DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

17. juli 2008 *

I sag C-389/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 27. oktober 2005,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved A. Bordes og E. Traversa, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Den Franske Republik** ved G. de Bergues, A. Colomb og G. Le Bras, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne G. Arestis, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (refererende dommer) og J. Malenovský,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. maj 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. april 2008,

afsagt følgende

**Dom**

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 43 EF og 49 EF, idet den dels forbeholder udøvelse af virksomhed vedrørende inseminering af kvæg for de i Frankrig godkendte centre for levering af sæd fra kvæg, og navnlig har indført generelle bestemmelser vedrørende områdeeneret til fordel for insemineringscentrene, dels foreskriver, at udøvelse af inseminering er forbeholdt personer, der har en autorisation som inseminør.

## Retsforskrifter

*Fællesskabsbestemmelser*

2 Artikel 43 EF og 49 EF vedrører henholdsvis etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

3 Ifølge artikel 2 i Rådets direktiv 77/504/EØF af 25. juli 1977 om racerent avlskvæg (EFT L 206, s. 8), som ændret ved Rådets direktiv 94/28/EF af 23. juni 1994 (EFT L 178, s. 66, herefter »direktiv 77/504«), påser medlemsstaterne, at handel inden for Fællesskabet med sæd, æg og embryoner fra racerent avlskvæg ikke forbydes, begrænses eller hindres af avlstekniske grunde.

4 I medfør af artikel 5 i direktiv 77/504 kan medlemsstaterne kræve, at racerent avlskvæg samt sæd eller æg og embryoner fra dette i handelen inden for Fællesskabet ledsages af et afstamningscertifikat, der skal være i overensstemmelse med en model udarbejdet efter den i direktivets artikel 8 omhandlede procedure, særlig for så vidt angår de avlstekniske ydelser.

5 Første, anden, fjerde og syvende betragtning til Rådets direktiv 87/328/EØF af 18. juni 1987 om godkendelse af racerent avlskvæg til avlsbrug (EFT L 167, s. 54) lyder:

»Formålet med direktiv 77/504[…] er gradvis at frigøre samhandelen inden for Fællesskabet med racerent avlskvæg; med henblik herpå er det nødvendigt med en yderligere harmonisering med hensyn til godkendelse af sådanne dyr og deres sæd til avlsbrug;

med henblik herpå bør det undgås, 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;

[…]

kunstig sædoverføring er en vigtig teknik for udbredelsen af bedre avlsdyr og dermed for forbedring af kvægbestanden; i den forbindelse bør det imidlertid 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;

[…]

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

6 Ifølge artikel 2, stk. 1, i direktiv 87/328 kan en medlemsstat ikke forbyde, begrænse eller hindre 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 Kommissionens afgørelse 86/130/EØF af 11. marts 1986 om fastsættelse af metoder til individprøver og til vurdering af kvægets genetiske værdi (EFT L 101, s. 37).

7 Tredje til femte betragtning til Rådets direktiv 88/407/EØF af 14. juni 1988 om fastsættelse af de veterinærpolitimæssige krav i forbindelse med handelen inden for Fællesskabet med tyresæd og indførsel heraf (EFT L 194, s. 10), som ændret ved Rådets direktiv 203/43/EF af 26. maj 2003 (EUT L 143, s. 23, herefter direktiv »88/407«), lyder:

»det er […] nødvendigt […] at oprette en harmoniseret ordning for handelen inden for Fællesskabet og indførsel i Fællesskabet af tyresæd;

ved handelen med sæd inden for Fællesskabet bør den medlemsstat, hvor der opsamles sæd, sikre, at sæden opsamles og behandles i godkendte og kontrollerede tyrestationer, at den hidrører fra dyr, hvis sundhedstilstand er sådan, at risikoen for udbredelse af dyresygdomme kan udelukkes, at den opsamles, behandles, oplagres og transporteres i henhold til normer, som gør det muligt at sikre, at dens sundhedsmæssigt forsvarlige tilstand opretholdes, og at den ledsages af et sundhedscertifikat under transporten til bestemmelseslandet for at sikre overholdelsen af disse krav;

medlemsstaternes forskellige politik med hensyn til vaccination mod visse sygdomme gør det berettiget at opretholde visse tidsbegrænsede undtagelsesbestemmelser, som bemyndiger dem til, med hensyn til visse sygdomme, at stille krav om yderligere beskyttelse mod disse sygdomme«.

8 Ifølge artikel 1, første afsnit, fastlægger direktiv 88/407 de veterinærpolitimæssige betingelser i forbindelse med handel inden for Fællesskabet om import fra tredjelande

af tyresæd. Ifølge artiklens andet afsnit berører direktivet ikke fællesskabsbestemmelser og/eller nationale bestemmelser om zootekniske spørgsmål, hvori der er fastsat regler for inseminering generelt og distributionen af sæd i særdeleshed.

9 Artikel 3, 5 og 6 i direktiv 88/407 findes i direktivets kapitel II, der har overskriften »Handel inden for Fællesskabet«.

10 Det bestemmes i direktivets artikel 3, at hver medlemsstat drager omsorg for, at der fra dens område til en anden medlemsstats område kun sendes sæd, der opfylder de generelle bestemmelser, der er fastsat i samme artikel. Sæden skal navnlig være opsamlet, behandlet og opbevaret i tyrestationer eller sædbanker, der i den forbindelse er godkendt med henblik på inseminering og handel inden for Fællesskabet.

11 Det bestemmes i artikel 5, stk. 1, i direktiv 88/407, at den medlemsstat, på hvis område tyrestationen eller sædbanken er beliggende, påser, at den i direktivets artikel 3 omhandlede godkendelse kun gives, når bestemmelserne i direktivets bilag A for godkendelse af tyrestationer og sædbanker er opfyldt, og tyrestationen eller sædbanken er i stand til at opfylde de øvrige bestemmelser i direktivet. Ifølge artikel 5, stk. 1, påser medlemsstaten ligeledes, at embedsdyrlægen fører tilsyn med, at disse bestemmelser overholdes, og trækker godkendelsen tilbage, hvis en eller flere af bestemmelserne ikke længere overholdes.

12 Artikel 5, stk. 2, i direktiv 88/407 bestemmer dels, at alle godkendte tyrestationer eller sædbanker registreres på en liste med et veterinærgodkendelsesnummer for hver station eller sædbank, dels at hver medlemsstat sender listen over tyrestationer eller sædbanker over deres veterinærgodkendelsesnumre til de øvrige medlemsstater og til Kommissionen, ligesom den underretter dem om en eventuel tilbagetrækning af godkendelser.

13 I medfør af direktivets artikel 6, stk. 1, gør medlemsstaterne indførsel af tyresæd betinget af forelæggelse af et sundhedscertifikat, der er udfærdiget af en embedsdyrlæge i den sædopsamlende medlemsstat i overensstemmelse med direktivets bilag D.

14 Ifølge punkt 3, litra a), i bilag C til direktiv 88/407 skal sæd, der indgår i handelen inden for Fællesskabet, opbevares under godkendte vilkår i mindst 30 dage forud for afsendelsen. Dette krav finder dog ikke anvendelse på frisk sæd.

15 Ifølge 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) påser medlemsstaterne, at handel med racerene dyr, deres sæd, æg og embryoner ikke forbydes, begrænses eller hindres af zootekniske eller genealogiske årsager.

16 Artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT L 31, s. 1), der har overskriften »Sporbarhed«, har følgende ordlyd:

»1. Sporbarheden skal i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled sikres for fødevarer, foder og dyr, der anvendes i fødevareproduktionen, samt for ethvert andet stof, der er bestemt til, eller som kan forventes at blive tilsat en fødevare eller et foder.

2. Ledere af fødevare- og foderstofvirksomheder skal være i stand til at identificere, hvorfra de har fået leveret en fødevare, et foder, et dyr, der anvendes i

fødevareproduktionen, og ethvert stof, der er bestemt til, eller som kan forventes at blive tilsat en fødevare eller et foder.

Til det formål skal der etableres systemer og procedurer, hvorved sådanne oplysninger kan stilles til rådighed for de kompetente myndigheder på deres anmodning.

3. Ledere af fødevare- og foderstofvirksomheder skal etablere systemer og procedurer til identifikation af de øvrige virksomheder, hvortil deres produkter er leveret. Disse oplysninger stilles til rådighed for de kompetente myndigheder på deres anmodning.

4. En fødevare eller et foder, der markedsføres eller som kan forventes at blive markedsført i Fællesskabet, forsynes med en passende mærkning eller identifikation, der letter sporbarheden ved hjælp af relevant dokumentation eller information i overensstemmelse med de relevante krav i mere specifikke bestemmelser.

[…]«

*National lovgivning*

17 Ifølge artikel L.653-5 i landbrugsloven, der i medfør af lov nr. 98-565 af 8. juli 1998 (JORF af 9.7.1998, s. 10458) kodificerer de tilsvarende bestemmelser i lov nr. 66-1005

af 28. december 1966 om kvægavl (JORF af 29.12.1966, s. 11619), kræves der i Frankrig en ministeriel tilladelse til drift af centre for kunstig befrugtning af kvæg.

18 Landbrugslovens artikel R.* 653-103, som er en administrativ gennemførelsesbestemmelse til denne lov, og som kodificerer den tilsvarende bestemmelse i dekret nr. 69-258 af 22. marts 1969 om kunstig befrugtning (JORF af 23.3.1969, s. 2948), opstiller en sondring mellem de centre, som varetager produktionen af sæden, og de centre, der foretager insemineringen, idet samme center imidlertid kan udøve begge former for virksomhed. Ifølge den nævnte artikel består produktionen af sæd i opretholdelse af en bestand af avlstyre, i en kontrol af disses afstamning samt i indsamling, behandling, opbevaring og overdragelse af sæden, mens insemineringsvirksomheden består i at befrugte hundyret med sæd fra produktionscentrene.

19 I henhold til artikel 1 i landbrugsministeriets bekendtgørelse af 17. april 1969 om tilladelse til at drive centre for kunstig befrugtning (JORF af 30.4.1969, s. 4349), som ændret ved land- og skovbrugsministeriets bekendtgørelse af 24. januar 1989 (JORF af 31.1.1989, s.1469, herefter »bekendtgørelsen fra 1969«), kan der gives fysiske eller juridiske personer tilladelse til at oprette og drive et center for kunstig befrugtning. Det bestemmes i samme artikel, at der ved tildelingen af denne tilladelse ikke sondres mellem franske statsborgere og statsborgere fra andre EF-medlemsstater.

20 Artikel L. 653-7 i landbrugsloven bestemmer, at hvert center for inseminering betjener et område, der afgrænses i tilladelsen, og inden for hvilket kun dette center må udøve virksomhed. Dog kan kvægavlerne i det område, hvor et insemineringscenter har sin virksomhed, anmode dette om at levere dem sæd fra produktionscentre, som de selv vælger.

21 Ifølge artikel 10 i bekendtgørelsen fra 1969 skal enhver erhvervsdrivende, der ikke er et insemineringscenter, og som importerer sæd fra en anden EF-medlemsstat, aflevere denne til et godkendt inseminerings- eller produktionscenter, som han selv vælger. Ifølge bekendtgørelsens artikel 7 skal sæden opbevares på et lager under tilsyn af chefen for et center, der har fået tildelt en licens. For insemineringscentrenes vedkommende kan der være tale om et »hovedlager« eller om et af de »annekslagre«, som er fordelt inden for det område, som insemineringscentret har fået tildelt, og disse lagre kan også være anbragt på en landbrugsbedrift.

22 Artikel 6 i landbrugs- og fiskeriministeriets bekendtgørelse af 27. december 2000 om inseminering af kvæg udført af kvægopdrættere (JORF af 27.12.2000, s. 1477) bestemmer, at sæd, der stammer fra et andet godkendt center for inseminering eller fra en anden medlemsstat, eller som importeres direkte fra et tredjeland, af sundhedsmæssige årsager skal passere igennem hovedlageret for et center for inseminering, som sender den videre til det annekslager, der skal modtage den.

23 Ifølge landbrugslovens artikel L. 653-4 og R.*653-102 må insemineringen udelukkende udføres af en autoriseret insemineringscenterchef eller en autoriseret inseminør under tilsyn af det godkendte insemineringscenter, der har kompetencen for det pågældende område, hvorved det tekniske ansvar påhviler chefen for dette center.

24 I medfør af artikel 2 i landbrugs- og skovbrugsministeriets bekendtgørelse af 21. november 1991 om uddannelse af inseminører og chefer for insemineringscentrene og om udstedelse af autorisationer hertil (JORF 6.12.1991, s. 15936), som ændret ved bekendtgørelse udstedt af ministeren for landbrug, fiskeri og fødevarer den 30. maj 1997 (JORF af 1.6.1997, s. 8791), udstedes autorisationen som inseminør af præfekten mod fremlæggelse af bevis for, at den pågældende er kvalificeret til at udøve virksomhed som inseminør for den pågældende art, og på grundlag af en attest udstedt af lederen for det godkendte insemineringscenter, der er kompetent for det pågældende område, som bekræfter, at ansøgeren ved foretagelse af insemineringer er undergivet centerlederens myndighed. For inseminører, der ikke har status som ansat ved et

insemineringscenter, især privatpraktiserende dyrlæger, udstedes denne attest ifølge denne samme bestemmelse, efter at der mellem lederen af insemineringscentret og ansøgeren er underskrevet en aftale, der skal fastlægge de tekniske, administrative og økonomiske vilkår, som ansøgeren skal arbejde under ved foretagelse af inseminering i overensstemmelse med den gældende lovgivning.

**Den administrative procedure**

25 Efter at have modtaget en klage tilsendte Kommissionen den 3. april 2003 Den Franske Republik en åbningsskrivelse, hvori den over for denne medlemsstat påpegede, at den relevante nationale lovgivning var i strid med bestemmelserne i artikel 43 EF og 49 EF.

26 Efter at have vurderet de bemærkninger, som Den Franske Republik fremsatte i sit svar af 27. juni 2003 på denne åbningsskrivelse, rettede Kommissionen den 19. december 2003 en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den fastslog, at den omhandlede lovgivning var uforenelig med de nævnte bestemmelser i EF-traktaten.

27 Da Kommissionen fandt, at de forklaringer, som Den Franske Republiks gav i sit svar af 17. marts 2004 på denne begrundede udtalelse, ikke var tilfredsstillende, har den anlagt nærværende sag.

## Om søgsmålet

*Spørgsmålet, om der foreligger en begrænsning af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser*

Parternes argumenter

28 Kommissionen kritiserer Den Franske Republik for at tilsidesætte artikel 43 EF og 49 EF, idet den hindrer udøvelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for sektoren for kunstig befrugtning af kvæg, dels som følge af den områdeeneret, der er tildelt de godkendte insemineringscentre for så vidt angår udøvelsen af virksomhed med distribution af sæd og inseminering, dels som følge af de restriktive og skønsmæssige vilkår, der gælder for udstedelsen af autorisation som inseminør.

29 Hvad angår etableringsfriheden finder Kommissionen for det første, at den omstændighed, at alene de godkendte insemineringscentre — for ubegrænset tid — har fået tildelt eneret til inden for et bestemt geografisk område at udøve virksomhed med distribution af sæd og inseminering, gør det umuligt eller overordentligt vanskeligt at udøve retten til etablering i Frankrig med henblik på at udøve den nævnte virksomhed dér. Kommissionen finder i lyset af dom af 31. marts 1993, Kraus (sag C-1992, Sml. I, s. 1663), at den franske lovgivning, uden at den formelt er diskriminerende, ikke desto mindre udgør en hindring for etableringsretten.

30 Kommissionen bestrider ikke berettigelsen af den ordning for kontrol af kvalifikationer, som er indført ved den franske lovgivning, og benægter heller ikke, at det er legitimt at kræve et objektivt kvalifikationsbevis, for at en person kan autoriseres til at foretage inseminering af kvæg. Efter Kommissionens opfattelse fremkommer den

omtvistede restriktion imidlertid som følge af autorisationer med geografisk eneret, således at enhver anden tjenesteyder udelukkes fra denne virksomhed.

31 Kommissionen erklærer, at den ville kunne godtage de af Den Franske Republik fremførte grunde til berettigelse af hindringen for etableringsfriheden, hvis de nationale foranstaltninger ville være begrænset til at pålægge de private erhvervsdrivende informations- og kontrolforpligtelser. Sådanne foranstaltninger ville kunne betragtes som berettigede, hvorimod den i sagen omhandlede tildeling af enerettigheder er ubegrundet og under alle omstændigheder uforholdsmæssig i forhold til de påberåbte formål af almen interesse.

32 Kommissionen finder endvidere, at etableringsfriheden ligeledes hindres derved, at dyrlæger kun kan opnå inseminørautorisation med henblik på at udføre inseminering i privat praksis efter at have indgået en aftale med chefen for et insemineringscenter.

33 For det andet har Kommissionen anført, at den omtvistede lovgivning gør indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser, nemlig den frie udveksling af tjenesteydelser vedrørende distribution og inseminering.

34 Ifølge Kommissionen består restriktionen for den frie udveksling af distributionsydelsen deri, at sæden pligtmæssigt skal oplagres i de godkendte centre for kunstig befrugtning, som er de eneste, der udleverer den til kvægavlerne. Distributionstjenesteydelsen berøres af forbuddet mod enhver handling, der ikke er godkendt af insemineringscentret, som har eneretten til at handle. Kommissionen understreger, at hindringen for levering af grænseoverskridende tjenesteydelser må antages at berøre alle tjenesteydernes aktiviteter. Den har anført, at selv om der i denne sag måtte kunne henvises til et relevant hensyn til beskyttelse af folkesundheden, er den franske ordning for vidtgående.

35 Kommissionen har nærmere anført, at forpligtelsen til at oplagre sæd, som skal indgå i handelen inden for Fællesskabet, og som direktiv 88/407 pålægger af

sundhedsmæssige grunde, kun vedrører frossen sæd og den fase, der går forud for forsendelsen af denne fra produktionsstedet, hvorimod det klagepunkt, der er fremført over for Den Franske Republik, vedrører oplagringsforpligtelsen under den fase, der ligger efter denne forsendelse.

36 Hvad angår tjenesteydelsen med inseminering finder Kommissionen, at den frie ydelse heraf hæmmes som følge af den forpligtelse, der påhviler de personer, som ønsker at udøve denne virksomhed, til først at indgå en aftale med lederen af det godkendte insemineringscenter for at kunne opnå den nødvendige inseminørautorisation. Kommissionen understreger, at indgåelsen af disse aftaler reelt er overladt til insemineringscentrenes lederes skøn og velvilje, og at disse imidlertid afviser at indgå sådanne aftaler med visse uafhængige inseminører.

37 Kommissionen bestrider ikke, at en autorisationsordning for virksomhed med kunstig befrugtning er berettiget, dog kun på betingelse af, at en sådan ordning udelukkende er et middel til, at inseminøren kan godtgøre sine kvalifikationer over for den kompetente veterinærmyndighed. Derimod tager Kommissionen afstand fra, at en sådan autorisation kun kan gives inden for rammerne af en aftale med et godkendt insemineringscenter, idet betingelsen herom intet har at gøre med inseminørens kvalifikationer. Kommissionen bemærker yderligere, at medlemsstaten skal tage hensyn til den viden og de kvalifikationer, som ansøgeren allerede har erhvervet i en anden medlemsstat (dom af 7.5.1991, sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357, præmis 15), og at den forpligtelse, der påhviler de privatpraktiserende dyrlæger til at indgå en aftale med et insemineringscenter, for at de kan opnå autorisation som inseminør, ikke opfylder de kriterier, der er fastlagt i retspraksis vedrørende beretigelsen af ordninger med forudgående administrativ tilladelse (dom af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s.1271, præmis 35-38).

38 Kommissionen har som en yderligere hindring henvist til den omstændighed, at tjenesteydere fra andre medlemsstater, der både ønsker at distribuere sæd og at foretage insemineringen, er afskåret fra at tilbyde denne samlede tjenesteydelse på grund af forpligtelsen til at aflevere sæden til centrene, der som de eneste kan levere denne til kvægavlerne.

39 Den Franske Republik har indledningsvis anført, at den franske lovgivning er blevet grundlæggende ændret fra og med den 1. januar 2007, og at der navnlig er truffet bestemmelse om ophævelse af den geografiske eneret. Den understreger imidlertid, at formålet med denne reform ikke er at ophæve påstået modstrid mellem den lovgivning, der er genstand for nærværende søgsmål, og fællesskabsretten.

40 Hvad angår den omtvistede lovgivning bestrider Den Franske Republik ikke, at denne udgør en hindring for etableringsfriheden. Restriktionen har imidlertid ingen diskriminerende karakter, da andre medlemsstaters borgere efter lovgivningen har adgang til at etablere og drive et insemineringscenter i Frankrig på de samme betingelser som dem, der stilles i forhold til franske statsborgere. Under alle omstændigheder er denne lovgivning ifølge denne medlemsstat berettiget af hensyn til tvingende almene interesser.

41 Den franske regering har gjort gældende, at den områdebestemte eneret ikke har til formål at afgrænse et bestemt geografisk område, men at sikre en indsamling af informationer. En tilpasning af zonernes omfang er således mulig, og der er foretaget ca. 30 ændringer siden ikrafttrædelsen af lov nr. 66-1005. Ifølge denne medlemsstat er autorisationer, der medfører enerettigheder uden tidsbegrænsning for de etablerede tjenesteydere, ikke til hinder for, at der kan oprettes nye centre.

42 Hvad angår distributionsydelsen erkender Den Franske Republik, at salg i Frankrig af sæd, der leveres af en erhvervsdrivende hjemmehørende i en anden medlemsstat, ikke alene kan omfatte frosset sæd, men også frisk sæd. Det er imidlertid denne medlemsstats opfattelse, at selv om sådan handel med frisk sæd ikke er forbudt, har den dog ingen økonomisk interesse og forekommer så godt som ikke.

43 Med hensyn til insemineringsydelsen erkender Den Franske Republik, at selve insemineringen kun kan foretages af indehaverne af en tilladelse som chef for et insemineringscenter eller som inseminør. Den har tilføjet, at for de erhvervsdrivende, der

ikke har status som ansat i et sådan center, navnlig dyrlæger i privatpraksis, udstedes denne tilladelse efter indgåelsen af en aftale mellem centerlederen og disse erhvervsdrivende. Medlemsstaten gør imidlertid opmærksom på, at denne forpligtelse, der påhviler den erhvervsdrivende i selvstændig praksis, ikke indebærer forbud mod, at inseminering kan foretages af en dyrlæge, der udøver sit hverv i privatpraksis. Den Franske Republik gør således gældende, at en sådan aftale sikrer, at de gældende bestemmelser overholdes, og giver centerchefen sikkerhed for at blive korrekt informeret om de leverede ydelsers art og indhold.

44 Medlemsstaten indrømmer, at i lighed med dyrlægerne skal kvægavlerne indhente en særlig, midlertidig tilladelse som inseminør for at kunne inseminere hundyr i deres egen stald, og at de skal indhente et samtykke fra det insemineringscenter, der har kompetence for det pågældende område. Den har tilføjet, at kvægavlerne skal godtgøre deres egnethed eller deres faglige erfaring i landbrugsbedrift, og at de alternativt skal gennemgå en uddannelse i inseminering af kvæg. Medlemsstaten konkluderer på dette grundlag, at enhver erhvervsdrivende, der råder over de fornødne kvalifikationer eller har den krævede uddannelse, kan anmode om at få tildelt den tilladelse, der er nødvendig for at kunne foretage kunstig befrugtning.

Domstolens bemærkninger

45 Det skal indledningsvis bemærkes for det første, at ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af medlemsstatens forhold ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 14.9.2004, sag C-168/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8227, præmis 24, og af 27.10.2005, sag C-23/05, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 9535, præmis 9). Den nationale lovgivningsproces, der ligger efter udløbet af denne frist, kan således ikke undersøges af Domstolen.

46 For det andet skal det bemærkes, at Domstolen endnu ikke har taget stilling til den omtvistede franske lovgivnings forenelighed med traktatens bestemmelser om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

47 I den sag, der gav anledning til dom af 28. juni 1983, Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn (sag 271/81, Sml. s. 2057), rejste den nationale ret udelukkende det spørgsmål, om insemineringscentrenes virksomhed havde karakter af handel i betydningen i EF-traktatens artikel 37 (efter ændring nu artikel 31 EF), idet retten fandt det ubestrideligt, at disse centre havde karakter af monopoler. Disse centres enerettigheder blev udelukkende undersøgt i relation til de frie varebevægelser.

48 I sagen, der gav anledning til dom af 5. oktober 1994, sag C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, var der rejst spørgsmål om den franske lovgivnings forenelighed med traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser (EF-traktatens artikel 30 og 36 (efter ændring nu artikel 28 EF og 30 EF)) såvel som med samme traktats regler om konkurrencen (EF-traktatens artikel 86 og artikel 90, stk. 1 (nu artikel 82 EF og artikel 86, stk. 1, EF)) og ikke om denne lovgivnings forenelighed med etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

49 Med hensyn til den sag, der gav anledning til dom af 7. december 1995, Gervais m.fl. (sag C-17/94, Sml. I, s. 4353), skal det bemærkes, at Domstolen fastslog, at traktatens bestemmelser om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser ikke finder anvendelse på aktiviteter, hvis samtlige deres relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat (præmis 24, 28 og 39). Endvidere undersøgte den udelukkende den nationale lovgivnings forenelighed med direktiv 77/504 og 87/328 (præmis 33).

50 I modsætning til de ovennævnte sager rejser den foreliggende traktatbrudssag spørgsmålet om, hvorvidt den franske lovgivning, der tildeler de godkendte centre eneret til at levere tjenesteydelsen med kunstig befrugtning af kvæg inden for et bestemt område, og hvorefter udstedelsen af inseminørautorisationer er betinget af indgåelsen af en aftale med et af disse centre, er i strid med artikel 43 EF og 49 EF.

51 Hvad for det første angår begrænsningen af etableringsfriheden skal det indledningsvis konstateres, at Den Franske Republik har indrømmet, at den geografiske eneret, der er indført til fordel for inseminering scentrene, og betingelsen om, at der for at få udstedt autorisation som inseminør skal indgås en aftale med det inseminering scenter, der er kompetent for det pågældende område, udgør en hindring for denne frihed, selv om Den Franske Republik mener, at disse foranstaltninger ikke fuldstændigt hindrer erhvervsdrivende fra andre medlemsstater i at udføre insemination af kvæg i Frankrig.

52 Der skal herved mindes om, at artikel 43 EF påbyder ophævelse af restriktioner for etableringsfriheden, og at det følger af Domstolens faste praksis, at der ved restriktioner i denne bestemmelses forstand skal forstås alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af denne frihed mindre interessant (dom af 5.10.2004, sag C-442/02, CaixaBank France, Sml. I, s. 8961, præmis 11 og den deri nævnte retspraksis).

53 Idet den geografiske eneret, der er tildelt de godkendte insemineringscentre, begrænser det samlede antal erhvervsdrivende, der har adgang til at åbne og drive sådanne centre på fransk område, og idet denne eneret ikke er tidsmæssigt begrænset, hindres hermed adgangen for andre erhvervsdrivende, herunder erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, til markedet for inseminering. Den omstændighed, at de geografiske zoner, der dækkes af denne eneret, eventuelt, således som det hævdes af Den Franske Republik, kan tilpasses eller opdeles, kan ikke påvirke denne vurdering.

54 En erhvervsdrivende, der ønsker at udøve virksomhed inden for sektoren med kunstig befrugtning, men som ikke kan erhverve rettigheder for et bestemt geografisk område, er undergivet en forpligtelse til at indgå en aftale med det for området kompetente insemineringscenter med henblik på at erhverve en autorisation som inseminør. Da indgåelsen af en sådan aftale imidlertid afhænger af lederne af de godkendte centre, kan den nævnte forpligtelse være til hinder for virkeliggørelsen af et sådant ønske.

55 Det må således fastslås, således som Kommissionen gør gældende, at de i sagen omhandlede nationale foranstaltninger på grund af deres karakter gør det vanskeligt eller ligefrem umuligt eller i det mindste mindre interessant at udøve etableringsfriheden med henblik på at drive virksomhed med distribution af og inseminering med kvægsæd på fransk område.

56 Den omstændighed, at disse foranstaltninger finder anvendelse uden forskel på franske erhvervsdrivende og erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, er ikke til hinder for det fastslåede, idet sådanne nationale foranstaltninger, selv om de anvendes uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, kan besværliggøre eller gøre det mindre interessant for fællesskabsborgere, herunder borgerne i den medlemsstat, der har vedtaget foranstaltningen, at udøve en grundlæggende frihed, der sikres ved traktaten (jf. i denne retning Kraus-dommen, præmis 32).

57 Hvad for det andet angår den frie udveksling af tjenesteydelser skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at artikel 49 EF ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion, også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, der kan være til hinder for, indebære ulemper for eller gøre det mindre interessant at udøve virksomhed som tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor tjenesteyderen lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser (dom af 9.11.2006, sag C-433/04, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 10653, præmis 28, og af 11.1.2007, sag C-208/05, ITC, Sml. I, s. 181, præmis 55).

58 Det står fast, at det følger af den franske lovgivning, at en grænseoverskridende tjenesteyder, der ønsker at distribuere kvægsæd eller udføre inseminering i Frankrig i medfør af den frie udveksling af tjenesteydelser, er forpligtet til at oplagre sæden i de godkendte centre for kunstig befrugtning, der alene er berettiget til at udlevere sæden til kvægavlerne, og at han skal indhente en autorisation som inseminør for at kunne virke som inseminør.

59 Den Franske Republik bestrider argumentationen om, at denne lovgivning udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelsen med distribution af kvægsæd. Derimod bestrider den ikke, at lovgivningen udgør en hindring for den frie tjenesteydelse med inseminering med dette produkt.

60 Vedrørende tjenesteydelsen med distribution har Kommissionen — som herved præciserer, at dens klagepunkt ikke vedrører forpligtelsen til oplagring af frosset sæd, før den forsendes som omhandlet i bilag C, nr. 3, litra a), til direktiv 88/407 — gjort gældende, at den nævnte tjenesteydelse hæmmes dels som følge af forpligtelsen til at oplagre sæden i de godkendte centre for kunstig befrugtning, der som de eneste varetager udleveringen til kvægavlerne, dels som følge af forbuddet mod enhver handling, der ikke er godkendt af insemineringscentret, der har en eneret til at handle.

61 Det skal bemærkes, at selv om kvægavlerne, således som Den Franske Republik har anført, har mulighed for gennem det center, de hører under, at bestille en bestemt sæd, der stammer fra en producent med hjemsted i en anden medlemsstat, vil forpligtelsen til at oplagre denne sæd i det nævnte center efter forsendelsen være egnet til at gøre det vanskeligere eller mindre interessant for denne producent at levere tjenesteydelsen med distribution.

62 Det samme gælder med hensyn til forbuddet mod enhver inseminering, der ikke er godkendt af det territorialt kompetente insemineringscenter, eftersom dette forbud på grund af sammenhængen mellem virksomhed med distribution og virksomhed med inseminering ligeledes er egnet til at skabe ulemper for leveringen af tjenesteydelsen med distribution af sæd eller gøre den mindre interessant.

63 Hvad særligt angår den frie udveksling af tjenesteydelsen vedrørende selve insemineringen anerkender Den Franske Republik, at den nationale lovgivning i relation til denne ydelse udgør en hindring.

64 Tjenesteydere fra andre medlemsstater, der ønsker at foretage inseminering i Frankrig i medfør af den frie udveksling af tjenesteydelser, skal i Frankrig indhente en autorisation som inseminør. Kravet om en sådan autorisation udgør, uafhængigt af de betingelser, hvorunder den udstedes, en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, idet den er egnet til at gøre det vanskeligere eller mindre interessant for erhvervsdrivende, der allerede er etableret og lovligt driver virksomhed i andre medlemsstater, at levere tjenesteydelsen med inseminering i Frankrig (jf. i denne retning dom af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1221, præmis 35, og af 18.7.2007, sag C-134/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6251, præmis 23).

65 Hertil kommer, at efter at have opnået den nævnte autorisation kan disse erhvervsdrivende kun foretage inseminering med kvægsæd under tilsyn af det inseminationscenter, der er kompetent på det pågældende område.

66 Det må under disse omstændigheder fastslås, at den franske lovgivning udgør en restriktion for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, idet den giver godkendte centre eneret til at levere tjenesteydelsen med inseminering af kvæg inden for et bestemt område, og idet den kræver udstedelse af en autorisation som inseminør for at kunne drive virksomhed med inseminering.

67 Sådanne foranstaltninger ville kun kunne tillades, hvis de forfulgte et legitimt mål, som var foreneligt med traktaten, og som var begrundet i tvingende almene hensyn, forudsat at der ikke findes nogen fællesskabsretlig harmoniseringsforanstaltning, som fastsætter de fornødne forskrifter til at sikre beskyttelsen af disse hensyn. Det fremgår i øvrigt af Domstolens faste praksis, at sådanne restriktive foranstaltninger kun kan begrundes i de nævnte hensyn, hvis de er nødvendige for at beskytte de interesser, som de skal sikre, og kun såfremt disse mål ikke kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger (dom af 14.12.2006, sag C-257/05, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 134, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

*Om begrundelsen for restriktionen for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser*

Beskyttelsen af den genetiske arv i kvægbestanden

— Parternes argumenter

68 Ifølge Den franske Republik har den omtvistede lovgivning til formål at sikre værdien af den genetiske arv i kvægbestanden, hvilket Domstolen allerede i dom af 19. november 1998, Nilsson m.fl. (sag C-162/97, Sml. I, s. 7477), har anerkendt som et tvingende alment hensyn. Hertil kommer, at selv om direktiv 77/504 og 87/328 har harmoniseret vilkårene for handel inden for Fællesskabet med racerent avlskvæg og tyresæd, har de derimod ikke harmoniseret reglerne vedrørende inseminering af hundyr af kvægracen.

69 Under henvisning til, at der i Frankrig er iværksat udvælgelsesprogrammer med henblik på afstamning og bevaring af den genetiske arv, har denne medlemsstat gjort gældende, at den geografiske eneret, der tilkommer de godkendte inseminerings-centre, og de betingelser, som udstedelsen af inseminørautorisationen er undergivet, udgør det eneste middel, hvormed der kan sikres en nøjagtig og fuldstændig indsamling af genetiske oplysninger om kvægbestanden, hvilke oplysninger er nødvendige for at opnå en genetisk forbedring af denne dyreart. De omhandlede foranstaltninger er nødvendige for, at man inden for hvert område, hvor der gælder en eneret, kan foretage en centraliseret indsamling i et enkelt organ af samtlige oplysninger vedrørende de foretagne insemineringer.

70 Kommissionen har anført, at formålet om at beskytte den genetiske arv i kvægbestanden, som henhører under området for avlstekniske og genealogiske hensyn, således som Domstolen har fastslået i præmis 33 i Centre d'insémination de la Crespelle-dommen, har været genstand for en fuldstændig harmonisering på

fællesskabsplan. Under alle omstændigheder bemærker Kommissionen, at den omstændighed, at der ikke findes fællesskabsbestemmelser, ikke i sig selv udgør en begrundelse for en restriktion.

71 Kommissionen har anført, at beskyttelsen af den genetiske arv afhænger af kvægavleren og ikke af inseminørens virksomhed, da den handling, som denne foretager, og som i det højeste er undergivet sundhedsmæssige hensyn, hverken berører kvaliteten eller oprindelsen af den indgivne sæd.

72 Kommissionen tilføjer, at for at sikre en nøjagtig indsamling af genetiske oplysninger om kvægbestanden, hvorved disse data samles på et enkelt sted, ville det være tilstrækkeligt blot at pålægge en forpligtelse til at indsende de fornødne oplysninger til et center for indsamling af de genetiske data.

— Domstolens bemærkninger

73 Det skal for det første bemærkes, at som det fremgår dels af bestemmelserne i direktiv 77/504, 87/328 og 97/174, der er nævnt ovenfor i præmis 3-6 og 15, dels af præmis 33 i Centre d'insémination de la Crespelle-dommen, er der gennemført en fuldstændig harmonisering på fællesskabsplan af de genealogiske betingelser hvad angår handelen inden for Fællesskabet med sæd fra racerent avlskvæg.

74 Som det er fremhævet ovenfor i præmis 67, kan et tvingende alment hensyn imidlertid ikke påberåbes, hvis der foreligger en fællesskabsretlig harmonisering, hvorved der er indført de fornødne foranstaltninger med henblik på at sikre beskyttelsen af det samme hensyn (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 23).

75 Det følger heraf, at formålet om at beskytte den genetiske arv inden for racerent avlskvæg ved hjælp af nationale genealogiske krav ikke kan begrunde hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet med sæd fra sådant kvæg, der ikke har hjemmel i den fællesskabsretlige harmoniseringslovgivning på det pågældende område.

76 Denne bedømmelse afkræftes ikke af artikel 1, andet afsnit, i direktiv 88/407, som ikke ændrer indholdet af direktiv 77/504, 87/328 og 91/174, og som ikke modsiger den i nærværende doms præmis 73 nævnte dom. Denne bestemmelse, hvori det præciseres, at direktiv 88/407 ikke berører fællesskabsbestemmelser og/eller nationale bestemmelser om zootekniske spørgsmål, hvori der er fastsat regler for inseminering generelt og distributionen af sæd i særdeleshed, sigter således hermed udelukkende til zootekniske spørgsmål, mens den af Den Franske Republik fremførte begrundelse kun er baseret på hensyn af genetisk art.

77 Det bemærkes for det andet, at for så vidt som Den Franske Republik med den fremførte argumentation søger at begrunde den omtvistede nationale ordning, i det omfang den indfører restriktioner for udøvelsen af virksomhed med inseminering med kvægsæd og for udstedelsen af inseminørautorisationer, er de af denne medlemsstat fremførte hensyn ikke af genealogisk art, men henhører, således som det er gjort gældende af Kommissionen, under sundhedsområdet.

78 Det genetiske aspekt ved en inseminering afhænger således ikke af den handling, der foretages af inseminøren, men af hunkvægets og den anvendte sæds egenskaber.

79 For det tredje bemærkes, at selv om den fællesskabsharmonisering af handelen inden for Fællesskabet med sæd fra andet end racerent kvæg, der er gennemført ved direktiv 88/407, ikke er fuldstændig for så vidt angår de genealogiske betingelser, må det i lighed med Kommissionen på den ene side fremhæves, at den omstændighed, at der ikke findes fællesskabsbestemmelser, ikke i sig selv kan udgøre en begrundelse for en restriktion.

80 På den anden side kan Den Franske Republiks erklæringer om, at den omtvistede nationale ordning forfølger det formål at beskytte den genetiske arv, idet den gør det muligt at foretage en centraliseret indsamling af oplysninger om de kunstige befrugtninger, der er foretaget på denne medlemsstats område, hvilket er nødvendigt for udvælgelsesprogrammerne for afstamning og for bevaring af den genetiske arv, ikke vise, at de restriktioner, der følger af denne ordning, er hverken nødvendige eller forholdsmæssige.

81 En sådan centraliseret informationsindsamling, for så vidt som den kan antages at være relevant for så vidt angår andet end racerent kvæg, kunne således være gennemført ved hjælp af mindre restriktive foranstaltninger end den geografiske eneret på tjenesteydelsen vedrørende inseminering med sæd, der er tillagt de godkendte centre. Det havde navnlig været muligt at pålægge de erhvervsdrivende, der udfører insemineringer af kvæg, en forpligtelse til at indberette data om de foretagne insemineringer til et i dette øjemed udpeget organ, hvorved den centraliserede indsamling af disse samme data ville finde sted, uden at der skabes hindringer for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

82 Den af Den Franske Republik påberåbte begrundelse, der støttes på beskyttelsen af den genetiske arv i kvægbestanden, må derfor forkastes.

Beskyttelsen af folkesundheden

— Parternes argumenter

83 Den Franske Republik har anført, at ordningen vedrørende kvalifikationerne for de personer, der foretager inseminering, tilgodeser hensyn til beskyttelse af dyrs og menneskers sundhed.

84 Hvad først angår dyrs sundhed har Den Franske Republik gjort gældende, at der ved insemineringsprocessen skal iagttages sundhedsforskrifter og sanitære regler, såvel ved behandlingen af sæden som under kontakten med dyret. Denne proces kræver en fuldstændig kunnen, således at det undgås, at dyret, der insemineres, påføres fysisk skade. I øvrigt kan selve udvælgelsen af, hvilke dyr der skal befrugtes, have indvirkning på det pågældende dyrs sundhed, som kan bringes i fare, især hvad angår fertiliteten, af befrugtninger, der ikke er hensigtsmæssige.

85 Hvad dernæst angår den sundhedsmæssige beskyttelse af den person, der anbringer sæden, finder Den Franske Republik, at det er nødvendigt, at der udstedes en autorisation, der attesterer den pågældendes egnethed til at foretage insemineringshandlingen, idet denne handling kan medføre risici, såvel på grund af kontakten med et tungt dyr som på grund af brugen af flydende kvælstof, der kan forårsage alvorlige forbrændinger.

86 Hvad endelig angår beskyttelsen af personers sundhed set ud fra hensynet til fødevaresikkerhed har denne medlemsstat anført, at udstedelsen af en autorisation bidrager til at opfylde kravet om produkternes sporbarhed. Medlemsstaten bemærker, at i henhold til artikel 18 i forordning nr. 178/2002 skal sporbarheden sikres for fødevarer i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled. Den gør således gældende, at sporbarhedsprincippet finder anvendelse på sæd, der i sin egenskab af et levende biologisk produkt ligger i en første fase i processen for produktion af avlsdyr, og den bemærker yderligere, at insemineringscentrene varetager sikkerheden i handelen med sæd såvel som den dokumentmæssige, fysiske og identitetsrelaterede kontrol med dette produkt.

87 Kommissionen finder, at insemineringshandlingen, selv om den kræver visse færdigheder og forsigtighedsforanstaltninger, ikke er så vanskelig, at det kan begrunde en så alvorlig hindring for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Kommissionen gør gældende, at de påberåbte sundhedsformål vil kunne nås på tilfredsstillende vis, når først beviset for inseminørens egnethed er fremlagt, hvad enten det sker ved at være i besiddelse af et egnethedscertifikat, ved at godtgøre en veterinæruddannelse eller, for så vidt angår fællesskabsborgere, ved en anerkendelsesordning. Under alle omstændigheder må de omtvistede franske bestemmelser efter Kommissionens opfattelse betragtes som ubegrundede og uforholdsmæssige.

88 Hvad angår sporbarheden af sæd har Kommissionen under henvisning til direktiv 87/328 og 88/407 mindet om, at fællesskabsharmoniseringen inden for de sundhedsmæssige og zootekniske områder især har til formål at sikre overholdelsen af sundhedsmæssige krav i alle faser af indsamlingen og transporten af sæden såvel som identifikationen af denne. Den er derfor af den opfattelse, at henlæggelsen af ansvaret til centrene for kunstig inseminering, der råder over en territorial eneret, ikke er det rette middel til at sikre et højt beskyttelsesniveau, og at den omtvistede lovgivning ikke må være baseret på en systematisk mistillid til de selvstændige erhvervsdrivende, især dem fra andre medlemsstater.

— Domstolens bemærkninger

89 For så vidt angår formålene om at beskytte dyrenes sundhed og om sundhedsbeskyttelsen for den person, der foretager insemineringen, skal det i lighed med Kommissionen bemærkes, at disse formål, som Den Franske Republik har påberåbt sig, ville kunne nås ved mindre restriktive foranstaltninger, navnlig ved krav om et passende egnethedsbevis.

90 Det ville således ved en ordning for kontrol og anerkendelse af eksamensbeviser for dyrlæger eller ved et krav om et egnethedsbevis kunne godtgøres, at de pågældende personer er i besiddelse af de kundskaber og kvalifikationer, der er nødvendige for at varetage de nævnte hensyn.

91 Den omtvistede ordning er imidlertid baseret på alt for restriktive foranstaltninger, nemlig den geografiske eneret, der er tildelt de godkendte insemineringscentre, og den for udstedelsen af en inseminørautorisation fastsatte betingelse om, at der indgås en aftale med et sådant center.

92 Ganske vist er det legitimt for en medlemsstat, for at den kan sikre sig, at ansøgeren er kvalificeret til at arbejde som inseminør, at stille krav om tilladelse til udøvelse af

insemineringsvirksomhed. I den foreliggende situation gives denne tilladelse imidlertid kun på den betingelse, at der er blevet indgået en aftale mellem ansøgeren og et godkendt insemineringscenter.

93 Det bemærkes imidlertid, som også anført af Kommissionen, at for så vidt som der er tale om en procedure for autorisation til at udøve en virksomhed, skal den pågældende medlemsstat ved sin anvendelse af de nationale bestemmelser tage hensyn til de kundskaber og kvalifikationer, som den pågældende allerede har erhvervet i en anden medlemsstat (jf. i denne retning Vlassopoulou-dommen, præmis 15). Under en sådan autorisationsprocedure skal de nationale myndigheder gennemføre undersøgelsen af færdigheder og kvalifikationer efter en procedure, der er i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav med hensyn til den effektive beskyttelse af de grundrettigheder, som ved traktaten er tillagt fællesskabsborgerne. En afgørelse, der træffes efter gennemførelsen af denne undersøgelse, skal følgelig være begrundet og skal kunne indbringes for domstolene (jf. i denne retning dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 17, og Vlassopoulou-dommen, præmis 22).

94 Det bemærkes i øvrigt, at en ordning med administrativ forhåndstilladelse navnlig skal bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, således at de lægger en ramme for myndighedernes skønsudøvelse, der dermed ikke bliver vilkårlig (jf. dommen i sagen Analir m.fl., præmis 38).

95 Den nævnte aftale skal imidlertid indgås med et center for kunstig inseminering, der på markedet for inseminering er en potentiel konkurrent til den selv samme erhvervsdrivende, hvis kvalifikationer insemineringscentret formodes at kontrollere. Hvorvidt denne aftale skal indgås, afhænger endvidere af en skønsmæssig beslutning fra lederne af disse centre, som ikke er bundet til at indgå den, selv om ansøgerne opfylder egnethedskriterierne, der er objektive, ikke indebærer forskelsbehandling og er kendt på forhånd.

96 Under disse betingelser udgør indgåelsen af aftalen ikke en passende undersøgelsesprocedure, der udelukkende og objektivt gør det muligt for myndighederne i værts-

medlemsstaten at sikre sig, at inseminører fra en anden medlemsstat er kvalificerede, og den opfylder ikke de kriterier, der er nævnt i nærværende doms præmis 93 og 94.

97 Det må følgelig konstateres, at den omtvistede lovgivning, selv om den antages at være egnet til at sikre virkeliggørelsen af beskyttelsen af dyrenes sundhed og sundhedsbeskyttelsen for den person, der foretager selve insemineringen, går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål (jf. i denne retning dom af 29.3.2007, sag C-347/04, Rewe Zentralfinanz, Sml. I, s. 2647, præmis 37, og af 25.10.2007, sag C-464/05, Geurts og Vogten, Sml. I, s. 9325, præmis 24).

98 For så vidt angår fødevaresikkerheden og sporbarheden af sæd skal det bemærkes, at i modsætning til hvad Den Franske Republik gør gældende, kan artikel 18 i forordning nr. 178/2002 ikke fortolkes således, at den kan begrunde de restriktioner, der følger af den omtvistede ordning. Denne artikel vedrører således området for fødevaresikkerhed, hvor kravene vedrørende sporbarhed kan opfyldes ved en ordning, i medfør af hvilken tjenesteydelsen vedrørende anbringelsen af sæden udføres af kvalificerede og behørigt identificerede personer, uden at restriktioner som dem, der følger af den omtvistede ordning, bringes i anvendelse.

99 Det skal yderligere bemærkes, at medlemsstaten på ingen måde har godtgjort, at den geografiske eneret, der er tildelt de godkendte centre, og betingelsen for udstedelsen af inseminørautorisationen, nemlig at der er indgået en aftale med lederen af et sådant center, udgør foranstaltninger, der er nødvendige og forholdsmæssige med henblik på at sikre fødevaresikkerheden og sporbarheden. Der er således ikke fremlagt noget bevis til påvisning af, at de forpligtelser, der er pålagt inseminørerne med hensyn til kvaliteten og anvendelsen af sæden såvel som tilsynet med, at disse forpligtelser overholdes, nødvendiggør denne geografiske eneret eller den betingelse, som udstedelsen af den nævnte autorisation således er undergivet.

100 Under disse omstændigheder kan den af Den Franske Republik påberåbte begrundelse vedrørende beskyttelse af folkesundheden ikke tiltrædes.

Hensyn vedrørende den regionale planlægning

— Parternes argumenter

101 Den franske regering har anført, at den omhandlede ordning forfølger et regionalplanlægningsformål, og at Domstolen har anerkendt et sådant formål som et tvingende alment hensyn (dom af 13.1.2000, sag C-254/98, TK-Heimdienst, Sml. I, s. 151, præmis 34). Medlemsstaten gør gældende, at denne ordning har gjort det muligt at opretholde landbrugserhvervet inden for det franske territorium, der for størstedelens vedkommende domineres af områder med et begrænset antal kvægavlere og af bjergområder. Medlemsstaten gør gældende, at vedligeholdelsen af kvægracer, der er tilpasset de klimatiske og topografiske vilkår, har gjort det muligt at bevare kvægavlen i regioner, der var truet af affolkning på grund af deres klima og geografi.

102 Kommissionen har anført, at i mangel af statistiske oplysninger kan den geografiske eneret, der er tillagt de godkendte insemineringscentre, ikke begrundes med påstanden om, at en stor del af det franske område, hvis en sådan eneret ikke fandtes, risikerer at være uden insemineringstjenester. Kommissionen har under alle omstændigheder gjort gældende, at vedligeholdelsen af racer, der er tilpasset særligt krævende klimatiske og topografiske vilkår, ikke vil blive påvirket, hvis de omtvistede hindringer fjernes.

— Domstolens bemærkninger

103 Det skal, ligesom Kommissionen har gjort, bemærkes, at Den Franske Republiks anbringender ikke er underbygget af nogen form for statistiske oplysninger eller data. Denne medlemsstat har ikke nærmere påvist, at den geografiske eneret, som de nævnte godkendte centre er tildelt, var nødvendig for at sikre udbuddet af insemineringsydelser på hele det franske territorium.

104 Denne begrundelse kan i øvrigt ikke påberåbes for de områder af det franske territorium, der ikke udviser de ugunstige vilkår, som medlemsstaten har henvist til.

105 Som det er anført af generaladvokaten i punkt 83 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, og uden at det er nødvendigt at undersøge, om kravene, som regionalplanlægningen stiller, generelt kan begrunde restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, at det ikke er blevet påvist, at sådanne krav gør sig gældende i den konkrete sag, og at de kan nødvendiggøre den nævnte geografiske eneret.

106 Under disse omstændigheder må Den Franske Republiks begrundelse, der støttes på regionalplanlægningshensyn, ligeledes forkastes.

107 Det følger heraf, at da der ikke foreligger nogen gyldig begrundelse for de omtvistede restriktioner, må Kommissionens søgsmål anses for begrundet.

108 Under henvisning til det ovenfor anførte må det herefter fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 43 EF og 49 EF, idet den forbeholder retten til at levere den tjenesteydelse, der består i kunstig befrugtning af kvæg, for de godkendte centre for inseminering, som er tildelt en geografisk eneret, såvel som for personer, der er indehavere af en autorisation som inseminør, hvis udstedelse er betinget af, at der indgås en aftale med et af disse centre.

## Sagens omkostninger

109 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

**1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 43 EF og 49 EF, idet den forbeholder retten til at levere den tjenesteydelse, der består i kunstig befrugtning af kvæg, for de godkendte centre for inseminering, som er tildelt en geografisk eneret, såvel som for personer, der er indehavere af en autorisation som inseminør, hvis udstedelse er betinget af, at der indgås en aftale med et af disse centre.**

**2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter