CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY van 16 juni 1998 *

1. Deze zaak betreft de beperkingen op het houden van andere bijen dan bruine Læsø-bijen op het kleine en afgelegen Deense eiland Læsø, gelegen op een afstand van 22 km van het vasteland. Zij betreft inzonderheid de vraag, of zulke beperkingen onder de werkingssfeer vallen van artikel 30 EG-Verdrag, inzake maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking, en, zo ja, of zij gerechtvaardigd zijn.

2. In het kader van zijn bevoegdheid naar Deens recht [1] om maatregelen te treffen ter verzekering van een correcte bijenteelt, heeft de Deense minister van Landbouw en Visserij besluit nr. 528 van 24 juni 1993 betreffende de bijenteelt op het eiland Læsø (Bekendtgørelse om biavl på Læsø; hierna: „besluit") uitgevaardigd. Ingevolge dit besluit is het verboden, op het eiland honingbijen te houden die niet behoren tot „de ondersoort Apis mellifera mellifera (bruine Læsø-bij)". [2] Bestaande zwermen moesten vóór 15 augustus 1993 worden vernietigd of van het eiland worden verwijderd, tenzij de koningin werd vervangen door een al bevruchte koningin van de voorgeschreven bruine Læsø-bijondersoort. [3] Alle door de vernietiging van een zwerm krachtens het besluit veroorzaakte schade wordt door de Deense Staat volledig vergoed. [4] Het is ook verboden op het eiland levende gewone honingbijen, seksuele lokstoffen voor gewone honingbijen of gebruikt ongeschoond teeltmateriaal in te voeren. [5] Overtreding van het besluit wordt gestraft met een geldboete. [6]

3. D. Bluhme (hierna: „verdachte") staat voor Kriminalretten i Frederikshavn (hierna: „verwijzende rechter") terecht op beschuldiging dat hij op het eiland, ook nadat het besluit in werking was getreden, een zwerm bijen van een andere ondersoort dan de ondersoort Apis mellifera mellifera (bruine Læsø-bij) heeft gehouden, zonder de koningin te hebben vervangen door een reeds bevruchte koningin van die ondersoort. Verdachte heeft betoogd, dat het besluit een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking is, in strijd met artikel 30 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: „Verdrag"). Hij heeft voorts aangevoerd, dat de onderhavige bruine Læsø-bij niet een raszuivere ondersoort is die alleen op het eiland voorkomt en met uitsterving wordt bedreigd, maar in feite in de gehele wereld voorkomt, zodat de beperking niet op grond

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Wet nr. 267 van 6 mei 1993 betreffende de bijenteelt (Lov om biavl), zoals gewijzigd bij wet nr. 585 van 6 juli 1985.

2 — Artikel 1 van het besluit.

3 — Artikel 2 van het besluit.

4 — Artikel 7 van het besluit.

5 — Artikel 6 van het besluit.

6 — Artikel 9 van het besluit.

van artikel 36 van het Verdrag kan worden gerechtvaardigd. Het Openbaar ministerie heeft betoogd, dat artikel 30 niet van toepassing is, omdat de gevolgen van het besluit zich uitsluitend binnen de Deense landsgrenzen voordoen en de invoer niet wordt beperkt.

4. De nationale rechter heeft tevens onderzocht, of richtlijn 91/174/EEG van de Raad van 25 maart 1991 inzake zoötechnische en genealogische voorschriften voor de handel in rasdieren en tot wijziging van de richtlijnen 77/504/EEG en 90/425/EEG [7], eventueel relevant was. Volgens artikel 1 van richtlijn 91/174 wordt onder „rasdier" verstaan „elk fokdier dat onder bijlage II van het Verdrag valt en waarvoor inzake het handelsverkeer nog geen specifieke communautaire zoötechnische voorschriften zijn vastgesteld en dat is ingeschreven dan wel geregistreerd in een register of stamboek dat wordt bijgehouden door een erkende organisatie of vereniging van fokkers". Volgens artikel 2 van de richtlijn moeten de lidstaten erop toezien dat „de handel in rasdieren en sperma, eicellen of embryo's daarvan, niet om zoötechnische of genealogische redenen wordt verboden, beperkt of belemmerd", en dat de criteria voor onderwerpen als de goedkeuring van fokkersorganisaties, inschrijving in stamboeken en het toelaten van rasdieren tot de fokkerij en voor het gebruik van hun sperma, eicellen en embryo's, op niet-discriminerende wijze worden vastgesteld. Evenwel blijven, „totdat de eventuele in artikel 6 bedoelde uitvoeringsbepalingen ten uitvoer worden gelegd, de nationale wetgevingen van toepassing met inachtneming van de algemene bepalingen van het Verdrag".

7 — PB L 85, blz. 37.

5. De nationale rechter heeft krachtens artikel 177 van het Verdrag besloten, de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen:

„I Met betrekking tot de uitlegging van artikel 30 EG-Verdrag:

1) Kan artikel 30 van het Verdrag aldus worden uitgelegd, dat een lidstaat onder bepaalde voorwaarden een verbod mag instellen op het houden — en derhalve op de invoer — van alle andere bijen dan die van de soort Apis mellifera mellifera (bruine Læsø-bij) op een bepaald eiland van het betrokken land, in casu bijvoorbeeld een eiland van 114 km^2, voor de helft bestaande uit voor het toerisme of de landbouw in gebruik zijnde dorpen en havenplaatsjes, en voor de helft uit onbebouwd land, dat wil zeggen aanplantingen, heide, weiland, moerasland en strand- en duingebieden in eigenlijke zin, en dat op 1 januari 1997 een bevolking van 2 365 personen telde, waar de mogelijkheden tot het verwerven van bestaansmiddelen over het algemeen beperkt zijn, maar waar wegens de bijzondere flora van het eiland en het grote aandeel onbebouwd land en extensief geëxploiteerde gebieden de bijenteelt een van de weinige mogelijkheden van nijverheid is?

2) Indien een lidstaat een dergelijk verbod mag instellen, wordt het Hof verzocht, de voorwaarden daarvoor in het algemeen te omschrijven, en in concreto het volgende aan te geven:

a) Mag een lidstaat het onder 1 omschreven verbod instellen, omdat dit uitsluitend betrekking heeft op een eiland als hiervóór beschreven, derhalve omdat de geografische werking van het verbod beperkt is?

b) Mag een lidstaat het onder 1 omschreven verbod instellen, indien dit wordt ingegeven door de wens het bijenras Apis mellifera mellifera tegen uitsterving te beschermen, hetgeen volgens de lidstaat kan worden bewerkstelligd door alle andere bijensoorten van het betrokken eiland te weren?

In de aan de prejudiciële verwijzing ten grondslag liggende strafzaak heeft verdachte gesteld dat

i) er in het geheel geen bijensoort Apis mellifera mellifera bestaat en de thans op Læsø voorkomende bijen een kruising van verschillende bijenrassen zijn,

ii) de op Læsø voorkomende bruine bijen niet uniek zijn, maar op veel plaatsen ter wereld voorkomen, en

iii) deze bijen niet met uitsterving worden bedreigd.

Het Hof wordt daarom verzocht bij de beantwoording mee te delen, of het volstaat dat de betrokken lidstaat het nuttig of noodzakelijk acht om het betrokken verbod in te stellen in het kader van het behoud van de betrokken bijenpopulatie, dan wel *of* tevens vereist is, dat dit bijenras *bestaat,* en/of *uniek* is, en/of *met uitsterving wordt bedreigd,* indien het invoerverbod niet geldt of niet kan worden toegepast.

c) Indien noch het onder a, noch het onder b beschrevene de instelling van een dergelijk verbod rechtvaardigt, kan dit dan wel het geval zijn bij een combinatie van beide?

II Met betrekking tot richtlijn 91/174/EEG van de Raad van 25 maart 1991 inzake zoötechnische en genealogische voorschriften voor de handel in rasdieren en tot wijziging van de richtlijnen 77/504/EEG en 90/425/EEG:

1) In welke gevallen is een bij een rasdier in de zin waarin deze term in artikel 2 van de richtlijn wordt gebruikt? Is bijvoorbeeld een gele bij een rasdier?

2) Wat is een zoötechnische reden in de zin van artikel 2?

3) Wat is een genealogische reden in de zin van artikel 2?

4) Moet de richtlijn aldus worden uitgelegd, dat een lidstaat niettegenstaande de richtlijn de invoer en de aanwezigheid van alle andere bijen dan die van het ras Apis mellifera mellifera op een eiland als beschreven in vraag 1, mag verbieden?

Indien een lidstaat dit onder bepaalde voorwaarden mag doen, wordt het Hof verzocht deze voorwaarden te omschrijven."

Opmerkingen van de partijen

6. Schriftelijke en mondelinge opmerkingen zijn ingediend door verdachte, het Koninkrijk Denemarken, de Italiaanse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Het Koninkrijk Noorwegen heeft schriftelijke opmerkingen ingediend.

7. Volgens verdachte moet ervan worden uitgegaan, dat intracommunautair handelsverkeer in bijen voorkomt, aangezien dit met zoveel woorden is geregeld in artikel 8 van richtlijn 92/65/EEG van de Raad van 13 juli 1992. [8] Bovendien bepaalt artikel 3 van de richtlijn, dat het handelsverkeer niet moet worden beperkt om andere veterinairrechtelijke redenen dan die welke voortvloeien uit de toepassing van die richtlijn of van andere communautaire wetgeving. Verdachte betoogt eveneens, dat zelfs beperkingen die alleen gelden voor het interne handelsverkeer of slechts voor een deel van het grondgebied van een lidstaat, vallen onder het verbod van arti-

8 — Richtlijn tot vaststelling van de veterinairrechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van dieren, sperma, eicellen en embryo's waarvoor ten aanzien van de veterinairrechtelijke voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving als bedoeld in bijlage A, onder I, van richtlijn 90/425/EEG geldt (PB L 268, blz. 54).

kel 30 van het Verdrag inzake maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel. [9] De onderhavige zaak is niet uitsluitend van binnenlandse aard, omdat verdachte vergunning heeft om bijen in en uit te voeren en omdat wegens de grotere productiviteit en de betere weerstand tegen ziekten van gele bijen de overgang naar bruine bijen van aanmerkelijke invloed zou zijn op zijn middelen van bestaan. De beperking wordt niet vereist door richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [10], waaraan niet afdoet dat Læsø een aangewezen zone is, omdat de bruine bij niet in de bijlagen wordt genoemd en in ieder geval een huisdier is.

8. Verdachte betoogt, dat het Hof een eventuele rechtvaardiging van de beperking niet op artikel 36 van het Verdrag kan baseren, aangezien de nationale rechter die bepaling niet heeft aangevoerd. De bewijslast dat dit artikel van toepassing is, rust op Denemarken. Er is geen sprake van, dat de gezondheid van de bijen op het eiland door ziekte wordt bedreigd. Verdachte voert bewijzen aan, dat de bruine bij geen bedreigde ondersoort is: zij is geenszins beperkt tot slechts kleine delen van het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Noorwegen en Læsø, maar komt in groten getale voor in Zuid-Afrika, Tasmanië en Zuid-Amerika. Voorts hebben studies van de bruine bijpopulatie op Læsø aangetoond, dat het een kruising van de Apis mellifera mellifera is en niet een raszuiver specimen. Zelfs al zouden de door het Koninkrijk Denemarken genomen maatregelen ter instandhouding van de bruine Læsø-bij gemeenschapsrechtelijk aanvaardbaar zijn, is de door het besluit opgelegde beperking onevenredig, zowel omdat zij van dwingende en niet, zoals in Noorwegen, van vrijwillige aard is, als omdat zij zelfs de invoer van genetisch identieke bruine bijen afkomstig van andere plaatsen dan Læsø uitsluit en aldus van discriminerende aard is.

9. Verdachte voert aan, dat richtlijn 91/174 niet van toepassing is op bijen en dat de keuze van de landbouwers van de dieren die zij wensen te fokken niet mag worden beperkt, of het nu vee dan wel bijen betreft.

10. Het Koninkrijk Denemarken betoogt, dat richtlijn 91/174 in casu niet van toepassing is, omdat de onderhavige nationale voorschriften geen beperkingen leggen op de handel in of het fokken van rasdieren. Aangezien bovendien uitvoeringsvoorschriften voor bijen ontbreken, moet deze zaak worden beoordeeld volgens de algemene bepalingen van het Verdrag. Denemarken stelt, dat de uitwerking van het besluit, krachtens hetwelk iemand mag worden gestraft voor het feit dat hij een bepaalde ondersoort van bijen heeft gehouden op een bepaald eiland dat slechts 0,3 % van het nationale grondgebied beslaat, van zuiver

9 — Arresten Hof van 5 april 1984, Van de Haar en Kaveka de Meern (177/82 en 178/82, Jurispr. blz. 1797; hierna: „arrest Van de Haar"); 15 december 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (286/81, Jurispr. blz. 4575; hierna: „arrest Oosthoek"), en 20 maart 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, Jurispr. blz. I-889).

10 — PB L 206, blz. 7.

interne aard is. [11] Het Koninkrijk Denemarken verzoekt het Hof, niet te oordelen als het heeft gedaan in zijn arrest Pistre e. a. [12], voor zover dit de toepassing van artikel 30 op zuiver interne situaties toelaat. De beperking is niet discriminerend. Aangezien zij slechts het houden van bijen betreft en niet de invoer daarvan, kan zij worden gelijkgesteld met voorschriften voor verkoopmodaliteiten, zodat artikel 30 van het Verdrag op grond van 's Hofs arrest Keck en Mithouard [13] niet van toepassing is. Subsidiair betoogt het Koninkrijk Denemarken, dat de gevolgen van het besluit op de intracommunautaire handel te indirect en onzeker zijn [14], aangezien niet is aangetoond dat de invoer van andere ondersoorten zou toenemen wanneer de beperkingen inzake het houden van Læsø-bijen zouden worden opgeheven, en het alleen op een zeer beperkt aantal professionele bijenhouders betrekking heeft. In ieder geval wordt iedere niet-discriminerende beperking van de intracommunautaire handel die van de toepassing van het besluit het gevolg is, gerechtvaardigd door het algemeen belang bij biodiversiteit, zoals blijkt uit de vaststelling van richtlijn 92/43 en uit het besluit van de Raad het Verdrag van Rio inzake biologische diversiteit van 5 juni 1992 te sluiten. [15] De door het besluit opgelegde beperkingen zijn in overeenstemming met het beginsel van het Verdrag van Rio betreffende de instandhouding in situ. Volgens talrijke studies die tussen 1986 en 1996 zijn verricht, is de bruine Læsø-bij nog steeds een zeer raszuiver specimen van de ondersoort Apis mellifera mellifera, met een duidelijk eigen DNA-karakter. Evenwel wordt zij op het eiland steeds zeldzamer en wordt de zuiverheid van haar genetische constitutie bedreigd door het recessieve karakter van haar genen in vergelijking met die van de veel meer voorkomende gele bij. Het besluit is evenredig, omdat het alternatief, te weten de koninginnen te vervangen door reeds bevruchte bruine koninginnen, minder ver gaat dan verwijdering van alle andere zwermen dan die van de bruine Læsø-bij.

11. De Italiaanse Republiek en het Koninkrijk Noorwegen ondersteunen in het algemeen de argumentatie van het Koninkrijk Denemarken. Het Koninkrijk Noorwegen betoogt, dat het creëren van een zone van zuiver ras in een lidstaat teneinde kruising te vermijden, niet discriminerend is en geen afbreuk doet aan de algemene vrijheid van het handelsverkeer [16], behoudens op een hypothetische en onzekere manier. [17] Ook wanneer artikel 30 van toepassing mocht zijn, wordt het besluit gerechtvaardigd door zowel artikel 36 als het vereiste het milieu te beschermen. De Europese honingbij Apis mellifera mellifera wordt met uitsterving bedreigd, aangezien haar populatie in Noorwegen tussen 1980 en 1997 met twee derde is verminderd. De getroffen maatregelen zijn niet beperkender dan nodig is en vergelijkbaar met die welke in Noorwegen zijn genomen, waar voor de bruine bij een zone van zuiver ras van 35 000 km² op basis van vrijwilligheid is inge-

11 — Arrest Oosthoek, reeds aangehaald; arresten van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165), en 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921).

12 — Arrest van 7 mei 1997 (C-321/94, C-322/94, C-323/94 en C-324/94, Jurispr. blz. I-2343; hierna: „arrest Pistre").

13 — Arrest van 24 november 1993 (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097).

14 — Arresten Hof van 14 juli 1994, Peralta (C-379/92, Jurispr. blz. I-3453), en 17 oktober 1995, DIP e. a. (C-140/94, C-141/94 en C-142/94, Jurispr. blz. I-3257; hierna: „arrest DIP").

15 — Besluit van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de sluiting van het verdrag inzake biologische diversiteit (PB L 309, blz. 1). Dit verdrag wordt hierna genoemd het „Verdrag van Rio".

16 — Arrest Hof van 31 maart 1982, Blesgen (75/81, Jurispr. blz. 1211).

17 — Arresten Peralta en DIP, reeds aangehaald.

steld. Dit strookt met artikel 8 van het Verdrag van Rio.

12. De Commissie stelt, dat beperkingen die slechts gelden voor een deel van het grondgebied van een lidstaat, in strijd kunnen zijn met artikel 30 van het Verdrag. [18] De betrokken beperking is in de termen van het arrest Keck en Mithouard veeleer een regeling van de productie dan van verkoopmodaliteiten en zij belemmert de mededinging tussen houders van bruine bijen en houders van gele bijen op het eiland. De uitwerking van het besluit op de intracommunautaire handel is daarom meer dan alleen maar hypothetisch. [19] Bovendien hangt de toepassing van artikel 30 niet af van de mate waarin het handelsverkeer wordt belemmerd. [20] De verwijzing in artikel 36 van het Verdrag naar de gezondheid en het leven van dieren moet aldus worden verstaan, dat zij ook de bescherming omvat van volledige soorten of ondersoorten, of van stammen van soorten of ondersoorten, tegen uitsterving of voor wetenschappelijke of teeltdoeleinden. Ook al meent de Commissie, dat de bruine Læsø-bij niet een genetisch afzonderlijke ondersoort is, het staat aan de lidstaten, de mate van bescherming van de soorten, ondersoorten of stammen vast te stellen. [21] Om zich met succes op de toepasselijkheid van artikel 36 van het Verdrag te kunnen beroepen, dient de betrokken lidstaat aan te tonen [22], dat een nationale regeling inderdaad de beoogde bescherming kan verwezenlijken en dat er geen minder restrictieve methode bestaat voor de verwezenlijking van een van de in genoemde regeling genoemde doeleinden. Evenwel is de betrokken nationale regeling discriminerend en kan zij niet worden gerechtvaardigd, voor zover zij de invoer van niet van Læsø afkomstige, maar genetisch gelijksoortige bruine bijen uitsluit.

13. De Commissie betoogt, dat ofschoon bijen vallen onder richtlijn 91/174, die betrekking heeft op „elk fokdier dat onder bijlage II van het Verdrag valt" [23], de zaak moet worden beoordeeld aan de hand van de reeds besproken algemene bepalingen van de artikelen 30 en 36 van het Verdrag, aangezien voor honingbijen geen uitvoeringsbepalingen krachtens artikel 6 van de richtlijn zijn vastgesteld.

Onderzoek

Deel II van de vragen van de nationale rechter

14. Voor de beantwoording van deel II van de gestelde vragen is het niet nodig te bepalen,

18 — Arrest Du Pont de Nemours Italiana, reeds aangehaald; arresten van 25 juli 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía (C-1/90 en C-176/90, Jurispr. blz I-4151; hierna: „arrest Aragonesa"), en 15 december 1993, Ligur Carni e. a. (C-277/91, C-318/91 en C-319/91, Jurispr. blz. I-6621; hierna: „arrest Ligur Carni").

19 — Arrest Peralta, reeds aangehaald; arrest DIP, reeds aangehaald; arresten van 7 maart 1990, Krantz (C-69/88, Jurispr. blz. I-583), en 13 oktober 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, Jurispr. blz. I-5009).

20 — Arrest Van de Haar, reeds aangehaald, en arrest van 9 februari 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Jurispr. blz. I-179).

21 — Arrest Hof van 12 maart 1987, Commissie/Duitsland (178/84, Jurispr. blz. 1227).

22 — Arrest Hof van 8 november 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Jurispr. blz. 3369, punt 24).

23 — Artikel 1 van richtlijn 91/174.

of bijen raszuivere dieren zijn in de zin van richtlijn 91/174. Aangezien, zoals de Commissie stelt, voor honingbijen geen uitvoeringsmaatregelen krachtens artikel 6 van de richtlijn zijn vastgesteld, is de laatste zin van artikel 2 van toepassing en „blijven de nationale wetgevingen van toepassing met inachtneming van de algemene bepalingen van het Verdrag". Zelfs wanneer bijen onder richtlijn 91/174 vallen, moeten de door de nationale rechter over die richtlijn gestelde vragen daarom aldus worden verstaan, dat zij betrekking hebben op dezelfde onderwerpen als de vragen gesteld in deel I: in de eerste plaats, de vraag of artikel 30 van het Verdrag op de Deense regelingen van toepassing is, en in de tweede plaats, of zij op grond van artikel 36 dan wel als noodzakelijke elementen van in het algemeen belang uitgevaardigde nationale wetgeving kunnen worden gerechtvaardigd.

Deel I van de vragen van de nationale rechter

i) Artikel 30 van het Verdrag

15. Sedert zijn arrest Dassonville [24], heeft het Hof steeds bevestigd, dat „iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren, als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking is te beschouwen". Het Hof heeft een invoerverbod beschreven als „de uiterste vorm van beperking". [25] Overeenkomstig de Cassis de Dijon-rechtspraak [26] staat eveneens vast, dat „als door artikel 30 verboden maatregelen van gelijke werking zijn aan te merken belemmeringen van het vrije goederenverkeer, die, bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen (zoals voorschriften met betrekking tot hun benaming, vorm, afmetingen, gewicht, samenstelling, aanbiedingsvorm, etikettering of verpakking), ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn, wanneer die toepassing niet kan worden gerechtvaardigd door een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan boven de eisen van het vrije goederenverkeer". [27]

16. Alvorens de vraag te onderzoeken, of het besluit een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking is en, inzonderheid, of het een discriminerende beperking is dan wel een beperking die zonder

24 — Arrest van 11 juli 1974 (8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5).

25 — Arrest van 14 december 1979, Henn en Darby (34/79, Jurispr. blz. 3795, punt 12).

26 — Arrest Hof van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon" (120/78, Jurispr. blz. 649).

27 — Zie, bijvoorbeeld, arrest Keck en Mithouard (reeds aangehaald, punt 15).

onderscheid wordt toegepast, dien ik eerst enige preliminaire bezwaren tegen de toepassing van artikel 30 van het Verdrag op dit geval te behandelen. Deze hebben betrekking op de beperkte geografische reikwijdte van het besluit, de qua omvang geringe gevolgen voor het handelsverkeer en het beweerdelijk onzekere en hypothetische karakter van eventuele gevolgen voor het handelsverkeer, de toepasselijkheid van het arrest Keck en Mithouard en het beweerdelijk binnenlandse karakter van het onderhavige geval.

17. Het Hof heeft beslist, dat een nationale maatregel die een beperkte territoriale werkingssfeer heeft omdat hij slechts van toepassing is op een gemeente of op een gedeelte van het nationale grondgebied, „niet aan de kwalificatie ‚discriminerende of beschermende maatregel' in de zin van de bepalingen betreffende het vrije goederenverkeer kan ontkomen op de enkele grond, dat hij niet alleen een nadelige invloed heeft op de afzet van uit andere lidstaten ingevoerde producten, maar ook op die van producten afkomstig uit andere gedeelten van het nationale grondgebied". [28] Derhalve vormt het feit dat het besluit de invoer en het houden van bijen beperkt tot het eiland Læsø, in beginsel geen beletsel voor toetsing van dat besluit aan artikel 30 van het Verdrag. Ik ben het eens met de verklaring ter terechtzitting van de gemachtigde van de Commissie, dat de juiste toets van een voor een gedeelte van een lidstaat geldende beperking erin bestaat zich af te vragen, hoe de situatie zou zijn indien de beperking voor het gehele nationale grondgebied gold.

18. Het is eveneens duidelijk, dat de kwantitatief gezien geringe gevolgen van het besluit op het handelsverkeer op zich niet kunnen afdoen aan de toepasselijkheid van artikel 30 van het Verdrag. Zo verklaarde het Hof in het arrest Van de Haar: „Artikel 30 EEG-Verdrag maakt ten aanzien van maatregelen die kunnen worden aangemerkt als maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, geen onderscheid naar gelang van *de mate* waarin de handel tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed." [29] Artikel 30 verbiedt nationale maatregelen die de invoer kunnen verhinderen „zelfs indien de belemmering van geringe omvang is en er andere afzetmogelijkheden voor de ingevoerde producten bestaan". [30] Een algemeen toepasselijke wettelijke regeling die de uitoefening van een economische activiteit door alle personen en ondernemingen op een bepaald gedeelte van het nationale grondgebied hindert, kan mijns inziens altijd het handelsverkeer belemmeren.

19. Met het oog op de beslissingen in de zaak Peralta alsmede in andere zaken, is wel betoogd

28 — Arrest Aragonesa (reeds aangehaald, punt 24); zie eveneens arrest Ligur Carni (reeds aangehaald, punt 37). Dit blijkt eveneens impliciet uit het arrest van het Hof van 9 juni 1992, Commissie/België (C-2/90, Jurispr. blz I-4431; hierna: „arrest Waalse afval").

29 — Reeds aangehaald arrest, punt 13, cursivering van mij.

30 — Reeds aangehaald, zie voetnoot 29.

dat „de beperkingen die [het besluit] voor het vrije verkeer van goederen teweeg zou kunnen brengen, zo onzeker en indirect zijn, dat men van de in de regeling vervatte verplichting niet kan zeggen, dat zij de handel tussen de lidstaten belemmert". [31] Dit argument kan niet als juist worden aanvaard, omdat het omvang met causaliteit verwart. Ten aanzien van de in de zaak Peralta aan de orde zijnde regelingen werd betoogd, dat zij het gehele Italiaanse overzeese vrachtvervoer belemmerden; in de zaak DIP, in het algemeen de kleinhandel in geheel Italië; in de zaak Krantz, de levering van goederen in Nederland op afbetaling; en in de zaak CMC Motorradcenter, de gehele parallelhandel in goederen waarvoor garanties golden die door de concessiehouders in het land van bestemming niet werden gehonoreerd. Evenwel was het oorzakelijk verband tussen deze regelingen en enige uitwerking op het intracommunautaire handelsverkeer zuiver toevallig; anders gezegd, het was te zwak. Het Hof was eenvoudigweg niet bereid te aanvaarden, dat nationale regelingen met betrekking tot het lozen uit schepen in zee, de planning en het verstrekken van vergunningen aan winkels, het in beslag nemen van goederen in het bezit van onwillige belastingbetalers en een op grond van de goede trouw bestaande mededelingsplicht bij het sluiten van overeenkomsten, het handelsverkeer merkbaar konden beïnvloeden. Daarentegen is in het onderhavige geval de uitwerking van het betrokken besluit op het handelsverkeer direct en onmiddellijk. De invoer van bijen uit andere lidstaten naar een gedeelte van het Deense grondgebied is rechtstreeks verboden. Zoals gezegd, is in een dergelijk geval de omvang van de uitwerking op het intracommunautaire handelsverkeer irrelevant. [32]

20. Eveneens is gesteld, dat het besluit slechts beantwoordt aan een nationale regeling van verkoopmodaliteiten, en dat het daarom krachtens het arrest Keck en Mithouard buiten de werkingssfeer van artikel 30 van het Verdrag valt. Die stelling schijnt te zijn gebaseerd op het feit dat het besluit niet de invoer van bijen in het gehele Deense grondgebied beperkt, doch slechts hun verhandeling in een deel van dat gebied. In dit opzicht heeft Italië een analoge redenering voorgesteld als gehanteerd in het arrest Blesgen, te weten dat beperkingen op de verhandeling van bepaalde alcoholische dranken in voor het publiek toegankelijke plaatsen, die andere vormen van verkoop van dezelfde dranken niet belemmerden, niet in strijd waren met artikel 30. [33] Mijns inziens moet dit argument worden verworpen. Ofschoon de beperking alleen betrekking heeft op een klein deel van het Deense grondgebied, leidt zij toch in het betreffende gebied tot een totaal verbod van verkoop van andere bijen dan de bruine bij van het eiland zelf. Ofschoon een verbod op verkoop letterlijk kan worden beschreven als een regel die „bepaalde verkoopmodaliteiten beperkt of verbiedt", kan het in dit geval evengoed een regeling van de productie worden genoemd. Alleen producten — bijen — van een bepaalde kleur, vleugelbreedte en herkomst kunnen in Læsø worden verhandeld of gehouden. Om elke twijfel weg te nemen behoeft men slechts

31 — Arresten Peralta (reeds aangehaald, punt 24), DIP (reeds aangehaald, punt 29), Krantz (reeds aangehaald, punt 11) en CMC Motorradcenter (reeds aangehaald, punt 12).

32 — Bovendien zijn nationale regelingen die worden geacht te indirect en onzeker te zijn om het handelsverkeer te kunnen beïnvloeden, steeds zonder onderscheid van toepassing; zie arresten Peralta (reeds aangehaald, punt 24), DIP (reeds aangehaald, punt 29), Krantz (reeds aangehaald, punt 10) en CMC Motorradcenter (reeds aangehaald, punt 10). Zoals hierna zal blijken, kan worden gesteld dat het besluit minstens gedeeltelijk discriminerend is.

33 — Reeds aangehaald arrest, punt 9.

te kijken naar het doorslaggevende criterium in 's Hofs beginseluitspraak in het arrest Keck en Mithouard, te weten de toegankelijkheid tot de markt. [34] Een dergelijke toegang is duidelijk geblokkeerd in het geval van de Læsø-markt; alternatieve verkoopmethoden van niet-Læsø-bijen zijn op het eiland niet toegestaan. [35]

21. Ten slotte is betoogd, dat het Hof de vragen van de nationale rechter niet dient te beantwoorden, omdat de zaak een volstrekt interne situatie betreft. Ik ben het daarmee niet eens. Het is juist, dat artikel 30 van het Verdrag geen afbreuk kan doen aan de toepasselijkheid van het besluit op het op Læsø verhandelen of houden van bijen afkomstig uit andere gedeelten van Denemarken. [36] Tijdens de pleidooien is echter gebleken, dat verdachte een vergunning van de Deense autoriteiten bezit voor de in- en uitvoer van bijen. Daarom kan niet worden uitgesloten, dat het besluit hem belet bijen uit andere landen te importeren ten behoeve van zijn bijenteelt op Læsø, of dat de bestaande koninginnen of zwermen die hij moet vervangen, zelf waren ingevoerd. In ieder geval behoort het mijns inziens nu duidelijk te zijn, dat de verhandeling in Denemarken van producten uit andere lidstaten door het besluit kan worden belemmerd. Dienaangaande is het vaste rechtspraak, dat het in het kader van artikel 177 van het Verdrag aan de nationale rechter staat om in het licht van de concrete feiten van het voorliggende geval de noodzaak van de door hem aan het Hof gestelde vragen te beoordelen. [37] Dat deze beoordeling van de verhoudingen tussen het Hof en de nationale instantie nog steeds juist is, wordt aangetoond door de beslissing in het arrest Giloy, waarin het Hof zijn bereidheid bevestigde in te gaan op verzoeken betreffende situaties waarin bepalingen van gemeenschapsrecht in nationaal recht worden toegepast, teneinde „de voorschriften vast te stellen die in een zuiver interne situatie van die lidstaat van toepassing zijn". [38]

22. Gesteld zou kunnen worden, dat het besluit het handelsverkeer op discriminerende wijze beperkt, wanneer het wordt onderzocht met het oog op de verhandeling van bijen van de soort Apis mellifera in haar totaliteit. Het besluit begunstigt het houden van bijen op Læsø afkomstig uit de Deense populatie — die van Læsø — van een bijzondere bijondersoort, de bruine bij Apis mellifera mellifera, door alle bijen, bruin of geel, uit te sluiten, die op het eiland zijn ingevoerd uit andere delen van

34 — Reeds aangehaald, punt 17.

35 — Ook kan worden gesteld dat het besluit niet „dezelfde invloed heeft, zowel rechtens als feitelijk, op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten", zoals is vereist om beperkingen op verkoopmethoden te onttrekken aan de reikwijdte van artikel 30 van het Verdrag; ibidem, punt 16. Zie de discussie hierna over de vraag of het besluit van discriminerende aard is.

36 — Arrest Oosthoek (reeds aangehaald, punt 9); arresten van 14 december 1982, Waterkeyn e. a. (314/81, 315/81, 316/81 en 83/82, Jurispr. blz. 4337, punten 11 en 12), en 18 februari 1987, Mathot (98/86, Jurispr. blz. 809, punt 9).

37 — Arrest Hof van 14 juli 1988, Smanor (298/87, Jurispr. blz. 4489, punten 8 en 9).

38 — Arrest Hof van 17 juli 1997 (C-130/95, Jurispr. blz. I-4291, punt 21). In punt 40 van zijn conclusie bij het arrest Pistre (reeds aangehaald) gaf advocaat-generaal Jacobs het Hof in overweging, het onderzoek van vragen betreffende de toepasselijkheid van artikel 30 in het kader van een zuiver interne situatie te weigeren, en zulks gedeeltelijk omdat hij in zijn conclusie bij het arrest Giloy een andere manier van behandelen had bepleit dan ten slotte door het Hof in die, toen nog niet besliste, zaak werd gevolgd. De uitlegging van artikel 30 kan relevant zijn in een zaak die in één lidstaat is gesitueerd wanneer, bijvoorbeeld, nationale voorschriften positieve discriminatie verbieden: zie conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij het arrest Pistre (reeds aangehaald), punt 35.

Denemarken, andere lidstaten of andere verdragsluitende partijen bij het EER-verdrag. Het is in dit verband irrelevant, dat het besluit de invoer op Læsø uitsluit van Deense gele bijen, met inbegrip van die welke oorspronkelijk op Læsø zelf werden gehouden en geteeld, alsmede van Deense bruine bijen die buiten Læsø bestaan. De rechtspraak van het Hof biedt voor dit betoog ruime steun. Aan het bestaan van discriminatie „wordt niet afgedaan door het feit dat de beperkende gevolgen van een dergelijke preferentiële regeling de producten van ondernemingen van de betrokken lidstaten die niet zijn gevestigd in het gebied waarvoor de preferentiële regeling geldt, in gelijke mate treffen als de producten van ondernemingen die in de andere lidstaten zijn gevestigd". [39] „Ofschoon niet alle producten uit de betrokken lidstaat worden bevoordeeld ten opzichte van buitenlandse producten, zijn toch alle producten die onder de preferentiële regeling vallen nationale producten." [40] „Om als discriminerende of beschermende maatregel te kunnen worden aangemerkt, behoeft die maatregel dus niet noodzakelijkerwijs tot gevolg te hebben, dat alle nationale producten gunstiger worden behandeld of dat uitsluitend ingevoerde producten worden benadeeld." [41]

23. Subsidiair kan op minstens twee gronden worden betoogd dat het besluit, althans voor zover het verdachte betreft, niet discriminerend is, maar, integendeel, zonder onderscheid op alle importen van toepassing is. Dit is van belang, omdat alleen beperkingen die zonder onderscheid van toepassing zijn gerechtvaardigd kunnen worden door dwingende vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van het milieu. [42] Daarentegen kunnen discriminerende maatregelen alleen worden aanvaard op grond van de in artikel 36 van het Verdrag genoemde uitzonderingen. Wanneer de gevolgen van het besluit voor het handelsverkeer in iedere individuele bijondersoort apart worden onderzocht, blijkt om te beginnen dat het discrimineert ten gunste van de Deense teelt — inzonderheid op Læsø — van de bruine bij Apis mellifera mellifera in vergelijking met de niet-Deense teelt van bruine bijen, doch zonder onderscheid van toepassing is op de gele bij (hoofdzakelijk Apis mellifera ligustica). Gele bijen zijn op Læsø verboden, van welke herkomst zij ook zijn, met inbegrip van Læsø zelf. Ofschoon het besluit wat betreft het verbod om bijen van buiten het eiland op Læsø in te voeren, niet met zoveel woorden onderscheid maakt tussen ondersoorten, volgt nochtans uit de factoren betreffende de toepasselijkheid van het besluit in het licht van artikel 30 van het Verdrag, dat verschil wordt gemaakt tussen bruine en gele bijen. Ten aanzien van bruine bijen kan enige rechtvaardiging voor uitsluiting van bijen van dezelfde ondersoort als de bruine Læsø-bij worden gevonden in de bijzondere eigenschappen van de bruine Læsø-bij, die overigens tot dusverre nog niet tot een afzonderlijke taxonomische classificatie hebben geleid. Anderzijds kan ten aanzien van gele bijen, behorende tot een aparte ondersoort, gemakkelijker worden vastgesteld dat hun aard wezenlijk verschilt, zodat regelingen die de ene ondersoort boven de andere bevoordelen, niet discriminerend behoeven te worden geacht, indien zij een met dat verschil ver-

39 — Arrest Du Pont de Nemours Italiana (reeds aangehaald, punt 12).

40 — Ibidem, punt 13.

41 — Arrest Aragonesa (reeds aangehaald, punt 24). Zie eveneens arresten Hof van 5 december 1989, Commissie/Italië (C-3/88, Jurispr. blz. 4035, punt 9); 25 juli 1991, Commissie/Nederland (C-353/89, Jurispr. blz. I-4069, punt 25), en 3 juni 1992, Commissie/Italië (C-360/89, Jurispr. blz. I-3401, punten 8 en 9).

42 — Zie arrest Hof van 17 juni 1981, Commissie/Ierland (113/80, Jurispr. blz. 1625), arresten Du Pont de Nemours Italiana (reeds aangehaald, punt 14), Pistre (reeds aangehaald, punt 52), Aragonesa (reeds aangehaald, punt 13) en Waalse afval (reeds aangehaald, punt 9).

band houdend gerechtvaardigd doel van algemeen belang dienen.

24. Een ander argument kan worden ontleend aan 's Hofs arrest Waalse afval. [43] Die zaak betrof Belgische regionale voorschriften die de invoer van afval afkomstig uit andere Belgische gewesten of uit het buitenland verboden. De betrokken voorschriften zouden *naar mijn mening normaliter als rechtstreeks* discriminerend zijn beschouwd. Het Hof vestigde echter in zijn arrest de aandacht op bijzondere factoren die met betrekking tot nationale milieuvoorschriften van toepassing kunnen zijn:

„Om uit te maken, of de betrokken belemmering discriminerend is, moet evenwel rekening worden gehouden met de bijzondere aard van de afvalstoffen. Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, dat voor het optreden van de Gemeenschap op milieugebied is neergelegd in artikel 130 R, lid 2, EEG-Verdrag, impliceert immers, dat het aan elk gewest, elke gemeente of elke andere plaatselijke entiteit staat, passende maatregelen te treffen voor de opname, de behandeling en de verwijdering van de eigen afvalstoffen; deze moeten dus worden verwijderd zo dicht mogelijk bij de plaats waar zij zijn geproduceerd, teneinde vervoer ervan zo veel mogelijk te beperken (...) Daaruit volgt, dat de omstreden maatregelen, gelet op de verschillen tussen de afvalstoffen naar gelang van de plaats waar zij zijn geproduceerd en hun band met de plaats waar zij zijn geproduceerd, niet als discriminerend kunnen worden aangemerkt." [44]

25. In de onderhavige zaak strekt het besluit ter bescherming van een bijzondere populatie van de ondersoort Apis mellifera mellifera in haar oorspronkelijk geografisch gebied, waar zij beweerdelijk een aantal kenmerkende morfologische eigenschappen heeft verkregen. Daartoe bevat het besluit preventieve middelen tegen kruising met de gele bij en zelfs met bruine bijen afkomstig van buiten het eiland. Deze maatregel kan worden beschouwd als een poging, de schade die een dergelijke kruising aan het milieu kan toebrengen, aan de bron te elimineren, en de lokale biodiversiteit te handhaven. Gezien de doeleinden van deze wetgeving, kan gesteld worden, dat er relevante verschillen bestaan tussen de populatie van de bruine Læsø-bij en andere populaties van bijen, zowel bruin als geel. Indien men aanvaardt, dat zulke wezenlijke verschillen tussen bruine Læsø-bijen en andere bijen die op grond van het besluit niet op Læsø mogen worden ingevoerd, bestaan, impliceert dit dat de uitsluiting van laatstgenoemde bijen niet discriminerend was. Zoals gezegd, kunnen zulke wezenlijke verschillen gemakkelijker worden vastgesteld ten aanzien van de gele bij, die, van welke herkomst ook, van Læsø is uitgesloten. Een dergelijke uitsluiting zou uiteraard nog steeds een zonder onderscheid toepasselijke belemmering van de handel in niet-Læsø-bijen vormen.

43 — Reeds aangehaald.

44 — Ibidem, punten 34 en 36.

Ofschoon het niet zeker is, of de bruine Læsø-bijpopulatie zodanige onderscheidende kenmerken bezit dat zij tegen kruising met *alle* andere populaties van bijen, zowel bruin als geel, dient te worden beschermd, kan het besluit mijns inziens voor de doeleinden van het onderzoek van zijn gevolgen op de handel in gele bijen, worden geacht een zonder onderscheid toepasselijke maatregel te zijn.

26. Ik concludeer daarom, dat het besluit een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 van het Verdrag vormt, die, voor zover zij de handel in gele bijen belemmert, zonder onderscheid toepasselijk is.

ii) Rechtvaardiging

27. Daargelaten de vraag, of het besluit zonder onderscheid toepasselijk of discriminerend is, moet een mogelijke afwijking krachtens artikel 36 van het Verdrag worden onderzocht vóór een eventuele rechtvaardiging op grond van een dwingend vereiste van algemeen belang. [45] De voornaamste vraag betreffende de verenigbaarheid van het besluit met het Verdrag is daarom, of het valt onder de in artikel 36 van het Verdrag voorziene uitzondering voor „verboden of beperkingen van invoer (...) welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van (...) de gezondheid en het leven van (...) dieren". Mijns inziens omvat deze uitzondering de bescherming, in de zin van instandhouding, van een populatie van dieren met zeer bijzondere kenmerken, zij het een soort, ondersoort of stam. Zo zouden, bijvoorbeeld, nationale maatregelen om de uitroeiing van een dergelijke populatie door ziekte of jacht te voorkomen, zo nodig kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 36. De dreigende verdwijning van een bijzondere populatie door kruising en het daardoor veroorzaakte verlies van het bijzondere karakter, leiden tot enigszins andere overwegingen. Dit is een langzamer en vermoedelijk pijnloos proces. Het bedreigt niet noodzakelijk het leven van enig individueel lid van de betrokken populatie, ofschoon dit ervan zal afhangen met welk succes de overlevende leden van de oorspronkelijke groep en de leden van de gekruiste groep elkaar bekampen voor gebied en schaarse bestaansmiddelen. Nochtans geloof ik, dat nationale maatregelen om de bijzondere kenmerken van bepaalde dierpopulaties te beschermen ook onder de reikwijdte van artikel 36 van het Verdrag behoren te vallen, wanneer aan de andere, normale voorwaarden voor een beroep op een uitzondering is voldaan. Het algemeen belang bij bescherming van de gezondheid en het leven van dieren en planten wordt even slecht gediend wanneer soorten of andere ondergroepen van een dierpopulatie geleidelijk verdwijnen of onherroepelijke veranderingen ondergaan door een ongecontroleerde kruising, als wanneer de nog levende leden van die soort of andere ondergroep sterven of ziek worden of letsel ondergaan op directere wijze. Het bestaan van een dergelijk openbaar belang in de zin van artikel 36 bij de bescherming en de voortgezette aanwezigheid van verschillende dierpopulaties als zodanig, wordt bekrachtigd door de communautaire doelstelling, genoemd

45 — Arrest Aragonesa (reeds aangehaald, punt 13).

in artikel 130 R van het Verdrag, te weten het „behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen".

28. Voor het geval het Hof een dergelijke uitlegging van artikel 36 mocht verwerpen, zou het mijns inziens mogelijk zijn, een zonder onderscheid van toepassing zijnde beperkende maatregel, getroffen teneinde een populatie met bijzondere kenmerken te beschermen, te rechtvaardigen door middel van een beroep op het dwingend vereiste van bescherming van het milieu. [46] Een dergelijke rechtvaardiging vindt steun in het Verdrag van Rio. De verdragsluitende landen bevestigen „dat het behoud van de biologische diversiteit een gemeenschappelijke zorg voor de mensheid vormt". Artikel 2 van het Verdrag van Rio bevestigt, dat het ook betrekking heeft op „gedomesticeerde of gecultiveerde soorten", waaronder moeten worden verstaan „soorten waarvan het evolutieproces door de mens is beïnvloed om in zijn behoeften te voorzien".

29. Het feit dat de Gemeenschap het Verdrag van Rio heeft gesloten ten aanzien van de tot haar bevoegdheid behorende onderwerpen van het Verdrag, betekent niet, dat iedere beperkende maatregel die door een lidstaat krachtens het Verdrag wordt genomen, gerechtvaardigd is uit hoofde van artikel 36 of op grond van het algemeen belang bij de bescherming van het milieu. Ten aanzien van het probleem van de rechtvaardiging in dit bijzondere geval, vestigt de verwijzende rechter in het bijzonder de aandacht op de beperkte geografische reikwijdte van het besluit, alsmede op verdachtes stellingen dat de kruising die al op Læsø heeft plaatsgehad, omvangrijk is, dat de kenmerken van de bruine Læsø-bij niet uniek zijn en dat geen enkel gevaar voor wereldwijde uitroeiing van de bruine bij bestaat.

30. Het Hof heeft overwogen, dat, bij ontbreken van harmonisatie, het aan de lidstaten staat, te bepalen in welke mate zij krachtens artikel 36 de volksgezondheid willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt, waarbij zij echter zijn gebonden aan de in het Verdrag aangegeven grenzen en met name het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen. [47] Dit betekent, dat de beperkingen moeten stroken met „de legitieme doelstelling van gezondheidsbeleid" en dat zij „niet verder [mogen] gaan dan wat noodzakelijk is ter verwezenlijking van rechtmatige doelstellingen van gezondheidsbescherming", waarbij rekening moet worden gehouden met de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. [48]

31. Ik ben voorts van mening, dat de lidstaten ook met betrekking tot de bescherming van het leven van dieren een zekere beleidsvrijheid moeten hebben, en dat de bescherming van een bijzondere dierpopulatie, zelfs wanneer deze beneden het niveau van een ondersoort ligt, een legitieme doelstelling is in de zin van artikel 36 van het Verdrag of, eventueel, het dwingend vereiste van bescherming van het milieu. Artikel 2 van het Verdrag van Rio definieert „biologische

46 — Zie voor het bestaan van dit dwingend vereiste, bijvoorbeeld, arrest Hof van 20 december 1988, Commissie/Denemarken (302/86, Jurispr. blz. 4607), en arrest Waalse afval (reeds aangehaald).

47 — Arresten Aragonesa (reeds aangehaald, punt 16) en Commissie/Duitsland (reeds aangehaald, punt 41), en arrest van 14 juli 1983, Sandoz (174/82, Jurispr. blz. 2445, punt 16).

48 — Arrest Commissie/Duitsland (reeds aangehaald, punten 42 en 44).

diversiteit" als „variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst", met inbegrip van de „diversiteit binnen soorten". Het Verdrag biedt niet alleen bescherming aan soorten of ondersoorten, maar gebruikt algemenere beschrijvingen van de verschillende soorten van organismen waarop het betrekking heeft. Daarom worden „genetische rijkdommen" slechts omschreven als „genetisch materiaal van feitelijke of potentiële waarde" [49], zonder verwijzing naar vaststaande taxonomische verschillen tussen soorten en ondersoorten, en verwijst het Verdrag eenvoudig naar „onderscheidende kenmerken" die eigen zijn aan gedomesticeerde of geculiveerde soorten. [50] Dit is in overeenstemming met de methode van een aantal andere internationale overeenkomsten voor de bescherming van in het wild levende dieren. Artikel I, sub a, van het Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantsoorten, getekend te Washington op 3 maart 1973, definieert „soorten" in de zin van dit verdrag als „elke soort, ondersoort of een van hun geografisch geïsoleerde populaties". Artikel 1 van het Verdrag van Bonn inzake de instandhouding van migrerende soorten van in het wild levende dieren, definieert „migrerende soorten" als „de gehele populatie of elk geografisch geïsoleerd deel van de populatie van enige soort of lagere taxon van in het wild levende dieren".

32. Derhalve mogen de Deense autoriteiten ernaar streven de bruine Læsø-bij in stand te houden, zelfs wanneer het niet een duidelijke ondersoort is, doch slechts een geografische en morfologische bijzondere populatie van de ondersoort Apis mellifera mellifera, een ondersoort waarvan is gesteld, dat zij in een aantal landen voorkomt. Wat de onderhavige zaak betreft, onderscheidt de bruine Læsø-bij Apis mellifera mellifera zich duidelijk van de gele bij, die verdachtes voorkeur heeft, mits vast komt te staan, dat de populatie van de bruine bij betrekkelijk raszuiver is. De mate van onderscheid *binnen* de ondersoort zou alleen dan van doorslaggevend belang voor de uitslag van het hoofdgeding kunnen zijn, indien verdachte bruine bijen van buiten Læsø wenste in te voeren of te houden. Voorts is naar mijn mening het relevante kader van het onderzoek de Deense populatie van de bruine bij, zodat de Deense autoriteiten het recht hebben handelend op te treden wanneer het voortbestaan van die populatie wordt bedreigd, zelfs wanneer bruine bijen elders in de Gemeenschap of ter wereld overleven en gedijen in een relatief zuivere staat. Het is niet nodig dat de betrokken populatie door onmiddellijke uitroeiing wordt bedreigd, ofschoon Denemarken het standpunt schijnt in te nemen, dat een dergelijk gevaar in het onderhavige geval bestaat. De politiek van de Gemeenschap zelf op het gebied van de bescherming van het milieu wordt beklemtoond in artikel 130 R van het Verdrag, te weten het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Bovendien vestigen de verdragsluitende partijen bij het Verdrag van Rio er de aandacht op „dat het van vitaal belang is zich *voor te bereiden* op en de oorzaken van een aanmerkelijke vermindering of verlies van biologische diversiteit aan de bron te *voorkomen* en deze te *bestrijden*" [51], met de vermelding dat preventieve maatregelen zo nodig moeten worden genomen. Dit staat ter beoordeling van de nationale rechter, die rekening moet houden met het bewijs inzake de algemene overheersing van de gele bij en het relevante wetenschappelijk aangetoonde genetisch

49 — Artikel 2 van het Verdrag van Rio.

50 — Zie de definitie van „in-situvoorwaarden" in artikel 2 van het Verdrag van Rio.

51 — Aanhef van het Verdrag van Rio, cursivering van mij.

karakter van de bruine bij, met name haar recessieve genen, alsook met de vraag of het voortbestaan van een bijzondere bruine Læsø-bijpopulatie voldoende wordt bedreigd om het besluit te rechtvaardigen.

33. Artikel 8 van het Verdrag van Rio vermeldt ook de soorten maatregelen die passend zijn om het voortbestaan van biodiversiteit door middel van behoud in situ te verzekeren. Het bepaalt: „Elke verdragsluitende partij dient, voor zover mogelijk en passend: a) een stelsel in te stellen van beschermde gebieden of gebieden waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biologische diversiteit te behouden" en „h) de binnenkomst van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor ecosystemen, habitats of soorten te voorkomen dan wel deze te beheersen of uit te roeien". Daarom vallen maatregelen, strekkende tot uitsluiting van een gebied van bepaalde diersoorten die het bestaan van een andere diersoort bedreigen, in beginsel onder de reikwijdte van het verdrag en zijn zij daarom in overeenstemming met de internationaal aanbevolen praktijk op dit gebied.

34. De *doeltreffendheid* en de *geschiktheid* van de door Denemarken in het kader van het besluit genomen maatregelen moeten in de context van de onderhavige zaak nog worden beoordeeld. Daarom staat het aan de nationale rechter om vast te stellen, of de bruine Læsø-bij nog betrekkelijk raszuiver is. Wanneer de bruine Læsø-bijpopulatie al aanzienlijk door kruising met gele bijen is besmet, kan de nationale rechter oordelen dat het besluit niet geschikt is ter bereiking van het gestelde doel, omdat de situatie al niet meer te herstellen is. In dat geval zou het handhaven van de belemmering op het houden van gele bijen op het eiland onevenredig kunnen worden geacht. Indien echter de Læsø-populatie relatief raszuiver is, maar morfologisch niet van andere populaties van de Apis mellifera mellifera kan worden onderscheiden, is de belemmering van de invoer van andere bruine bijen op het eiland niet gerechtvaardigd. Wanneer bovendien, zoals Denemarken heeft gesteld, de bruine Læsø-bij morfologisch verschillend is van andere populaties van Apis mellifera mellifera maar ook andere Scandinavische bruine bijen haar kenmerkende eigenschappen bezitten, moet de uitsluiting van deze bijen worden geacht te belemmerend te zijn. De laatste twee punten betreffen echter alleen de handel in bruine bijen en zijn op zichzelf gezien niet noodzakelijkerwijs van invloed op het handhaven van de belemmering van de invoer of het houden van gele bijen, het probleem dat in deze zaak rechtstreeks aan de orde is.

35. Bij de beoordeling van de evenredigheid van het besluit dient de nationale rechter ook rekening te houden met de beperkte geografische werkingssfeer ervan. De beperking op de uitoefening van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende rechten in Denemarken wordt dienovereenkomstig verminderd. Het feit dat het besluit verplichtingen oplegt in plaats van op vrijwillige medewerking te zijn gebaseerd, wil niet zeggen dat het onevenredig is. Het is duidelijk, dat het ter bereiking van het doel, kruising te voorkomen, noodzakelijk is, dat de bijenhouders hun volledige medewerking

verlenen aan de pogingen vreemde bijen van het eiland te weren. Bij de beoordeling van de vraag, of het besluit uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende rechten niet meer beperkt dan nodig is, dient eveneens rekening te worden gehouden met het feit dat schade die het gevolg is van de toepassing van het besluit, moet worden vergoed.

Conclusie

36. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, de door de nationale rechter gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Nationale voorschriften die het houden en invoeren verbieden van bijen van een andere soort dan de populatie, van een bijzondere ondersoort, die voorkomt in het aangegeven deel van het nationale grondgebied waarvoor deze voorschriften gelden, vormen een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 van het Verdrag.

2) Voor zover door zulke nationale voorschriften bijen van een andere ondersoort van een bepaald deel van het nationale grondgebied worden geweerd, kunnen deze voorschriften gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren in de zin van artikel 36 van het Verdrag, indien zij bedoeld zijn om een afzonderlijke en relatief raszuivere populatie van de aangegeven ondersoort, die in dat deel van het nationale grondgebied voorkomt, te beschermen, zelfs wanneer bijen van die ondersoort ook elders in de Gemeenschap of ter wereld voorkomen. Zulke voorschriften kunnen als preventieve maatregelen gerechtvaardigd zijn, zelfs wanneer de beschermde populatie niet door onmiddellijke uitroeiing wordt bedreigd."