af de statistiske oplysninger, den franske regering har fremlagt, og som Kommissionen ikke har bestridt, at mere end halvdelen af den udenlandske sæd fra hornkvæg, der blev solgt i Frnakrig i 1980 og 1981, blev indført af UNCEIA, mens resten blev indført af to insemineringscentre, dels et datterselskab af UNCEIA, dels selskabet Bovec. I 1981 stammede mere end 7,5 % af den indførte sæd fra tredjelande, navnlig De forenede Stater. I det år omfattedes næsten 20 % af de indførte portioner sæd af importtilladelser til selskabet Bovec; i 1980 var tallet 20 %.

17 Efter Kommissionens opfattelse bekræfter tallene, at de franske myndigheder i kraft af en fast administrativ praksis med hensyn til importtilladelser »de facto« har givet produktions- eller insemineringscentre eller organer, der handler på vegne af eller i forbindelse med disse centre, en eneret til at indføre sæd. Det drejer sig navnlig om UNCEIA og selskabet Bovec.

18 Den franske regering har imidlertid fastholdt, at selskabet Bovec er et privat firma, der er datterselskab af et amerikansk firma, hvilket Kommissionen ikke har bestridt. Antallet af importører, der driver virksomhed på markedet for sæd bestemt til inseminering af hornkvæg, er således ikke begrænset til insemineringscentrene og UNCEIA, idet et privat og uafhængigt handelsselskab ligeledes er importør. Under disse omstændigheder kan det ikke på grundlag af den faktiske situation antages, at insemineringscentrene i forening med UNCEIA er et organ, gennem hvilket Den franske Republik kontrollerer, leder og øver mærkbar indflydelse på indførslerne mellem medlemsstaterne.

19 Da Kommissionen udelukkende med henvisning til landbrugsministeriets praksis med hensyn til importtilladelser har gjort gældende, at traktatens

artikel 37 er overtrådt, følger det af ovenstående bemærkninger, at der ikke er tale om en sådan overtrædelse.

20 Kommissionen har som andet anbringende påberåbt sig artikel 2 i direktiv 77/504, hvorefter medlemsstaterne skal påse, at handel inden for Fællesskabet med sæd og befrugtede æg fra racerent avlskvæg ikke af avlstekniske grunde forbydes, begrænses eller hindres.

21 Heroverfor har den franske regering påberåbt sig direktivets artikel 3. Heri siges, at indtil fælesskabsbestemmelser vedrørende godkendelse af racerent kvæg til avlsbrug træder i kraft, er godkendelsen heraf og af tyre til inseminering samt anvendelsen af sæd og befrugtede æg fortsat undergivet de nationale lovgivninger, der dog ikke må være mere restriktive ned den lovgivning, der gælder for racerent avlskvæg, sæd og befrugtede æg i den medlemsstat, der er aftager.

22 Det bemærkes, at der ved Kommissionens anbringende, set i sammenhæng med ovennævnte direktivs artikler 2 og 3, gives udtryk for, at de begrænsninger eller hindringer af avlstekniske grunde af handelen inden for Fællesskabet med sæd, som er forbudt i henhold til artikel 2, indebærer, at en medlemsstat lader de avlstekniske normer, der er fastsat i dens nationale lovgivning, være gældende med hensyn til indført sæds anvendelse på statens område.

23 En sådan antagelse er ikke forenelig med, at anvendelsen af sæd i medfør af artikel 3 fortsat er undergivet de nationale lovgivningers betingelser, og navnlig striden den mod kravet sidst i bestemmelsen, hvorefter en medlemsstat ikke over for sæd indført fra en anden medlemsstat kan anvende en mere restriktiv ordning end den, der er gældende for sæd, der fremstilles og anvendes inden for medlemsstatens eget område. Direktivet åbner således mulighed for, at de eksisterende regler kan være forskellige, og at de regler for at anvende sæd, der skal gælde ved handel inden for Fællesskabet, er reglerne i den stat, hvor sæden anvendes.

24 Den franske Republik har følgelig ikke tilsidesat direktiv 77/504 ved at gøre tilladelsen til at indføre sæd bestemt til inseminering af hornkvæg betinget af de avlstekniske krav, der er fastsat i den franske lovgivning, og som uden forskel gælder for indført og indenlandsk fremstillet sæd.

25 Sagsøgte vil herefter være at frifinde.

Sagens omkostninger

26 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Mackenzie Stuart

Bosco Koopmans Due Bahlmann Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. juni 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident