DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

18. maj 2000 *

I sag C-301/98,

angående en anmodning, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Nederlandene) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

KVS International BV

mod

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 3 i Rådets 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 (EFT L 194, s. 10), og af direktivets bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), både i den oprindelig version og i den, der følger af Rådets direktiv 93/60/EØF af 30. juni 1993 om ændring af direktiv 88/407 og udvidelse af det til at omfatte frisk tyresæd (EFT L 186, s. 28), samt vedrørende sidstnævnte direktivs gyldighed,

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, L. Sevón (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne P.J.G. Kapteyn, P. Jann, H. Ragnemalm og M. Wathelet,

generaladvokat:A. Saggio
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— KVS International BV ved advokaterne P.E. Mazel, Leeuwarden, og T. Knoop, Groningen

— den nederlandske regering ved juridisk konsulent M.A. Fierstra, som fungerende chef for Sekretariatet for EU-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den franske regering ved kontorchef K. Rispal-Bellanger, og sekretær C. Vasak, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent M. Sims og juridisk konsulent G. Houttin, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent T. van Rijn, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 18. november 1999 er afgivet mundtlige indlæg af KVS International BV ved advokaterne P. E. Mazel og T. Knoop, den nederlandske regering ved M. A. Fierstra og konsulent J. van Bakel, Sekretariatet for EU-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, den franske regering ved C. Vasak, Rådet ved M. Sims og G. Houttuin, og af Kommissionen ved T. van Rijn,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. januar 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 17. juli 1998, indgået til Domstolen den 31. juli 1998, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 3 i Rådets 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, og af direktivets bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), både i den oprindelig version og i den, der følger af Rådets direktiv 93/60/EØF af 30. juni 1993 om ændring af direktiv 88/407 og udvidelse af det til at omfatte frisk tyresæd (EFT L 186, s. 28), samt vedrørende sidstnævnte direktivs gyldighed.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst i en sag mellem KVS International BV (herefter »KVS«) og Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (det nederlandske ministerium for landbrug, naturbeskyttelse og fiskeri) vedrørende udstedelsen af et certifikat til eksport af frosset tyresæd til andre medlemsstater.

Gældende retsforskrifter

3 I artikel 1 i direktiv 88/407 fastlægges de veterinærpolitimæssige betingelser, navnlig i forbindelse med handel inden for Fællesskabet med frosset tyresæd. I denne henseende er det fastsat i artikel 3, litra b), at »hver medlemsstat drager omsorg for, at der fra dens område til en anden medlemsstats område kun sendes sæd«, der er »udtaget fra tyre, hvis sundhedstilstand opfylder bestemmelserne i bilag B«.

4 I bilag B til direktiv 88/407 fastsættes navnlig de krav, der skal være opfyldt ved indsættelse af kvæg på godkendte tyrestationer. Kvæg, der indsættes på en sådan tyrestation, skal i henhold til kapitel I, punkt 1, litra b), i bilagets oprindelige affattelse være udvalgt fra besætninger, som officielt er fri for brucellose eller er fri for brucellose, og må »ikke forinden have opholdt sig i andre besætninger med en lavere status«.

5 Ifølge overgangsbestemmelsen i artikel 20, stk. 1, gælder direktiv 88/407 ikke for sæd, der er blevet opsamlet og behandlet i en medlemsstat inden den 1. januar 1990.

6 I fjerde betragtning til direktiv 88/407 er det navnlig anført, at ved handelen med sæd inden for Fællesskabet bør den medlemsstat, hvor der opsamles sæd, sikre, at

sæden »hidrører fra dyr, hvis sundhedstilstand er sådan, at risikoen for udbredelse af dyresygdomme kan udelukkes«.

7 Det hedder i fjerde betragtning til direktiv 93/60, der ændrer direktiv 88/407, at direktivet er blevet vedtaget navnlig »for at tydeliggøre nogle spørgsmål og tage højde for ændringer i den tekniske viden... og for at rette bestemmelserne vedrørende brucellose, tuberkulose og leukose ind efter direktiv 64/432/EØF«.

8 Artikel 1, nr. 8) i direktiv 93/60 ændrer bestemmelsen i bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), således, at kvæg, der indsættes på godkendte tyrestationer, alene må stamme fra en besætning, som er officielt fri navnlig for brucellose, og at det »ikke forinden må have været holdt i en eller flere besætninger med lavere status«.

9 Ifølge artikel 3, stk. 1, i direktiv 93/60 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 1. juli 1994. Der er ikke fastsat nogen overgangsperiode for salg af sæd, der er blevet opsamlet inden denne dato.

Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

10 Den 7. juni 1996, dvs. efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 96/60, indgav KVS en ansøgning om certifikat med henblik på eksport til andre medlemsstater af frosset tyresæd opsamlet inden denne dato.

11 Den pågældende tyr, hvorfra sæden stammer, blev født i 1988 på en bedrift i Belgien, der først opnåede status som besætning, der er officielt fri for brucellose, den 1. januar 1991. Her forblev tyren, indtil den i oktober 1991 blev eksporteret til Nederlandene, hvor den efter en periode i isolation og prøver for brucellose med negativ reaktion blev indsat på en godkendt tyrestation, der bliver drevet af KVS.

12 Da tyren blev importeret til Nederlandene, havde den nederlandske landbrugsminister antaget, at den opfyldte kravene for indsættelse i en godkendt tyrestation i henhold til bilag B til direktiv 88/407. Imidlertid meddelte de belgiske myndigheder efterfølgende de nederlandske myndigheder, at den pågældende tyr ikke måtte indsættes på en godkendt tyrestation, og at sæden ikke måtte markedsføres, da den besætning, som tyren havde været holdt i, gennem en vis periode havde været en smittekilde for brucellose.

13 Ifølge den belgiske veterinærinspektion opfyldte tyren på grund af disse omstændigheder ikke de krav, der er fastsat i direktiv 88/407 for indsættelse på en godkendt tyrestation. Direktivets bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), skulle efter inspektionens opfattelse fortolkes således, at det udelukker enhver sundhedsmæssig risiko og navnlig den potentielle risiko ved en avlstyr, der i en periode var en del af en ikke-kvalificeret besætning i disse forskrifters forstand.

14 Den 7. juni 1996 indgav KVS en ansøgning til den kompetente nederlandske myndighed, Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (den nationale kvæg- og kødkontroltjeneste), om certificering af frosset sæd fra tyren, der var blevet opsamlet inden udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 93/60, med henblik på eksport til Belgien og Frankrig.

15 Ved afgørelse af 10. juni 1996 afviste den nederlandske landbrugsminister ansøgningen med den begrundelse, at tyren på tidspunktet for den planlagte eksport af den frosne sæd ikke opfyldte betingelsen om, at den ikke må have været holdt på en eller flere besætninger med en lavere status end besætninger, der er officielt fri for brucellose, således som det er fastsat i direktiv 88/407, som ændret. KVS' klage over denne afgørelse blev ligeledes afvist.

16 KVS anlagde herefter sag til prøvelse af afslaget på eksportcertifikat ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven, der har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 3 in initio, og litra b), i direktiv 88/407/EØF fortolkes således, at sæd fra en tyr, som allerede før udstedelsen af ændringsdirektiv 93/60/EØF var indsat på en godkendt tyrestation, fordi den opfyldte de dagældende betingelser for indsættelse, ikke (længere) opfylder det i direktivets artikel 3, litra b), nævnte krav, såfremt det pågældende dyr på det tidspunkt, hvor der ansøges om certificering for sæden, ikke opfylder den ændrede betingelse for indsættelse på en tyrestation som fastsat i kapitel I, punkt 1, litra b), i bilag B til direktiv 88/407/EØF?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

2) Skal overgangsordningen i artikel 20 i direktiv 88/407/EØF fortolkes således, at denne finder tilsvarende anvendelse på sæd, der er opsamlet og behandlet før den 1. juli 1994?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, og det andet spørgsmål besvares benægtende:

3) Er direktiv 93/60/EØF ugyldigt, fordi det er i strid med almindelige retsgrundsætninger, navnlig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet, for så vidt som direktivet ikke fastsætter overgangsbestemmelser til afhjælpning af hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet med sæd fra tyre, som allerede var indsat på en godkendt tyrestation i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, før det nævnte direktiv blev udstedt?

Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

4) Ved artikel 1, punkt 8, i direktiv 93/60/EØF er ordlyden af punkt 1, litra b), andet punktum, i kapitel I, i bilag B til direktiv 88/407/EØF, der lyder således: 'Dyrene må ikke forinden have opholdt sig i andre besætninger med en lavere status', ændret til: 'Dyrene må ikke forinden have været holdt i én eller flere besætninger med lavere status.' Skal denne ændring fortolkes som udelukkende en tydeliggørelse eller som en materiel ændring af de krav, der gælder for indsættelse af kvæg på en godkendt tyrestation?«

17 Med det fjerde spørgsmål, der behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, litra b), i direktiv 88/407, sammenholdt med direktivets bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), i den oprindelige affattelse og i den affattelse, der følger af direktiv 93/60, skal fortolkes således, at sæden fra en tyr, der inden indsættelsen på en godkendt tyrestation tilhørte en besætning, der ikke var officielt fri for brucellose, er udelukket fra handel inden for Fællesskabet allerede af den grund, at besætningen har ændret sundhedsstatus, mens dyret har været holdt i denne besætning.

18 I denne henseende har KVS og den nederlandske regering gjort gældende, at kriterierne for indsættelse af kvæg på godkendte tyrestationer er blevet gjort strengere ved direktiv 93/60, hvilket er en væsentlig ændring i forhold til direktiv 88/407, idet det nu kræves, at betingelsen om, at der ikke må have forekommet brucellose, finder anvendelse både på de besætninger, der er fysisk adskilte fra dem, hvor dyret tidligere har været holdt, og ligeledes på den besætning, som dyret kommer fra, når det indsættes på den godkendte tyrestation.

19 Den franske regering, Rådet og Kommissionen har for det første bemærket, at brucellose er en yderst smitsom sygdom, der ikke alene nedarves, men ligeledes overføres via øjne og mund. De har især anført, at hverken en negativ bakteriologisk eller serologisk prøve på grundlag af de foreliggende videnskabelige oplysninger kan udelukke en risiko for, at der på et eller andet tidspunkt i løbet af en tyrs levetid sker en udsondring af brucellas i dens sæd, når den er født på en brucellose-smittet bedrift. Desuden kan bakterien uden problemer modstå nedfrysning. Den omstændighed, at en avlstyr har været holdt i en brucellosesmittet besætning, skal derfor anses for en absolut hindring for, at dens sæd kan tillades i handelen inden for Fællesskabet.

20 Den sundhedsmæssige risiko, som dyrets kontakt med brucellose indebærer, er den samme, hvad enten tyren har været holdt sig i en anden besætning med en lavere status, eller besætningen, som den tilhørte, i en del af den periode, hvor tyren blev holdt der, har haft en lavere sundhedsstatus. Følgelig er den franske regering, Rådet og Kommissionen af den opfattelse, at den oprindelige tekst til bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), til direktiv 88/407 skal fortolkes således, at den omfattede begge tilfælde. Direktiv 93/60 indebærer dermed ikke en materiel ændring, men udgør en tydeliggørelse af den eksisterende tekst, hvilket i øvrigt fremgår af fjerde betragtning til direktivet.

Domstolens bemærkninger

21 Indledningsvis bemærkes, at der ifølge Domstolens faste praksis ved fortolkningen af en fællesskabsbestemmelse ikke blot skal tages hensyn til ordlyden, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. bl.a. dom af 17.11.1983, sag 292/82, Merck, Sml. s. 3781, præmis 12, og af 14.10.1999, sag C-223/98, Adidas, Sml. I, s. 7081, præmis 23).

22 For så vidt angår ordlyden er bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), til direktiv 88/407 i den affattelse, der følger af direktiv 93/60, og hvorved dyr, der har været holdt »i en eller flere besætninger med lavere status«, udelukkes fra godkendte tyrestationer, ikke tvetydig, men omfatter utvivlsomt enhver besætning, der er fysisk adskilt fra den, hvor dyret i øjeblikket holdes, og eventuelt denne besætning, såfremt den på et tidligere tidspunkt har haft en lavere sundhedsstatus end officielt fri for brucellose.

23 Det skal derfor undersøges, om denne bestemmelse i den oprindelige affattelse, hvori der benyttes udtrykket »andre besætninger med en lavere status«, allerede skal forstås således under hensyn til sammenhængen og målene i direktiv 88/407.

24 I denne henseende bemærkes, at direktiv 88/407 har til formål at fastsætte veterinærpolitimæssige krav navnlig i forbindelse med handel inden for Fællesskabet med frosset tyresæd, og at det i fjerde betragtning fremhæves, at det med henblik på samhandlen er vigtigt, at produktet hidrører fra dyr, hvis sundhedstilstand er sådan, at risikoen for udbredelse af dyresygdomme kan udelukkes.

25 Direktiv 88/407 har således navnlig til formål at fjerne tyresæd fra markedet, såfremt det indebærer en fare for udbredelsen af smitsomme husdyrsygdomme, herunder brucellose.

26 I denne henseende er det i artikel 3, litra b), i direktiv 88/407, sammenholdt med direktivets bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), fastsat, at kun produkter, der er hidrører fra udvalgte dyr i besætninger, der er fri for brucellose, har adgang til markedet.

27 Under hensyn til det forhold, at sygdommen er meget smitsom, og de mange måder, hvorpå sygdommen spredes, som den franske regering, Rådet og Kommissionen har gjort rede for i deres indlæg, kan produktsikkerheden kun sikres, såfremt dyret, som sæden er taget fra, på intet tidspunkt har været i kontakt med dyr, hvis sundhedsstatus er lavere end fri for brucellose.

28 Det følger heraf, at bekæmpelsen af brucellose, der er det formål, som følges af direktiv 88/407, kræver, at udtrykket »i en eller flere besætninger med lavere status« i den oprindelige affattelse af bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), skal forstås således, at det omfatter enhver besætning med en lavere sundhedsstatus, som dyret har været holdt i.

29 Denne fortolkning understøttes navnlig af fjerde betragtning til direktiv 93/60, hvori det nævnes, at hensigten med direktivet er at tydeliggøre nogle spørgsmål

og tage højde for ændringer i den tekniske viden og at rette bestemmelserne vedrørende brucellose ind efter de eksisterende bestemmelser.

30 Under hensyn til ovenstående skal fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 3, litra b), i direktiv 88/407, sammenholdt med direktivets bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), i den oprindelige affattelse og i den affattelse, der følger af direktiv 93/60, skal fortolkes således, at sæd fra en tyr, der inden indsættelsen på en godkendt tyrestation tilhørte en besætning, der ikke var officielt fri for brucellose, er udelukket fra handel inden for Fællesskabet allerede af den grund, at besætningen har ændret sundhedsstatus, mens dyret har været holdt i denne besætning.

31 Under hensyn til besvarelsen af fjerde spørgsmål er det unødvendigt at besvare de øvrige præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

32 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske og den franske regering samt af Rådet og 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 College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved afgørelse af 17. juli 1998, for ret:

Artikel 3, litra b), i Rådets 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, sammenholdt med direktivets bilag B, kapitel I, punkt 1, litra b), i den oprindelige affattelse og i den affattelse, der følger af Rådets direktiv 93/60/EØF af 30. juni 1993 om ændring af direktiv 88/407/EØF og om udvidelse af det til at omfatte frisk tyresæd, skal fortolkes således, at sæd fra en tyr, der inden indsættelsen på en godkendt tyrestation tilhørte en besætning, der ikke var officielt fri for brucellose, er udelukket fra handel inden for Fællesskabet allerede af den grund, at besætningen har ændret sundhedsstatus, mens dyret har været holdt i denne besætning.

Sevón Kapteyn Jann

Ragnemalm Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. maj 2000.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling