FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 16. juni 1998 *

1. Denne sag drejer sig om begrænsninger for hold af andre bier end brune bier på den lille, isoleret beliggende danske ø, Læsø, der ligger 22 km fra fastlandet. Der er under sagen nærmere bestemt spørgsmål om, hvorvidt sådanne begrænsninger henhører under anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 om foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, og — i bekræftende fald — om de er berettigede.

2. Den danske landbrugs- og fiskeriminister har i henhold til bemyndigelsen i den relevante danske lovgivning [1] til at fastsætte bestemmelser om sikring af renavl af bier udstedt bekendtgørelse nr. 528 af 24. juni 1993 om biavl på Læsø (herefter »bekendtgørelsen«). Bekendtgørelsen forbyder, at der på øen holdes honningbier, der ikke tilhører »underarten *Apis mellifera mellifera* (brun Læsø-bi)« [2]. Eksisterende bifamilier skulle tilintetgøres eller fjernes fra øen inden den 15. august 1993, medmindre dronningen blev udskiftet med en insemineret dronning af den særlige brune underart [3]. Den danske stat yder fuldstændig erstatning for tab som følge af tilintetgørelse af en familie i medfør af bekendtgørelsen [4]. Det er endvidere forbudt at flytte levende honningbier, kønsprodukter af honningbier og brugt, ikke rengjort biavlsmateriel til øen [5]. Overtrædelse af bekendtgørelsen straffes med bøde [6].

3. Ditlev Bluhme (herefter »tiltalte«) er ved Kriminalretten i Frederikshavn (herefter »den nationale ret«) sat under tiltale for fortsat at have holdt en bifamilie på øen af en anden underart end Apis mellifera mellifera (brun Læsø-bi), efter at bekendtgørelsen var trådt i kraft, og uden at have foretaget udskiftning med en insemineret dronning af den nævnte underart. Tiltalte gjorde gældende, at bekendtgørelsen var en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er i strid med artikel 30 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »traktaten«). Han har endvidere gjort gældende, at den omhandlede brune bi ikke er en raceren underart, der er unik for øen, og som er truet af udryddelse, men at den faktisk findes mange steder i verden, hvorfor begrænsningen ikke kan begrundes med henvisning til traktatens artikel 36. Anklagemyndigheden har gjort gældende, at artikel 30 ikke

* Originalsprog: engelsk.

1 — Lov nr. 267 af 6.5.1993 om biavl, nu lovbekendtgørelse nr. 585 af 6.7.1995.

2 — Bekendtgørelsens § 1.

3 — Bekendtgørelsens § 2.

4 — Bekendtgørelsens § 7.

5 — Bekendtgørelsens § 6.

6 — Bekendtgørelsens § 9.

finder anvendelse, fordi bekendtgørelsens virkninger er rent interne i Danmark og ikke begrænser importen.

4. Den nationale ret har endvidere undersøgt den eventuelle betydning af Rådets direktiv 91/174/EØF af 25. marts 1991 om de zootekniske og genealogiske betingelser for handel med racerene dyr og om ændring af direktiv 77/504/EØF og 90/425/EØF[7]. I artikel 1 i direktiv 91/174 defineres »racerene dyr« som »alle avlsdyr, der er omfattet af bilag II til traktaten, for hvilke der endnu ikke er fastsat mere specifikke zootekniske fællesskabsforskrifter, og som er indført eller registreret i et register eller en stambog, der føres af en anerkendt avlsorganisation eller -forening«. Ifølge direktivets artikel 2 skal medlemsstaterne påse, at »handel med racerene dyr, deres sæd, æg og embryoner ikke forbydes, begrænses eller hindres af zootekniske eller genealogiske årsager«, og at kriterierne vedrørende sådanne spørgsmål som godkendelse af avlsorganisationer, registrering i stambøger og godkendelse af racerene dyr til avlsbrug og af anvendelse af deres sæd, æg og embryoner udformes på en måde, der udelukker forskelsbehandling. Det bestemmes dog, at »indtil iværksættelse af eventuelle gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i [direktivets] artikel 6 finder nationale lovgivninger fortsat anvendelse under overholdelse af de almindelige bestemmelser i traktaten«.

5. Den nationale ret har besluttet at forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse i medfør af traktatens artikel 177:

»I. Vedrørende fortolkning af EF-traktatens artikel 30.

1) Kan artikel 30 fortolkes sådan, at en medlemsstat under visse betingelser kan indføre regler, der forbyder hold af — og dermed indførsel af — alle andre bier end bier af arten Apis mellifera mellifera (brun Læsø-bi) til en bestemt ø i det pågældende land, f.eks. en ø på 114 m^2, hvoraf den ene halvdel består af landsbyer, små havnebyer, udnyttes til turisterhverv eller landbrug, mens den anden halvdel består af udyrkede arealer, dvs. plantager, heder, enge, strandenge og egentlige strand- og klitarealer, og som pr. 1. januar 1997 havde en befolkning på 2 365 personer og er en ø, hvor erhvervsmulighederne generelt er begrænsede, men hvor biavl er en af de få erhvervsmuligheder på grund af øens særlige flora og store andel af udyrkede og ekstensivt udnyttede arealer?

7 — EFT 1991 L 85, s. 37.

2) Hvis en medlemsstat kan indføre sådanne regler, anmodes Domstolen om generelt at beskrive betingelserne herfor og konkret:

a) Kan en medlemsstat indføre sådanne regler, som beskrevet i forhold 1, fordi reglerne alene vedrører en sådan ø som beskrevet, altså fordi reglernes virkning er geografisk begrænset?

b) Kan en medlemsstat indføre sådanne regler som beskrevet i forhold 1, hvis reglerne er begrundet i, at biracen Apis mellifera mellifera ønskes beskyttet mod udryddelse, hvilket efter medlemsstatens opfattelse kan ske ved at udelukke alle andre biracer fra den pågældende ø?

I den straffesag, der er grundlag for forelæggelsen, har tiltalte bestridt

— at biracen Apis mellifera mellifera overhovedet eksisterer, og har anført, at de bier, der nu findes på Læsø, er en blanding af forskellige biracer

— at de brune bier, der findes på Læsø, ikke er unikke, men findes mange steder i verden, og

— at de nævnte bier ikke er truet af udryddelse.

Ved besvarelsen bedes det derfor tilkendegivet, om det er tilstrækkeligt, at det pågældende medlemsland anser det for hensigtsmæssigt eller nødvendigt at indføre reglerne som et led i en fredning af den pågældende population af bier, eller om det tillige skal anses for en betingelse, at biracen *eksisterer*, og/eller at den er *unik*, og/eller at den er *truet af udryddelse*, hvis indførselsforbuddet ikke er gyldigt eller ikke kan håndhæves?

c) Hvis hverken den begrundelse, der er beskrevet i a eller i b, kan gøre det lovligt at indføre sådanne regler, kan en kombination af de to begrundelser da gøre det?

II. Vedrørende Rådets direktiv af 25. marts 1991 om de zootekniske og genealogiske betingelser for handel med racerene dyr mv. (91/174/EØF).

Hvis en medlemsstat kan gøre det under visse betingelser, bedes disse betingelser beskrevet.«

Indlæg

1) I hvilke tilfælde er en bi et racerent dyr i den forstand, dette ord anvendes i artikel 2 i Rådets direktiv 91/174/EØF af 25. marts 1991 om de zootekniske og genealogiske betingelser for handel med racerene dyr og om ændring af direktiv 77/504/EØF og 90/425/EØF? Er en gul bi f.eks. et racerent dyr?

6. Der er afgivet skriftlige og mundtlige indlæg af tiltalte, Kongeriget Danmark, Den Italienske Republik og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Kongeriget Norge har afgivet et skriftligt indlæg.

2) Hvad er en zooteknisk årsag, jf. artikel 2?

3) Hvad er en genealogisk årsag, jf. artikel 2?

7. Tiltalte har anført, at det må formodes, at der foregår en handel med bier mellem medlemsstaterne, da der findes udtrykkelige bestemmelser herom i artikel 8 i Rådets direktiv 92/65/EØF af 13. juli 1992 [8]. Endvidere bestemmer artikel 3 i dette direktiv, at samhandel ikke må begrænses af andre dyresundhedsmæssige årsager end dem, der er angivet i direktivet eller i andre fællesskabsforskrifter. Tiltalte har tillige anført, at også begrænsninger for handelen med varer, som anvendes internt eller kun på en del af en medlemsstats område, rammes af forbuddet i

4) Skal direktivet fortolkes sådan, at en medlemsstat uanset direktivet kan forbyde indførsel af og eksistensen af alle andre bier end bier af racen Apis mellifera mellifera til og på en sådan ø som beskrevet i afsnit I, spørgsmål 1?

8 — Rådets direktiv 92/65/EØF af 13.7.1992 om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Fællesskabet af dyr samt sæd, æg og embryoner, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbetingelser som omhandlet i bilag A, del I, til direktiv 90/425/EØF, EFT 1992 L 268, s. 54.

traktatens artikel 30 mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, uanset om de har aktuel eller potentiel, direkte eller indirekte virkning [9]. Sagen vedrører ikke rent interne forhold, for tiltalte har selv tilladelse til at indføre og udføre bier, og som følge af den gule bis større ydeevne og modstandsdygtighed over for sygdom ville en omlægning til brune bier ramme ham alvorligt i hans næring. Begrænsningen foreskrives ikke i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [10], selv om Læsø er udpeget som levested, for den brune bi nævnes ikke i bilagene og er under alle omstændigheder et husdyr.

8. Tiltalte har anført, at Domstolen ikke kan undersøge, om begrænsningen eventuelt er berettiget efter traktatens artikel 36, da denne bestemmelse ikke er blevet nævnt af den nationale ret. Hvis den skal finde anvendelse, har den danske regering bevisbyrden. Der foreligger intet om, at der består en sundhedsrisiko for bierne på øen som følge af sygdom. Tiltalte har fremlagt dokumentation for, at den brune bi ikke er en truet underart. Den er ikke begrænset til mindre dele af Det Forenede Kongerige, Sverige, Norge og Læsø og findes endog i store mængder i Sydafrika, på Tasmanien og i Sydamerika. Det fremgår endvidere af undersøgelser af den brune bipopulation på Læsø, at denne er en hybrid og ikke en ren form af Apis mellifera mellifera. Selv om Danmark efter fællesskabsretten kunne træffe foranstaltninger til bevaring af den brune Læsø-bi, er den ved bekendtgørelsen pålagte restriktion uforholdsmæssig, både fordi den er en tvungen ordning og ikke frivillig (som i Norge), og fordi den også udelukker, at der indføres genetisk identiske brune bier fra andre steder end Læsø, hvilket fører til forskelsbehandling.

9. Tiltalte har gjort gældende, at direktiv 91/174 ikke finder anvendelse på bier, og at landmændenes valg af de dyr, som de ønsker at avle, hvad enten det er kvæg eller bier, ikke bør underkastes begrænsninger.

10. Den danske regering har anført, at direktiv 91/174 ikke finder anvendelse i nærværende sag, eftersom de omhandlede nationale bestemmelser ikke begrænser markedsføring eller avl af racerene dyr. Da der endvidere ikke er vedtaget gennemførelsesbestemmelser vedrørende bier, skal sagen afgøres på grundlag af de almindelige bestemmelser i traktaten. Ifølge den danske regering er bekendtgørelsens virkninger, nemlig at en person kan straffes for at holde en særlig underart af bier på en bestemt ø,

9 — Dom af 5.4.1984, forenede sager 177/82 og 178/82, Van de Haar og Kaveka de Meern, Sml. s. 1797, herefter »Van de Haar-dommen«, af 15.12.1982, sag 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Sml. s. 4575, herefter »Oosthoek's-dommen«, og af 20.3.1990, sag C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana, Sml. I, s. 889.

10 — EFT 1992 L 206, s. 7.

der kun udgør 0,3% af det nationale område, rent interne [11]. Efter den danske regerings opfattelse bør Domstolen ikke følge dommen i sagen Pistre m.fl. [12], for så vidt som artikel 30 ifølge dommen kan anvendes på sådanne rent interne forhold. Begrænsningen medfører ingen forskelsbehandling. Da den alene vedrører hold af bier, men ikke indførsel af dem, og følgelig kan sidestilles med en regel for handelen, finder traktatens artikel 30 ikke anvendelse, jf. Domstolens dom i Keck og Mithouard-sagen [13]. Under alle omstændigheder er bekendtgørelsens virkninger for samhandelen mellem medlemsstater overordentlig indirekte og usikre [14], for det kan ikke fastslås, at importen af andre underarter ville stige, hvis begrænsningerne vedrørende bihold på Læsø blev ophævet, og kun et meget lille antal erhvervsmæssige biavlere er berørt. En eventuel ikke-diskriminerende begrænsning for samhandelen mellem medlemsstater som følge af anvendelsen af bekendtgørelsen vil under alle omstændigheder være berettiget under hensyn til den almene interesse i den biologiske mangfoldighed, som fremgår af vedtagelsen af direktiv 92/43/EØF og af Rådets afgørelse om indgåelse af Rio-konventionen af 5. juni 1992 om den biologiske mangfoldighed [15]. Restriktionerne i medfør af bekendtgørelsen er i overensstemmelse med princippet i Rio-konventionen om, at arter bør bevares i deres naturlige omgivelser (in situ-bevaring). Det fremgår af en række undersøgelser fra 1986-1996, at den brune Læsø-bi stadig er en meget ren form af underarten Apis mellifera mellifera med en særlig DNA-sekvens. Den bliver imidlertid mere og mere sjælden på øen, og dens genetiske renhed er truet, fordi dens gener er recessive i forhold til generne hos den mere almindelige gule bi. Bekendtgørelsen er forholdsmæssig, idet udskiftningen af dronningerne med inseminerede brune dronninger er et mindre indgribende alternativ end et påbud om at fjerne alle andre familier end familier af den brune Læsø-bi.

11. Den italienske og den norske regering støtter i det hele den danske regerings argumenter. Den norske regering har anført, at oprettelse af renparringsområder inden for en medlemsstat for at forhindre krydsning ikke er diskriminerende og ikke gør indgreb i den almindelige omsætningsfrihed [16], i hvert fald kun indirekte og usikkert [17]. Såfremt artikel 30 er anvendelig, er bekendtgørelsen berettiget såvel på grundlag af artikel 36 som under hensyn til det tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen. Den europæiske brune honningbi Apis mellifera mellifera er i fare for at uddø, således er dens antal i Norge faldet med to tredjedele mellem 1980 og 1997. De trufne foranstaltninger er ikke mere indgribende end nødvendigt og svarer til dem, man har truffet i Norge, hvor der på frivilligt grundlag er blevet oprettet et parringsområde for den

11 — Oosthoek's-dommen, a.st., dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, og af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921.

12 — Dom af 7.5.1997, forenede sager C-321/94 — C-324/94, Sml. I, s. 2343, herefter »Pistre-dommen«.

13 — Dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097.

14 — Dom af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, og af 17.10.1995, forenede sager C-140/94, C-141/94 og C-142/94, DIP m.fl., Sml. I, s. 3257, herefter »DIP-dommen«.

15 — Rådets afgørelse af 25.10.1993 om indgåelse af konventionen om den biologiske mangfoldighed, EFT 1993 L 309, s. 1. Konventionen omtales i det følgende som »Rio-konventionen«.

16 — Dom af 31.3.1982, sag 75/81, Blesgen, Sml. s. 1211.

17 — Peralta-dommen, a.st., og DIP-dommen, a.st.

brune bi på 35 000 km². Dette er i overensstemmelse med artikel 8 i Rio-konventionen.

12. Kommissionen har anført, at begrænsninger, der alene omfatter en del af en medlemsstats territorium, kan være i strid med traktatens artikel 30 [18]. Den i sagen omhandlede begrænsning er, for at bruge terminologien fra Keck og Mithouard-dommen, en regel om en vare og ikke en regel for handelen, og den påvirker konkurrencen mellem biavlere på øen, der benytter brune bier, og avlere, der benytter gule bier. Bekendtgørelsens virkninger for samhandelen inden for Fællesskabet er derfor mere end blot hypotetiske [19]. Endvidere afhænger anvendelsen af artikel 30 ikke af, i hvilken grad samhandelen påvirkes [20]. Henvisningen i traktatens artikel 36 til dyrs liv og sundhed skal forstås således, at den omfatter beskyttelsen af hele arter eller underarter — eller af undergrupper inden for en art eller en underart — mod udryddelse eller beskyttelse af videnskabelige grunde eller i avlsøjemed. Selv om den brune Læsø-bi efter Kommissionens opfattelse ikke er en særskilt underart i genetisk henseende, tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte niveauet for beskyttelsen af arter, underarter eller undergrupper [21]. For at komme ind under anvendelsesområdet for traktatens artikel 36 skal medlemsstaten bevise [22], at en national foranstaltning er effektiv med hensyn til at nå sit beskyttelsesformål, og at der ikke findes mindre restriktive midler til at nå et af de mål, der angives i artiklen. Den i sagen omhandlede nationale foranstaltning er imidlertid diskriminerende og uberettiget, for så vidt som den udelukker, at der indføres genetisk identiske brune bier fra steder uden for Læsø.

13. Kommissionen har anført, at selv om bier er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 91/174, som finder anvendelse på »alle avlsdyr, der er omfattet af bilag II til traktaten« [23], må sagen afgøres på grundlag af de allerede omtalte almindelige bestemmelser i traktatens artikel 30 og 36, da der ikke er fastsat bestemmelser vedrørende bier i henhold til direktivets artikel 6.

Gennemgang

Afsnit II i den nationale rets spørgsmål

14. Ved besvarelsen af afsnit II i de forelagte spørgsmål er det ikke nødvendigt at afgøre, om bier er racerene dyr i direktiv 91/174's

18 — Du Pont de Nemours Italiana-dommen, a.st., dom af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivía, Sml. I, s. 4151, herefter »Aragonesa-dommen«, og af 15.12.1993, forenede sager C-277/91, C-318/91 og C-319/91, Ligur Carni m.fl., Sml. I, s. 6621, herefter »Ligur Carni-dommen«.

19 — Peralta-dommen, a.st., DIP-dommen, a.st., dom af 7.3.1990, sag C-69/88, Krantz, Sml. I, s. 583, og af 13.10.1993, sag C-93/92, CMC Motorradcenter, Sml. I, s. 5009.

20 — Van de Haar-dommen, a.st., og dom af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179.

21 — Dom af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1227.

22 — Dom af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 3369, præmis 24.

23 — Artikel 1 i direktiv 91/174.

forstand. Da der, således som Kommissionen har forklaret, ikke er vedtaget nærmere bestemmelser angående bier med hjemmel i direktivets artikel 6, finder artikel 2, stk. 2, anvendelse, og »nationale lovgivninger [finder] fortsat anvendelse under overholdelse af de almindelige bestemmelser i traktaten«. Selv om bier er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 91/174, må de spørgsmål, som den nationale ret har forelagt vedrørende dette direktiv, følgelig fortolkes således, at de rejser de samme spørgsmål som dem, der rejses i afsnit I: For det første spørgsmålet om, hvorvidt de danske bestemmelser er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 30, og for det andet, hvorvidt de kan begrundes enten med henvisning til artikel 36 eller som tvingende krav i national lovgivning, hvormed der forfølges et alment hensyn.

