DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
3. december 1998 *

I sag C-67/97,

angående en anmodning, som Kriminalretten i Frederikshavn i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Ditlev Bluhme

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30 og af artikel 2 i Rådets direktiv 91/174/EØF af 25. marts 1991 om de zootekniske og genealogiske betingelser for handel med racerene dyr og om ændring af direktiv 77/504/EØF og 90/425/EØF (EFT L 85, s. 37),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

* Processprog: dansk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Ditlev Bluhme ved advokat Uffe Baller, Århus

— den danske regering ved kontorchef Peter Biering, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den italienske regering ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Francesca Quadri

— den norske regering ved vicegeneraldirektør Jan Bugge-Mahrt, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Hans Støvlbæk, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 30. april 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Ditlev Bluhme ved advokat Uffe Baller, af den danske regering ved kontorchef Jørgen Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den italienske regering ved Francesca Quadri og af Kommissionen ved Hans Støvlbæk,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. juni 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 3. juli 1995, indgået til Domstolen den 17. februar 1997, har Kriminalretten i Frederikshavn i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 30 og af artikel 2 i Rådets direktiv 91/174/EØF af 25. marts 1991 om de zootekniske og genealogiske betingelser for handel med racerene dyr og om ændring af direktiv 77/504/EØF og 90/425/EØF (EFT L 85, s. 37, herefter »direktivet«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en straffesag mod Ditlev Bluhme, som er tiltalt for overtrædelse af nationale bestemmelser om, at det på Læsø er forbudt at holde andre bier end bier, der tilhører underarten Apis mellifera mellifera (brun læsøbi).

3 Direktivets artikel 1 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved 'racerene dyr', alle avlsdyr, der er omfattet af bilag II til traktaten, for hvilke der endnu ikke er fastsat mere specifikke zootekniske fællesskabsforskrifter, og som er indført eller registreret i et register eller en stambog, der føres af en anerkendt avlsorganisation eller -forening.«

4 Direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne påser:

— at handel med racerene dyr, deres sæd, æg og embryoner ikke forbydes, begrænses eller hindres af zootekniske eller genealogiske årsager

— for at sikre overholdelse af de i første led nævnte krav, at kriterierne for autorisation og anerkendelse af avlsorganisationer eller -foreninger, kriterierne for indførelse eller registrering i registre og stambøger tillige med kriterierne for godkendelse til avlsbrug og for anvendelse af dyrenes sæd, æg og embryoner samt at det certifikat, der kræves ved handel med disse, udformes på en måde, der udelukker forskelsbehandling, under hensyntagen til de principper, der er fastlagt af den organisation eller forening, der fører registeret eller stambogen over racens oprindelse.

Indtil iværksættelse af eventuelle gennemførelsesbestemmelser som omhandlet i artikel 6 finder nationale lovgivninger fortsat anvendelse under overholdelse af de almindelige bestemmelser i traktaten.«

5 I henhold til direktivets artikel 6 skal de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af direktivet fastsættes efter den såkaldte »komité-procedure«. Sådanne gennemførelsesbestemmelser er ikke blevet fastsat vedrørende bier.

6 I Danmark indeholder § 14 a i lov nr. 115 af 31. marts 1982 om biavl — som er indsat ved lov nr. 267 af 6. maj 1993 — bemyndigelse for landbrugsministeren til at fastsætte regler om fredning af bestemte biracer inden for nærmere angivne

områder, herunder regler om fjernelse eller tilintetgørelse af bifamilier, som af hensyn til fredning må anses for uønskede. Den i henhold til denne bemyndigelse udstedte bekendtgørelse nr. 528 af 24. juni 1993 om biavl på Læsø (herefter »bekendtgørelsen«) bestemmer i § 1, at hold af honningbier, der ikke tilhører underarten Apis mellifera mellifera (brun læsøbi), ikke er tilladt på Læsø og omliggende øer.

7 Bekendtgørelsen foreskriver endvidere i § 2, at sådanne andre bifamilier skal fjernes eller tilintetgøres, eller at dronningen i sådanne bifamilier skal udskiftes med en dronning, der tilhører underarten brun læsøbi. Ifølge § 6 er det ikke tilladt at flytte levende honningbier, uanset udviklingsstadium, og kønsprodukter af honningbier til Læsø og omliggende øer. Bekendtgørelsens § 7 bestemmer endelig, at staten yder fuldstændig erstatning for ethvert dokumenteret tab som følge af tilintetgørelse af en bifamilie i medfør af bekendtgørelsen.

