DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 3 december 1998 *

I mål C-67/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Kriminalretten i Fredrikshamn (Danmark), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Ditlev Bluhme,

angående tolkningen av artikel 30 i EG-fördraget och artikel 2 i rådets direktiv 91/174/EEG av den 25 mars 1991 om krav beträffande avel och härstamning vid saluföring av renrasiga djur samt om ändring av direktiv 77/504/EEG och 90/425/EEG (EGT L 85, s. 37; svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 232),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (referent) och M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

* Rättegångsspråk: danska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Ditlev Bluhme, genom advokaten Uffe Baller, Århus,

— Danmarks regering, genom avdelningschefen Peter Biering, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom professor Umberto Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av Francesca Quadri, avvocato dello Stato,

— Norges regering, genom biträdande generaldirektören Jan Bugge-Mahrt, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Hans Støvlbæk, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 30 april 1998 av: Ditlev Bluhme, företrädd av advokaten Uffe Baller, Danmarks regering, företrädd av avdelningschefen Jørgen Molde, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Italiens regering, företrädd av Francesca Quadri, och kommissionen, företrädd av Hans Støvlbæk,

och efter att den 16 juni 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Kriminalretten i Fredrikshamn har genom beslut av den 3 juli 1995, som inkom till domstolens kansli den 17 februari 1997, med stöd av artikel 177 i EG-fördraget ställt ett antal frågor om tolkningen av artikel 30 i EG-fördraget och artikel 2 i rådets direktiv 91/174/EEG av den 25 mars 1991 om krav beträffande avel och härstamning vid saluföring av renrasiga djur samt om ändring av direktiv 77/504/EEG och 90/425/EEG (EGT L 85, s. 37, svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 232, nedan kallat direktivet).

2 Frågorna har uppkommit i ett brottmål mot Ditlev Bluhme som åtalats för överträdelse av de nationella bestämmelserna om förbud mot att på Läsö hålla andra bin än bin av rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi).

3 Artikel 1 i direktivet har följande lydelse:

"I detta direktiv avses med renrasiga djur sådana avelsdjur som finns upptagna i bilaga 2 till fördraget och som, i fråga om handel, ännu inte 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."

4 Artikel 2 i direktivet har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall

— 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,

— för att se till att kravet i första strecksatsen uppfylls, säkerställa att villkoren för godkännande av avelsorganisationer eller avelsföreningar, villkoren för införande eller registrering i stamböcker eller register, villkoren för godkännande för avel av renrasiga djur och för användning av deras sperma, ägg och embryon samt det intyg som fordras för att saluföra dem, fastställs på ett icke-diskriminerande sätt, med vederbörlig hänsyn till de principer som fastlagts av den organisation eller förening som för registret eller stamboken för den ras det är frågan om.

I avvaktan på att närmare regler införs för tillämpningen, enligt vad som föreskrivs i artikel 6, skall nationella författningar fortsätta att gälla med vederbörlig hänsyn till fördragets allmänna bestämmelser."

5 I artikel 6 i direktivet föreskrivs att regler för tillämpningen av direktivet skall antas enligt det så kallade kommittéförfarandet. Sådana tillämpningsföreskrifter har inte antagits vad avser bin.

6 I Danmark är jordbruksministern — enligt 14a § i lag nr 115 av den 31 mars 1982 om biodling (lov om biavl), vilken paragraf har införts genom lag nr 267 av

den 6 maj 1993 — behörig att utfärda bestämmelser om fridlysning av bestämda biraser inom närmare angivna områden, inbegripet bestämmelser om bortförande eller förstörelse av bisvärmar som med hänsyn till fridlysningen inte anses önskvärda. Jordbruksministern har med stöd av denna behörighet utfärdat kungörelse nr 528 av den 24 juni 1993 om biodling på Läsö (bekendtgørelse om biavl på Læsø, nedan kallad kungörelsen). Kungörelsen förbjuder i 1 § att man på Läsö och vissa grannöar håller honungsbin som inte tillhör rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi).

7 I kungörelsens 2 § föreskrivs även att övriga bisvärmar skall förstöras eller att drottningen i dessa svärmar skall ersättas av en drottning som tillhör rasen bruna Läsö-bin. Enligt 6 § är det förbjudet att till Läsö och dess grannöar införa levande honungsbin, oavsett deras utvecklingsstadium, och könsprodukter av honungsbin. I 7 § föreskrivs slutligen att staten skall utge full ersättning för styrkta förluster till följd av att en bisvärm har förstörts med tillämpning av kungörelsen.

8 Åtal har väckts mot Ditlev Bluhme för att han i strid med kungörelsen på Läsö har hållit bin som inte tillhör rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi). Bluhme anser emellertid att artikel 30 i fördraget utgör hinder för de nationella bestämmelserna.

9 Kriminalretten ansåg att målets utgång berodde på hur gemenskapsrätten skulle tolkas, varför den beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

"I Angående tolkningen 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

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

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

— 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."

Frågorna i avsnitt II

10 Den nationella domstolen vill genom sina frågor i huvudsak erhålla domstolens tolkning av artikel 1 och artikel 2 första stycket i direktivet.

11 Det skall emellertid — såsom både den danska regeringen och kommissionen med rätta har påpekat — anmärkas att vad avser bin har inga tillämpningsföreskrifter antagits i enlighet med det förfarande som anges i artikel 6 i direktivet.

12 I enlighet med artikel 2 andra stycket i direktivet skall nationella författningar fortsätta att gälla med vederbörlig hänsyn till fördragets allmänna bestämmelser.

13 Det är således i ljuset av artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget som en förordning som den som nu är i fråga skall bedömas.

Frågorna i avsnitt I

14 Genom sina frågor under detta avsnitt vill den nationella domstolen i huvudsak få veta huruvida nationella bestämmelser om förbud mot att på en sådan ö som Läsö hålla andra bin än bin av rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 30 i fördraget och, om så är fallet, huruvida sådana bestämmelser kan anses befogade med hänsyn till intresset att skydda djurs hälsa och liv.

Åtgärd med motsvarande verkan

15 Ditlev Bluhme och kommissionen anser att ett förbud mot att på Läsö hålla bin som inte tillhör rasen bruna Läsö-bin utgör ett importförbud, varför förbudet utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion och därmed strider mot artikel 30 i fördraget. Bluhme anser att den danska lagstiftningen innebär ett förbud mot att till Läsö importera bin från övriga medlemsstater. Kommissionen har i detta sammanhang preciserat att artikel 30 även är tillämplig vad avser åtgärder som endast berör en del av en medlemsstats territorium.

16 Den danska regeringen, den italienska regeringen och den norska regeringen har däremot hävdat att upprättande av renrasiga områden inom geografiskt avgränsade områden inom en medlemsstat inte utgör ett hinder för handeln mellan medlems-

staterna. Den danska regeringen och den norska regeringen har dessutom preciserat att förbudet att till Läsö införa andra bin än Läsö-bin inte utgör diskriminering av bin med ursprung i andra medlemsstater, att förbudet inte syftar till att reglera handeln mellan medlemsstaterna, och att förbudets inverkan på handeln är alltför hypotetisk och osäker för att förbudet skall kunna anses inskränka handeln.

17 Den danska regeringen har dessutom gjort gällande att den nationella lagstiftningen inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget, i den mån som denna lagstiftning inte rör tillträde till den danska marknaden för bin som varor, utan endast rör biodling i denna medlemsstat.

18 I detta sammanhang skall det erinras om att enligt fast rättspraxis utgör alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner (dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville, REG 1974, s. 837, punkt 5; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343).

19 I den del som kungörelsens 6 § innehåller ett generellt förbud mot att till Läsö och dess grannöar införa levande honungsbin och könsprodukter av honungsbin förbjuder kungörelsen även sådan import från övriga medlemsstater, varför den kan utgöra ett hinder för handeln mellan medlemsstaterna. Den utgör därför en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion.

20 Denna slutsats påverkas inte av att den åtgärd som är i fråga i målet vid den nationella domstolen endast gäller en del av det nationella territoriet (se i detta avseende 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, punkt 24, svensk specialutgåva, volym 11, och dom 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, punkt 37).

21 Domstolen delar för övrigt inte den danska regeringens mening att förbudet mot att hålla vissa typer av bin på ön Läsö är en regel om försäljningsformer i den mening som avses i dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097; svensk specialutgåva, volym 14). Det skall tvärtom understrykas att den nationella lagstiftningen i fråga rör bins särskilda egenskaper. Mot denna bakgrund kan dess tillämpning på omständigheterna i förevarande fall inte anses avse en försäljningsform i den mening som avses i den ovannämnda domen i de förenade målen Keck och Mithouard (dom av den 26 juni 1997 i mål C-368/95, Familiapress, REG 1997, s. I-3689, punkt 11).

22 Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 19 i sitt förslag till avgörande, har kungörelsen en direkt och omedelbar inverkan på handeln, och denna inverkan är inte alltför slumpartad och indirekt för att den i kungörelsen fastställda förpliktelsen inte skall kunna anses vara av sådan art att den utgör ett hinder för handeln mellan medlemsstaterna, eftersom kungörelsen förbjuder import av bin från andra medlemsstater till en del av det danska territoriet.

23 Av detta följer att den nationella lagstiftningen om förbud att på en ö som Läsö hålla andra bin än bin av rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 30 i fördraget.

Fråga huruvida sådana bestämmelser som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen kan anses befogade

24 Ditlev Bluhme anser att, det inte finns någon omständighet som kan åberopas för att göra gällande att de bestämmelser som är i fråga vid den nationella domstolen är befogade, särskilt som det, enligt hans mening, inte finns någon ras *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) som är genetiskt distinkt och som är unik för Läsö. Eftersom sådana bestämmelser inte omfattas av djurhälsolagstiftningen, kan de inte grundas på rådets direktiv 92/65/EEG av den 13 juli 1992 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).

25 Den danska regeringen anser att, för det fall domstolen finner att kungörelsens förbud utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion, det ändå är fråga om en åtgärd som utan åtskillnad tillämpas på bin oavsett vilken stat de kommer ifrån och som är befogad med hänsyn till intresset av att skydda den biologiska mångfalden, vilket har erkänts i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) och konventionen om biologisk mångfald, undertecknad i Rio de Janeiro den 5 juni 1992, vilken godkänts i Europeiska gemenskapens namn genom rådets beslut av den 25 oktober 1993 (EGT L 309, s. 1, svensk specialutgåva, område 11, volym 23, s. 175, nedan kallad Riokonventionen). Den danska regeringen har i detta sammanhang preciserat att rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) håller på att försvinna och att den inte kan bevaras annat än på ön Läsö, varför den vidtagna åtgärden är nödvändig för att undvika att denna ras försvinner och att åtgärden är proportionerlig med hänsyn till det eftersträvade målet. Kungörelsen påverkar inte heller möjligheterna att bedriva biodling på ön utan anger endast vilka biraser som får användas.

26 Den danska regeringen har slutligen gjort gällande att ett antal vetenskapliga studier visar att biet i fråga skiljer sig från andra raser.

27 Den norska regeringen anser i första hand att de danska bestämmelserna är befogade ur miljöskyddssynpunkt i enlighet med artikel 30 i fördraget och domen av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral (REG 1979, s. 649, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 4, s. 377, även kallad "Cassis de Dijon").

28 Den norska regeringen anser i andra hand att bevarandet av en ovanlig och hotad ras omfattas av intresset att skydda djurs hälsa och liv enligt artikel 36 i fördraget. Den italienska regeringen och kommissionen är av samma mening.

29 Enligt den norska regeringen är åtgärden att skapa renrasiga områden den enda åtgärd som säkrar det bruna Läsö-biets fortbestånd.

30 Kommissionen har preciserat att samma skäl gör sig gällande även då rasen inte är ovanlig och hotad, men då det finns vetenskapliga skäl för att upprätta ett rasrent område.

31 Vad avser frågan huruvida det verkligen existerar en ras av biet *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) som är utrotningshotad, anser kommissionen att det rör sig om en bevisfråga som således omfattas av den nationella domstolens behörighet. Kommissionen har preciserat att förbudet inte får utsträckas till att omfatta hållande av bruna bin av rasen *Apis mellifera mellifera* från andra medlemsstater eller tredje länder, annat än om det finns giltiga skäl för en sådan restriktion, och har erinrat om att ett förbud av denna art inte får användas för godtycklig diskriminering eller syfta till att skydda vissa yrkesintressen.

32 Den italienska regeringen har anmärkt att det finns flera underarter av *Apis mellifera mellifera* som kan betecknas som raser, härunder ekotyper. Raser och ekotyper är resultatet av en naturlig anpassningsprocess där miljövillkoren i olika områden varit avgörande.

33 I detta sammanhang anser domstolen att åtgärder för att bevara en inhemsk djurpopulation som uppvisar särskiljande drag bidrar till att bevara biologisk mångfald genom att säkerställa denna populations fortbestånd. Dessa åtgärder syftar därvid till att skydda djurs hälsa och liv och kan grundas på artikel 36 i fördraget.

34 Vad avser detta bevarande av den biologiska mångfalden saknar det betydelse att den population som skyddas utgör en egen underart, en distinkt ras inom en viss art eller endast en lokal stam, eftersom det rör sig om en population med egna särdrag som skiljer den från andra och som därför anses skyddsvärd, antingen för att skydda den från ett eventuellt mer eller mindre påtagligt utrotningshot, eller, även i fall då inget sådant hot föreligger, på grund av att det finns ett vetenskapligt eller annat intresse av att bevara en ren population inom ett visst område.

35 Det skall emellertid undersökas huruvida de nationella bestämmelserna var nödvändiga och proportionerliga med hänsyn till skyddsföremålet eller om det hade varit möjligt att uppnå samma resultat genom mindre restriktiva åtgärder (dom av den 8 februari 1983 i mål 124/81, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1983, s. 203, punkt 16).

36 Den biologiska mångfalden kan bevaras genom att man skapar områden där en population åtnjuter ett särskilt skydd. Detta är en metod som anges i Riokonventionen, se särskilt artikel 8 a, och den har för övrigt redan införts i gemenskapsrätten (i synnerhet vad avser särskilda skyddsområden enligt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1) eller särskilda bevarandeområden enligt direktiv 92/43).

37 Vad avser frågan huruvida det bruna Läsö-biet är utrotningshotat är det ostridigt i målet att detta hot är reellt vad avser korsning mellan bruna bin och gula bin, på grund av att det bruna biets gener är recessiva. De nationella bestämmelserna, genom vilka det har upprättats ett skyddsområde inom vilket det är förbjudet att hålla andra bin än bruna Läsö-bin i syfte att säkerställa de senares fortbestånd, utgör således en lämplig åtgärd med hänsyn till det eftersträvade målet.

38 Svaret blir således att nationella bestämmelser om förbud att på en ö som Läsö hålla andra bin än bin av rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) enligt arti-

kel 36 i fördraget skall anses befogade med hänsyn till skyddet för djurs hälsa och liv.

Rättegångskostnader

39 De kostnader som har förorsakats den danska, den italienska och den norska regeringen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 3 juli 1995 har ställts av Kriminalretten i Fredrikshamn — följande dom:

1) Nationella bestämmelser om förbud att på en ö som Läsö hålla andra bin än bin av rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 30 i EG-fördraget.

2) Nationella bestämmelser om förbud att på en ö som Läsö hålla andra bin än bin av rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) skall enligt artikel 36 i EG-fördraget anses befogade med hänsyn till skyddet för djurs hälsa och liv.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 december 1998.

R. Grass

Justitiesekreterare

J.-P. Puissochet

Ordförande på femte avdelningen