Afsnit I i den nationale rets spørgsmål

i) Traktatens artikel 30

15. Siden dommen i Dassonville-sagen [24] har Domstolen i en fast praksis bekræftet, at »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen i Fællesskabet, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner«. Domstolen har beskrevet et forbud mod import som »den mest vidtrækkende form for restriktion« [25]. Det er endvidere blevet fastslået i praksis i henhold til »Cassis de Dijon«-dommen [26], at »ved foranstaltninger med tilsvarende virkning, der er forbudt i henhold til artikel 30, [forstås] sådanne hindringer for de frie varebevægelser, der i mangel af en harmonisering af lovgivningerne følger af, at der på varer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde (f.eks. med hensyn til benævnelse, form, dimensioner, vægt, sammensætning, præsentation, mærkning og emballage), og det uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle varer, når en sådan anvendelse ikke kan begrundes ud fra et alment hensyn, der går forud for hensynet til de frie varebevægelser« [27].

16. Før jeg undersøger, om bekendtgørelsen er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, og navnlig, om den udgør en diskriminerende begrænsning eller en begrænsning, der

24 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Sml. s. 837, præmis 5.

25 — Dom af 14.12.1979, sag 34/79, Henn og Darby, Sml. s. 3795, præmis 12.

26 — Dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, Sml. s. 649, »Cassis de Dijon«.

27 — Jf. f.eks. Keck og Mithouard-dommen, a.st., præmis 15.

anvendes uden forskel, må jeg behandle en række anbringender, der indledningsvis er gjort gældende mod, at traktatens artikel 30 finder anvendelse i denne sag. Disse anbringender vedrører bekendtgørelsens begrænsede territoriale anvendelsesområde, den ringe virkning, som den i mængdemæssig henseende har på handelen, og den usikre og indirekte virkning, som den angiveligt overhovedet har på handelen, anvendelsen af Keck og Mithouard-dommen og påstanden om, at nærværende sag har intern karakter.

17. Domstolen har fastslået, at den omstændighed, at en national bestemmelse har et begrænset territorialt anvendelsesområde, idet den kun gælder for en kommune eller inden for en del af det nationale område, »ikke kan medføre, at den ikke kan anses for diskriminerende eller beskyttende i henhold til reglerne om de frie varebevægelser ud fra den betragtning, at den påvirker såvel afsætningen af produkter fra andre dele af det nationale område som afsætningen af produkter indført fra andre medlemsstater« [28]. Den omstændighed, at bekendtgørelsen alene begrænser indførsel og hold af bier med hensyn til øen Læsø, er således principielt ikke til hinder for, at den undersøges i lyset af kravene i traktatens artikel 30. Jeg er enig i den udtalelse, som Kommissionens befuldmægtigede fremsatte under den mundtlige forhandling om, at den rigtige fremgangsmåde ved bedømmelsen af en begrænsning inden for en del af en medlemsstat er at undersøge, hvad situationen ville være, hvis begrænsningen gjaldt for hele det nationale område.

18. Det er også klart, at den ringe virkning, som bekendtgørelsen i mængdemæssig henseende har for handelen, ikke i sig selv kan udelukke anvendelsen af traktatens artikel 30. Som Domstolen bemærkede i Van de Haar-dommen, »sondrer traktatens artikel 30 for så vidt angår foranstaltninger, der kan betegnes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, ikke ... efter i hvilken *grad* foranstaltningerne påvirker handelen mellem medlemsstater« [29]. Artikel 30 forbyder nationale foranstaltninger, som kan hindre indførslerne, »selv hvis hindringen er ringe, og der er andre muligheder for afsætning af de indførte varer« [30]. En generelt anvendelig lovbestemmelse, der påvirker udøvelsen af en økonomisk virksomhed for alle personer og virksomheder inden for en afgrænset del af det nationale område, vil efter min mening altid være i stand til at hindre samhandelen.

19. Under henvisning til Peralta-dommen er det dernæst gjort gældende, at »de restriktive virkninger, [som bekendtgørelsen] vil kunne

28 — Aragonesa-dommen, a.st., præmis 24; se også Ligur Carni-dommen, a.st., præmis 37. Det anførte finder også indirekte støtte i dom af 9.7.1992, sag C-2/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4431, herefter »affald i Vallonien-dommen«.

29 — A.st., præmis 13, min fremhævelse.

30 — A.st.

medføre for de frie varebevægelser, er alt for usikre og indirekte til, at den i loven fastsatte forpligtelse kan betragtes som en foranstaltning, der er egnet til at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne« [31]. Dette anbringende kan ikke tiltrædes, da det sammenblander omfang med fjernhed. De i Peralta-sagen omtvistede bestemmelser hævdedes at påvirke hele den italienske varehandel ad søvejen, i DIP-sagen generelt at lægge hindringer i vejen for detailhandelen i hele Italien, i Kratz-sagen at påvirke leveringen af alle varer i Nederlandene, der sælges på grundlag af afbetaling, og i CMC Motorradcenter-sagen at hæmme al parallelhandel med varer, der var omfattet af garantier, som ikke blev opfyldt af de godkendte forhandlere i importlandet. Det var imidlertid helt tilfældigt, om der var en årsagsforbindelse mellem disse foranstaltninger og en eventuel virkning for samhandelen i Fællesskabet; årsagsforbindelsen var med andre ord for fjern. Domstolen var simpelt hen ikke villig til at lægge til grund, at nationale bestemmelser om udtømninger fra skibe i havet, om tilladelse fra planlægningsmyndighederne til åbning af forretninger, om udlæg i varer, som er i skatterestanters besiddelse, og om loyal meddelelse af oplysninger, når kontrakter indgås, kunne tænkes at have en påviselig virkning for handelen. Derimod er den virkning for samhandelen, som den i nærværende sag omtvistede bekendtgørelse har, direkte og umiddelbar. Indførsel af bier fra andre medlemsstater til en del af det danske område er direkte forbudt. I en sådan situation er omfanget af påvirkningen af samhandelen mellem medlemsstater som allerede nævnt irrelevant [32].

20. Det er også blevet gjort gældende, at bekendtgørelsen blot svarer til en national bestemmelse om bestemte former for salg, og at den derfor efter Keck og Mithouard-dommen falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 30. Dette anbringende synes at være baseret på den kendsgerning, at bekendtgørelsen ikke generelt begrænser indførslen af bier til Danmark, men blot begrænser omsætningen af dem på en del af Danmarks territorium. Den italienske regering har i denne forbindelse foreslået en analog anvendelse af Domstolens dom i Blesgen-sagen, hvorefter begrænsningerne for salg af visse alkoholholdige drikkevarer på offentligt tilgængelige steder, som ikke vedrørte andre former for salg af de pågældende drikkevarer [33], ikke var i strid med artikel 30. Dette argument må efter min opfattelse forkastes. Selv om begrænsningen kun vedrører en lille del af Danmarks område, virker den inden for det område, hvor den finder anvendelse, som et totalt forbud mod at sælge andre bier end den brune bi fra øen selv. Ganske vist kan et forbud mod salg rent sprogligt beskrives som en bestemmelse, »som begrænser eller forbyder bestemte former for salg«, men det kan i nærværende sag lige så vel beskrives som en bestemmelse om et produkt. Kun

31 — Peralta-dommen, a.st., præmis 24. Se også DIP-dommen, a.st., præmis 29, Krantz-dommen, a.st., præmis 11, og CMC Motorradcenter-dommen, a.st., præmis 12.

32 — Endvidere er nationale bestemmelser, hvis virkning for varehandelen anses for ganske indirekte og usikker, altid anvendelige uden forskel, jf. Peralta-dommen, a.st., præmis 24, DIP-dommen, a.st., præmis 29, Krantz-dommen, a.st., præmis 10, og CMC Motorradcenter-dommen, a.st., præmis 10. Som det vil fremgå nedenfor, kan der argumenteres for, at bekendtgørelsen er i det mindste delvist diskriminerende.

33 — Jf. fodnote 16, præmis 9.

produkter — bier — af en vis farve, med et vist vingeindeks og en vis oprindelse kan sælges eller holdes på Læsø. For at fjerne enhver tvivl behøver man blot at anvende det afgørende kriterium, der var bestemmende for Domstolens skelsættende afgørelse i Keck og Mithouard-sagen, nemlig kriteriet vedrørende adgang til markedet [34]. En sådan adgang er klart afskåret for så vidt angår markedet på Læsø; der er ikke tilladt nogen alternative måder for salg af andre bier end Læsø-bier på øen [35].

21. Det er endelig blevet gjort gældende, at Domstolen ikke skal besvare spørgsmålene, der er forelagt af den nationale ret, fordi sagen vedrører en rent intern situation. Det er jeg ikke enig i. Det er rigtigt, at traktatens artikel 30 ikke kan berøre anvendelsen af bekendtgørelsen på salg eller hold på Læsø af bier fra andre dele af Danmark [36]. Det fremgår imidlertid af indlæggene, at tiltalte har tilladelse fra de danske myndigheder til at importere og eksportere bier. Det kan følgelig ikke udelukkes, at bekendtgørelsen hindrer ham i at importere bier af udenlandsk oprindelse til Danmark til brug i hans biavlsvirksomhed på Læsø, eller at de bestående dronninger eller bifamilier, som det er pålagt ham at udskifte, selv er blevet indført. Under alle omstændigheder må det efter min mening nu være klart, at bekendtgørelsen kan påvirke afsætningen i Danmark af produkter fra andre medlemsstater. Under disse omstændigheder er det fast retspraksis, at den nationale ret efter proceduren i traktatens artikel 177 selv må bedømme, i hvilket omfang de spørgsmål, retten forelægger Domstolen til præjudiciel afgørelse, er relevante for de faktiske omstændigheder i hovedsagen [37]. At denne opfattelse af forholdet mellem Domstolen og den nationale ret stadig gælder, fremgår af Giloy-dommen, hvori Domstolen bekræftede, at den er villig til at behandle præjudicielle sager, hvor fællesskabsretlige bestemmelser anvendes i national lovgivning »for at fastlægge de bestemmelser, der finder anvendelse på en rent intern situation i denne stat« [38].

22. Det kan hævdes, at bekendtgørelsen indeholder en diskriminerende begrænsning af samhandelen, hvis den bedømmes i forhold til salg af bier af biarten Apis mellifera som helhed. Ved bekendtgørelsen begunstiges biavl på Læsø med bier fra den danske population — populationen på Læsø — af en særlig biunderart, den brune bi Apis mellifera mellifera, idet bekendtgørelsen udelukker alle bier, brune såvel som gule, der er indført på øen fra andre dele af Danmark, fra

34 — A.st., præmis 17.

35 — Det kan også hævdes, at bekendtgørelsen ikke »såvel retligt som faktisk påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde«, hvilket er betingelsen for, at begrænsninger vedrørende former for salg ikke omfattes af traktatens artikel 30, a.st., præmis 16. Jf. undersøgelsen nedenfor af spørgsmålet om, hvorvidt bekendtgørelsen er diskriminerende.

36 — Oosthoek's-dommen, a.st., præmis 9, dom af 14.12.1982, forenede sager 314/81, 315/81, 316/81 og 83/82, Waterkeyn, Sml. s. 4337, præmis 11 og 12, og af 18.2.1987, sag 98/86, Mathot, Sml. s. 809, præmis 9.

37 — Dom af 14.7.1988, sag 298/87, Smanor, Sml. s. 4489, præmis 8 og 9.

38 — Dom af 17.7.1997, sag C-130/95, Sml. I, s. 4291. Generaladvokat Jacobs anbefalede i punkt 40 i sit forslag til afgørelse i Pistre-dommen, a.st., at Domstolen skulle afvise at behandle spørgsmål vedrørende anvendelsen af artikel 30 i forbindelse med en rent intern situation, bl.a. fordi han i sit forslag til afgørelse i Giloy-sagen var gået ind for en anden løsning end den, som Domstolen til sidst fastslog i sagen, hvori der endnu ikke var afsagt dom. Fortolkningen af artikel 30 kan være relevant for en sag, der vedrører interne forhold i en medlemsstat, f.eks. hvis nationale bestemmelser forbyder omvendt forskelsbehandling, jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i forbindelse med Pistre-dommen, a.st., punkt 35.

andre medlemsstater eller fra andre kontraherende parter i EØS-aftalen. Det er efter denne opfattelse uden betydning, at bekendtgørelsen udelukker danske gule bier fra Læsø, herunder bier, som oprindeligt blev holdt og avlet på Læsø selv, såvel som de danske brune bier, som måtte findes uden for Læsø. Denne opfattelse finder fuld støtte i Domstolens praksis. Den antagelse, at der foreligger forskelsbehandling, »ændres ikke ved, at en sådan præferenceordning i samme omfang virker begrænsende såvel for varer, der er fremstillet i virksomheder i den pågældende medlemsstat, der ikke er beliggende i det af præferenceordningen omfattede område, som for varer, der er produceret af virksomheder, der er beliggende i de øvrige medlemsstater [39]«. »Alle de af præferenceordningen omfattede varer [er] dog indenlandske varer ...« [40]. »For at en sådan bestemmelse kan anses for diskriminerende eller beskyttende, er det således ikke nødvendigt, at den fører til, at samtlige indenlandsk fremstillede produkter stilles bedre, eller at det kun er indførte og ikke indenlandsk fremstillede produkter, der stilles ringere« [41].

23. Modsat kan man i hvert fald af to grunde gøre gældende, at bekendtgørelsen ikke er diskriminerende, i det mindste for så vidt som den berører tiltalte, men at den i stedet for udgør en importbegrænsning, der finder anvendelse uden forskel. Dette er vigtigt, for kun begrænsninger, der anvendes uden forskel, kan begrundes med henvisning til tvingende almene hensyn, såsom miljøbeskyttelse [42]. I modsætning hertil kan diskriminerende foranstaltninger kun fritages på grundlag af undtagelserne i traktatens artikel 36. Hvis man for det første undersøger bekendtgørelsens påvirkning af handelen med de forskellige underarter af bier hver for sig, fremgår det, at den forskelsbehandler ved at favorisere den danske produktion — især produktionen på Læsø — af den brune bi Apis mellifera mellifera sammenlignet med produktionen af brune bier uden for Danmark, men at den finder forskelsløs anvendelse på den gule bi (hovedsagelig Apis mellifera ligustica). Gule bier er forbudt på Læsø uanset deres oprindelse, herunder oprindelse på Læsø selv. Selv om bekendtgørelsen ikke sondrer udtrykkeligt mellem underarter i forbindelse med forbuddet mod at indføre alle udefrakommende bier på Læsø, er de faktorer, som er bestemmende for bekendtgørelsens anvendelighed i lyset af traktatens artikel 30, forskellige for brune og gule bier. Hvad de første angår må der påvises en eller anden begrundelse for at udelukke bier af den samme underart som den brune Læsø-bi på grundlag af den brune Læsø-bis særlige karakteristika, som indtil nu ikke har ført til en særskilt klassificering inden for artssystemet. Derimod kan gule bier, som tilhører en særlig underart, lettere ses at have en væsentlig forskellig karakter, således at bestemmelser, som indebærer en

39 — Du Pont de Nemours Italiana-dommen, a.st., præmis 12.

40 — A.st., præmis 13.

41 — Aragonesa-dommen, a.st., præmis 24. Jf. også dom af 5.12.1989, sag C-3/88, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 4035, præmis 9, af 25.7.1991, sag C-353/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4069, præmis 25, og af 3.6.1992, sag C-360/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3401, præmis 8 og 9.

42 — Jf. dom af 17.6.1981, sag 113/80, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 1625, Du Pont de Nemours Italiana-dommen, a.st., præmis 14, Pistre-dommen, a.st., præmis 52, Aragonesa-dommen, a.st., præmis 13, og affald i Vallonien-dommen, a.st., præmis 9.

præference for den ene underart i forhold til den anden, ikke nødvendigvis skal betragtes som diskriminerende, hvis de forfølger et berettiget alment hensyn, som har sammenhæng med denne sondring.

24. Der kan findes yderligere støtte i Domstolens dom i affald i Vallonien-sagen [43]. Sagen vedrørte belgiske regionale bestemmelser, der forbød import af affald fra andre regioner i Belgien eller fra udlandet. De omhandlede bestemmelser ville efter min mening normalt være blevet anset for direkte diskriminerende. I dommen henviste Domstolen imidlertid til særlige forhold, som kan spille ind i forbindelse med nationale miljøbestemmelser:

»Ved afgørelsen af, om den omtvistede hindring udgør en forskelsbehandling, må der ... tages hensyn til, at affald har en særegen karakter. Således indebærer princippet om udbedring af miljøskader fortrinsvis ved kilden — et princip, som med hensyn til Fællesskabets foranstaltninger på miljøområdet er fastsat i traktatens artikel 130 R — at det tilkommer hver enkelt region, kommune eller lokal enhed at træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne modtage, behandle og bortskaffe eget affald; affaldet skal således bortskaffes nærmest muligt det sted, hvor det produceres, således at transporten af det begrænses i videst muligt omfang ... Da der er forskel på affald, alt efter hvor det produceres og dets forbindelse til det sted, hvor det produceres, kan de anfægtede bestemmelser herefter ikke antages at udgøre forskelsbehandling« [44].

25. I nærværende sag tilstræbes det med bekendtgørelsen at beskytte en særlig population af underarten Apis mellifera mellifera inden for et geografisk område, hvor den er naturligt forekommende, og hvor den angiveligt har udviklet flere særlige morfologiske egenskaber. Dette søges ved bekendtgørelsen opnået ved hjælp af forebyggende foranstaltninger mod krydsning med den gule bi og også med brune bier fra fremmede populationer. Dette kan betragtes som et forsøg på ved kilden at udbedre den miljøskade, som denne krydsning medfører, og at bevare den lokale biologiske mangfoldighed. I lyset af disse formål med lovgivningen kan det hævdes, at der er relevante forskelle mellem populationen af brun bi på Læsø og andre populationer af bier, brune såvel som gule. Såfremt det antages, at der findes sådanne væsentlige forskelle mellem de brune bier på Læsø og andre bier, som efter bekendtgørelsen ikke må findes på Læsø, følger det heraf, at det ikke udgjorde diskrimination at holde de sidstnævnte ude. Som jeg har nævnt, er det lettere at påvise sådanne væsentlige forskelle for den gule bis vedkommende, som er udelukket fra Læsø uafhængigt af dens oprindelse. Naturligvis ville en sådan udelukkelse stadig udgøre en forskelsløst anvendelig begrænsning af handelen med

43 — A.st.

44 — A.st., præmis 34 og 36.

andre bier end Læsø-bier. Selv om det er uafklaret, om populationen af brun bi på Læsø er tilstrækkeligt særpræget til, at det er begrundet at beskytte den mod krydsning med *alle* andre bipopulationer, både brune og gule, er det min opfattelse, at bekendtgørelsen for så vidt angår en undersøgelse af dens påvirkning af samhandelen med gule bier kan anses for en foranstaltning, der anvendes uden forskel.

26. Jeg konkluderer derfor, at bekendtgørelsen udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i traktatens artikel 30's forstand, der, for så vidt som den berører samhandelen med gule bier, finder anvendelse uden forskel.

ii) Begrundelse

27. Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt bekendtgørelsen finder anvendelse uden forskel eller er diskriminerende, må muligheden for en undtagelse med hjemmel i traktatens artikel 36 overvejes før muligheden for en begrundelse ud fra et tvingende alment hensyn [45]. Det centrale spørgsmål for så vidt angår bekendtgørelsens forenelighed med traktaten er herefter, om den er omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 36 vedrørende »forbud eller restriktioner vedrørende indførsel ... som er begrundet i hensynet til ... beskyttelse af ... dyrs liv og sundhed«. Efter min opfattelse omfatter denne undtagelse beskyttelse — i betydningen bevaring — af en særlig distinkt dyrepopulation, det være sig en art, underart eller anden undergruppe. Således kan nationale foranstaltninger for at forhindre, at en sådan population udryddes som følge af sygdom eller jagt, om nødvendigt være omfattet af den i artikel 36 hjemlede undtagelse. Risikoen for, at en distinkt population forsvinder som følge af krydsning og det deraf følgende tab af dens særlige karakter, må bedømmes helt anderledes. Der er her tale om en langsommere, sandsynligvis smertefri proces. Den vil ikke nødvendigvis være livstruende for noget enkelt individ i den pågældende population, om end dette vil afhænge af, hvor effektivt de overlevende individer fra den oprindelige gruppe og individerne fra gruppen, der består af krydsninger, konkurrerer om territorium og knappe ressourcer. Alligevel mener jeg, at nationale foranstaltninger til beskyttelse af visse dyrepopulationers særlige karakter også bør være omfattet af traktatens artikel 36, såfremt de andre, almindelige betingelser for at anvende en undtagelse er opfyldt. Det er lige meget i strid med den almene interesse i at beskytte dyrs og planters liv og sundhed, at arter eller andre undergrupper i en dyrepopulation gradvist forsvinder eller ændres uigenkaldeligt som følge af ukontrolleret avl, som at de individer af den pågældende art eller anden undergruppe, som nu er i live, dør eller rammes af sygdom eller skades på en mere umiddelbar måde. At der foreligger en sådan almen interesse i henhold til artikel 36 i at værne forskellige dyrepopulationers fortsatte bestået som sådan, bekræftes af, at »en for-

45 — Aragonesa-dommen, a.st., præmis 13.

sigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne« ifølge traktatens artikel 130 R er et mål for Fællesskabet.

28. Såfremt Domstolen ikke måtte være enig i denne fortolkning af artikel 36, kan en forskelsløst anvendelig begrænsning, der er indført for at beskytte en særskilt dyrepopulation, efter min mening begrundes med henvisning til det tvingende hensyn til beskyttelse af miljøet [46]. Støtte for en sådan begrundelse kan findes i Rio-konventionen. De kontraherende parter bekræfter, »at det er i hele menneskehedens interesse, at den biologiske mangfoldighed bevares«. Artikel 2 i Rio-konventionen fastslår, at den også finder anvendelse på »opdrættede eller dyrkede arter«, som er »arter, hvis naturlige udviklingsproces mennesket har indvirket på med henblik på at imødekomme sine behov«.

29. Den omstændighed, at Fællesskabet har indgået Rio-konventionen, for så vidt angår de i konventionen omhandlede spørgsmål, der henhører under Fællesskabets kompetence, betyder ikke, at en hvilken som helst restriktiv foranstaltning, der træffes af en medlemsstat i medfør af konventionen, er begrundet, det være sig med henvisning til artikel 36 eller til den almindelige interesse i beskyttelse af miljøet. For så vidt angår spørgsmålet om begrundelsen i den foreliggende sag har den nationale ret navnlig henvist til bekendtgørelsens begrænsede geografiske område såvel som til tiltaltes anbringender vedrørende den grad af kryds-

46 — Se om eksistensen af dette tvingende hensyn f.eks. dom af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, og affald i Vallonien-dommen, a.st.

ning, der allerede har fundet sted på Læsø, påstanden om, at den brune Læsø-bi ikke er unik, og påstanden om, at der ikke er nogen risiko for udryddelse af den brune bi på verdensplan.

30. Domstolen har fastslået, at i mangel af harmoniserede normer tilkommer det medlemsstaterne at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af menneskers sundhed i medfør af artikel 36, og hvorledes de vil nå deres mål, dog med forbehold for de grænser, der er fastsat ved traktaten, herunder proportionalitetsprincippet [47]. Heri ligger, at begrænsningerne skal opfylde »et lovligt sundhedspolitisk formål«, og »må begrænses til det, som reelt er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed«, hvorved der skal tages behørigt hensyn til de foreliggende videnskabelige data [48].

31. Jeg finder det klart, at medlemsstaterne også bør have et vist skøn for så vidt angår beskyttelsen af dyrs liv, og at beskyttelsen af en særskilt dyrepopulation, selv på et lavere niveau end en underart, er et berettiget formål i henhold til traktatens artikel 36 eller, afhængig af de nærmere omstændigheder, et tvingende hensyn til beskyttelse af miljøet. Artikel 2 i Rio-konventionen definerer »biologisk mangfoldighed« som »mangfoldigheden af levende organismer fra alle kilder«,

47 — Aragonesa-dommen, a.st., præmis 16, dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, a.st., præmis 41, og dom af 14.7.1983, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445, præmis 16.

48 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, a.st., præmis 42 og 44.

herunder »mangfoldighed inden for de enkelte arter«. Konventionen begrænser ikke beskyttelsen til arter eller underarter, idet den i stedet for benytter mere almindelige beskrivelser af de forskellige typer organismer, som den omhandler. Således definerer den blot »genetiske ressourcer« som »genetisk materiale af aktuel eller potentiel værdi« [49] uden henvisning til klassificeringssystemets traditionelle sondringer mellem arter og underarter, og den henviser blot til de »særlige egenskaber«, der er udviklet af opdrættede eller dyrkede arter [50]. Dette er i overensstemmelse med systemet i en række andre internationale retsakter om beskyttelse af vilde dyr. Artikel I, litra a), i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter, der blev undertegnet i Washington den 3. marts 1973, definerer »art« i konventionens betydning som »enhver art, underart eller geografisk adskilt population heraf«. Artikel I i Bonnkonventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr definerer »migrerende art« som »hele bestanden, en geografisk adskilt del af bestanden eller en lavere systematisk enhed af en art af vilde dyr«.

32. De danske myndigheder kan derfor lovligt søge at bevare den brune Læsø-bi, selv om den ikke er en særskilt underart, men blot en geografisk og morfologisk særskilt population af underarten Apis mellifera mellifera, hvilken underart, efter hvad der er gjort gældende, findes i en række lande. For så vidt angår den foreliggende sag er den brune Læsø-bi Apis mellifera mellifera klart forskellig fra den gule bi, som tiltalte foretrækker, forudsat at det bevises, at populationen af den brune bi er blevet bevaret i en forholdsvis ren form. Graden af forskellighed *inden for* en underart ville kun have betydning for afgørelsen, såfremt tiltalte ønskede at indføre eller holde brune bier, der ikke er fra Læsø. Det relevante grundlag for undersøgelsen må efter min mening endvidere være den danske population af den brune bi, hvorfor de danske myndigheder har ret til at reagere over for trusler mod denne populations fortsatte beståen, selv om brune bier har overlevet og klarer sig i en forholdsvis ren form andre steder inden for Fællesskabet eller på verdensplan. Det er ikke nødvendigt, at der er umiddelbar fare for udryddelse af den pågældende population, selv om det synes at være den danske regerings opfattelse, at en sådan fare foreligger i nærværende sag. Fællesskabets egen miljøpolitik bygger ifølge traktatens artikel 130 R på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats. Endvidere mærker de kontraherende parter i Riokonventionen sig, at »det er afgørende at *foregribe, forhindre og bekæmpe* årsagerne til et betydeligt svind i eller tab af biologisk mangfoldighed, og dette ved kilden« [51], og de angiver, at der om nødvendigt bør træffes forebyggende foranstaltninger. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling hertil under hensyn til materialet vedrørende den gule bis almindelige dominans og de relevante videnskabelige data vedrørende den

49 — Artikel 2 i Rio-konventionen.

50 — Jf. definitionen af »in situ-bevaring« i artikel 2 i Riokonventionen.

51 — Præamblen til Rio-konventionen, min fremhævelse.

brune bis genetiske karakter, især dens recessive gener, samt under hensyn til, hvorvidt der foreligger en trussel mod den særlige brune Læsø-bis fortsatte bestående, som er tilstrækkelig til at begrunde bekendtgørelsen.

33. Artikel 8 i Rio-konventionen præciserer endvidere de former for foranstaltninger, som er hensigtsmæssige med henblik på at nå det mål at bevare den biologiske mangfoldighed ved hjælp af in situ-bevaring. Den bestemmer, at »hver kontraherende part ... så vidt muligt og alt efter omstændighederne [skal]: a) oprette et system med beskyttede områder eller områder, der kræver særlige foranstaltninger til bevaring af den biologiske mangfoldighed«, og »h) forhindre indførelse af, kontrollere eller udrydde fremmede arter, der truer økosystemer, levesteder eller arter«. Følgelig er foranstaltninger, hvorved man fra et område udelukker bestemte dyrearter, som truer en anden dyrearts eksistens, principielt omfattet af konventionens anvendelsesområde og er dermed i overensstemmelse med internationalt anbefalet praksis på dette område.

34. Spørgsmålet om *effektiviteten* og *hensigtsmæssigheden* af de foranstaltninger, som den danske regering har vedtaget ved bekendtgørelsen, skal stadig bedømmes på baggrund af omstændighederne i nærværende sag. Det tilkommer følgelig den nationale ret at fastslå, hvorvidt den brune Læsø-bi stadig har overlevet i en forholdsvis ren form. Såfremt populationen af brun bi på Læsø allerede er blevet væsentligt blandet som følge af krydsning med gule bier, kan den nationale ret indtage det standpunkt, at bekendtgørelsen ikke er i stand til effektivt at opfylde sit angivne formål, fordi situationen allerede er blevet uafhjælpeligt forværret. I så fald kan den stadig gældende begrænsning vedrørende hold af gule bier på øen anses for uforholdsmæssig. Såfremt populationen på Læsø derimod er forholdsvis ren, men i morfologisk henseende ikke kan adskilles fra andre populationer af Apis mellifera mellifera, vil begrænsningen vedrørende indførelse af andre brune bier på øen ikke være begrundet. Endvidere bemærkes, at såfremt den brune Læsø-bi, således som den danske regering har anført, i morfologisk henseende adskiller sig fra andre populationer af Apis mellifera mellifera, men har sine særlige træk til fælles med andre skandinaviske brune bier, må det betragtes som overdrevent restriktivt, at disse bier holdes ude. De sidste to bemærkninger vedrører dog kun samhandelen med brune bier og vedrører ikke i sig selv nødvendigvis den fortsatte begrænsning vedrørende indførsel eller hold af gule bier, som er den umiddelbare genstand for nærværende sag.

35. Ved bedømmelsen af, om bekendtgørelsen er forholdsmæssig, bør den nationale ret også tage hensyn til dens begrænsede geografiske rækkevidde. Indgrebet i udøvelsen i Danmark af rettigheder med hjemmel i fællesskabsretten begrænses tilsvarende. Den omstændighed, at bekendtgørelsen pålægger forpligtelser i stedet for at bygge på frivillighed, beviser ikke, at den er uforholdsmæssig. Det er klart, at en fuldstændig efterlevelse fra biavlernes side af foranstaltningerne med henblik på at udelukke

fremmede bier fra øen er nødvendig, hvis målet om at udelukke krydsning skal nås. At der skal ydes erstatning for tab som følge af anvendelse af bekendtgørelsen, er også en omstændighed, der skal tages i betragtning ved vurderingen af, om bekendtgørelsen ikke begrænser rettigheder med hjemmel i fællesskabsretten mere end nødvendigt.

Forslag til afgørelse

36. I lyset af det anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af den nationale ret forelagte spørgsmål som følger:

1) Nationale bestemmelser, som forbyder hold og indførsel af bier, bortset fra bier fra en population, der tilhører en særlig underart, og som findes på en bestemt del af det nationale område, hvor de nævnte regler finder anvendelse, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i traktatens artikel 30's forstand.

2) I det omfang bier fra en anden underart udelukkes fra en bestemt del af det nationale område i medfør af sådanne nationale bestemmelser, kan disse bestemmelser begrundes med hensynet til beskyttelse af dyrs liv og sundhed med hjemmel i traktatens artikel 36, såfremt de har til formål at beskytte en særskilt og forholdsvis ren population af den særlige underart, som findes på den nævnte del af det nationale område, selv om der også andre steder i Fællesskabet eller i verden findes bier af denne underart. Sådanne bestemmelser kan være berettigede som forebyggende foranstaltninger, selv om der ikke består en umiddelbar fare for udryddelse af den beskyttede population.