8 Ditlev Bluhme, som er tiltalt for i strid med bekendtgørelsen at have holdt bier på Læsø, der ikke tilhører underarten Apis mellifera mellifera (brun læsøbi), har navnlig gjort gældende, at traktatens artikel 30 er til hinder for de nationale bestemmelser.

9 Kriminalretten i Frederikshavn har fundet, at afgørelsen af den for retten verserende sag må afhænge af fortolkningen af fællesskabsretten, og retten har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»I Vedrørende fortolkning af EF-traktatens artikel 30.

1) Kan artikel 30 fortolkes sådan, at en medlemsstat under visse betingelser kan indføre regler, der forbyder hold af — og dermed indførsel af — alle andre bier

end bier af arten Apis mellifera mellifera (brun læsøbi) til en bestemt ø i det pågældende land, f.eks. en ø på 114 km^2, hvoraf den ene halvdel består af landsbyer, små havnebyer, udnyttes til turisterhverv eller landbrug, mens den anden halvdel består af udyrkede arealer, dvs. plantager, heder, enge, strandenge og egentlige strand- og klitarealer, og som pr. 1. januar 1997 havde en befolkning på 2 365 personer og er en ø, hvor erhvervsmulighederne generelt er begrænsede, men hvor biavl er en af de få erhvervsmuligheder på grund af øens særlige flora og store andel af udyrkede og ekstensivt udnyttede arealer?

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

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

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

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

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

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

— at de nævnte bier ikke er truet af udryddelse.

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

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

II Vedrørende Rådets direktiv 91/174/EØF af 25. marts 1991 om de zootekniske og genealogiske betingelser for handel med racerene dyr og om ændring af direktiv 77/504/EØF og 90/425/EØF.

1) I hvilke tilfælde er en bi et racerent dyr i den forstand, direktivet anvender dette ord i artikel 2? Er en gul bi f.eks. et racerent dyr?

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

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

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

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

Spørgsmålene i afsnit II

10 Den forelæggende ret anmoder med sine spørgsmål nærmere bestemt Domstolen om at fortolke direktivets artikel 1 og artikel 2, stk. 1.

11 Det skal imidlertid bemærkes, således som både den danske regering og Kommissionen med rette har anført, at der ikke er fastsat gennemførelsesbestemmelser vedrørende bier i overensstemmelse med den procedure, der er foreskrevet i direktivets artikel 6.

12 Ifølge direktivets artikel 2, stk. 2, finder de nationale lovgivninger følgelig fortsat anvendelse, dog under overholdelse af de almindelige bestemmelser i traktaten.

13 Bestemmelser som dem, der er omhandlet i hovedsagen, skal herefter bedømmes efter EF-traktatens artikel 30 og 36.

Spørgsmålene i afsnit I

14 Den forelæggende ret ønsker med sine spørgsmål nærmere bestemt fastslået, om nationale bestemmelser, hvorefter det på en ø som Læsø er forbudt at holde bier af enhver anden art end bier af underarten Apis mellifera mellifera (brun læsøbi), udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i traktatens artikel 30's forstand, og, i bekræftende fald, om sådanne bestemmelser kan være begrundet i hensynet til beskyttelse af dyrs liv og sundhed.

Spørgsmålet, om der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning

15 Både Ditlev Bluhme og Kommissionen har anført, at et forbud mod at holde bier på Læsø, der ikke tilhører arten brun læsøbi, indebærer et importforbud, og at det derfor udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning i strid med traktatens artikel 30. Ditlev Bluhme har anført, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser faktisk er til hinder for, at der til Læsø indføres bier fra medlemsstaterne. Kommissionen har i den forbindelse præciseret, at artikel 30 også finder anvendelse på foranstaltninger, som kun vedrører en del af en medlemsstats område.

16 Den danske, den italienske og den norske regering har derimod gjort gældende, at oprettelsen af et renavlsområde for en bestemt art på et afgrænset geografisk område inden for en medlemsstat ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Den danske og den norske regering har endvidere anført, at forbuddet mod

at importere andre bier til Læsø end brun læsøbi ikke udgør en forskelsbehandling i forhold til bier med oprindelse i andre medlemsstater, at forbuddet ikke har til formål at regulere samhandelen mellem medlemsstaterne, og at det har en for hypotetisk og usikker virkning på samhandelen til, at det kan anses for egnet til at hindre den.

17 Den danske regering har endvidere gjort gældende, at for så vidt som de nationale bestemmelser ikke vedrører adgangen til det danske marked for bier som varer, men blot opstiller betingelser for hold af bier inden for den pågældende medlemsstat, falder bestemmelserne uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 30.

18 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at enhver bestemmelse, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen i Fællesskabet, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion (dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5).

19 Da den i hovedsagen omhandlede bekendtgørelse i § 6 indeholder et generelt forbud mod indførsel til Læsø og omliggende øer af levende honningbier og af kønsprodukter af honningbier, forbyder den også, at de indføres fra andre medlemsstater, og den kan dermed hindre samhandelen i Fællesskabet. Den udgør følgelig en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

20 Det kan ikke føre til andet resultat, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning kun gælder inden for en del af det nationale område (jf. hertil dom af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, Aragonesa de Publicidad og Publivía, Sml. I, s. 4151, præmis 24, og af 15.12.1993, forenede sager C-277/91, C-318/91 og C-319/91, Ligur Carni m.fl., Sml. I, s. 6621, præmis 37).

21 Over for den danske regerings anbringende om, at forbuddet mod at holde bestemte bier på Læsø må betragtes som regler om bestemte former for salg i den betydning, hvori dette begreb er benyttet i dom af 24. november 1993, Keck og Mithouard (forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097), må det endvidere understreges, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser vedrører biernes karakteristiske egenskaber. Under disse omstændigheder kan anvendelsen af bestemmelserne på de foreliggende faktiske omstændigheder ikke anses for at vedrøre en »form for salg« i Keck og Mithouard-dommens forstand (dom af 26.6.1997, sag C-368/95, Familiapress, Sml. I, s. 3689, præmis 11).

22 Endelig bemærkes, som anført af generaladvokaten i punkt 19 i forslaget til afgørelse, at eftersom bekendtgørelsen forbyder indførsel af bier fra andre medlemsstater til en del af det danske område, har den en direkte og umiddelbar virkning på samhandelen, og ikke virkninger, der er alt for usikre og indirekte til, at den i bekendtgørelsen fastsatte forpligtelse kan betragtes som en foranstaltning, der er egnet til at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne.

23 Heraf følger, at nationale bestemmelser, hvorefter det på en ø som Læsø er forbudt at holde bier af enhver anden art end bier af underarten Apis mellifera mellifera (brun læsøbi), udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i traktatens artikel 30's forstand.

Spørgsmålet, om bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede kan være begrundede

24 Ditlev Bluhme har anført, at der ikke kan anføres nogen begrundelse for de i hovedsagen omtvistede bestemmelser, så meget mere som der ikke efter hans opfattelse findes nogen underart Apis mellifera mellifera (brun læsøbi), der er genetisk særegen og karakteristisk for Læsø. Da sådanne bestemmelser ikke vedrører dyresundhedsmæssige spørgsmål, kan de heller ikke begrundes i henhold til Rådets direktiv 92/65/EØF af 13. juli 1992 om dyresundhedsmæssige betingelser for

samhandel med og indførsel til Fællesskabet af dyr samt sæd, æg og embryoner, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbetingelser som omhandlet i bilag A, del I, til direktiv 90/425/EØF (EFT L 268, s. 54).

25 Den danske regering har anført, at såfremt det i bekendtgørelsen fastsatte forbud af Domstolen betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, er der tale om en foranstaltning, der finder anvendelse uden forskel på bier, uanset hvilken stat de kommer fra, og som er begrundet i hensynet til beskyttelse af den biologiske mangfoldighed, der navnlig er blevet anerkendt ved Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7) samt ved konventionen om den biologiske mangfoldighed, som blev undertegnet i Rio de Janeiro den 5. juni 1992, og som blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 93/626/EØF af 25. oktober 1993 (EFT L 309, s. 1, herefter »Rio-konventionen«). Den danske regering har nærmere anført, at bier af underarten Apis mellifera mellifera (brun læsøbi) er truet af udryddelse, og at den kun kan fredes på Læsø, hvorfor den trufne foranstaltning er nødvendig for at forhindre, at denne art udryddes, ligesom foranstaltningen er forholdsmæssig i forhold til det forfulgte mål. I øvrigt berører bekendtgørelsen ikke muligheden for at drive biavl på øen, men indeholder blot bestemmelser om, hvilken birace der kan anvendes.

26 Den danske regering har endelig henvist til en række videnskabelige undersøgelser, som fastslår denne bis særstilling i forhold til andre racer.

27 Den norske regering har principalt anført, at de danske bestemmelser er begrundet i hensynet til beskyttelsen af miljøet i overensstemmelse med traktatens artikel 30 og dom af 20. februar 1979, Rewe, »Cassis de Dijon-dommen« (sag 120/78, Sml. s. 649, præmis 8).

28 Subsidiært har den norske regering, ligesom den italienske regering og Kommissionen, gjort gældende, at fredning af en sjælden og truet art henhører under beskyttelsen af dyrs liv og sundhed som omhandlet i traktatens artikel 36.

29 Ifølge den norske regering er oprettelse af renavlsområder det eneste middel til at bevare den brune læsøbi.

30 Kommissionen har anført, at det samme hensyn må kunne anvendes som begrundelse, såfremt arten ikke er sjælden og truet, men renavl af videnskabelige grunde anses for ønskelig.

31 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der findes en underart af bien Apis mellifera mellifera (brun læsøbi), der er truet af udryddelse, har Kommissionen anført, at dette er et bevisspørgsmål, som følgelig henhører under den forelæggende rets kompetence. Den har anført, at forbuddet ikke må udvides til hold af brune bier af arten Apis mellifera mellifera fra andre medlemsstater eller tredjelande, såfremt der ikke foreligger gyldige hensyn, som kan begrunde et sådant forbud, og den har mindet om, at et forbud af denne art ikke må være et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller have til formål at beskytte bestemte erhvervsinteresser.

32 Endelig har den italienske regering anført, at der findes talrige underarter af Apis mellifera mellifera, der bestemmes som racer, herunder inden for disse som økotyper, og som er resultatet af en naturlig tilpasningsproces til de forskellige områders miljøforhold.

33 Det skal i den forbindelse bemærkes, at foranstaltninger til opretholdelse af en indenlandsk dyrebestand, der har særlige egenskaber, bidrager til at bevare den biologiske mangfoldighed ved at sikre den pågældende populations overlevelse. Foranstaltningerne har dermed til formål at beskytte disse dyrs liv og kan følgelig være begrundede i medfør af traktatens artikel 36.

34 Det er med henblik på at bevare den biologiske mangfoldighed uden betydning, om genstanden for beskyttelsen er en særlig underart, en særlig race inden for en art eller en rent lokal bestand, når der er tale om populationer, som har egenskaber, der adskiller dem fra andre, og som følgelig anses for beskyttelsesværdige, enten for at beskytte dem mod en eventuel, mere eller mindre overhængende risiko for udryddelse, eller, selv hvis en sådan risiko ikke består, på grund af en videnskabelig eller anden interesse i at bevare en ren population på det pågældende sted.

35 Det skal imidlertid efterprøves, om de nationale bestemmelser er nødvendige med henblik på deres beskyttelsesformål samt forholdsmæssige i forhold til dette, eller om det er muligt at nå det samme resultat ved mindre indgribende foranstaltninger (dom af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203, præmis 16).

36 Bevarelsen af den biologiske mangfoldighed ved oprettelse af områder, inden for hvilke en population nyder en særlig beskyttelse, som er en anerkendt metode efter Rio-konventionen, navnlig dens artikel 8, litra a), er i øvrigt allerede gennemført i fællesskabsretten (især de særlige beskyttede områder som foreskrevet i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1) eller de særlige bevaringsområder som forskrevet i direktiv 92/43).

37 Hvad angår risikoen for udryddelse af den brune læsøbi er det ubestrideligt, at denne er reel i tilfælde af krydsning med gule bier, fordi den brune bis gener er recessive. Den oprettelse af et beskyttet område, inden for hvilket det er forbudt at holde andre bier end brune læsøbier, der er sket ved de nationale bestemmelser, med det formål at sikre de brune læsøbiers overlevelse, udgør følgelig en passende foranstaltning i forhold til det forfulgte mål.

38 Besvarelsen må herefter være, at nationale bestemmelser, hvorefter det på en ø som Læsø er forbudt at holde bier af enhver anden art end bier af underarten Apis

mellifera mellifera (brun læsøbi), i medfør af traktatens artikel 36 må anses for begrundet i hensynet til beskyttelse af dyrs liv og sundhed.

Sagens omkostninger

39 De udgifter, der er afholdt af den danske, den italienske og den norske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Kriminalretten i Frederikshavn ved kendelse af 3. juli 1995, for ret:

1) Nationale bestemmelser, hvorefter det på en ø som Læsø er forbudt at holde bier af enhver anden art end bier af underarten Apis mellifera mellifera (brun læsøbi), udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i EF-traktatens artikel 30's forstand.

2) **Nationale bestemmelser, hvorefter det på en ø som Læsø er forbudt at holde bier af enhver anden art end bier af underarten Apis mellifera mellifera (brun læsøbi), må i medfør af EF-traktatens artikel 36 anses for begrundet i hensynet til beskyttelse af dyrs liv og sundhed.**

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. december 1998.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling