indeholder selv et rent formelt krav om importlicens eller andre lignende ordninger. Når der er udstedt fællesskabsforskrifter om harmonisering af kontrolprocedurer, kan undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 36 vedrørende hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed ikke påberåbes til støtte for at opretholde sådanne lovbestemmelser, heller ikke midlertidigt, og der må kun træffes passende kontrolforanstaltninger inden for de rammer, som er fastlagt ved Fællesskabets forskrifter.

2. Nationale lovbestemmelsers uforenelighed med Fællesskabets forskrifter kan, selv om de er direkte anvendelige, alene bringes definitivt til ophør ved udstedelse af nationale bindende retsregler svarende til dem, der skal ændres. En rent administrativ praksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, kan ikke anses for en gyldig opfyldelse af traktatens forpligtelser.

DEN REFERERENDE DOMMERS RAPPORT
i sag C-235/91 *

I — Tvistens baggrund og den forudgående administrative procedure

A — *Fællesskabsforskrifter*

I overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 30 er der i artikel 22, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. januar 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179) fastsat et forbud mod anvendelse af kvantitative restriktioner i Fællesskabets interne handel eller enhver foranstaltning med tilsvarende virkning. Et tilsvarende forbud er indeholdt i artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til traktaten (EFT 168 I, s. 201). Dette forbud gælder også for dyresæd, som henhører under underposition ex 05.15 B, der er optaget i bilaget til sidstnævnte forordning — i den version af bilaget, som er indeholdt i artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 2560/77 af 7. november 1977 om ændring af nomenklaturen for visse landbrugsprodukter, forskellige forordninger vedrørende disse produkter og den fælles toldtarif (EFT L 303, s. 1).

Der er på fællesskabsplan gradvist vedtaget regler om de avlstekniske hensyn, som kan begrunde anvendelse af restriktioner over for importen. Det vigtigste direktiv herom er

* Processprog: engelsk.

Rådets direktiv 77/504/EØF af 25. juli 1977 om racerent avlskvæg (EFT L 206, s. 8). Ifølge dette direktivs artikel 2 skal medlemsstaterne bl.a. påse, at handelen inden for Fællesskabet med sæd og befrugtede æg fra racerent avlskvæg ikke forbydes, begrænses eller hindres af avlstekniske grunde. Ifølge direktivets artikel 3 skulle Rådet vedtage bestemmelser om godkendelse af racerent kvæg til avlsbrug, mens artikel 6 foreskrev vedtagelse af foranstaltninger, som muliggør en vurdering af kvægets genetiske værdi.

Særligt på det sidstnævnte område har Kommissionen vedtaget følgende beslutninger:

— beslutning 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)

— beslutning 86/404/EØF af 29. juli 1986 om blanketten for og angivelserne i afstamningscertifikatet for racerent avlskvæg (EFT L 233, s. 19)

— beslutning 88/124/EØF af 21. januar 1988 om udformningen af afstamningscertifikater for sæd og embryoner af racerent avlskvæg og de oplysninger, certifikaterne skal indeholde (EFT L 62, s. 32).

De i artikel 3 i ovennævnte direktiv 77/504 foreskrevne bestemmelser er vedtaget ved Rådets direktiv 87/328/EØF af 18. juni 1987 om godkendelse af racerent avlskvæg til avlsbrug (EFT L 167, s. 54). Ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, må en medlemsstat bl.a. ikke forbyde, begrænse eller hindre:

— godkendelse med henblik på officiel afprøvning af racerene tyre eller anvendelse af sæd fra disse i de mængder, som er nødvendige for, at godkendte organisationer eller sammenslutninger kan foretage disse officielle prøver

— 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 afgørelse 86/130.

Endelig er de indførselsrestriktioner, som skyldes veterinære og sundhedspolitimæssige hensyn, reguleret ved artikel 15 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). Ifølge artikel 15 kan en medlemsstat, hvis der er fare for spredning af dyresygdomme, fordi der indføres sæd til den pågældende medlemsstats område fra en anden medlemsstat, midlertidigt forbyde eller begrænse indførslen af sæd fra de sygdomsramte områder i den anden medlems-

stat eller, såfremt epizootien er generelt udbredt, fra hele dennes område.

B — *Nationale retsforskrifter*

Ifølge section 3(1) i den irske »Live Stock (Artificial Insemination) (nr. 32) Act« af 1947 kan landbrugsministeren udstede bekendtgørelser om kontrollen med den praksis, der følges ved kunstig insemination af kvæg, får, geder, svin og heste. Det fremgår af lovens section 5 og 7, at der til enhver indførsel af dyresæd skal indhentes tilladelse fra ministeren, som kan knytte de betingelser til tilladelsen, han finder formålstjenlige.

Loven af 1947 er suppleret med en række bekendtgørelser, bl.a.:

— »Live Stock (Artificial Insemination (SI nr. 55) Regulations« af 1948, som vedrører kvæg

— »Live Stock (Artificial Insemination) (Pigs) (SI nr. 255) Regulations« af 1965, som vedrører svin.

Af disse to bekendtgørelsers section 4 og 7 fremgår bl.a., at der skal indhentes tilladelse til forhandling og salg af sæd fra tyre og orner, og at det er forbudt at foretage kunstig insemination med importeret sæd uden forudgående ministeriel tilladelse hertil.

Endelig fremgår det, at Irland i praksis opretholder en række restriktive betingelser for udstedelsen af importtilladelser, herunder en betingelse om, at den eksportlicens, der følger med den importerede sæd, skal være forsynet med en påtegning fra en agent, som er bemyndiget hertil, samt en betingelse om, at den importerede sæd skal ligge i karantæne i en måned.

C — *Forudgående administrativ procedure*

Da Kommissionen fandt, at de restriktioner, der gælder i Irland dels som følge af loven af 1947 og bekendtgørelserne af 1948 og 1965, dels på grund af den administrative praksis, der følges, var en overtrædelse af de ovennævnte fællesskabsforskrifter, tilsendte den Irland en åbningsskrivelse den 28. december 1988, hvori den opfordrede Irland til at fremsætte sine bemærkninger hertil som foreskrevet i traktatens artikel 169.

Da Kommissionen ikke modtog noget svar på skrivelsen, fremsatte den, ligeledes i medfør af traktatens artikel 169, en begrundet udtalelse, som blev meddelt Irland den 12. oktober 1989, og hvori Kommissionen dels fastslog, at Irland havde tilsidesat sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels opfordrede det til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen.

Den 14. februar 1990 svarede de irske myndigheder, at den gældende importlicensordning påtænktes afløst af en ny ordning for udstedelse af generelle tilladelser, som ville opfylde kravene i direktiverne 87/328 og 88/407, og at myndighederne indtil den nødvendige lovgivning var vedtaget ville behandle alle ansøgninger om indførsel af tyresæd i overensstemmelse med gældende fællesskabsforskrifter.

Den 31. maj 1991 underrettede de irske myndigheder Kommissionen om de foranstaltninger, de havde truffet for at fremme vedtagelsen af den nødvendige lovgivning, og forsikrede Kommissionen om, at dens ønsker allerede blev efterlevet i praksis.

Efter afholdelsen af et møde mellem Kommissionens tjenestemænd og Irland den 8. juli 1991, underrettede Irland endelig ved skrivelse af 24. juli 1991 Kommissionen om, at det påregnede at have de nødvendige lovbestemmelser klar inden udgangen af oktober 1991.

II — Skriftvekslingen og parternes påstande

Kommissionens stævning er blevet registreret på Domstolens Justitskontor den 17. september 1991.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 44a med parternes udtrykkelige samtykke bestemt, at der ikke skal afholdes mundtlig forhandling.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Irland, ved at gøre al indførsel af sæd betinget af en tilladelse, har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 30, Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød og Rådets forordning (EØF) nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til traktaten.

— Det fastslås, at Irland, ved at fastsætte restriktive betingelser for indførsel af dyresæd, har tilsidesat sine forpligtelser efter Rådets direktiv 77/504/EØF af 25. juli 1977 om racerent avlskvæg og Kommissionens beslutning 88/124/EØF af 21. januar 1988 om udformningen af afstamningscertifikater for sæd og embryoner af racerent avlskvæg og de oplysninger, certifikaterne skal indeholde.

— Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Irland har anmodet om, at sagen udsættes, indtil den nye lovgivning er vedtaget, men »om nødvendigt« nedlagt påstand om, at Domstolen »under alle omstændigheder«:

— frifinder Irland

— tilpligter Kommissionen at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Kommissionens klagepunkter*

Kommissionen har for det første gjort gældende, at et krav om en importtilladelse strider mod traktatens artikel 30, artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 805/68 og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 827/68.

Som Domstolen har fastslået i dom af 8. februar 1983, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (sag 124/81, Sml. s. 203), vil kravet om en sådan tilladelse, der udgør en hindring for Fællesskabets indre samhandel, alene kunne retfærdiggøres i de klare undtagelsestilfælde, hvor det i praksis er umuligt at erstatte det med en mindre restriktiv foranstaltning.

Kommissionen finder den påtalte ordnings modstrid med Fællesskabets regler så meget mere åbenbar, som ordningen indeholder restriktive betingelser, der ikke er bragt til offentlighedens kundskab.

Restriktionerne kan desuden ikke begrundes i veterinære hensyn. En generel regel om, at al importeret dyresæd skal ligge i karantæne, er nemlig hverken forenelig med Domstolens praksis eller med direktiv 88/407, hvorefter kun midlertidige veterinærforanstaltninger er tilladt.

Endelig anfører Kommissionen, at selv om anvendelsen af sæd ifølge direktiv 77/504 fortsat skulle være undergivet national lovgivning, indtil Fællesskabets bestemmelser om godkendelse af racerent kvæg til alvsbrug træder i kraft, måtte medlemsstaterne ikke anvende mere restriktive avlstekniske normer end dem, der gælder for sæd, som frembringes og benyttes på medlemsstaternes eget område. Dels opfylder den påtalte ordning imidlertid helt klart ikke dette krav, dels har Fællesskabet ved direktiv 87/328 udstedt bestemmelser om godkendelse af racerent kvæg til avlsbrug.

B — *Irlands argumentation*

Irland har mere generelt anført, at de administrative foranstaltninger, som gælder i praksis indtil vedtagelsen af de lovbestemmelser, som er under forberedelse, opfylder alle de ønsker, som Kommissionen har tilkendegivet i sin begrundede udtalelse. Navnlig har Irland fremhævet, at de indgivne ansøgninger om indførsel af tyre- og ornesæd behandles på få dage, at de importerede produkter ikke længere ligger i karantæne, og at de anvendte avlstekniske normer ikke er mere restriktive end efter Fællesskabets bestemmelser.

Videre anfører Irland, at den gældende licensordning, som skal afløses af en godkendelsesprocedure, rent faktisk fungerer på en sådan måde, at den opfylder kravene i de direktiver, som gælder på området, og hvorefter der skal udøves en vis kontrol (jf. f.eks. artikel 5, stk. 2, i Rådets direktiv 90/425/EØF af 26.6.1990). De gældende importbetingelser meddeles enhver, der indgiver begæring herom, hvorfor betingelserne, i modsætning til det af Kommissionen hævdede, bringes til offentlighedens kundskab.

Til støtte for lovligheden af en midlertidig opretholdelse af ordningen, henviser Irland til Domstolens praksis, hvorefter det under visse betingelser kan være lovligt at opretholde nationale foranstaltninger til beskyttelse af dyrs sundhed, uanset at der hertil er knyttet en importlicensordning (jf. domme af 31.2.1984, sag 40/82, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 283, og sag 74/82, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 317).

Endelig anfører Irland, at det erkender, at der må vedtages lovgivning på området, for at de trufne administrative forholdsregler kan få retsvirkning. Irland har dog herved understreget, at det stedse har holdt Kommissionen udførligt underrettet om de enkelte stadier i udfærdigelsen af de påtænkte lovbestemmelser, og at det ikke forstår, hvorfor Kommissionen har anlagt denne traktatbrudssag.

C — *Kommissionens svar på Irlands argumenter*

Kommissionen har for det første anført, at Irland ikke, når der er blevet vedtaget fællesskabsregler om fytosanitær og avlsteknisk kontrol, kan hente støtte i Domstolens praksis i de sager, hvori en licensordning efter omstændighederne kan være lovlig i henhold til traktatens artikel 36 (jf. herom dom af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit, Sml. s. 3369).

Videre henviser Kommissionen til Domstolens faste praksis, hvorefter rent administrative foranstaltninger, som myndighederne i sagens natur kan ændre efter ønske, og som ikke er meddelt offentligheden på behørig vis, ikke udgør en korrekt opfyldelse af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne efter fællesskabsretten. I øvrigt har Irland udtrykkeligt indrømmet, at der bør vedtages retsforskrifter, som kan forlene den nævnte administrative praksis med lovskraft.

Endelig anfører Kommissionen, at de irske myndigheder, som havde forpligtet sig til at færdiggøre de nye bestemmelser inden udgangen af oktober 1991, stadig ikke har angivet nogen præcis dato for vedtagelsen heraf. Dette er baggrunden for at Kommissionen har anlagt og fastholdt nærværende traktatbrudssag.

F. Grévisse
Refererende dommer