DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

19. juni 2008 *

I sag C-219/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Raad van State (Belgien) ved afgørelse af 16. april 2007, indgået til Domstolen den 27. april 2007, i sagen:

Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW,

Andibel VZW

mod

Belgische Staat,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), J. Klučka, P. Lindh og A. Arabadjiev,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. april 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW ved advocaat R. Portocarero

— Andibel VZW ved advocaat P. Calus

— den belgiske regering ved L. Van den Broeck, som befuldmægtiget, bistået af advocaat J.-F. De Bock

— den nederlandske regering ved C. Wissels, M. de Mol og Y. de Vries, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved A. Kruse, A. Falk og S. Johannesson, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Stromsky og M. van Beek, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 30 EF og Rådets forordning (EF) nr. 338/97 af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed (EFT 1997 L 61, s. 1).

2 Anmodningen er blevet fremsat under behandlingen af to annullationssøgsmål, som er anlagt ved Raad van State af henholdsvis Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW (nationalrådet for dyreavlere og -venner) og Andibel VZW — en nonprofitorganisation for aktive erhvervsdrivende inden for handel med fugle og husdyr og tilbehør hertil — til prøvelse af kongelig anordning af 7. december 2001 om fastsættelse af listen over dyr, som må holdes (*Moniteur belge* af 14.2.2002, s. 5479, herefter »den kongelige anordning«).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Det anføres i tredje betragtning til forordning nr. 338/97:

»[B]estemmelserne i denne forordning er ikke til hinder for, at medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaten træffer eller opretholder skærpede foranstaltninger, navnlig med hensyn til opbevaring af enheder af arter, som er omfattet af denne forordning.«

4 Artikel 1 i forordning nr. 338/97 bestemmer:

»Formålet med denne forordning er at beskytte vilde dyr og planter, herunder at sikre deres bevarelse, ved at kontrollere, at handel hermed sker i overensstemmelse med nedenstående artikler.

Denne forordning finder anvendelse under overholdelse af den i artikel 2 definerede konventions formål, principper og bestemmelser.«

5 Forordningens artikel 2 indeholder følgende definitioner:

»[…]

b) »Konventionen«: Konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES).

[…]

s) »Art«: En art, underart eller en population heraf.

t) »Enhed«: Ethvert dyr eller enhver plante, levende eller død, af de arter, der er opført i bilag A-D, enhver del heraf eller ethvert produkt fremstillet på grundlag heraf, uanset om det indgår i andre varer, såvel som enhver anden vare, hvis det af et ledsagedokument, emballagen, et mærke, en etiket eller på anden måde fremgår, at der er tale om dele eller produkter af disse dyre- eller plantearter, medmindre disse dele eller produkter specielt er undtaget fra bestemmelserne i denne forordning eller bestemmelserne vedrørende det bilag, hvori de pågældende arter er opført, ved en angivelse herom i de pågældende bilag.

En enhed betragtes som en enhed af en art, der er opført i bilag A-D, hvis den selv er, eller er en del af eller er et produkt af et dyr eller en plante, hvoraf mindst en af »forældrene« tilhører en af de pågældende arter. Hvis »forældrene« til et sådant dyr eller en sådan plante tilhører arter, der er opført i forskellige bilag, eller arter, hvoraf kun én er opført i et bilag, finder bestemmelserne i det mest

restriktive bilag anvendelse. For enheder af hybride planter gælder det imidlertid, at hvis et af forældreindividerne tilhører en art i bilag A, finder bestemmelserne i det mest restriktive bilag kun anvendelse, hvis den pågældende art er forsynet med en bemærkning herom i bilaget.

u) »Handel«: Indførsel i Fællesskabet, herunder indførsel fra havet, og eksport og reeksport derfra såvel som anvendelse og transport samt overdragelse i Fællesskabet, herunder inden for en medlemsstat, af enheder omfattet af bestemmelserne i denne forordning.

[…]«

6 Af forordningens artikel 3 følger:

»1. Bilag A indeholder:

a) de i liste I til konventionen opførte arter, for hvilke medlemsstaterne ikke har taget forbehold

b) arter som

i) er eller kan blive efterspurgt i Fællesskabet eller med henblik på international handel, og som enten er udryddelsestruede eller så sjældne, at enhver form for handel, også i minimalt omfang, vil sætte den pågældende arts overlevelse på spil,

eller som

ii) tilhører en slægt, hvoraf de fleste arter, eller er en art, hvoraf de fleste underarter er opført i bilag A i overensstemmelse med kriterierne i litra a) eller litra b), nr. i), og hvor opførelse i bilaget er af afgørende betydning for en effektiv beskyttelse af de pågældende højere systematiske enheder.

2. Bilag B indeholder:

a) de i liste II til konventionen opførte arter, bortset fra de i bilag A opførte arter, for hvilke medlemsstaterne ikke har taget forbehold

b) de i liste I til konventionen opførte arter, for hvilke der er taget forbehold

c) enhver anden art, der ikke er opført i liste I eller II til konventionen,

i) og som er genstand for international handel i et omfang, som ikke tillader,

— at arten eller populationer af arten overlever i visse lande,

eller

— at den samlede population kan opretholdes på et niveau, der er i overensstemmelse med den pågældende arts rolle i de økosystemer, hvor den forekommer,

eller

ii) for hvilken opførelse i bilaget, på grund af ydre lighedspunkter med andre arter, der er opført i bilag A eller bilag B, er vigtig for at sikre effektiv kontrol med handelen med enheder af disse arter

d) arter, for hvilke det er fastslået, at udsætning af levende enheder i naturen i Fællesskabet udgør en økologisk trussel mod arter af vilde dyr og planter, der er naturligt hjemmehørende i Fællesskabet.

3. Bilag C indeholder:

a) de i liste III til konventionen opførte arter, bortset fra de i bilag A eller B opførte arter, for hvilke medlemsstaterne ikke har taget forbehold

b) de i liste II til konventionen opførte arter, for hvilke der er taget forbehold.

4. Bilag D indeholder:

a) arter, som ikke er opført i bilag A, B og C, og som det på grund af omfanget af importen i Fællesskabet er berettiget at overvåge

b) de i liste III til konventionen opførte arter, for hvilke der er taget forbehold.

5. Hvor bevaringsstatus for arter omfattet af nærværende forordning nødvendiggør deres optagelse på en af listerne til konventionen, skal medlemsstaterne bidrage til de nødvendige ændringer.«

7 Forordningens artikel 8 bestemmer:

»1. Køb, tilbud om køb, anskaffelse i kommercielt øjemed, udstilling i kommercielt øjemed, anvendelse med kommerciel gevinst for øje og salg, opbevaring med henblik på salg, udbud til salg eller transport med henblik på salg af enheder af de i bilag A opførte arter er forbudt.

2. Medlemsstaterne kan forbyde opbevaring af enheder af bl.a. levende dyr, som tilhører de i bilag A opførte arter.

[…]

5. De i stk. 1 omhandlede forbud gælder også enheder af de i bilag B opførte arter, medmindre det over for den kompetente myndighed i den berørte medlemsstat kan dokumenteres, at disse enheder er anskaffet og, hvis de stammer fra tredjelande, indført i Fællesskabet i overensstemmelse med gældende lovgivning om beskyttelse af vilde dyr og planter.

6. Det står myndighederne i medlemsstaterne frit for at sælge enheder af de i bilag B, C og D opførte arter, som de har konfiskeret i henhold til denne forordning, hvis enhederne ikke derved returneres direkte til den fysiske eller juridiske person, hos hvilken de blev konfiskeret, eller som deltog i overtrædelsen. Sådanne enheder må derefter anvendes til ethvert formål, som om de var anskaffet lovligt.«

De nationale bestemmelser

8 Artikel 3a i wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (lov af 14.8.1986 om beskyttelse af dyr og disses velfærd, *Moniteur belge* af 3.12.1986, s. 16382, herefter »dyrevelfærdsloven«), der er indsat ved artikel 3 i lov af 4. maj 1995 (*Moniteur belge* af 28.7.1995, s. 20360), har følgende ordlyd:

»Stk. 1. Det er forbudt at holde dyr, som ikke hører til de arter eller kategorier, der er opført på den af kongen fastsatte liste. Denne liste berører ikke lovgivningen om beskyttelse af truede dyrearter.

Stk. 2. Uanset stk. 1 må dyr af andre arter eller kategorier end dem, der er angivet af kongen, holdes:

1. I zoologiske haver.

2. Af laboratorier.

3. a) Af privatpersoner, forudsat at de kan fremlægge bevis for, at dyrene blev holdt før ikrafttrædelsen af den anordning, der er omhandlet i nærværende artikel. Dette bevis skal ikke fremlægges for afkom af disse dyr, forudsat at det befinder sig hos den første ejer.

   b) Af privatpersoner, der er godkendt af den minister, som har landbrug under sit ressortområde, efter indstilling af den ekspertkomité, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2, andet afsnit.

   Kongen fastsætter nærmere bestemmelser for anvendelsen af litra a) og b). Han kan bl.a. fastsætte særlige betingelser for hold og identificering af de omhandlede dyr.

4. Af dyrlæger, for så vidt der er tale om tredjemands dyr, som holdes midlertidigt med henblik på dyrlægepleje.

5. Af dyreinternater, for så vidt som det drejer sig om et midlertidigt ophold for dyr, der er beslaglagt, forladt eller fundet, uden at det har kunnet fastslås, hvem der har været i besiddelse af dyret.

6. Af dyrehandlere, for så vidt som de holder dyrene i et kort tidsrum, og for så vidt som der forudgående er indgået en skriftlig aftale med fysiske eller juridiske personer som omhandlet i nr. 1 og 2, samt nr. 3, litra b), og nr. 7.

7. I cirkus eller omrejsende udstillinger.

Stk. 3. Uanset undtagelserne i stk. 2 kan kongen forbyde visse af de fysiske eller juridiske personer, der er opregnet i stk. 2, at holde andre arter eller kategorier af dyr, som han angiver.«

9 Med artikel 1 i den kongelige anordning blev artikel 3a i dyrevelfærdsloven sat i kraft den 1. juni 2002 med hensyn til pattedyr, med artikel 2 i den nævnte kongelige anordning blev listen over pattedyr, som må holdes, fastsat og med anordningens artikel 3-5 blev de gennemførelsesbestemmelser, der er omhandlet i lovens artikel 3a, stk. 2, nr. 3, andet afsnit, fastsat. Den kongelige anordning er ændret ved en kongelig anordning af 22. august 2002 (*Moniteur belge* af 25.9.2002, s. 43346), som med artikel 1 indførte et gebyr for hver ansøgning om godkendelse af privatpersoner, som ønsker at holde pattedyr, der ikke var opført på listen over arter, hvoraf enheder må holdes, og med artikel 2 blev denne liste udvidet for at bringe antallet af omfattede arter op på 46.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW og Andibel VZW har ved den forelæggende ret nedlagt påstand om, at den kongelige anordning, sammenholdt med dyrevelfærdsloven, indebærer et absolut forbud mod indførsel fra andre

medlemsstater, mod at holde og mod at forhandle arter af pattedyr, der ikke er opført på den såkaldte positivliste i bilaget til den kongelige anordning, selv om et sådant forbud er i strid med forordning nr. 338/97 såvel som med traktaten, særligt artikel 30 EF.

11 Den forelæggende ret har bemærket, at den kongelige anordning bevirker, at pattedyr, der ikke tilhører de arter, som er opført på listen, kun må holdes i Belgien i de tilfælde, der er opregnet i dyrevelfærdslovens artikel 3a, stk. 2. En sådan lovgivningsbestemmelse har ubestrideligt en indflydelse på handelen mellem medlemsstaterne.

12 På denne baggrund har Raad van State besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål.

»1) Skal artikel 30 [EF] i sig selv, eller sammenholdt med forordning […] nr. 338/97 […], fortolkes således, at et forbud mod import og forhandling af dyr, der er indført til gennemførelse af artikel 3a, stk. 1, i [dyrevelfærdsloven], ikke er begrundet med hensyn til pattedyr, som indføres fra en anden EU-medlemsstat, og som er opført i [bilag] B, C eller D [til denne] forordning eller ikke er nævnt i forordningen, når disse pattedyr holdes i denne medlemsstat i henhold til statens lovgivning, og lovgivningen er i overensstemmelse med forordningens bestemmelser?

2) Er artikel 30 [EF] eller forordning nr. 338/97 til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, der på grundlag af den bestående lovgivning om dyrevelfærd forbyder enhver kommerciel anvendelse af andre eksemplarer end de eksemplarer, der udtrykkeligt er nævnt i denne nationale lovgivning, når formålet om at beskytte disse arter som omhandlet i artikel 30 [EF] lige så effektivt kan nås med foranstaltninger, der begrænser samhandelen i Fællesskabet mindre?«

Om de præjudicielle spørgsmål

13 Med de to spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 28 EF og 30 EF i sig selv, eller sammenholdt med forordning nr. 338/97, er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter et forbud mod at indføre, at holde og at forhandle pattedyr af andre arter end dem, som udtrykkeligt er nævnt i lovgivningen, finder anvendelse på arter af pattedyr, som ikke er opregnet i forordningens bilag A.

14 Indledningsvis bemærkes, i overensstemmelse med tredje betragtning til forordning nr. 338/97, at bestemmelserne i denne forordning ikke er til hinder for, at medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaten træffer eller opretholder skærpede foranstaltninger, navnlig med hensyn til opbevaring af enheder af arter, som er omfattet af denne forordning.

15 Desuden bestemmer artikel 176 EF, at beskyttelsesforanstaltninger, som forordning nr. 338/97, der vedtages i henhold til artikel 175 EF, ikke er til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, som skal være forenelige med traktaten (jf. dom af 23.10.2001, sag C-510/99, Tridon, Sml. I, s. 7777, præmis 45).

16 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det ifølge den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kun er pattedyr, som tilhører arter opført på listen i bilag I til den kongelige anordning, der må holdes, indføres og forhandles i Belgien bortset fra i de tilfælde, der er omhandlet i dyrevelfærdslovens artikel 3a, stk. 2.

17 De præjudicielle spørgsmål omhandler kun det forbud mod at indføre, holde og forhandle pattedyr, der er indført med den anfægtede lovgivning, for så vidt som forbuddet gælder arter af pattedyr nævnt i bilag B, C eller D til forordning nr. 338/97 såvel som pattedyr, der ikke er omfattet af forordningen.

18 Det er ubestridt, at forordning nr. 338/97 ikke indebærer et generelt forbud mod indførsel og forhandling af andre arter af pattedyr end dem, der er opført i forordningens bilag A.

19 For så vidt angår forbuddet mod kommerciel anvendelse af enheder af arter opført i bilag B til forordning nr. 338/97 har Domstolen allerede udtalt, at forbuddet udgør en strengere foranstaltning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 176 EF (Tridon-dommen, præmis 49). Det samme gælder enheder af arter opført i forordningens bilag C og D, idet forordningen ikke indeholder nogen bestemmelse, der indebærer et generelt forbud mod kommerciel anvendelse af disse dyrearter. Samme konklusion må så meget desto mere drages for så vidt angår enhver af de arter, der ikke er omfattet af forordningen, idet der ikke er vedtaget nogen harmoniseringsforanstaltning på fællesskabsplan, som indebærer et forbud mod kommerciel anvendelse af disse dyrearter.

20 Idet den kongelige anordning bevirker, at enheder af arter, der ikke er opført i bilag A til forordning nr. 338/97, som hovedregel ikke må indføres, holdes eller forhandles i Belgien, udgør den kongelige anordning en strengere regulering end forordningen og skal følgelig efterprøves i lyset af artikel 28 EF.

21 En foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede kan, når den anvendes på enheder fra en anden medlemsstat, hindre samhandelen inden for Fællesskabet i artikel 28 EF's forstand (jf. i denne retning Tridon-dommen, præmis 49).

22 Det må fastslås, at en lovbestemmelse i en medlemsstat, hvorefter det er forbudt at markedsføre, erhverve, tilbyde, fremvise eller sætte til salg, have i sin besiddelse, fremstille, transportere, sælge, afhænde mod vederlag eller vederlagsfrit, indføre eller anvende varer, der ikke forinden er godkendt, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 28 EF (jf. i denne retning især dom af 17.9.1998, sag C-400/96, Harpegnies, Sml. I, s. 5121, præmis 30).

23 Domstolen har yderligere fastslået, at en lovgivning, hvorefter markedsføring af varer gøres afhængig af en forudgående optagelse heraf på en »positivliste«, gør markedsføringen af dem vanskeligere og mere kostbar og hindrer således samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning især dom af 5.2.2004, sag C-24/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1277, præmis 23).

24 Selv hvis den i hovedsagen omhandlede lovgivning hindrer varernes frie bevægelighed, varetager den ifølge den belgiske regering et lovligt formål, nemlig velfærd for dyr holdt i fangenskab. Lovgivningen er begrundet i, at det kun er acceptabelt at holde pattedyr i et begrænset antal tilfælde under hensyntagen til pattedyrenes fysiologiske og adfærdsmæssige minimumsbehov. Regeringen anfører til støtte herfor, at det er af hensyn til disse behov, at enheder af en given art af pattedyr ikke må holdes af hvem som helst uden at sikre dyrenes velfærd, og at de kun kan opføres på positivlisten og forhandles under iagttagelse af den ufravigelige regulering, som er fastsat i dyrevelfærdslovens artikel 3a, stk. 2. Beskyttelsen af de pågældende dyrs sundhed og liv berettiger derfor denne regulering.

25 Desuden er den anfægtede regulering ifølge den belgiske regering proportional i forhold til det formål, den forfølger. For det første indfører reguleringen ikke et absolut forbud mod indførsel af disse dyr. Ifølge dyrevelfærdslovens artikel 3a, stk. 2, må enheder af andre arter eller kategorier end dem, der er opført på listen i bilag I til den kongelige anordning, nemlig alligevel holdes særligt af zoologiske haver, af laboratorier, i cirkus eller omrejsende udstillinger, men også af privatpersoner, der er godkendt af den minister, der har kompetence til at varetage beskyttelsen af dyr,

og af dyrehandlere, for så vidt som der forudgående er indgået en skriftlig aftale med fysiske eller juridiske personer omfattet af én af de ovennævnte kategorier.

26 For det andet er positivlisten udfærdiget af nationalrådet for dyrevelfærd ud fra objektive kriterier fastsat især på grundlag af bidrag fra videnskaben og specialister. Kriterierne er følgende: For det første skal dyrene være lette at passe og huse på en måde, der opfylder deres grundlæggende fysiologiske, adfærdsmæssige og økologiske behov; for det andet må dyrene ikke være aggressive af natur eller være særligt farlige for mennesker; for det tredje må de ikke tilhøre en art, hvorom det er bevist, at enheder, hvis de slipper ud i den frie natur, kan overleve og i så fald udgøre en økologisk trussel; og for det fjerde skal der findes litteratur med oplysninger om, hvordan man skal holde dyrene. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de tilgængelige data eller oplysninger om, hvordan enheder af en dyreart egner sig til at blive holdt, skal tvivlen komme dyret til gode.

27 I denne henseende bemærkes for det første, at beskyttelse af dyrenes velfærd udgør et berettiget formål, der er af almen interesse, hvis betydning bl.a. er kommet til udtryk ved medlemsstaternes vedtagelse af protokollen om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd, knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EFT 1997 C 340, s. 110). Domstolen har endvidere gentagne gange konstateret, at Fællesskabet har en interesse i dyresundhed og -beskyttelse (jf. dom af 17.1.2008, forenede sager C-37/06 og C-58/06, Viamex Agrar Handel og ZVK, Sml. I, s. 69, præmis 22 og 23 og den deri nævnte retspraksis).

28 Det bemærkes for det andet, at ifølge artikel 30 EF er bestemmelserne i artikel 28 EF og 29 EF ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner, som især er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed og liv, forudsat at forbuddene eller restriktionerne hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Domstolen har fastslået, at beskyttelsen af dyrs sundhed og liv er anerkendt som et grundlæggende krav i fællesskabsretten (jf. i denne retning dom af 11.5.1999, sag C-350/97, Monsees, Sml. I, s. 2921, præmis 24).

29 Det bemærkes for det tredje angående risikoen for, at enheder, hvis de slipper ud i den frie natur, kan overleve og udgøre en økologisk trussel, at det følger af Domstolens faste praksis, at restriktioner for de frie varebevægelser kan være begrundet i tvingende hensyn, såsom miljøbeskyttelse (jf. dom af 14.7.1998, sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 62, og af 12.10.2000, sag C-314/98, Snellers, Sml. I, s. 8633, præmis 55).

30 Selv om det efter proportionalitetsprincippet, som sidste punktum i artikel 30 EF er baseret på, er påkrævet, at medlemsstaternes adgang til at forbyde indførsel af dyr fra andre medlemsstater, hvor dyrene kan forhandles lovligt, ikke er mere omfattende end nødvendigt for at opnå den beskyttelse, der retmæssigt er tilsigtet (jf. i denne retning Harpegnies-dommen, præmis 34), bemærkes, at der ved anvendelse af princippet i en kontekst som den, der foreligger i hovedsagen, skal tages hensyn til de pågældende arters særlige natur såvel som de interesser og krav, der er nævnt i denne doms præmis 27-29.

31 Den omstændighed, at der i en medlemsstat gælder mindre strenge regler end dem, som anvendes i en anden medlemsstat, indebærer ikke i sig selv, at reglerne i denne medlemsstat står i urimeligt forhold til det tilstræbte mål og derfor er uforenelige med fællesskabsretten. Den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en beskyttelsesordning, der er forskellig fra den, en anden medlemsstat har indført, kan ikke alene have indvirkning på bedømmelsen af, om de herom fastsatte bestemmelser er nødvendige og forholdsmæssige (jf. særligt dom af 1.2.2001, sag C-108/96, Mac Quen m.fl., Sml. I, s. 837, præmis 33 og 34).

32 I modsætning til det, som sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, ville en ordning med negativlister, der består i at begrænse forbuddets anvendelsesområde til kun at omfatte de arter af pattedyr, der er optaget på denne liste, ikke være tilstrækkelig for at opnå målet med at beskytte og tage hensyn til de interesser og krav, som er nævnt i denne doms præmis 27-29. Anvendelsen i det foreliggende tilfælde af en sådan ordning ville nemlig indebære, at så længe en art af pattedyr ikke var optaget på denne liste, ville enheder af denne art af pattedyr frit kunne holdes, selv om der ikke var blevet foretaget nogen videnskabelig evaluering, der er egnet til at sikre, at det ikke ville indebære nogen risiko for beskyttelsen af de nævnte interesser og krav

(jf. analogt dom af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 70).

33 Ikke desto mindre er en regulering som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter det er en forudsætning for at kunne holde pattedyr, at den art, dyrene tilhører, på forhånd er optaget på en positivliste, som også omfatter enheder af arter af pattedyr, som lovligt kan holdes i andre medlemsstater, ifølge Domstolens praksis kun forenelig med fællesskabsretten, hvis reguleringen opfylder visse betingelser (jf. analogt særligt dom af 16.7.1992, sag C-344/90, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4719, præmis 8 og 16, og dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 25).

34 Først og fremmest skal udfærdigelsen af en sådan liste og efterfølgende ændringer heraf bero på kriterier, som er objektive og ikke er forskelsbehandlende (jf. i denne retning særligt dom af 23.9.2003, sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9693, præmis 53).

35 Dernæst skal den pågældende ordning indeholde en procedure, hvorefter de interesserede kan få opført nye arter af pattedyr på den nationale liste over godkendte arter. Denne procedure skal være let tilgængelig, hvilket forudsætter, at proceduren er udtrykkeligt fastsat i en almengyldig retsakt, og skal kunne afsluttes inden for en rimelig frist, og såfremt resultatet af proceduren bliver et afslag, hvilket skal være begrundet, skal afslaget kunne indbringes for domstolene (jf. analogt dommen af 16.7.1992 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 9, og af 5.2.2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 26 og 37).

36 Endelig må vedkommende forvaltningsmyndighed kun afslå en ansøgning om at få opført en art pattedyr på den pågældende liste, såfremt det kan udgøre en reel risiko for beskyttelsen af og hensynet til de interesser og krav, som er nævnt i denne doms præmis 27-29, at holde enheder af denne art pattedyr (jf. analogt særligt dommen

af 16.7.1992 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 10, og af 5.2.2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 27).

37 Under alle omstændigheder må en anmodning om optagelse af en art på listen over arter af pattedyr, det er tilladt at holde, kun afslås af de kompetente myndigheder efter en tilbundsgående evaluering af den risiko for beskyttelsen af de interesser og krav, der er nævnt i denne doms præmis 27-29, det kan udgøre at opbevare enheder af sådanne arter af pattedyr, foretaget på grundlag af de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed, og de seneste internationale forskningsresultater (jf. analogt særligt dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., præmis 73).

38 Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om, og i givet fald i hvilket omfang, den påregnede risiko foreligger, som følge af at resultaterne af de foretagne undersøgelser er utilstrækkelige, ikke er overbevisende eller er upræcise, men at sandsynligheden for en reel skade for mennesker, dyr eller miljøet varer ved, dersom risikoen indtræder, begrunder forsigtighedsprincippet restriktive foranstaltninger.

39 Desuden bemærkes for så vidt angår undtagelser som dem, der er fastsat i dyrevelfærdslovens artikel 3a, stk. 2, at de ikke må medføre, at indenlandske varer begunstiges, hvad der ville være en vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning for varer indført fra andre medlemsstater (jf. særligt dom af 16.12.1980, sag 27/80, Fietje, Sml. s. 3839, præmis 14).

40 Hvad nærmere bestemt angår betingelser som dem, der er fastsat i dyrevelfærdslovens artikel 3a, stk. 2, nr. 3, litra b), og artikel 6, for at private eller dyrehandlere kan holde enheder af arter af pattedyr, som ikke er optaget på listen i bilaget til den kongelige anordning, skal det undersøges, om sådanne betingelser er objektivt

begrundet, og om de går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det mål, den nationale regulering samlet set forfølger.

41 Det bemærkes, at det ikke i det foreliggende tilfælde er muligt at foretage en vurdering af proportionaliteten af en ordning som den i hovedsagen omhandlede og navnlig af, om det tilstræbte formål vil kunne tilgodeses ved foranstaltninger, som i mindre grad berører samhandelen inden for Fællesskabet, uden yderligere oplysninger om ordningen og dens gennemførelse. Vurderingen af de fastsatte kriterier og anvendelsen af dem, rækkevidden af undtagelserne fastsat i dyrevelfærdslovens artikel 3a, stk. 2, såvel som kravene til og proceduren for optagelse på listen, såsom hvor tilgængelig proceduren er og adgangen til domstolsprøvelse af afslag på optagelse på listen, kræver en konkret analyse navnlig baseret dels på de forskellige gældende retsakter og praksis, dels på videnskabelige undersøgelser. Denne analyse tilkommer det den forelæggende ret at foretage (jf. i denne retning Tridon-dommen, præmis 58).

42 Henset til disse betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 28 EF og 30 EF hverken i sig selv, eller sammenholdt med forordning nr. 338/97, er til hinder for en national regulering som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter et forbud mod at indføre, holde og forhandle pattedyr af andre arter end dem, der udtrykkeligt er omfattet af denne regulering, finder anvendelse på arter af pattedyr, som ikke er optaget på listen i forordningens bilag A, såfremt det ikke er muligt at beskytte eller tage hensyn til de interesser og krav, som er nævnt i denne doms præmis 27-29, lige så effektivt ved hjælp af foranstaltninger, som begrænser samhandelen inden for Fællesskabet mindre.

43 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve:

— om udfærdigelsen og efterfølgende ændringer af den nationale liste over arter af pattedyr, det er tilladt at holde, beror på kriterier, som er objektive og ikke er forskelsbehandlende

— om en procedure, hvorefter de interesserede kan få opført arter af pattedyr på denne liste, er fastsat, er let tilgængelig, kan afsluttes inden for en rimelig frist, og om et eventuelt afslag, som skal være begrundet, kan indbringes for domstolene

— om ansøgninger, som tilsigter at få opført en art pattedyr på den pågældende liste, eller som opfylder en individuel undtagelsesgrund til at holde enheder af arter, som ikke er optaget på listen, kun kan afslås af de kompetente forvaltningsmyndigheder, hvis det at holde enheder af de berørte arter udgør en reel risiko i forhold til beskyttelsen af de ovennævnte interesser og krav, og

— om de i dyrevelfærdslovens artikel 3a, stk. 2, nr. 3, litra b), og artikel 6 fastsatte betingelser for at holde enheder af arter af pattedyr, som ikke er optaget på listen, er objektivt begrundet, og om de går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det mål, den nationale regulering samlet set forfølger.

Sagens omkostninger

44 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 28 EF og 30 EF er hverken i sig selv, eller sammenholdt med Rådets forordning (EF) nr. 338/97 af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed, til hinder for en national regulering som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter et forbud mod at indføre, holde og forhandle pattedyr af andre arter end dem, der udtrykkeligt er omfattet af denne regulering, finder anvendelse på arter af pattedyr, som ikke er optaget på listen i forordningens bilag A, såfremt det ikke er muligt at beskytte eller tage hensyn til de interesser og krav, som er nævnt i denne doms præmis 27-29, lige så effektivt ved hjælp af foranstaltninger, som begrænser samhandelen inden for Fællesskabet mindre.

Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve:

— om udfærdigelsen og efterfølgende ændringer af den nationale liste over arter af pattedyr, det er tilladt at holde, beror på kriterier, som er objektive og ikke er forskelsbehandlende

— om en procedure, hvorefter de interesserede kan få opført arter af pattedyr på denne liste, er fastsat, er let tilgængelig, kan afsluttes inden for en rimelig frist, og om et eventuelt afslag, som skal være begrundet, kan indbringes for domstolene

— om ansøgninger, som tilsigter at få opført en art pattedyr på den pågældende liste, eller som opfylder en individuel undtagelsesgrund til at holde

enheder af arter, som ikke er optaget på listen, kun kan afslås af de kompetente forvaltningsmyndigheder, hvis det at holde enheder af de berørte arter udgør en reel risiko i forhold til beskyttelsen af de ovennævnte interesser og krav, og

— om de betingelser, der er fastsat i artikel 3a, stk. 2, nr. 3, litra b), og artikel 6 i lov af 14. august 1986 om beskyttelse af dyr og disses velfærd, som ændret ved lov af 4. maj 1995, for at holde enheder af arter af pattedyr, som ikke er optaget på listen, er objektivt begrundet, og om de går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det mål, den nationale regulering samlet set forfølger.

Underskrifter