FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 5. maj 1998 *

1. »Racerent avlskvæg« defineres i artikel 1, litra a), i direktiv 77/504/EØF [1], som ændret ved direktiv 91/174/EØF [2], som

»ethvert stykke kvæg, herunder bøfler, hvis afstamning i de to foregående led er indført eller registreret i en stambog for samme race, og som selv enten er indført eller registreret og kan forventes indført heri«.

2. I medfør af artikel 2, andet led, i direktiv 77/504, som ændret ved direktiv 94/28/EF [3], skal medlemsstaterne påse, at handel inden for Fællesskabet med sæd, æg og embryoner fra racerent avlskvæg ikke af avlstekniske grunde forbydes, begrænses eller hindres.

3. Direktiv 87/328/EØF [4] er udstedt i medfør af artikel 3 i det ovenfor nævnte direktiv, og det er fortolkningen af dette direktiv — samt fortolkningen af traktatens artikel 30 og 36 — som den foreliggende sag angår. Ifølge direktivets betragtninger har det særligt til formål at undgå, at

»nationale bestemmelser vedrørende godkendelse af racerent avlskvæg og sæd herfra til avlsbrug kommer til at forbyde, begrænse eller hindre samhandelen inden for Fællesskabet, hvad enten der er tale om naturlig bedækning eller kunstig sædoverføring«.

4. Direktivets artikel 2 har i overensstemmelse hermed følgende ordlyd:

»1. En medlemsstat kan ikke forbyde, begrænse eller hindre:

...

* Originalsprog: fransk.

1 — Rådets direktiv af 25.7.1977 om racerent avlskvæg (EFT L 206, s. 8).

2 — Rådets direktiv af 25.3.1991 om de zootekniske og genealogiske betingelser for handel med racerene dyr og om ændring af direktiv 77/504/EØF og 90/425/EØF (EFT L 85, s. 37).

3 — Rådets direktiv af 23.6.1994 om principperne for de zootekniske og genealogiske betingelser for import af dyr og deres sæd, æg og embryoner fra tredjelande og om ændring af direktiv 77/504 (EFT L 178, s. 66).

4 — Rådets direktiv af 18.6.1987 om godkendelse af racerent avlskvæg til avlsbrug (EFT L 167, s. 54).

— godkendelse til kunstig sædoverføring på sit område af racerene tyre eller anvendelse af sæd fra disse, såfremt tyrene er godkendt til kunstig sædoverføring i en medlemsstat efter prøver, som er udført i overensstemmelse med [beslutning] 86/130/EØF [5].

...«

5. Ved denne beslutning af 11. marts 1986 har Kommissionen fastsat metoder til individprøver og til vurdering af kvægets genetiske værdi. Beslutningen er blevet ændret ved beslutning 94/515/EF [6].

6. Det er oplyst i Helsingborgs tingsrätt's forelæggelseskendelse, at anklagemyndigheden har rejst tiltale mod Per Olov Hagelgren, Gunnar Nilsson og Solweig Arrborn for overtrædelse af den svenske husdyrkontrollov (SFS 1985:342 og 1993:1481).

7. Nærmere bestemt er Per Olov Hagelgren tiltalt for uden godkendelse den 30. marts 1996 at have solgt tyresæd til Gunnar Nilsson. Denne er tiltalt for uden godkendelse samme dag at have ladet fire køer, der tilhørte ham, inseminere med sæden. Solweig Arrborn er tiltalt for at have udført inseminеringen samme dag ligeledes uden godkendelse.

8. De tre personer er tillige tiltalt for at have overtrådt dyrebeskyttelsesloven (SFS 1988:534). Anklagemyndigheden gør gældende, at de efter fælles aftale den 30. marts 1996 har ladet inseminere fire køer, der tilhørte Gunnar Nilsson, med sæd fra fire tyre »med den genetiske defekt muskelhypertrofi og af racen belgisk blåhvidt kvæg«, og at de derved har overtrådt forbuddet mod »avl med et sigte, som kan medføre lidelse for dyrene eller påvirke deres naturlige adfærd«.

9. Det fremgår også af sagens akter, at de tiltalte har erkendt de faktiske omstændigheder, men bestrider, at de kan ifalde strafansvar. De gør gældende, at de relevante nationale bestemmelser er i strid med fællesskabsretten, både for så vidt angår kravet om godkendelse til insemineringsvirksomhed og for så vidt angår forbuddet mod insemination med sæd fra tyre af racen belgisk blåhvidt kvæg.

5 — EFT L 101, s. 37.

6 — Kommissionens beslutning af 27.7.1994 (EFT L 207, s. 30).

10. Kravet om godkendelse til insemineringsvirksomhed følger af § 2 i husdyrkontrolbekendtgørelsen (SFS 1985:343) og af § 2 i Jordbruksverkets bestemmelser om insemineringsvirksomhed i forbindelse med hornkvæg (SJVFS 1994:98), som var gældende på det relevante tidspunkt. Godkendelsen kan omfatte et eller flere led i insemineringsvirksomheden, herunder udtagning, behandling og distribution af sæd samt udførelse af selve insemineringen.

11. I ansøgningen om godkendelse skal der gives oplysninger om, hvilken race der er tale om, den insemineringsvirksomhed som skal udøves, de personer som skal forestå virksomheden samt den ansvarlige dyrlæge, og der skal foreligge en skriftlig erklæring fra denne.

12. Det er også fastsat i bestemmelserne, hvilke sundhedsmæssige krav der skal gælde for tyre, som holdes på en tyrestation, og hvilke prøver som skal udføres på disse tyre. Derimod indeholder bestemmelserne ingen regler om kontrol af importeret dyresæd. Distribution af dyresæd i Sverige må kun foretages af personer, som har godkendelse til at udføre inseminering. Den, der har modtaget sæden, er forpligtet til at give den, der distribuerer den, oplysninger bl.a. om kælvningsresultater, hyppigheden af kælvningsvanskeligheder samt forekomst af arvelige sygdomme og deformiteter. Ejeren af dyrene må inseminere sine egne dyr, men skal føre et register herover.

13. Forbuddet mod avl med et sigte, som kan medføre lidelse for dyrene, findes i § 29 i dyrebeskyttelsesbekendtgørelsen (SFS 1988:539). I medfør af denne bekendtgørelse har Jordbruksverket udstedt bestemmelser om dyrehold i landbruget (SJVFS 1993:129). I henhold hertil er »inseminering af kvier eller køer eller implantation af embryoner forbudt, såfremt der må forventes kælvningsvanskeligheder«.

14. Ifølge Jordbruksverkets bestemmelser om dyrebeskyttelseskrav ved avlsarbejde (SJVFS 1995:113) er det forbudt i avlen at anvende avlsdyr, »som har nedarvede letalanlæg, defekter eller andre egenskaber, som medfører lidelse for afkommet eller påvirker afkommets naturlige adfærd i uheldig retning«.

15. Forbuddet gælder også, hvis avlsdyret har andre egenskaber end dem, som opregnes i et bilag til bestemmelserne, såfremt disse egenskaber medfører lidelse eller en unaturlig adfærd hos afkommet.

16. Det hedder i øvrigt i § 3, stk. 2, i bestemmelserne i SJVFS 1995:181, at køer

»heller ikke må anvendes i avlen, hvis det har vist sig, at dyret med stor sandsynlighed har en nedarvet disposition for hyppigt konstaterede sygdomstilfælde, kælvningsvanskeligheder eller dødelighed for afkommet i forbindelse med kælvning.

Et avlsdyr, som på grund af sin afstamning kan have nedarvede anlæg eller defekter som omtalt i første eller andet stykke, men som gennem prøver kan påvises at være fri for disse anlæg eller defekter, må anvendes i avlsarbejde under forudsætning af, at prøverne gennemføres med et sådant resultat«.

17. Under behandlingen af disse straffesager har Helsingborgs tingsrätt ved kendelse af 28. april 1997 besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det efter Rom-traktatens artikel 30 og direktiv 87/328/EØF tilladt, at en national myndighed foretager en efterprøvelse forud for, at den giver godkendelse til insemineringsvirksomhed med sæd fra hornkvæg, dvs. at sæd udtages, behandles og distribueres, og at insemination foretages, som nærmere anført ovenfor?

2) Er det efter Rom-traktatens artikel 30 og direktiv 87/328/EØF tilladt, at en medlemsstat forbyder eller opstiller betingelser for inseminering og hornkvægsavl

a) med et sigte, som efter en national myndigheds vurdering kan medføre lidelse for dyrene eller påvirke dyrenes naturlige adfærd?

b) af en bestemt race, som en national myndighed anser for at være bærer af genetiske defekter?

3) a) Skal præamblen til direktiv 87/328/EØF fortolkes således, at den giver mulighed for nationale undtagelser fra godkendelse til kunstig sædoverføring i den pågældende stat for så vidt angår dyr med uønskede arveanlæg, også når sådanne undtagelser indebærer et forbud mod tyre, der opfylder kravene i direktivets artikel 2?

b) Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende: Kan det tilkomme en enkelt medlemsstat at fastlægge definitionen af, 'at arveanlæggene forringes', og definitionen af 'arvelige fejl'?«

Det første spørgsmål

18. Domstolen er nærmere bestemt blevet spurgt, om kravet om en godkendelse til insemineringsvirksomhed med sæd fra hornkvæg er i overensstemmelse med traktatens artikel 30 og direktiv 87/328.

19. Den svenske regering har anført, at kravet om godkendelse kan omfatte et eller flere led i insemineringsvirksomhed. Ifølge § 1 i bestemmelserne om insemineringsvirksomhed i forbindelse med hornkvæg (SJVFS 1994:98) består insemineringsvirksomhed i, at sæden udtages, behandles og distribueres, samt i, at inseminering udføres.

20. Som såvel de regeringer, der har afgivet indlæg, som Kommissionen har påpeget, er det klart, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan blive påvirket, når distribution samt udførelse af inseminering kræver godkendelse. Som Domstolen har udtalt i dommene i sagerne Centre d'insémination de la Crespelle [7] og Gervais m.fl. [8], skal spørgsmålet om, hvorvidt kravet om godkendelse i praksis fører til en forskelsbehandling af importeret tyresæd, vurderes i forhold til EF-traktatens artikel 30 og i givet fald artikel 36.

