FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 16 juni 1998 *

1. Förevarande mål rör ett förbud att hålla andra bin än bruna bin på den lilla isolerat belägna danska ön Läsö, vilken ligger 22 km från fastlandet. Målet rör närmare bestämt frågan huruvida ett sådant förbud omfattas av tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget om åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, och — i så fall — om det är berättigat.

2. Den danska lantbruks- och fiskeriministern har, med stöd av sin behörighet enligt den relevanta danska lagstiftningen [1] att utfärda bestämmelser om bihållning, utfärdat kungörelse nr 528 av den 24 juni 1993 om biodling på Läsö (Bekendtgørelse om biavl på Læsø, nedan kallad kungörelsen). Kungörelsen förbjuder att man på ön håller honungsbin som inte tillhör "underarten *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi)". [2] Existerande bisvärmar skulle förstöras eller föras från ön före den 15 augusti 1993 om inte drottningen hade ersatts av en inseminerad drottning av den särskilda bruna underarten. [3] Den danska staten skall utge fullständig ersättning för den skada som följer av att en bisvärm förstörs med stöd av kungörelsen. [4] Det är vidare förbjudet att till ön föra levande honungsbin, könsprodukter av honungsbin och utrustning för biodling som inte har rengjorts. [5] Överträdelse av kungörelsens bestämmelser bestraffas med böter. [6]

3. Ditlev Bluhme (nedan kallad den tilltalade) har vid Kriminalretten i Frederikshavn (nedan kallad den nationella domstolen) åtalats för att han fortsatt att på ön hålla en bisvärm av en annan underart än *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) efter kungörelsens ikraftträdande, och detta utan att ha bytt ut drottningen mot en inseminerad drottning av nämnda underart. Den tilltalade har gjort gällande att kungörelsen utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, vilken strider mot artikel 30 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan kallat fördraget). Han har vidare gjort gällande att ifrågavarande bruna bi inte är en renrasig underart som är unik för ön, och som är utrotningshotad, utan att nämnda underart faktiskt förekommer på många platser i världen, varför förbudet inte kan grundas på artikel 36 i fördraget. Anklagemyndigheden

* Originalspråk: engelska.

1 — Lag nr 267 av den 6 maj 1993 om biavel (Lov om biavl), nu kungörelse nr 585 av den 6 juli 1995.

2 — Kungörelsens 1 §.

3 — Kungörelsens 2 §.

4 — Kungörelsens 7 §.

5 — Kungörelsens 6 §.

6 — Kungörelsens 9 §.

har gjort gällande att artikel 30 inte är tillämplig, eftersom kungörelsens verkningar är rent interna för Danmark och inte begränsar importen.

4. Den nationella domstolen har vidare bedömt den eventuella betydelsen av rådets direktiv 91/174/EEG av den 25 mars 1991 om krav beträffande avel och härstamning vid saluföring av renrasiga djur och om ändring av direktiv 77/504/EEG och 90/425/EEG. [7] I artikel 1 i direktiv 91/174 definieras "renrasiga djur" som "sådana avelsdjur som finns upptagna i bilaga 2 till fördraget och som, i fråga om handel, ännu inte har varit föremål för särskild gemenskapslagstiftning på avelsområdet och som är införda eller registrerade i en stambok eller ett register som förs av en godkänd avelsorganisation eller avelsförening". Enligt artikel 2 i direktivet skall medlemsstaterna säkerställa att "försäljningen av renrasiga djur och deras sperma, ägg och embryon inte förbjuds, begränsas eller hindras av skäl som grundar sig på avel eller härstamning", och att villkoren för godkännande av avelsorganisationer, registrering i stamböcker och godkännande för avel av renrasiga djur och för användning av deras sperma, ägg och embryon fastställs på ett icke-diskriminerande sätt. Det föreskrivs dock att "[i] avvaktan på att närmare regler införs för tillämpningen, enligt vad som föreskrivs i artikel 6 [i direktivet], skall nationella författningar fortsätta att gälla med vederbörlig hänsyn till fördragets allmänna bestämmelser".

7 — EGT L 85, s. 37; svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 232.

5. Den nationella domstolen har beslutat att med stöd av artikel 177 i fördraget ställa följande fråga till domstolen för förhandsavgörande:

"I — Angående tolkning av artikel 30 i EG-fördraget

1) Kan artikel 30 tolkas på så sätt att en medlemsstat under vissa förhållanden kan införa regler om förbud mot innehav — och därmed import av — andra bin än bin av arten *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) till en bestämd ö i landet i fråga, exempelvis en ö på 114 km^2, varav den ena halvan består av byar och små hamnstäder och utnyttjas till turistverksamhet eller jordbruk, medan den andra halvan består av obrukade arealer, det vill säga planteringar, hedar, ängar, strandängar och faktiska strand- och dynområden, och som den 1 januari 1997 hade en befolkning om 2 365 personer och är en ö, där förvärvsmöjligheterna generellt är begränsade, men där biodling är en av få förvärvsmöjligheter, tack vare öns särskilda flora och stora andel obrukade och i hög grad outnyttjade arealer?

2) För det fall en medlemsstat kan införa sådana regler uppmanas domstolen generellt att beskriva under vilka förhållanden detta kan ske och konkret besvara följande frågor:

a) Kan en medlemsstat införa sådana regler som beskrivs i fråga 1, om reglerna endast berör en sådan ö som där har beskrivits, det vill säga om reglernas verkan är geografiskt begränsad?

b) Kan en medlemsstat införa sådana regler som beskrivs i fråga 1 om reglerna har sin grund i att man vill skydda birasen *Apis mellifera mellifera* från utrotning, vilket enligt medlemsstatens uppfattning kan ske genom att utestänga alla andra biraser från ön?

I det brottmål som ligger till grund för begäran om förhandsavgörande har den tilltalade bestritt

i) att birasen *Apis mellifera mellifera* över huvud taget existerar, eftersom de bin som nu finns på Läsö är en blandning av olika biraser,

ii) att de bruna bin som finns på Läsö inte är unika, eftersom de finns på många ställen i världen, och

iii) att nämnda bin hotas av utrotning.

Domstolen ombeds således att avgöra om det är tillräckligt att medlemsstaten i fråga anser det lämpligt eller nödvändigt att införa reglerna som ett led i att freda bipopulationen i fråga eller om det dessutom krävs att birasen existerar och/eller att den är unik, och/eller att den hotas av utrotning om importförbudet inte är giltigt eller inte kan upprätthållas.

c) Om varken den grund som beskrivs i a eller b kan göra det tillåtet att införa sådana regler, kan dessa två grunder i kombination göra det?

II — Angående rådets direktiv 91/174/EEG av den 25 mars 1991 om krav beträffande avel och härstamning vid saluföring av renrasiga djur

1) I vilka fall är ett bi ett renrasigt djur i den mening som avses i artikel 2 i direktivet? Är exempelvis ett gult bi ett renrasigt djur?

2) Vad är skäl som grundar sig på avel i den mening som avses i artikel 2?

3) Vad är skäl som grundar sig på härstamning i den mening som avses i artikel 2?

4) Skall direktivet tolkas på så sätt, att en medlemsstat utan hänsyn till direktivet kan förbjuda att andra bin än bin av rasen *Apis mellifera mellifera* importeras till och förekommer på en sådan ö som beskrivs i fråga 1 i avsnitt I?

Om en medlemsstat kan göra det på vissa villkor, ombeds domstolen att närmare ange dessa."

Parternas yttranden

6. Den tilltalade, Konungariket Danmark, Republiken Italien och Europeiska gemenskapernas kommission har inkommit med skriftliga och muntliga yttranden. Konungariket Norge har inkommit med skriftligt yttrande.

7. Den tilltalade har anfört att det måste förmodas att det förekommer handel med bin mellan medlemsstaterna, eftersom det finns uttryckliga bestämmelser härom i artikel 8 i rådets direktiv 92/65/EEG av den 13 juli 1992. [8] Vidare föreskriver artikel 3 i detta direktiv att handeln inte får hindras av andra djurhälsoskäl än de som anges i direktivet eller i annan gemenskapslagstiftning. Den tilltalade har vidare anfört att även hinder för handeln med varor som endast är tillämpliga internt eller endast på en del av en medlemsstats område omfattas av förbudet i artikel 30 i fördraget mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner,

8 — Direktiv om fastställande av djurhälsokrav i handeln och importen till gemenskapen av djur, sperma, ägg (ova) och embryon som inte faller under de krav som fastställs i de specifika gemenskapsregler som avses i bilaga A. I till direktiv 90/425/EEG (EGT L 268, s. 54; svensk specialutgåva, område 3, volym 45, s. 53).

oavsett om dessa verkningar är faktiska eller potentiella, direkta eller indirekta. [9] Målet rör inte rent interna förhållanden, eftersom den tilltalade själv har tillstånd att importera och exportera bin. Eftersom gula bin är mer produktiva och mer motståndskraftiga, skulle en övergång till bruna bin allvarligt skada hans verksamhet. Förbudet påbjuds inte av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, [10] även om Läsö utgör en prioriterad livsmiljö, eftersom bruna bin inte nämns i bilagorna och hur som helst är ett domesticerat djur.

Det framgår vidare av undersökningar av populationen av bruna bin på Läsö att denna bityp är en hybrid och inte en ren form av *Apis mellifera mellifera*. Även om Danmark enligt gemenskapsrätten skulle kunna vidta åtgärder för att bevara det bruna Läsö-biet, är kungörelsens restriktion oproportionerlig, både eftersom det rör sig om en tvingande ordning och inte en frivillig ordning (som i Norge) och eftersom den även hindrar att genetiskt identiska bruna bin från andra platser än Läsö införs, vilket innebär diskriminering.

8. Den tilltalade har anfört att domstolen inte kan pröva huruvida förbudet eventuellt är berättigat enligt artikel 36 i fördraget, eftersom denna bestämmelse inte har åberopats i den nationella domstolen. För det fall att denna bestämmelse ändå är tillämplig, har den danska regeringen bevisbördan. Det är inte tal om att bin på ön hotas av sjukdom. Den tilltalade har anfört bevisning om att det bruna biet inte är en hotad underart. Denna underart förekommer inte bara i mindre delar av Förenade kungariket, Sverige, Norge och på Läsö utan förekommer i stora tal i Sydafrika, på Tasmanien och i Sydamerika.

9. Den tilltalade har gjort gällande att direktiv 91/174 inte är tillämpligt på bin, och att lantbrukarnas val av de djur som de önskar avla, oavsett om det rör sig om boskap eller bin, inte bör vara föremål för restriktioner.

10. Den danska regeringen har anfört att direktiv 91/174 inte är tillämpligt i förevarande mål, eftersom de nationella bestämmelserna i fråga inte begränsar marknadsföring eller avel av renrasiga djur. Eftersom inga detaljerade regler har antagits vad gäller bin, skall målet avgöras på grundval av fördragets allmänna bestämmelser. Den danska regeringen menar att kungörelsens verkningar, nämligen att en person kan straffas för att han håller en särskild underart av bin på en bestämd ö, vilken endast utgör 0,3 procent

9 — Domstolens dom av den 5 april 1984 i de förenade målen 177/82 och 178/82, Van de Haar och Kaveka de Meern (REG 1984, s. 1797, nedan kallad domen i målen Van de Haar m. fl.), av den 15 december 1982 i mål 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij (REG 1982, s. 4575; svensk specialutgåva, volym 6, nedan kallad domen i målet Oosthoek's), och av den 20 mars 1990 i mål C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana (REG 1990, s. I-889; svensk specialutgåva, volym 10).

10 — EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114.

av det nationella territoriet, är rent interna. [11] Enligt den danska regeringens uppfattning bör domstolen inte följa domen i de förenade målen Pistre m. fl., [12] i den del artikel 30 enligt denna dom kan tillämpas på sådana rent interna förhållanden. Restriktionen medför ingen diskriminering, eftersom den endast rör biodling men inte import av bin och den följaktligen kan jämställas med en regel för handeln, varför artikel 30 i fördraget inte är tillämplig (se domstolens dom i målet Keck och Mithouard [13]). Under alla omständigheter är kungörelsens verkningar för handeln mellan medlemsstaterna alldeles för indirekta och osäkra, [14] eftersom det inte kan fastslås att importen av andra underarter skulle stiga om restriktionerna avseende bihållning på Läsö skulle upphävas, och endast ett mycket litet antal yrkesmässiga biodlare berörs. En eventuellt icke-diskriminerande restriktion av handeln mellan medlemsstaterna till följd av tillämpningen av kungörelsen är under alla omständigheter berättigad med hänsyn till det allmänna intresset av biologisk mångfald, som framgår av antagandet av direktiv 92/43/EEG och rådets beslut om ingående av Riokonventionen av den 5 juni 1992 om biologisk mångfald. [15] De restriktioner som föreskrivs i kungörelsen står i överensstämmelse med Riokonventionens princip att arter bör bevaras i sina naturliga miljöer (in situ-bevarande). Det framgår av en rad undersökningar under åren 1986—1996 att det bruna Läsö-biet fortfarande är en mycket ren form av underarten *Apis mellifera mellifera* med en särskild DNA-sekvens. Biet blir emellertid alltmer ovanligt på ön, och dess genetiska renhet är hotad, på grund av att dess gener är recessiva i förhållande till generna hos det mer vanligt förekommande gula biet. Kungörelsen är proportionerlig, eftersom byte till inseminerade bruna drottningar är ett mindre ingripande alternativ än ett påbud om att bortföra alla andra svärmar än svärmar av det bruna Läsö-biet.

11. Den italienska regeringen och den norska regeringen stöder i stort sett den danska regeringens argument. Den norska regeringen har anfört att upprättande av renrasiga områden inom en medlemsstat för att förhindra korsning inte är diskriminerande och inte utgör ett hinder för handeln, [16] annat än på ett indirekt och osäkert sätt. [17] För det fall artikel 30 skulle vara tillämplig, är kungörelsen berättigad såväl på grundval av artikel 36 som med hänsyn till det tvingande kravet på miljöskydd. Det europeiska bruna honungsbiet *Apis mellifera mellifera* är utrotningshotat. I Norge har beståndet fallit med två tredjedelar mellan år 1980 och år 1997. De vidtagna åtgärderna är inte mer ingripande än vad som är nödvändigt och motsvarar dem som man har vidtagit i Norge, där det på frivillig basis har upprättats ett renrasigt område för det bruna biet på 35 000 km^2. Detta förfarande står i

11 — Domen i det ovannämnda målet Oosthoek's, dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard (REG 1995, s. I-4165), och av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman (REG 1995, s. I-4921).

12 — Dom av den 7 maj 1997 i de förenade målen C-321/94— C-324/94 (REG 1997, s. I-2343, nedan kallad domen i målen Pistre m. fl.).

13 — Dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91 (REG 1993, s. I-6097, svensk specialutgåva, volym 14).

14 — Dom av den 14 juli 1994 i mål C-379/92, Peralta (REG 1994, s. I-3453; svensk specialutgåva, volym 16), och av den 17 oktober 1995 i de förenade målen C-140/94, C-141/94 och C-142/94, DIP m. fl. (REG 1995, s. I-3257, nedan kallad domen i de förenade målen DIP m. fl.).

15 — Rådets beslut av den 25 oktober 1993 om ingående av konventionen om biologisk mångfald (EGT L 309, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 23, s. 175). Konventionen kallas fortsättningsvis Riokonventionen.

16 — Dom av den 31 mars 1982 i mål 75/81, Blesgen (REG 1982, s. 1211; svensk specialutgåva, volym 6).

17 — Domarna i de ovannämnda målen Peralta och DIP m. fl.

överensstämmelse med artikel 8 i Riokonventionen.

12. Kommissionen har anfört att restriktioner som endast omfattar en del av en medlemsstats territorium kan strida mot artikel 30 i fördraget. [18] Den restriktion som är i fråga i förevarande mål är, för att låna terminologin från domen i målet Keck och Mithouard, en regel om varor snarare än en regel om försäljningsformer, och den påverkar konkurrensen mellan biodlare på ön som använder bruna bin respektive gula bin. Kungörelsens verkningar för handeln inom gemenskapen är därför mer än blott hypotetiska. [19] Vidare är tillämpningen av artikel 30 inte avhängig av i vilken grad handeln påverkas. [20] Hänvisningen i artikel 36 i fördraget till djurs hälsa och liv skall förstås på så sätt att den omfattar skydd för hela arter eller underarter — eller av undergrupper inom en art eller en underart — mot utrotning eller skydd på vetenskapliga grunder eller för avel. Även om det bruna Läsö-biet enligt kommissionens mening inte är en särskild underart i genetiskt hänseende, ankommer det på medlemsstaterna att bestämma nivån för skydd av arter, underarter eller undergrupper. [21] För att en regel skall omfattas av artikel 36 i fördraget måste medlemsstaten bevisa [22] att en nationell åtgärd är en effektiv åtgärd för att uppnå det skyddade målet, och att det inte finns mindre restriktiva medel att uppnå ett av de mål som anges i artikeln. Den nationella åtgärd som är i fråga i förevarande mål är emellertid diskriminerande och oberättigad, eftersom den hindrar att det införs genetiskt identiska bruna bin från platser utanför Läsö.

13. Kommissionen har anfört att även om bin omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 91/174, som är tillämpligt på "sådana avelsdjur som finns upptagna i bilaga 2 till fördraget", [23] skall målet avgöras på grundval av de redan omtalade allmänna bestämmelserna i artiklarna 30 och 36 i fördraget, eftersom inga bestämmelser avseende bin har antagits med stöd av artikel 6 i direktivet.

Bedömning

Avsnitt II i den nationella domstolens fråga

14. Vid svaret på avsnitt II i tolkningsfrågan är det inte nödvändigt att avgöra huruvida

18 — Domen i det ovannämnda målet Du Pont de Nemours Italiana, dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivía (REG 1991, s. I-4151; svensk specialutgåva, volym 11, nedan kallad domen i målen Aragonesa m. fl.), och av den 15 december 1993 i de förenade målen C-277/91, C-318/91 och C-319/91, Ligur Carni m. fl. (REG 1993, s. I-6621, nedan kallad domen i målen Ligur Carni m. fl).

19 — Domarna i de ovannämnda målen Peralta och DIP m. fl., dom av den 7 mars 1990 i mål C-69/88, Krantz (REG 1990, s. I-583), och av den 13 oktober 1993 i mål C-93/92, CMC Motorradcenter (REG 1993, s. I-5009).

20 — Domen i de ovannämnda förenade målen Van de Haar m. fl. och dom av den 9 februari 1995 i mål C-412/93, Leclerc-Siplec (REG 1995, s. I-179).

21 — Dom av den 12 mars 1987 i mål 178/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1987, s. 1227; svensk specialutgåva, volym 9).

22 — Dom av den 8 november 1979 i mål 251/78, Denkavit Futtermittel (REG 1979, s. 3369), punkt 24.

23 — Artikel 1 i direktiv 91/174.

bin är renrasiga djur i den mening som avses i direktiv 91/174. Då det, såsom kommissionen har förklarat, inte har antagits närmare bestämmelser angående bin med stöd av artikel 6 i direktivet, är artikel 2.2 tillämplig, och "nationella författningar [skall] fortsätta att gälla med vederbörlig hänsyn till fördragets allmänna bestämmelser". Även om bin omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 91/174, skall den nationella domstolens frågor avseende detta direktiv följaktligen tolkas så, att de rör samma fråga som avses i avsnitt I: För det första frågan huruvida de danska bestämmelserna omfattas av tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget, och för det andra, huruvida de är berättigade antingen med stöd av artikel 36 eller som tvingande krav i nationell lagstiftning som avser ett mål av allmänt intresse.

Avsnitt I i den nationella domstolens fråga

i) Artikel 30 i fördraget

15. Sedan domen i målet Dassonville [24] har domstolen i fast rättspraxis bekräftat att "[a]lla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen skall anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner". Domstolen har beskrivit importförbud som "den starkaste formen av restriktion". [25] Det har vidare fastslagits i den rättspraxis som följt efter domen i målet Cassis de Dijon [26] att "med åtgärder med motsvarande verkan, vilka enligt artikel 30 är förbjudna, [förstås] sådana hinder för den fria rörligheten för varor som i avsaknad av en harmonisering av lagstiftningarna följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som sådana varor skall uppfylla (till exempel avseende benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning och förpackning). Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad på alla varor såvitt de inte kan motiveras av ett mål av allmänt intresse som går före intresset av fri rörlighet för varor". [27]

16. Innan jag prövar huruvida kungörelsen är en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, och, närmare, huruvida den utgör en diskriminerande restriktion eller en restriktion som tillämpas

24 — Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74 (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343), punkt 5.

25 — Dom av den 14 december 1979 i mål 34/79, Henn och Darby (REG 1979, s. 3795; svensk specialutgåva, volym 4, s. 637), punkt 12.

26 — Dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral (REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377, även kallad "Cassis de Dijon").

27 — Se exempelvis domen i det ovannämnda målet Keck och Mithouard, punkt 15.

utan åtskillnad, kommer jag att behandla en rad invändningar som inledningsvis har anförts mot att artikel 30 i fördraget skulle vara tillämplig i detta mål. Dessa invändningar rör kungörelsens begränsade territoriella tillämpningsområde, den ringa verkan som kungörelsen, i mängdhänseende, har på handeln och den påstått osäkra och indirekta verkan som den har på handeln över huvud taget, tillämpningen av domen i målet Keck och Mithouard och påståendet att förevarande mål är av intern karaktär.

17. Domstolen har fastslagit att en statlig åtgärd som har ett begränsat territoriellt tillämp-nings-område, genom att den bara är tillämplig inom en del av det nationella territoriet, "inte kan undgå att betecknas som diskriminerande eller protektionistisk i den mening som avses i reglerna om fri rörlighet för varor [på den grunden att] den påverkar avsättningen av produkter från andra delar av det nationella territoriet likaväl som produkter importerade från andra medlemsstater". [28] Den omständigheten att kungörelsen endast begränsar import av bin och biodling vad avser ön Läsö hindrar i princip inte att den kan prövas med beaktande av kraven i artikel 30 i fördraget. Jag delar den ståndpunkt som kommissionens ombud har uttryckt under den muntliga förhandlingen, nämligen att det rätta sättet att förfara vid bedömningen av en restriktion som gäller i en del av en medlemsstat är att bedöma restriktionen som om den gällde för hela det nationella territoriet.

18. Det står också klart att den ringa verkan som kungörelsen, i mängdhänseende, har för handeln inte i sig kan utesluta tillämpning av artikel 30 i fördraget. Som domstolen har anmärkt i domen i de ovannämnda målen Van de Haar m. fl. "[görs] i artikel 30 i fördraget ... ingen åtskillnad mellan åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion, beroende på i vilken *grad* åtgärderna påverkar handeln mellan medlemsstaterna". [29] Artikel 30 förbjuder nationella åtgärder som kan hindra import "även om hindret är ringa och även om importerade varor kan saluföras på annat sätt". [30] En generellt tillämplig lagstiftning som påverkar näringsverksamheten för samtliga personer och företag inom en avgränsad del av det nationella territoriet kan enligt min mening alltid hindra handeln.

19. Med hänvisning till domen i det ovannämnda målet Peralta och andra domar har

28 — Domen i de ovannämnda förenade målen Aragonesa m. fl, punkt 24; se även domen i de ovannämnda förenade målen Ligur Carni m. fl., punkt 37. Detta framgår även implicit av dom av den 9 juli 1992 i mål C-2/90, kommissionen mot Belgien (REG 1992, s. I-4431; svensk specialutgåva, volym 13, nedan kallad Vallonien-domen).

29 — Domen i de ovannämnda förenade målen Van de Haar m. fl., punkt 13, min kursivering.

30 — Ibidem.

det även gjorts gällande att "den restriktiva inverkan som [kungörelsen] skulle kunna ha på den fria rörligheten för varor är alltför slumpartad och indirekt för att den i [kungörelsen] fastställda förpliktelsen skall kunna anses vara av sådan art att den utgör ett hinder för handeln mellan medlemsstaterna". [31] Detta argument kan inte godtas, eftersom det innebär att man förväxlar omfång med orsakssamband. De i domen i det ovannämnda målet Peralta omtvistade bestämmelserna påstods påverka all italiensk handel med varor som kommer sjövägen; i DIP-målet påstods bestämmelserna generellt utgöra hinder för detaljhandeln i hela Italien, i Krantz-målet påstods bestämmelserna påverka leveranser av samtliga varor inom Nederländerna, förutsatt att de såldes på avbetalning, och i CMC Motorradcenter-målet påstods bestämmelserna hämma all parallellhandel med varor som omfattades av garantier som inte respekterades av de godkända handlarna i importlandet. Orsakssambandet mellan dessa åtgärder och eventuell påverkan på handeln inom gemenskapen var emellertid helt slumpartad; orsakssambandet var med andra ord för indirekt. Domstolen var helt enkelt inte beredd att påstå att nationella bestämmelser om utsläpp från skepp på havet, om myndigheters tillstånd till att öppna affärer, om utmätning av varor som är i restskatteskyldiga personers besittning, och om skyldighet att lojalt lämna upplysningar när avtal ingås, kunde tänkas ha en påvisbar verkan på handeln. Den i förevarande mål omtvistade kungörelsen har emellertid direkt och omedelbar inverkan på handeln. Import av bin från andra medlemsstater till en del av det danska territoriet är direkt förbjuden. I en sådan situation är omfattningen av påverkan på handeln mellan medlemsstaterna, som redan nämns, irrelevant. [32]

20. Det har också gjorts gällande att kungörelsen endast kan liknas vid en nationell bestämmelse om försäljningsformer, och att den därför, i enlighet med domen i det ovannämnda målet Keck och Mithouard, faller utanför tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget. Detta påstående synes grundas på den omständigheten att kungörelsen inte generellt begränsar importen av bin till Danmark, utan endast begränsar distributionen av bin på en del av Danmarks territorium. Den italienska regeringen har i detta sammanhang föreslagit en analogisk tillämpning av domstolens dom i det ovannämnda målet Blesgen, enligt vilken restriktioner avseende försäljning av vissa alkoholhaltiga drycker i lokaler öppna för allmänheten, och som inte rör andra former av försäljning av samma drycker, [33] inte strider mot artikel 30. Detta argument kan enligt min mening inte godtas. Även om restriktionen endast rör en liten del av Danmarks territorium, har den, inom det område där den är tillämplig, verkan av ett totalt förbud mot att sälja andra bin än bruna bin från denna ö. Även om ett förbud mot försäljning rent språkligt kan beskrivas som en bestämmelse "som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer", kan det i förevarande mål lika väl beskrivas som en

31 — Domen i det ovannämnda målet Peralta, punkt 24. Se även domen i de ovannämnda förenade målen DIP m. fl., punkt 29, domen i det ovannämnda målet Krantz, punkt 11, och domen i det ovannämnda målet CMC Motorradcenter, punkt 12.

32 — Vidare är nationella bestämmelser som anses ha en alltför indirekt och osäker inverkan på handeln alltid tillämpliga utan åtskillnad; se domen i det ovannämnda målet Peralta, punkt 24, domen i de ovannämnda målen DIP m. fl., punkt 29, domen i det ovannämnda målet Krantz, punkt 10, och domen i det ovannämnda målet CMC Motorradcenter, punkt 10. Som framgår nedan, kan det göras gällande att kungörelsen åtminstone delvis är diskriminerande.

33 — Mål 75/81, punkt 9.

bestämmelse om en produkt. Endast produkter — bin — av viss färg och med visst vingspann och ursprung kan säljas eller hållas på Läsö. För att skingra varje tvivel behöver man endast se till det avgörande kriterium som var bestämmande för domstolens principavgörande i domen i det ovannämnda målet Keck och Mithouard, nämligen kriteriet om tillträde till marknaden. [34] Ett sådant tillträde hindras helt klart vad avser marknaden på Läsö; det finns inga alternativa sätt att sälja andra bin än Läsö-bin på ön. [35]

21. Det har slutligen hävdats att domstolen inte bör besvara den nationella domstolens frågor, eftersom målet rör en rent intern situation. Jag delar inte denna uppfattning. Det är riktigt att artikel 30 i fördraget inte kan påverka tillämpningen av kungörelsen vad avser biförsäljning eller biodling på Läsö vad avser bin från andra delar av Danmark. [36] Det framgår emellertid av de muntliga yttrandena att den tilltalade har tillstånd från de danska myndigheterna att importera och exportera bin. Det kan således inte uteslutas att kungörelsen utgör hinder för att han importerar bin av utländskt ursprung till Danmark för att använda dem i sin biodling på Läsö, eller att de drottningar eller bisvärmar som han ålagts att byta ut har importerats. Under alla omständigheter står det enligt min mening nu klart att kungörelsen kan påverka försäljningen i Danmark av produkter från andra medlemsstater. Under dessa omständigheter utgör det fast rättspraxis att den nationella domstolen enligt förfarandet i artikel 177 i fördraget själv skall bedöma i vilken omfattning dess frågor till domstolen är relevanta för de faktiska omständigheterna i det mål som den själv har att avgöra. [37] Att detta sätt att se på förhållandet mellan domstolen och den nationella domstolen fortfarande gäller, framgår av domen i målet Giloy, vari domstolen bekräftade att den är villig att, i fall då en medlemsstats nationella rätt hänvisar till gemenskapsbestämmelser, "fastställa vilka regler som är tillämpliga i en situation som är av rent intern art". [38]

22. Det kan hävdas att kungörelsen innehåller en diskriminerande restriktion av handeln om den bedöms vad avser försäljning av bin av biarten *Apis mellifera* som helhet. I kungörelsen gynnas biavel på Läsö vad avser bin från den danska populationen — populationen på Läsö — av en särskild biunderart, det bruna biet *Apis mellifera mellifera*, genom att utesluta alla bin, bruna såväl som gula, som införs till ön från andra delar av Danmark, från andra medlemsstater eller

34 — Punkt 17.

35 — Det kan också hävdas att kungörelsen inte "såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt", vilket är en förutsättning för att begränsningar avseende försäljningsformer inte skall omfattas av artikel 30 i fördraget (ibidem, punkt 16). Se diskussionen nedan om huruvida kungörelsen är diskriminerande.

36 — Domen i det ovannämnda målet Oosthoek's, punkt 9, dom av den 14 december 1982 i de förenade målen 314/81, 315/81, 316/81 och 83/82, Waterkeyn (REG 1982, s. 4337; svensk specialutgåva, volym 6), punkterna 11 och 12, och dom av den 18 februari 1987 i mål 98/86, Mathot (REG 1987, s. 809), punkt 9.

37 — Dom av den 14 juli 1988 i mål 298/87, Smanor (REG 1988, s. 4489; svensk specialutgåva, volym 9), punkterna 8 och 9.

38 — Dom av den 17 juli 1997 i mål C-130/95 (REG 1997, s. I-4291). Generaladvokaten Jacobs rekommenderade i punkt 40 i sitt förslag till avgörande i de ovannämnda förenade målen Pistre m. fl., att domstolen skulle avvisa en fråga om tillämpningen av artikel 30 vad avser en intern situation, bland annat eftersom han i sitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Giloy hade förespråkat en annan lösning än den som domstolen till slut valde i sin dom som då ännu inte hade meddelats. Tolkningen av artikel 30 kan vara relevant för ett mål som rör interna förhållanden i en medlemsstat, exempelvis om nationella bestämmelser förbjuder omvänd diskriminering, se generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i målen Pistre m. fl., punkt 35.

från andra parter i EES-avtalet. Med utgångspunkt i detta synsätt saknar det betydelse att kungörelsen utesluter danska gula bin från Läsö, inbegripet bin som ursprungligen hållits och avlats på Läsö, såväl som danska bruna bin som kan finnas utanför Läsö. Detta synsätt finner fullt stöd i domstolens praxis. Förekomsten av diskriminering "påverkas inte av den omständigheten att de begränsande verkningarna av ett sådant preferenssystem i lika stor utsträckning drabbar produkter tillverkade av företag i den berörda medlemsstaten, vilka inte är etablerade i den region som omfattas av preferenssystemet, som produkter tillverkade av företag etablerade i övriga medlemsstater". [39] "[A]lla produkter som gynnas av preferenssystemet [är] inhemska." [40] "Åtgärden behöver alltså inte för att betecknas som diskriminerande eller protektionistisk ha som verkan att alla inhemska produkter gynnas eller att enbart importerade produkter och inga inhemska produkter missgynnas." [41]

23. Alternativt kan man med stöd av åtminstone två grunder göra gällande att kungörelsen inte är diskriminerande — åtminstone i den del den berör den tilltalade — utan att den i stället utgör en importrestriktion som är tillämplig utan åtskillnad. Detta är viktigt, eftersom endast restriktioner som tillämpas utan åtskillnad kan vara berättigade på grund av tvingande krav som avser mål av allmänt intresse, såsom miljöskydd. [42] Diskriminerande åtgärder kan däremot endast vara föremål för undantag enligt artikel 36 i fördraget. Om man för det första prövar kungörelsens inverkan på handeln vad avser olika underarter av bin var för sig, framgår det att den medför diskriminering genom att gynna den danska produktionen — särskilt produktionen på Läsö — av det bruna biet *Apis mellifera* jämfört med produktion av bruna bin utanför Danmark, men att den är tillämplig utan åtskillnad på det gula biet (huvudsakligen *Apis mellifera ligustica*). Gula bin är förbjudna på Läsö oavsett ursprung, det vill säga även om de skulle komma från Läsö. Även om kungörelsen inte innehåller en uttrycklig åtskillnad mellan underarter vad avser förbudet mot att införa främmande bin till Läsö, är de faktorer som är bestämmande för kungörelsens tillämpning mot bakgrund av artikel 30 i fördraget, inte desamma för bruna bin som för gula bin. Vad avser bruna bin måste det påvisas någon grund för att utesluta bin av samma underart som det bruna Läsö-biet från Läsö, och denna grund måste avse det bruna Läsö-biets särskilda karakteristika, vilka hitintills inte har medfört en särskild klassificering inom artsystemet. Däremot kan gula bin som tillhör en särskild underart lättare anses vara av väsentligt annorlunda karaktär, varför bestämmelser som innebär att en underart gynnas framför en annan inte nödvändigtvis måste anses vara diskriminerande, under förutsättning att bestämmelserna grundas på

39 — Domen i det ovannämnda målet Du Pont de Nemours Italiana, punkt 12.

40 — Ibidem, punkt 13.

41 — Domen i de ovannämnda målen Aragonesa m. fl., punkt 24. Se även dom av den 5 december 1989 i mål C-3/88, kommissionen mot Italien (REG 1989, s. 4035), punkt 9, av den 25 juli 1991 i mål C-353/89, kommissionen mot Nederländerna (REG 1991, s. I-4069), punkt 25, och av den 3 juni 1992 i mål C-360/89, kommissionen mot Italien (REG 1992, s. I-3401), punkterna 8 och 9.

42 — Se dom av den 17 juni 1981 i mål 113/80, kommissionen mot Irland (REG 1981, s. 1625; svensk specialutgåva, volym 6), domen i det ovannämnda målet Du Pont de Nemours Italiana, punkt 14, domen i de ovannämnda förenade målen Pistre m. fl., punkt 52, domen i de ovannämnda förenade målen Aragonesa m. fl., punkt 13, och Vallonien-domen, punkt 9.

ett berättigat mål av allmänt intresse som sammanhänger med denna åtskillnad.

24. Ytterligare ett argument står att finna i domstolens dom i Vallonien-målet. [43] Detta mål rörde belgiska regionala bestämmelser som förbjöd import av avfall från andra regioner i Belgien eller från utlandet. De omtvistade bestämmelserna skulle enligt min mening normalt ha ansetts vara direkt diskriminerande. I domen hänvisade domstolen emellertid till särskilda förhållanden som kan vara av vikt vad avser nationella miljöbestämmelser:

"För att avgöra om hindret i fråga är diskriminerande eller ej är det dock viktigt att beakta avfallets särskilda egenskaper. Enligt principen att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, som uppställs för gemenskapens miljöpolitik i artikel 130r.2 i fördraget, åligger det varje region, kommun eller annan lokal enhet att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de kan ta emot, behandla och slutligt omhänderta sitt eget avfall. Avfallet skall således omhändertas slutligt så nära den plats där det producerats som möjligt, så att transporterna begränsas i största möjliga mån. ... Mot bakgrund av de skillnader som föreligger mellan avfall beroende på var det producerats och avfallets koppling till den plats där det producerats kan de ifrågasatta åtgärderna inte anses vara diskriminerande." [44]

25. I förevarande mål är kungörelsens syfte att skydda en särskild population av underarten *Apis mellifera mellifera* inom ett geografiskt område där den är naturligt förekommande, och där den påstås ha utvecklat flera särskilda morfologiska egenskaper. Kungörelsen söker uppnå detta med hjälp av förebyggande åtgärder mot att Läsö-biet korsas med gula bin eller till och med med bruna bin från främmande populationer. Detta kan ses som ett försök att vid källan förebygga den miljöskada som denna korsning medför, och att bevara den lokala biologiska mångfalden. Mot bakgrund av dessa syften med lagstiftningen kan det hävdas att det finns relevanta skillnader mellan populationen av bruna bin på Läsö och andra populationer av bin, bruna såväl som gula. Om det antas att det föreligger sådana väsentliga skillnader mellan bruna bin på Läsö och andra bin, som enligt kungörelsens regler inte får förekomma på Läsö, följer härav att det inte utgör diskriminering att utestänga andra bin. Som jag har nämnt är det lättare att påvisa sådana väsentliga skillnader vad

43 — Se ovan (punkt 17).

44 — Ibidem, punkterna 34 och 36.

avser det gula biet, vilket skall utestängas från Läsö oavsett ursprung. Naturligtvis utgör en sådan utestängning fortfarande en restriktion i handeln med andra bin än Läsöbin, vilken är tillämplig utan åtskillnad. Trots att det är osäkert om populationen av bruna bin på Läsö har en tillräcklig särprägel för att det skall kunna anses berättigat att skydda den från korsning med *alla* andra bipopulationer, både bruna och gula, är det min uppfattning att kungörelsen, vad avser bedömningen av dess inverkan på handeln med gula bin, kan anses som en åtgärd som tillämpas utan åtskillnad.

26. Jag finner därför att kungörelsen utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 30 i fördraget, vilken, i den del den berör handeln med gula bin, är tillämplig utan åtskillnad.

ii) Motivering

27. Oavsett huruvida kungörelsen är tillämplig utan åtskillnad eller om den är diskriminerande, måste möjligheten till undantag med stöd av artikel 36 i fördraget övervägas, innan man tar ställning till huruvida kungörelsen är motiverad av tvingande hänsyn av allmänt intresse. [45] Den centrala frågan för så vitt avser kungörelsens förenlighet med fördraget är således huruvida den omfattas av undantaget i artikel 36 i fördraget avseende "förbud mot eller restriktioner för import ... som grundas på hänsyn till ... intresset att skydda ... djurs hälsa och liv". Enligt min uppfattning omfattar detta undantag skydd — i betydelsen bevarande — av en särskild distinkt djurpopulation, oavsett om det rör sig om en art, en underart eller andra undergrupper. Således kan exempelvis nationella åtgärder, för att förhindra att en sådan population utrotas till följd av sjukdom eller jakt, om nödvändigt, omfattas av det i artikel 36 tillåtna undantaget. Risken för att en distinkt population försvinner till följd av korsning och därav följande förlust av särskild karaktär bör bedömas helt annorlunda. Detta är en långsammare och förmodligen smärtfri process. Den är inte nödvändigtvis livshotande för enskilda individer i populationen i fråga, även om detta beror på hur effektivt de överlevande individerna från den ursprungliga gruppen lyckas konkurrera om territorium och knappa resurser med individer från den grupp som består av korsningar. Likväl menar jag att nationella åtgärder till skydd för vissa djurpopulationers särskilda karaktär också bör omfattas av artikel 36 i fördraget, under förutsättning att övriga, normala, villkor för att tillämpa ett undantag är uppfyllda. Det strider lika mycket mot det allmänna intresset att skydda djurs och växters hälsa och liv, att arter eller andra undergrupper i en djurpopulation gradvis försvinner eller oåterkalleligen förändras på grund av okontrollerad avel, som att de individer av den aktuella arten eller andra undergrupper som nu är i livet dör eller drabbas av sjukdom eller skada på ett mer omedelbart sätt. Att det föreligger ett sådant allmänt intresse enligt artikel 36, att värna olika djurpopula-

45 — Domen i de ovannämnda förenade målen Aragonesa m. fl., punkt 13.

tioners fortbestånd som sådana, bekräftas av det mål som uppställs i artikel 130r i fördraget, nämligen att "utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt".

28. För det fall domstolen inte skulle ansluta sig till denna tolkning av artikel 36, menar jag att man kan grunda en restriktion, som tillämpas utan åtskillnad och som införts för att skydda en särskild djurpopulation, på tvingande miljöskyddshänsyn. [46] Stöd för denna ståndpunkt står att finna i Riokonventionen. De fördragsslutande parterna bekräftade där "att bevarandet av biologisk mångfald är en gemensam angelägenhet för mänskligheten". I artikel 2 i Riokonventionen fastslås att konventionen även är tillämplig på "domesticerade eller odlade arter", vilka är "arter hos vilka den evolutionära processen har påverkats av människor för att tillgodose dessas behov".

29. Den omständigheten att gemenskapen har ingått Riokonventionen betyder inte, vad avser de frågor som konventionen rör men som ligger inom gemenskapens behörighet, att en medlemsstat kan vidta vilka restriktiva åtgärder som helst med stöd av konventionen, och detta vare sig med hänvisning till artikel 36 eller till det allmänna intresset av miljöskydd. Vad avser frågan huruvida den åtgärd som är i fråga i förevarande mål är berättigad, har den nationella domstolen, å ena sidan, hänvisat till kungörelsens begränsade geografiska tillämpningsområde och, å andra sidan, till den tilltalades invändningar om att korsning redan har ägt rum på Läsö, att det bruna Läsö-biet inte är unikt och att det inte föreligger någon risk för att det bruna biet utrotas världen över.

30. Domstolen har fastslagit att i avsaknad av harmoniserade regler ankommer det på medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet av folkhälsan enligt artikel 36 skall vara och hur det skall säkerställas, de måste dock ta hänsyn till de gränser som fastställs genom fördraget, inbegripet proportionalitetsprincipen. [47] Detta betyder att restriktionen måste uppfylla "ett befogat hälsopolitiskt syfte" och att den "måste vara begränsa[d] till vad som faktiskt är nödvändigt för att skydda folkhälsan", varvid hänsyn skall tas till tillgängliga forskningsresultat. [48]

31. Enligt min mening står det klart att medlemsstaterna också bör förfoga över ett visst utrymme för eget skön vad avser skydd av djurs liv och att skydd av en särskild djurpopulation, även om denna är mindre än en underart, kan utgöra ett giltigt syfte enligt artikel 36 i fördraget eller, i förekommande fall, tvingande miljöskyddshänsyn. Artikel 2 i Riokonventionen definierar "biologisk mångfald" som "variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung", inbe-

46 — Angående förekomsten av ett sådant tvingande krav, se exempelvis dom av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607), och den ovannämnda Vallonien-domen.

47 — Domen i de ovannämnda förenade målen Aragonesa m. fl., punkt 16, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 41, och dom av den 14 juli 1983 i mål 174/82, Sandoz (REG 1983, s. 2445; svensk specialutgåva, volym 7), punkt 16.

48 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkterna 42 och 44.

gripet "mångfald inom arter". Konventionen begränsar inte skyddet till arter eller underarter utan innehåller mer allmänna beskrivningar av de olika typer av organismer som den omfattar. Således definieras där endast "genetiska resurser" som "genetisk materia av faktiskt eller potentiellt värde", [49] utan hänvisning till klassificeringssystemets traditionella uppdelning mellan arter och underarter, och konventionen hänvisar endast till de "särskiljande egenskaper" som domesticerade eller odlade arter har utvecklat. [50] Detta står i överensstämmelse med systemet i en rad andra internationella rättsakter om skydd för vilda djur. I artikel I a i konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter som undertecknades i Washington den 3 mars 1973 definieras "art" i konventionens mening som "varje art, underart eller geografiskt skild population härav". I artikel I i Bonnkonventionen om skydd av flyttande vilda djur definieras "flyttande art" som "den totala populationen eller en geografiskt isolerad del av populationen av en art eller en underart av vilda djur".

32. De danska myndigheterna kan därför lagligen söka bevara det bruna Läsö-biet, även om det inte utgör en särskild underart, utan endast en geografiskt och morfologiskt särskild population av underarten *Apis mellifera mellifera*, vilken underart, enligt vad som har gjorts gällande, finns i en rad länder. I förevarande mål är det bruna Läsö-biet *Apis mellifera mellifera* klart skilt från det gula biet, som den tilltalade förespråkar, under förutsättning att det styrks att populationen av det bruna biet har bevarats i en relativt ren form. Graden av särskiljande egenskaper *inom* en underart har endast betydelse för avgörandet om den tilltalade önskar importera eller hålla bruna bin som inte är från Läsö. Den relevanta grundvalen för prövningen måste enligt min mening vidare vara den danska populationen av det bruna biet, varför de danska myndigheterna har rätt att reagera mot hot mot denna populations fortbestånd, även om bruna bin har överlevt och fortlever i en relativt ren form på andra platser inom gemenskapen eller i världen. Det är inte nödvändigt att det föreligger en omedelbar fara för utrotning av populationen i fråga, även om den danska regeringen verkar vara av uppfattningen att en sådan fara föreligger i förevarande fall. Gemenskapens egen miljöpolitik bygger enligt artikel 130r i fördraget på försiktighetsprincipen och principen om förebyggande insats. Vidare anmärker de fördragsslutande parterna i Riokonventionen att "det är väsentligt att *förutse, förebygga och angripa* orsakerna till betydande minskning eller förlust av biologisk mångfald vid källan", [51] och de anger att förebyggande åtgärder bör vidtas om så är nödvändigt. Det ankommer på den nationella domstolen att ta ställning härtill med beaktande av forskningsresultat avseende det gula biets allmänna dominans och relevanta vetenskapliga data avseende det bruna biets genetiska karaktär, särskilt dess recessiva gener, samt huruvida det föreligger ett hot mot det

49 — Artikel 2 i Riokonventionen.

50 — Se definitionen av "in situ-bevarande" i artikel 2 i Riokonventionen.

51 — Ingressen till Riokonventionen, min kursivering.

särskilda bruna Läsö-biets fortbestånd som utgör tillräcklig grund för kungörelsen.

33. Artikel 8 i Riokonventionen preciserar vidare de former av åtgärder som är lämpliga för att uppnå målet att bevara den biologiska mångfalden genom in situ-bevarande. Den föreskriver att "[v]arje fördragsslutande part ... så vitt möjligt och om så är lämpligt [skall] a) inrätta ett system med skyddade områden eller områden där särskilda åtgärder behöver vidtas för att bevara biologisk mångfald", och "h) förhindra införseln av, kontrollera eller utrota de främmande arter som hotar ekosystem, livsmiljöer eller arter". Följaktligen omfattas åtgärder för att från ett område utesluta bestämda djurarter som hotar en annan djurarts existens i princip av konventionens tillämpningsområde, och sådana åtgärder står därmed i överensstämmelse med internationellt rekommenderad praxis på detta område.

34. Frågan huruvida de åtgärder som den danska regeringen har vidtagit i kungörelsen är *effektiva* och *lämpliga* skall bedömas mot bakgrund av omständigheterna i förevarande fall. Det ankommer följaktligen på den nationella domstolen att avgöra huruvida det bruna Läsö-biet fortfarande förekommer i en relativt ren form. Om populationen av bruna bin på Läsö redan i väsentlig grad har blivit uppblandad genom korsning med gula bin, kan den nationella domstolen inta ståndpunkten att kungörelsen inte är i stånd att effektivt uppfylla sitt angivna mål, om situationen redan har förvärrats ohjälpligt. I så fall kan det fortfarande gällande förbudet mot att hålla gula bin på ön anses vara oproportionerligt. Om populationen på Läsö däremot är relativt ren, men i morfologiskt hänseende inte kan åtskiljas från andra populationer av *Apis mellifera mellifera*, kan förbudet mot att införa andra bruna bin på ön inte anses berättigat. Vidare kan det anmärkas att om det bruna Läsö-biet, som den danska regeringen har anfört, i morfologiskt hänseende skiljer sig från andra populationer av *Apis mellifera mellifera*, men delar dessa särdrag med andra skandinaviska bruna bin, måste det anses överdrivet restriktivt att utestänga dessa bin. De sista två anmärkningarna rör dock endast handeln med bruna bin och rör inte i sig nödvändigtvis det fortsatta förbudet mot att införa eller hålla gula bin, vilket är den fråga som detta mål direkt rör.

35. Vid bedömningen av huruvida kungörelsen är proportionerlig bör den nationella domstolen också ta hänsyn till dess begränsade geografiska tillämpningsområde. Inskränkningen av möjligheten att göra gällande rättigheter grundade på gemenskapsrätten i Danmark begränsas i motsvarande mån. Den omständigheten att kungörelsen ålägger förpliktelser, i stället för att bygga på frivillighet, bevisar inte att den är oproportionerlig. Det är klart att en fullständig efterlevnad från biodlarnas sida vad avser åtgärderna för att utesluta främmande bin från ön

är nödvändig, om målet att förhindra korsning skall kunna uppnås. Att det skall utges ersättning för skada som följer av tillämpning av kungörelsen, är även det en omständighet som måste beaktas vid bedömningen av huruvida kungörelsen inte begränsar rättigheter med stöd i gemenskapsrätten mer än nödvändigt.

Förslag till avgörande

36. Mot denna bakgrund föreslår jag domstolen att avge följande svar på den nationella domstolens frågor:

1) Nationella bestämmelser som förbjuder innehav och import av bin, bortsett från bin från en population som tillhör en särskild underart, och som finns på en bestämd del av det nationella territoriet, där ovannämnda bestämmelser skall tillämpas, utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 30 i fördraget.

2) I den mån som bin från en annan underart utesluts från en bestämd del av det nationella territoriet till följd av sådana nationella bestämmelser, kan dessa bestämmelser grundas på intresset att skydda djurs hälsa och liv i enlighet med artikel 36 i fördraget, förutsatt att de syftar till att skydda en distinkt och förhållandevis ren population av den särskilda underart som finns på nämnda del av det nationella territoriet. Detta gäller även om det finns bin av denna underart även på andra orter i gemenskapen eller i världen. Bestämmelserna kan vara berättigade som förebyggande åtgärder, även om den skyddade population inte är omedelbart utrotningshotad.