DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
13. juli 1994 *

I sag C-131/93,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent J. L. Iglesias Buhigues og A. Bardenhewer, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, Bonn, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 og 36, idet den forbyder indførsel af levende flodkrebs tilhørende europæiske arter, der stammer fra medlemsstaterne eller fra tredjelande og er i fri omsætning i andre medlemsstater, medmindre det sker med henblik på forskning eller undervisning,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler (refererende dommer), P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. maj 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 31. marts 1993 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 og 36, idet den forbyder indførsel af levende flodkrebs tilhørende europæiske arter, der stammer fra medlemsstaterne eller fra tredjelande og er i fri omsætning i andre medlemsstater, medmindre det sker med henblik på forskning eller undervisning.

2 I henhold til Erste Verordnung zur Änderung der Bundesartenschutzverordnung (forbundsbekendtgørelsen om beskyttelse af dyre-og plantearter, herefter benævnt »BArtSchV«, BGBl. 1989 I, s. 1525), som blev udstedt den 24. juli 1989 og trådte i kraft den 1. august s.å., gjorde Forbundsrepublikken Tyskland indførsel af levende

flodkrebs af en hvilken som helst art betinget af meddelelse af en tilladelse, jf. § 21b i Bundesnaturschutzgesetz (forbundsloven om naturbeskyttelse, herefter benævnt »BNatSchG«, som offentliggjort i BGBl. 1987 I, s. 889). Ifølge denne bestemmelse kan der kun meddeles tilladelse med henblik på forskning eller undervisning. Derimod er indførsel af levende krebs i erhvervsøjemed, navnlig til konsum eller til udsætning i private damme, principielt forbudt, idet Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (herefter benævnt »Bundesamt«) i henhold til § 31, stk. 1, i BNatSchG dog efter ansøgning kan meddele undtagelse fra forbuddet, såfremt anvendelsen af bestemmelsen »risikerer — utilsigtet — at få meget byrdefulde virkninger«.

3 Kommissionen har i stævningen anført, at vandforureningen og navnlig krebsepest (aphanomykose), hvis udbredelse angiveligt hovedsagelig skyldes indførsel af inficerede krebs fra Nordamerika, har ført til, at der praktisk talt ikke længere i Tyskland — eller i de øvrige europæiske lande — findes vandområder i naturen, hvor der lever krebs. Det er grunden til, at tyske krebs ifølge BArtSchV anses for særlig beskyttede arter, der endog er truet af udryddelse. Da de tyske arter ikke er tilstrækkelige til at dække behovet, har Forbundsrepublikken Tyskland i flere år indført over en snes tons levende flodkrebs om året.

4 Da ovennævnte ordnings ikrafttræden angiveligt ramte flere tyske virksomheder, der beskæftiger sig med indførsel af levende flodkrebs, og hvis omsætning faldt i en sådan grad, at deres eksistens var truet, anlagde virksomhederne sag ved tyske retsinstanser, hvilket førte til, at Bundesamt som en overgangsordning anvender undtagelsesbestemmelsen i § 31 i BNatSchG på disse importører, således at de indtil nu har kunnet opnå tilladelser, der dog kun gælder seks måneder, til at indføre krebs mod angivelse af den nøjagtige indførte mængde, oprindelseslandet og navnet på den pågældende art. Disse tilladelser er bl.a. betinget af, at krebsene kun

afsættes til den endelige køber — altså hverken til grossister eller detailhandlere — idet denne skal forpligte sig til at træffe alle passende forebyggende og desinficerende foranstaltninger for at hindre, at de indførte krebs slipper ud i naturen, og garantere, at vandet, der anvendes til opbevaring af krebsene, desinficeres, inden det udledes i miljøet. Tilladelsen kan tilbagekaldes, såfremt disse betingelser ikke overholdes.

5 Til støtte for sin påstand har Kommissionen i det væsentlige anført, at de omhandlede tyske bestemmelser var uforenelige med traktatens artikel 30 og 36, fordi de hindrede indførslen af levende flodkrebs med oprindelse i andre medlemsstater, eller som dér var i fri omsætning, og at bestemmelserne gik ud over, hvad der måtte kræves for at beskytte tyske krebsearter effektivt mod pest og risikoen for faunaforfalskning.

6 Heroverfor har den tyske regering anført, at for så vidt som der var meddelt importørerne vidtrækkende undtagelser fra det anfægtede forbud, havde de omtvistede bestemmelser hverken ophævet enhver indførsel af krebs eller beskyttet det tyske marked. Regeringen har tilføjet, at bestemmelserne under alle omstændigheder indtil udgangen af 1992 var lovlige efter traktatens artikel 36, idet den anfægtede foranstaltning var absolut nødvendig for at beskytte Forbundsrepublikkens krebsebestand effektivt og varigt mod pest og for at bevare dens genetiske egenskaber. Regeringen har dog anerkendt, at siden den 1. januar 1993, da Rådets direktiv 91/67/EØF af 28. januar 1991 om dyresundhedsmæssige betingelser for afsætning af akvakulturdyr og- produkter (EFT L 46, s. 1) skulle have været gennemført, var forbuddet mod indførsel af krebs ikke længere begrundet i hensynet til beskyttelse mod epizooti. Følgelig blev der taget skridt til at ændre BArtSchV, og i mellemtiden blev de kompetente myndigheder instrueret om, blot på grundlag af anmodning, at fritage de berørte erhvervsdrivende for pligten til at være i besiddelse af en tilladelse til at indføre levende krebs til Forbundsrepublikken.

7 Med hensyn til bestemmelsen af, om Kommissionen skal gives medhold, bemærkes for det første, at traktatens artikel 30 og 36 er en integrerende del af den fælles markedsordning for fiskerivarer, der blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 3796/81 af 29. december 1981 (EFT L 379, s. 1).

8 Selv om forordningen ikke indeholder et udtrykkeligt forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning for så vidt angår samhandelen inden for Fællesskabet, kan det imidlertid udledes af de samlede bestemmelser i traktatens artikel 38-46 og artikel 8, stk. 7, at forbuddet senest fra overgangsperiodens udløb uden videre følger af traktatens bestemmelser, hvilket i øvrigt er blevet fremhævet i den 30. betragtning til ovennævnte forordning nr. 3796/81 (jf. således dom af 25.5.1993, sag C-228/91, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2701, præmis 11).

9 Det bemærkes endvidere, at den anfægtede tyske foranstaltning har til virkning at begrænse samhandelen inden for Fællesskabet, idet den indebærer et forbud mod, i erhvervsmæssigt øjemed, at indføre levende flodkrebs, der stammer fra en anden medlemsstat eller fra et tredjeland og er i fri omsætning i Fællesskabet.

10 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis er de tyske bestemmelser således omfattet af forbuddet efter traktatens artikel 30, hvis bestemmelser uden forskel finder anvendelse på varer med oprindelse inden for Fællesskabet og på varer, der befinder sig i fri omsætning i en medlemsstat, uden hensyn til varernes oprindelse (jf. dom af 15.12.1976, sag 41/76, Donckerwolcke, Sml. s. 1921, præmis 18).

11 Denne konklusion påvirkes på ingen måde af det af forbundsregeringen påberåbte forhold, at de kompetente nationale myndigheder i udstrakt grad har anvendt undtagelseshjemmelen i de tyske bestemmelser ved i perioden januar 1989 — juni 1993

at meddele indførselstilladelser for en samlet mængde på 961 400 kg krebs, som de pågældende importører i øvrigt ikke udnyttede fuldt ud.

12 Som Domstolen allerede har fastslået (jf. eksempelvis dom af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203, præmis 9 og 10), udelukker traktatens artikel 30 anvendelsen i forholdet mellem medlemsstaterne af en national lovgivning, som opretholder et — også rent formelt — krav om importlicenser eller enhver anden tilsvarende procedure, og en medlemsstats foranstaltning undtages ikke fra forbuddet, alene fordi myndighederne på det pågældende område efter eget skøn kan meddele fritagelse.

13 Da den tyske regering begrunder sin indførselsordning for levende flodkrebs i hensynet til beskyttelse af dyrs liv og sundhed samt til bevarelse af de naturligt hjemmehørende arter, skal det yderligere undersøges, om den omtvistede ordning ligger inden for medlemsstaternes beføjelser med henblik på virkeliggørelsen af disse formål.

14 Ovennævnte direktiv 91/67 blev udstedt, efter at Kommissionen i den foreliggende sag havde fremsat en begrundet udtalelse. Fristen for gennemførelsen af direktivet i medlemsstaternes ret udløb først den 31. december 1992.

15 På det tidspunkt, da genstanden for den foreliggende sag blev fastlagt under den administrative procedure, fandtes der således endnu ikke i Fællesskabet fælles eller harmoniserede regler for sundhedskontrol med akvakulturdyr, herunder krebs.

16 Under disse omstændigheder påhvilede det medlemsstaterne at fastsætte niveauet for beskyttelsen af dyrs liv og sundhed på dette område under hensyntagen til kravet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet.

17 Det er ubestridt, at den omhandlede nationale foranstaltning har til formål at beskytte den tyske krebs' liv og sundhed, og den er derfor omfattet af undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 36.

18 Imidlertid er en ordning, der begrænser samhandelen inden for Fællesskabet, kun forenelig med traktaten, såfremt den er absolut nødvendig for effektivt at beskytte dyrs liv og sundhed. Ordningen er således ikke omfattet af undtagelsen i artikel 36, såfremt formålet kan virkeliggøres lige så effektivt ved foranstaltninger, som ikke i samme omfang begrænser samhandelen inden for Fællesskabet.

19 Det er derfor nødvendigt at afgøre, om de anfægtede tyske restriktioner er i overensstemmelse med det således udtrykte proportionalitetsprincip.

20 I denne forbindelse har forbundsregeringen gjort gældende, at alene et totalt forbud mod indførsel af levende flodkrebs var i stand til at sikre en effektiv beskyttelse af tyske krebs mod krebsepest, idet ikke blot dyr fra tredjelande, men også arter med oprindelse i andre medlemsstater, kan være smittebærere. Yderligere er den anfægtede ordning nødvendig for så vidt muligt at begrænse udbredelsen af udenlandske arter i tyske vandområder med henblik på at beskytte de lokale krebsebestandes genetiske egenskaber mod faunaforfalskning, som kan opstå ved, at der til tysk område indføres dyr af samme art, men af forskellig oprindelse. Forbuddet mod at indføre levende flodkrebs har tillige hjemmel i artikel 15 i Rådets forordning (EØF) nr. 3626/82 af 3. december 1982 om gennemførelse i Fællesskabet af konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (EFT L 384, s. 1).

21 Dette sidste argument kan straks tilbagevises.

22 Som Kommissionen med rette har fremhævet, bestemmer artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 3626/82 udtrykkeligt, at såfremt en medlemsstat bl.a. med henblik på at bevare naturligt hjemmehørende arter opretholder eller træffer strengere foranstaltninger end de i forordningen foreskrevne, skal staten overholde traktaten, navnlig artikel 36.

23 Det er ubestridt, at det i Forbundsrepublikken Tyskland gældende totale importforbud er en strengere foranstaltning end dem, der er foreskrevet i forordning nr. 3626/82.

24 Med hensyn til forebyggelse af risikoen for udbredelse af krebsepest og beskyttelsen mod faunaforfalskning har Kommissionen anført, at dette formål kan nås ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet.

25 I stedet for simpelt hen at forbyde indførslen af levende flodkrebs af enhver art kunne Forbundsrepublikken Tyskland have begrænset sig til at foretage en sundhedskontrol af krebsepartier med oprindelse i andre medlemsstater, eller som allerede er i fri omsætning inden for Fællesskabet, og have nøjedes med at foretage stikprøvekontrol i det omfang, disse partier var ledsaget af et sundhedscertifikat udstedt af forsendelsesmedlemsstatens kompetente myndigheder som garanti for, at det pågældende produkt ikke udgjorde nogen fare for sundheden; den kunne også blot have reguleret handelen med krebs på tysk område, f.eks. ved kun at kræve tilladelse til at udsætte krebs i indenlandske vandområder, hvis der er tale om arter, der kan være bærere af pestvirusen, og ved at anvende restriktioner, når dyr slippes ud i naturen, samt ved udsættelse i områder, hvor naturligt hjemmehørende arter findes.

26 Forbundsregeringen har imidlertid ikke på overbevisende måde godtgjort, at sådanne foranstaltninger, der indebærer mindre indgribende restriktioner for samhandelen inden for Fællesskabet, ikke var egnede til at varetage de påberåbte hensyn.

27 Yderligere viser de betingelser, importørerne skal opfylde inden for rammerne af den godkendelsesordning, som de tyske myndigheder anvender med henblik på at lempe de strenge virkninger af importforbuddet i forbundsreglerne — de erhvervsdrivende skal overholde alle sundhedsmæssige foranstaltninger, skal anvende indførte krebs på en sådan måde, at de ikke slippes ud i naturen, og skal desinficere det vand, hvori de har været opbevaret — at forbundsregeringen selv mener, at disse midler, der er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet end et totalt importforbud, er tilstrækkelige til at virkeliggøre det formål at beskytte de naturligt hjemmehørende krebs mod pest og faunaforfalskning.

28 Det følger heraf, at Kommissionen skal gives medhold.

29 Det kan herefter fastslås, at der foreligger traktatbrud som anført i Kommissionens påstand.

Sagens omkostninger

30 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Forbundsrepublikken Tyskland har ikke opfyldt sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 og 36, idet den forbyder indførsel af levende flodkrebs tilhørende europæiske arter, der stammer fra medlemsstaterne eller fra tredjelande og er i fri omsætning i andre medlemsstater, medmindre det sker med henblik på forskning eller undervisning.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Mancini Kakouris Schockweiler

Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 1994.

R. Grass
Justitssekretær

G. F. Mancini
Formand for Sjette Afdeling