21. Det fremgår imidlertid også af fast praksis [9], at når de i medfør af EØF-traktatens artikel 100 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver en harmonisering af — blandt andet — de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, og der hermed indføres fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, ophører begrundelsen for at anvende artikel 36, og de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må herefter træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektiverne angiver.

22. Der skal derfor nærmere tages stilling til, i hvilket omfang direktiv 87/328 påvirker en medlemsstats muligheder for at kræve godkendelse til de forskellige led i insemineringsvirksomhed, som beskrevet af den svenske regering.

23. Det fremgår af fjerde betragtning til direktivet, at det bør undgås, at arveanlæggene forringes. Det hedder i overensstemmelse hermed i syvende betragtning, at

»bestemmelser om, at sæd skal komme fra en officielt godkendt tyrestation, frembyder den nødvendige sikkerhed for virkeliggørelsen af dette mål«.

7 — Dom af 5.10.1994, sag C-323/93, Sml. I, s. 5077.

8 — Dom af 7.12.1995, sag C-17/94, Sml. I, s. 4353, præmis 38.

9 — Jf. f.eks. de to ovenfor nævnte domme.

24. Artikel 4 i direktiv 87/328 har da også følgende ordlyd:

»Med henblik på samhandelen inden for Fællesskabet drager medlemsstaterne omsorg for, at den i artikel 2 nævnte sæd udtages, behandles og opbevares på en officielt godkendt tyrestation.«

25. Det følger heraf, at det ikke er i strid med direktivet at stille krav om godkendelse til udtagning og behandling af sæd i oprindelseslandet.

26. Derimod fremgår det af den ovenfor nævnte dom i sagen Centre d'insémination de la Crespelle [10], at direktiv 87/328 og direktiv 88/407/EØF af 14. juni 1988 om fastsættelse af de veterinærpolitimæssige krav i forbindelse med handelen inden for Fællesskabet med frosset tyresæd og indførsel heraf [11], ikke indeholder bestemmelser om opbevaring eller anvendelse af sæden i modtagerlandet.

10 — Præmis 34 og 35.

11 — EFT L 194, s. 10.

27. Ifølge Domstolen følger det heraf, at

»de sundhedsmæssige betingelser i handelen med tyresæd inden for Fællesskabet endnu ikke har været genstand for en fuldstændig harmonisering på fællesskabsplan for så vidt angår det land, der er modtagerland for sæden.«

28. Domstolen udtalte følgende i præmis 32 i den ovenfor nævnte dom i Gervais-sagen:

»Det fremgår både af indholdet af og formålet med direktiv 77/504 og 87/328, at de vedrører harmonisering af betingelserne for godkendelse af racerent avlskvæg og deres sæd til avlsbrug med henblik på at fjerne avlstekniske hindringer for den frie bevægelighed af tyresæd. Disse direktiver regulerer imidlertid hverken vilkårene for selve inseminеringen eller uddannelsen af inseminører, og heller ikke udstedelsen af certifikater eller autorisationer, der giver adgang til at udøve de nærmere bestemte funktioner som inseminør.«

29. Det må således konkluderes, at den harmonisering, som navnlig er gennemført ved direktiv 77/504, 87/328 og 88/407, ikke er så omfattende, at et modtagerland ikke kan

stille krav om godkendelse til distribution af sæden eller til udførelse af inseminering.

30. Disse krav i den svenske lovgivning skal herefter undersøges i lyset af artikel 30 og 36 i traktaten.

31. I denne sammenhæng har den svenske regering gjort gældende, at kravet om godkendelse til inseminering ikke falder inden for anvendelsesområdet for artikel 30, eftersom det hverken har til formål eller som virkning at regulere handelen med sæd mellem medlemsstaterne.

32. Som jeg har anført ovenfor, kan kravet om godkendelse til distribution i sig selv påvirke handelen mellem medlemsstaterne, fordi kravet gælder importeret sæd. Dette gælder også for kravet om godkendelse til selve insemineringen, eftersom det næppe har interesse at kunne importere sæden, hvis der ikke kan opnås godkendelse til at udføre inseminering eller lade udføre inseminering med sæden.

33. Dette gælder så meget desto mere i den foreliggende sag, som det fremgår af sagens akter, at der i Sverige kun gives tilladelse til import, hvis ansøgeren har fået godkendelse til at udføre insemineringen.

34. De foreliggende nationale bestemmelser er således omfattet af forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner i traktatens artikel 30. Der må derfor tages stilling til, om traktatens artikel 36 kan finde anvendelse.

35. Den finske regering har i denne sammenhæng anført, at kravet om godkendelse til distribution af og til udførelse af inseminering med sæd fra racerent avlskvæg er begrundet i det hensyn til »beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed«, som nævnes i artikel 36.

36. Regeringen har til støtte for sin opfattelse henvist til den ovenfor nævnte dom i sagen Centre d'insémination de la Crespelle, hvori Domstolen udtalte, at

»medlemsstaterne med føje under henvisning til sundhedsmæssige hensyn [kan] lægge hindringer i vejen for den frie bevægelighed for tyresæd, såfremt begrænsningen af handelen inden for Fællesskabet står i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål«.

37. Det er oplyst, at kravet om godkendelse ikke kun gælder for indførte produkter og heller ikke synes at berøre sådanne produkter i højere grad end indenlandske produkter.

38. Det følger imidlertid af Domstolens argumentation i Centre d'insémination de la Crespelle-sagen, at det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til, om kravet om godkendelse til distribution af og til udførelse af inseminering med tyresæd udgør en restriktion for handelen, som ikke står i rimeligt forhold til beskyttelsen af de sundhedsmæssige hensyn, som søges opnået.

39. En omstændighed skal dog fremhæves. Det fremgår klart af det anførte, at hvis medlemsstaterne kan stille krav om en sådan godkendelse, som er omhandlet i denne sag, er det med henblik på at beskytte de sundhedsmæssige hensyn, som nævnes i traktatens artikel 36.

40. Jeg er således af samme opfattelse som Kommissionen, som har anført, at kravet om en godkendelse kun kan stilles med henblik på at sikre, at den, som skal udføre inseminering, har de nødvendige faglige kvalifikationer. Kravet må ikke anvendes til indirekte at forbyde visse inseminering, f.eks. under påberåbelse af, at den pågældende sæd anses for at have uønskede egenskaber. Som jeg skal omtale i det følgende, er der i denne situation ikke længere tale om sundhedsmæssige hensyn som omhandlet i artikel 36, men om beskyttelse af arveanlæggene. På dette område er der imidlertid sket en fuldstændig harmonisering på fællesskabsplan, og artikel 30 og 36 finder derfor ikke anvendelse.

41. Den finske regering har i øvrigt med rette anført, at den foreliggende sag drejer sig om retten til at udføre tjenesteydelser på området for kunstig sædoverføring. Sagen burde derfor først og fremmest bedømmes på grundlag af traktatens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser.

42. Det er imidlertid også rigtigt, når denne regering konstaterer, at det i den foreliggende sag er en svensk tjenesteyder, som vil udføre en tjenesteydelse i sin egen medlemsstat. Der er således ikke tvivl om, at alle aspekter af tjenesteydelsen finder sted inden for denne medlemsstat. Traktatens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser finder derfor ikke anvendelse, og det er med rette, at den forelæggende ret kun henviser til traktatens regler om de frie varebevægelser.

43. Jeg foreslår herefter Domstolen at besvare Helsingborgs tingsrätt's første spørgsmål således:

Traktatens artikel 30 og direktiv 87/328 er ikke til hinder for, at der i en medlemsstat gælder bestemmelser, hvorefter der kræves godkendelse til at udtage, distribuere og udføre inseminering med sæd fra avlskvæg fra en anden medlemsstat, for så vidt som godkendelsen skal sikre, at den, som har opnået godkendelsen, er i besiddelse af de fornødne kvalifikationer til at udføre virksomheden.

Det andet spørgsmål

44. Dette spørgsmål har som allerede nævnt følgende ordlyd:

Er det efter Rom-traktatens artikel 30 og direktiv 87/328 tilladt, at en medlemsstat forbyder eller opstiller betingelser for insemination og hornkvægsavl

a) med et sigte, som efter en national myndigheds vurdering kan medføre lidelse for dyrene eller påvirke dyrenes naturlige adfærd?

b) af en bestemt race, som en national myndighed anser for at være bærer af genetiske defekter?

45. Den svenske, den finske og den norske regering har gjort gældende, at den harmonisering, som er gennemført ved direktiverne, er ufuldstændig. De er af den opfattelse, at direktiverne regulerer spørgsmål som oprindelsen og kvaliteten af sæd fra racerent avlskvæg samt foranstaltninger for at undgå udbredelse af smitsomme kvægsygdomme.

46. Derimod omfatter den fællesskabsretlige harmonisering ikke samtlige spørgsmål, som kan opstå i relation til beskyttelsen af dyrenes liv og sundhed. Regeringerne anfører specielt, at der ikke i de relevante fællesskabsbestemmelser er taget dyrebeskyttelseshensyn i forbindelse med avlen, eftersom bestemmelserne ikke omtaler dette hensyn. Direktiverne indeholder bestemmelser om avlen og lægger derfor udelukkende vægt på avlshensyn og ikke på hensynet til dyrenes sundhed. Avlsdyrene kan således have bestået de prøver, som foreskrives i fællesskabsbestemmelserne, selv om de har arvelige anlæg, der er uønskede af dyrebeskyttelseshensyn. Der er ingen af fællesskabsbestemmelserne om godkendelse af avlskvæg, som har til formål at undgå, at kvæget får sundhedsmæssige problemer, som hindrer dem i at kælve, vokse og leve normalt uden betydelig hjælp fra dyrlæger.

47. Regeringerne er således af den opfattelse, at de nationale myndigheder altid kan træffe de foranstaltninger, som de anser for nødvendige med henblik på at beskytte dyrenes liv og sundhed, eftersom den fællesskabsretlige harmonisering ikke omfatter samtlige hensyn til dyresundheden.

48. Hvis sådanne nationale foranstaltninger skulle anses for at falde ind under anvendelsesområdet for traktatens artikel 30, vil de

efter regeringernes opfattelse være begrundet i medfør af artikel 36.

49. Regeringerne gør gældende, at det i den foreliggende sag er nødvendigt at træffe visse foranstaltninger, eftersom racen belgisk blåhvidt kvæg, som hovedsagen angår, giver anledning til sundhedsmæssige problemer. Dyr af denne race har i almindelighed bevægelses- og adfærdsproblemer. Deres indre organer, især hjertet og lungerne, er for små i forhold til dyrenes vægt, hvilket giver anledning til stress og infektioner. Desuden har de svært ved at kælve, og det er ofte nødvendigt at foretage kejsersnit, hvilket kræver behandling med store doser antibiotika.

50. Den svenske regering har i øvrigt anført, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser har til formål at bekæmpe anlæg for muskelhypertrofi, uanset hvilket dyr der bærer denne defekt. Forbuddet er således på ingen måde, hverken faktisk eller retligt, rettet mod importeret sæd eller sæd fra en bestemt race. Der er således ikke tale om diskrimination som omhandlet i traktatens artikel 36.

51. Den norske regering har tilføjet, at selv om de nationale bestemmelser om dyrebeskyttelse skulle anses for at falde ind under anvendelsesområdet for direktiv 87/328, er de ikke i strid med direktivet. Regeringen anfører, at »nationale bestemmelser, som af hensyn til dyrenes velfærd forbyder eller opstiller betingelser for avl, kan være et vigtigt middel til at undgå visse negative tendenser inden for europæisk avlsvirksomhed«. Regeringen er af den opfattelse, at »det ville være beklageligt, hvis godkendelse af en bestemt race til avl i en medlemsstat skulle bevirke, at denne avl alene af hensyn til den frie konkurrence automatisk skulle være tilladt i alle andre medlemsstater«.

52. Den belgiske regering har derimod gjort gældende, at der ved fællesskabsdirektiverne er opnået en sådan harmonisering, at det ikke længere er muligt for en myndighed i en medlemsstat på egen hånd at betegne en bestemt egenskab hos en race som en genetisk defekt og på dette grundlag forbyde eller opstille betingelser for inseminering eller avl med kvæg af denne race.

53. Hertil kommer, at erfaringerne fra de belgiske kvægavlsbedrifter, hvor der er mange dyr af racen belgisk blåhvidt kvæg, viser, at de sundhedsmæssige problemer hos disse dyr, som de nævnte regeringer har beskrevet, ikke forekommer i praksis.

54. De tiltalte i hovedsagen har også gjort gældende, at fællesskabsharmoniseringen er fuldstændig, og at de omhandlede nationale bestemmelser ikke kan anvendes på grund af direktiverne.

55. Den franske regering har påberåbt sig Domstolens praksis for, at de avlstekniske og genealogiske betingelser for samhandelen inden for Fællesskabet med sæd fra racerent hornkvæg har været genstand for en fuldstændig harmonisering. Ifølge den franske regering følger det heraf, at en medlemsstat ikke på grund af arveanlæg kan forbyde indførsel af sæd fra kvæg, som er godkendt i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. En medlemsstat kan ikke på egen hånd — uden at følge den procedure, som er fastlagt i beslutning 86/130 — bestemme, at et arveanlæg udgør en genetisk defekt.

56. Eftersom harmoniseringen på fællesskabsplan er fuldstændig, kan en medlemsstat efter regeringens opfattelse heller ikke påberåbe sig traktatens artikel 36.

57. Kommissionen har anført, at den fællesskabsretlige harmonisering er til hinder for, at en national myndighed i importlandet selv kan bestemme, om racerent avlskvæg frembyder en genetisk egenskab eller defekt. En sådan afgørelse kan ikke træffes, uden at de procedurer, som er fastlagt i de relevante direktiver og beslutninger, følges.

58. Kommissionen tilføjer dog, at der er to områder, som ikke er omfattet af harmoniseringen. Det kan være nødvendigt at tage dyrebeskyttelseshensyn i betragtning i forbindelse med vurderingen af avlsværdien. Desuden opstår der også i visse ekstraordinære tilfælde spørgsmål om at tage dyrebeskyttelseshensyn, når resultatet af inseminering foreligger.

59. Eftersom fællesskabsretten ikke omhandler disse situationer, kan medlemsstaterne her anvende deres nationale bestemmelser, og artikel 30 og 36 finder anvendelse. Kommissionen finder endelig, at det er den nationale ret, som skal afgøre, om de nationale bestemmelser opfylder betingelserne for at anvende artikel 36. I særdeleshed skal den nationale myndighed kunne påvise, at de omhandlede nationale bestemmelser er nødvendige, og at de står i rimeligt forhold til det formål, de forfølger.

Stillingtagen

60. Den forelæggende rets spørgsmål angår for det første dyrebeskyttelse og beskyttelse af dyrs sundhed og for det andet genetiske defekter. Jeg vil begynde med at undersøge det andet spørgsmål. Dette ligger klart inden for anvendelsesområdet for direktiv 87/328.

61. Det indgår i bestræbelserne på at opnå en genetisk forbedring af kvægbestanden at undgå genetiske defekter. Domstolen har i

den ovenfor nævnte praksis [12] fastslået, at det fremgår af bestemmelserne i direktiv 87/328 og direktiv 91/174, at de zootekniske og genealogiske betingelser for samhandelen med sæd fra racerent avlskvæg har været genstand for en fuldstændig harmonisering på fællesskabsplan.

62. Som Kommissionen har anført, har direktiv 87/328 og direktiv 77/504 til formål at harmonisere hele samhandelen med racerent kvæg og sæd fra racerent kvæg. Det følger af disse bestemmelser [13], at medlemsstaterne hverken kan forbyde, begrænse eller hindre handel inden for Fællesskabet med sæd eller embryoner fra racerent avlskvæg eller forbyde, begrænse eller hindre godkendelse til kunstig sædoverføring af sæd fra racerene tyre.

63. Dette forbud mod nationale restriktioner gælder, når et antal betingelser er opfyldt [14]. Disse betingelser skal sikre, at det kun er dyr, der har en tilstrækkelig avlsværdi, og som ikke har genetiske defekter, der bliver omfattet af den frie samhandel inden for Fællesskabet med racerent avlskvæg.

12 — Jf. f.eks. den ovenfor nævnte dom i sagen Centre d'insémination de la Crespelle, præmis 33.

13 — Artikel 2 i direktiv 77/504 og artikel 2 i direktiv 87/328.

14 — Jf. direktiv 77/504 og 87/328 samt beslutning 86/130, som ændret ved beslutning 94/515.

64. Den sidstnævnte betingelse anses for at være opfyldt, når sæden stammer fra en officielt godkendt tyrestation i en anden medlemsstat, og når de pågældende tyre er blevet godkendt til kunstig sædoverføring efter prøver, som er udført i overensstemmelse med den ovenfor nævnte beslutning 86/130.

65. Når et dyr i øvrigt er indført i en stambog, kan en anden medlemsstat ikke hindre, at de officielt anerkendte avlsorganisationer eller -foreninger på dens område indfører racen i deres stambøger (artikel 4 i direktiv 77/504).

66. Der gælder imidlertid en særlig ordning for det tilfælde, at et enkelt dyr har en genetisk defekt. I bilaget til den ovenfor nævnte beslutning 94/515, bestemmes følgende:

»Der skal *offentliggøres oplysninger* om genetiske særegenheder og defekter hos et dyr som defineret af de organer, der er officielt udpeget til bestemmelse af disse træk, i forståelse med avlsorganisationerne og -foreningerne, der er anerkendt i henhold til Kommissionens beslutning 84/247/EØF af 27. april 1984 om fastlæggelse af kriterier for anerkendelse af avlsforeninger og -organisationer, der fører eller opretter stambøger for racerent avlskvæg« (bilaget til beslutningen, punkt III: Avlsværdivurdering, 1. Principper, sidste afsnit).

67. Dette skulle normalt sikre, at der ikke er nogen kvægopdrætter, hverken i tyrens oprindelsesland eller i en anden medlemsstat, som ønsker at anvende sæden fra dette dyr til kunstig sædoverføring.

68. Reglerne om offentliggørelse af genetiske defekter betyder nødvendigvis, at en national myndighed i den medlemsstat, tyren eller dens sæd indføres til, ikke kan sætte sin vurdering i stedet for den vurdering, som det officielt udpegede organ i eksportstaten har foretaget, ved selv at bestemme, at et enkelt stykke kvæg — og endnu mindre en hel race — har en genetisk effekt.

69. Det skal endelig understreges, at hvis en medlemsstat vil rette kritik mod, at en bestemt race er blevet indført i stambøgerne i en anden medlemsstat, kan medlemsstaten rette henvendelse til Kommissionen og anmode om, at denne gør brug af artikel 6 i direktiv 77/504, hvorefter der i overensstemmelse med fremgangsmåden for Den Stående Komité for Husdyravl, som omtales i direktivets artikel 8, fastlægges

— metoder til individprøver og *til vurdering af kvægets genetiske værdi*

— kriterier for indførelse i stambøger.

70. I øvrigt bestemmes det i artikel 2, stk. 2, i direktiv 87/328, at når godkendelse af tyre til kunstig sædoverføring giver anledning til uoverensstemmelser, har de ansvarlige ret til at indhente udtalelse fra en sagkyndig. Under hensyn til den sagkyndiges udtalelse kan der *på anmodning af en medlemsstat* træffes foranstaltninger i henhold til fremgangsmåden i artikel 8 i direktiv 77/504.

71. Det følger heraf, at hvis en national myndighed har indvendinger mod arveanlæggene hos visse dyr, som er registreret i overensstemmelse med de nævnte direktiver, bør myndigheden anvende de fremgangsmåder, som er fastlagt i de fællesskabsretlige direktiver og beslutninger med dette formål for øje. Myndigheden kan ikke på egen hånd bestemme, at de pågældende dyr har genetiske defekter, når disse ikke er blevet konstateret og offentliggjort i overensstemmelse med de foreskrevne fremgangsmåder.

72. Jeg mener derfor, at spørgsmål 2 b) skal besvares med, at direktiverne er til hinder for, at en medlemsstat forbyder eller opstiller betingelser for inseminering og hornkvægsavl af en bestemt race, som en national myndighed i medlemsstaten anser for at være bærer af genetiske defekter, når de nationale myndigheder i oprindelsesstaten ikke deler denne opfattelse.

73. *Med spørgsmål 2 a)* ønsker den forelæggende ret oplyst, om det efter traktatens artikel 30 og direktiv 87/328 er tilladt, at en medlemsstat forbyder eller opstiller betingelser for inseminering og hornkvægsavl med et sigte, som efter en national myndigheds vurdering kan medføre lidelse for dyrene eller påvirke deres naturlige adfærd.

74. I modsætning til spørgsmål 2 b), angår spørgsmål 2 a) ikke en »bestemt race«, men »dyrene«. Spørgsmålet går således ud på, om dyreavl, uanset hvilken race der er tale om, kan forbydes eller hindres i en medlemsstat, når avlen kan medføre lidelse for dyrene eller påvirke deres naturlige adfærd.

75. Anledningen til dette spørgsmål er uden tvivl, at der i Spanien, Frankrig og Italien findes andre officielt godkendte »racerene« kvægracer end belgisk blåhvidt kvæg, som har anlæg for muskelhypertrofi. Dette er ikke blevet bestridt under proceduren for Domstolen.

76. Spørgsmål 2 a) adskiller sig således reelt ikke fra spørgsmål 2 b), eftersom dyrenes lidelse og den forandring af deres naturlige adfærd, der henvises til, også anses for at stamme fra de pågældende dyrs genetiske egenskaber.

77. Jeg foreslår derfor, at spørgsmål 2 a) besvares på samme måde som spørgsmål 2 b).

78. Jeg skal dog alligevel tilføje følgende bemærkninger:

79. Da direktiv 77/504 og direktiv 87/328 blev vedtaget, gik Rådet ud fra, at avl med racerent kvæg som defineret ikke gav anledning til sundhedsmæssige eller velfærdsmæssige problemer for dyrene på grund af deres genetiske egenskaber.

80. Siden da har Rådet truffet afgørelse 92/583/EØF af 14. december 1992 om tiltrædelse af ændringsprotokollen til den europæiske konvention om beskyttelse af dyr i landbruget [15].

81. Det fremgår af den eneste betragtning til ændringsprotokollen, at det er ønskeligt, at konventionens anvendelsesområde udtrykkeligt udvides, således at den også omfatter visse aspekter af den tekniske udvikling

15 — EFT L 395, s. 21 (O.a.: I konventionens officielle titel på dansk benyttes udtrykket »dyr, der holdes til landbrugsformål«, jf. *Danmarks Traktater*, 1980, s. 233).

inden for husdyrlandbruget, navnlig på det bioteknologiske område.

82. Det bestemmes i protokollens artikel 1, at »dyr« i konventionens forstand skal omfatte dyr, som er fremkommet som et resultat af genmodifikation eller nye genetiske kombinationer.

83. Protokollens artikel 2 har til formål at indsætte en ny artikel 3 i konventionen med følgende ordlyd:

»Der må ikke anvendes naturlig eller kunstig avl eller avlsmetoder, der påfører eller kan påføre de berørte dyr lidelse eller skade; der må ikke holdes dyr til landbrugsformål, hvis det ikke ud fra dyrets genotype eller fænoptype med rimelighed kan forventes, at det kan ske uden at skade dyrets sundhed eller velfærd« (O.a.: Domstolens oversættelse).

84. Det må imidlertid understreges, at ændringsprotokollen endnu ikke er trådt i kraft. Der kan således ikke udledes nogen retlig forpligtelse for Fællesskabet af protokollen, og denne kan heller ikke påberåbes af en medlemsstat som grundlag for, at denne ikke behøver at opfylde de forpligtelser, som følger af fællesskabsretten. Eftersom protokollen ikke er retligt bindende for Fællesskabet, har dette endnu ikke udstedt bestemmelser med henblik på at iværksætte protokollen. Kommissionen har ganske vist den 18. maj 1992 forelagt Rådet et forslag til direktiv om beskyttelse af dyr, der holdes til landbrugsformål [16], men dette er endnu ikke blevet vedtaget.

85. Hertil kommer, at det er meget vanskeligt på grundlag af protokollen eller på grundlag af Kommissionens direktivforslag, som gengiver protokollens ordlyd, at drage præcise slutninger for så vidt angår avl med kvæg, som har muskelhypertrofi.

86. Jeg skal her som eksempel blot nævne problemet med indgreb som kejsersnit, som den svenske regering særlig har lagt vægt på. Et stående udvalg sammensat af repræsentanter for de lande, som deltager i europakonventionen, har i en rapport udtalt, at den pågældende bestemmelse skal fortolkes således, at den har til formål at sikre, at avlsvirksomhed udformes således, at dyrene ikke udsættes for lidelser og skader, som kan forudses, f.eks. vanskeligheder med at kælve eller varige misdannelser. Udvalget konstaterer, at denne bestemmelse ikke udelukker visse metoder, som kan medføre minimale eller kortvarige lidelser og sår (som f.eks. ved naturlig kælvning eller transplantation af embryoner), eller som kan nødvendiggøre indgreb som kejsersnit, som ikke medfører vedvarende skade.

16 — EFT C 156, s. 11.

87. Det er således langt fra sikkert, at de nuværende bestemmelser om handel med racerent kvæg frembyder lakuner som følge af manglende, berettigede hensyn til dyrets sundhed og velfærd, eller at dette skulle kunne give støtte for den opfattelse, at den gennemførte harmonisering er ufuldstændig.

88. Eftersom harmoniseringen er fuldstændig, er det ikke muligt at træffe nationale foranstaltninger på grundlag af undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikel 36.

89. Det er dog klart, at den omstændighed, at en regulering er fuldstændig, ikke indebærer, at reguleringen ikke kan kritiseres. Der er således intet til hinder for, at en medlemsstat, som ønsker at få ændret gældende ret, giver udtryk for denne opfattelse over for de kompetente institutioner.

90. Det andet spørgsmål skal således besvares benægtende.

Det tredje spørgsmål

91. Den forelæggende ret har først og fremmest spurgt Domstolen, om præamblen til direktiv 87/328 skal fortolkes således, at den giver mulighed for nationale undtagelser fra godkendelse til kunstig sædoverføring i den pågældende stat for så vidt angår dyr med uønskede arveanlæg, også når sådanne undtagelser indebærer et forbud mod tyre, der opfylder kravene i direktivets artikel 2.

92. Som Kommissionen med rette har fremhævet, udgør præamblen ikke en retsregel. Den kan således ikke påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i direktivet. Betragtningerne i præamblen har til formål at begrunde indholdet af bestemmelserne i direktivet og kan til tider udgøre fortolkningsbidrag til disse. Derimod kan betragtningerne ikke give grundlag for en undtagelse fra en udtrykkelig bestemmelse i direktivet.

93. Det forekommer næsten overflødigt at tilføje, at jeg dårligt kan se, hvordan der skulle kunne være modstrid mellem præamblen og direktivets artikel 2.

94. Det fremgår af fjerde betragtning til direktivet, at »det ... [bør] undgås, at arveanlæggene forringes, navnlig for så vidt angår

handyr til avl, der skal frembyde sikkerhed for deres genetiske værdi og for at være fri for arvelige fejl«.

95. Dette formål kan, som det udtales i syvende betragtning, opnås gennem bestemmelser om, at sæd skal komme fra en officielt godkendt tyrestation.

96. Det er således helt konsekvent, at direktivets artikel 2 pålægger medlemsstaterne ikke at forbyde, begrænse eller hindre godkendelse til kunstig sædoverføring på deres områder af racerene tyre eller anvendelse af deres sæd, såfremt tyrene er godkendt til kunstig sædoverføring i en (anden) medlemsstat efter prøver, som er udført i overensstemmelse med beslutning 86/130.

97. Det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, skal derfor besvares benægtende.

98. Det følger heraf, at det ikke er nødvendigt at besvare spørgsmål 3 b), som er stillet af den forelæggende ret for det tilfælde, at spørgsmål 3 a) skulle blive besvaret bekræftende.

99. Subsidiært skal jeg blot tilføje, at den ordning, som er gennemført ved de i denne sag omhandlede direktiver, helt åbenbart hviler på et princip om gensidig tillid mellem medlemsstaterne. I kraft af dette princip er det udelukkende de kompetente organer i den medlemsstat, hvor avlsdyrene er opdrættet, og hvor deres sæd udtages, som skal bedømme dyrenes avlsværdi, og som skal sikre, at dyrene ikke har genetiske defekter.

Forslag til afgørelse

100. Sammenfattende foreslår jeg, at de af Helsingborgs tingsrätt forelagte spørgsmål besvares således:

Det første spørgsmål

»Traktatens artikel 30 og Rådets direktiv 87/328 af 18. juni 1987 om godkendelse af racerent avlskvæg til avlsbrug er ikke til hinder for, at der i en medlemsstat gælder bestemmelser, hvorefter der kræves godkendelse til at udtage, distribuere og udføre inseminering med sæd fra avlskvæg fra en anden medlemsstat, for så vidt som

godkendelsen skal sikre, at den, som har opnået godkendelsen, er i besiddelse af de fornødne kvalifikationer til at udføre virksomheden.«

Det andet spørgsmål

»Rådets direktiv 77/504/EØF af 25. juli 1977 om racerent avlskvæg og Rådets direktiv 87/328 er til hinder for, at en medlemsstat under påberåbelse af hensynet til at beskytte dyrs liv og sundhed forbyder eller opstiller betingelser for insemination og hornkvægsavl

a) med et sigte, som efter en national myndigheds vurdering kan medføre lidelse for dyrene eller påvirke dyrenes naturlige adfærd, eller

b) af en bestemt race, som en national myndighed anser for at være bærer af genetiske defekter.«

Det tredje spørgsmål

Spørgsmål 3 a)

»Præamblen til et direktiv indeholder ikke retsregler og kan derfor ikke give grundlag for at gøre undtagelse fra direktivets bestemmelser.«

Spørgsmål 3 b)

»Som følge af svaret på spørgsmål 3 a) er det ikke nødvendigt at besvare dette spørgsmål.«