DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

16. oktober 2003 *

I sag C-455/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R.B. Wainwright og R. Amorosi, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om at, det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den opretholder lovbestemmelser, hvorefter det er en betingelse for at markedsføre endnu ikke fuldstændigt harmoniserede produkter, der er bestemt til anvendelse på handelsskibe, som fører italiensk flag, at der er udstedt en overensstemmelsesattest fra et nationalt institut - hvorved retten til at markedsføre disse produkter eventuelt kan forbeholdes indehaveren af en sådan attest - og idet den ikke anerkender gyldigheden af de prøvninger, som udføres i overensstemmelse med internationale standarder af organisationer, der er godkendt i de andre medlemsstater eller i de stater, som er kontraherende parter i aftalen af 2. maj 1992 om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EFT 1994 L 1, s. 3), selv når oplysningerne stilles til rådighed for den kompetente myndighed, og det fremgår af attesterne, at udstyret frembyder en sikkerhed svarende til den, der kræves for italienske produkter,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne D.A.O. Edward og S. von Bahr,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. november 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag i medfør af artikel 226 EF med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF og 30 EF, idet den opretholder lovbestemmelser, hvorefter det er en betingelse for at markedsføre endnu ikke fuldstændigt harmoniserede produkter, der er bestemt til anvendelse på handelsskibe, som fører italiensk flag, at der er udstedt en overensstemmelsesattest fra et nationalt institut — hvorved retten til at markedsføre disse produkter eventuelt kan forbeholdes indehaveren af en sådan attest — og idet den ikke anerkender gyldigheden af de prøvninger, som udføres i overensstemmelse med internationale standarder af organisationer, der er godkendt i de andre medlemsstater eller i de stater, som er kontraherende parter i aftalen af 2. maj 1992 om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«), selv når oplysningerne stilles til rådighed for den kompetente myndighed, og det fremgår af attesterne, at udstyret frembyder en sikkerhed svarende til den, der kræves for italienske produkter.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Artikel 28 EF bestemmer:

»Kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne.«

3 Artikel 30 EF bestemmer:

»Bestemmelserne i artikel 28 og 29 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til [...] beskyttelse af menneskers [...] liv og sundhed [...]. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.«

4 Artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 94/57/EF af 22. november 1994 om fælles regler og standarder for organisationer, der udfører inspektion og syn af skibe, og for søfartsmyndighedernes aktiviteter i forbindelse dermed (EFT L 319, s. 20) har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne må kun godkende organisationer, der opfylder de i bilaget opstillede krav. Organisationerne skal give de medlemsstater, de har ansøgt om

godkendelse, fuldstændige oplysninger om og dokumentation for opfyldelsen af disse krav. Medlemsstaterne meddeler organisationerne godkendelsen på passende måde.

2. Hver medlemsstat meddeler de øvrige medlemsstater og Kommissionen, hvilke organisationer den har godkendt.«

5 I artikel 1 i Rådets direktiv 96/98/EF af 20. december 1996 om udstyr på skibe (EFT 1997 L 46, s. 25), som ændret ved Kommissionens direktiv 98/85/EF af 11. november 1998 (EFT L 315, s. 14, herefter »direktiv 96/98«), hedder det:

»Formålet med dette direktiv er at øge sikkerheden til søs og forebygge forurening af havene ved hjælp af ensartet anvendelse af de relevante internationale instrumenter vedrørende udstyr, der er opført i bilag A, og som anbringes om bord på skibe, og for hvilket der udstedes sikkerhedscertifikater af medlemsstaterne eller på deres vegne i henhold til internationale konventioner, og at sikre fri bevægelighed for sådant udstyr i hele Fællesskabet.«

6 Med henblik herpå fastsætter direktiv 96/98 bestemmelser, der harmoniserer nationale lovbestemmelser vedrørende den nødvendige dokumentation og betingelserne for at opnå certificering af udstyr bestemt til anvendelse om bord på skibe, der er opført i bilag A.1, dvs. udstyr, for hvilket der allerede findes detaljerede prøvningsstandarder i de internationale instrumenter, som er omhandlet i dette bilag.

7 Udstyr, for hvilket der endnu ikke findes detaljerede prøvningsstandarder i de internationale instrumenter, er opført i bilag A.2 til direktiv 96/98.

Nationale bestemmelser

8 Artikel 2, stk. 1, i dekret fra Republikkens præsident nr. 347 af 18. april 1994 (GURI nr. 132 af 18.6.1994, almindeligt tillæg, herefter »dekret nr. 347/94«) har følgende indhold:

»På skibe, for hvilke bestemmelser i internationale konventioner om sikkerhed for menneskeliv på søen [...] kræver indførelse af apparatur, anordninger og udstyr [...], som omhandlet i tabel A, der er vedhæftet som bilag til bog I i nærværende dekret, skal dette udstyr være typegodkendt af ministeriet, medmindre det er undtaget herfra i medfør af dekretet.«

9 Artikel 3 i dekret nr. 347/94 bestemmer:

»1. Ansøgningen om typegodkendelseserklæring skal indleveres eller fremsendes med posten til det kompetente ministerium.

2. Ansøgningen skal være vedlagt den tekniske rapport fra det italienske skibsregister, som ansøgeren er forpligtet til at fremskaffe.«

10 Som følge af lovændringer, der er gennemført efter vedtagelsen af dekret nr. 347/94, finder dekretets ovennævnte bestemmelser nu kun anvendelse på det udstyr, der er opført i bilag A.2 til direktiv 96/98.

11 Det fremgår af disse bestemmelser, at det er en betingelse for, at udstyr, som er opført i direktivets bilag A.2, kan markedsføres og installeres om bord på skibe, at der fremlægges en overensstemmelsesattest, der er udstedt af Det Italienske Skibsregister (herefter »DIS«), og en typegodkendelseserklæring, der er udstedt af det kompetente ministerium. Overensstemmelsesattesten kan kun udarbejdes, hvis prøvninger og undersøgelser er blevet udført af DIS.

Den administrative procedure

12 Som følge af en klage indgivet i 1997 af en dansk producent af udstyr på skibe fremsendte Kommissionen den 11. juni 1998 en åbningsskrivelse til Den Italienske Republik, og herefter en supplerende skrivelse af 30. juli 1999. I skrivelserne anførte Kommissionen, at den manglende anerkendelse dels af overensstemmelsesattester for udstyr på skibe, der udstedes i de andre medlemsstater eller i de stater, som er kontraherende parter i EØS-aftalen, dels af overensstemmelsesprøvninger af udstyret, som udføres i disse stater, var uforenelig med artikel 28 EF og 30 EF såvel som med artikel 11 i EØS-aftalen.

13 Den 28. oktober 1999 besvarede de italienske myndigheder disse skrivelser og anførte, at de af Kommissionen rejste klagepunkter var blevet imødekommet ved vedtagelsen af den lovgivning, som gennemførte direktiv 96/98 i italiensk ret.

14 Da Kommissionen ikke fandt, at den vedtagne lovgivning bragte traktatbruddet vedrørende udstyret i bilag A.2 til direktiv 96/98 til ophør, fremsatte den ved skrivelse af 17. februar 2000 en begrundet udtalelse, som gentog klagepunkterne i åbningsskrivelsen, men begrænsede disse til at vedrøre førnævnte udstyr.

15 Under et møde den 6. juni 2000 erkendte de italienske myndigheder, at den nationale lovgivning var uforenelig med direktiv 96/98, og meddelte Kommissionen, at de havde til hensigt at efterkomme den begrundede udtalelse ved at ændre lovgivningen. De oplyste desuden, at der, indtil disse ændringer trådte i kraft, ville blive udstedt cirkulærer med de fornødne påbud om overholdelse af forpligtelserne i medfør af direktiv 96/98.

16 Ved skrivelse af 8. juni 2000 underrettede de italienske myndigheder Kommissionen om udstedelsen af et cirkulære af 22. februar 2000 om anerkendelse af typegodkendelsesattester, der udstedes af myndighederne i de andre medlemsstater for udstyr på skibe, som er anført i direktivets bilag A.2. Myndighederne oplyste, at for så vidt angik anerkendelse af prøvninger var lovændringer under forberedelse.

17 Ved skrivelse af 16. november 2000 til Kommissionen oplyste de italienske myndigheder, at proceduren for ændring af dekret nr. 347/94 var påbegyndt. Med skrivelsen fremsendtes teksten til tjenestebefaling nr. 57/2000 af 4. august 2000 fra direktoratet for havnemyndighederne, hvori det pålægges de kompetente organer at tage hensyn til de prøvninger og kontroller, der allerede er udført i de andre medlemsstater.

18 Ved skrivelse af 29. marts 2001 gjorde Kommissionen de italienske myndigheder opmærksom på, at uforeneligheden mellem den nationale lovgivning og fællesskabsretten alene kunne bringes til ophør ved vedtagelse af forskrifter på mindst samme retlige niveau som dekret nr. 347/94, og at en tjenestebefaling derfor efter sin karakter ikke kunne afhjælpe denne uforenelighed.

19 Ved skrivelse af 2. maj 2001 oplyste de italienske myndigheder Kommissionen om, at lovgivningsproceduren var iværksat, og som bilag til skrivelsen vedlagde de ændringsforslagene til dekret nr. 347/94.

20 Da Kommissionen konstaterede, at der var forløbet mere end et år, siden de italienske myndigheder på mødet den 6. juni 2000 tilkendegav, at de havde til hensigt at ændre den omhandlede lovgivning, anlagde den denne sag.

Søgsmålet

21 Det fremgår af artikel 2, stk. 1, og artikel 3 i dekret nr. 347/94, at udstyr, der er bestemt til anvendelse på handelsskibe, der fører italiensk flag, som kommer fra en anden medlemsstat end Den Italienske Republik, og som er opført i bilag A.2 til direktiv 96/98, for at kunne markedsføres i Italien skal have en typegodkendelseserklæring, der er udstedt af en organisation under de italienske myndigheder, nærmere bestemt DIS, og at prøvninger og undersøgelser kun kan udføres af denne organisation.

22 Disse lovbestemmelser kan således hindre samhandelen i Fællesskabet, og de udgør derfor en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt i medfør af artikel 28 EF (jf. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, og af 9.2.1999, sag C-383/97, Van der Laan, Sml. I, s. 731, præmis 18).

23 Selv om en hindring for de frie varebevægelser — når der ikke er gennemført en harmonisering — ganske vist kan begrundes med henvisning til artikel 30 EF, der bl.a. vedrører beskyttelse af menneskers liv og sundhed, må det konstateres, at Den Italienske Republik i den foreliggende sag ikke har påberåbt sig en sådan begrundelse. I svarskriftet har den således blot gjort gældende, at dekret nr. 347/94 er ved at blive ændret, samt anført årsagerne til, at lovændringen er blevet forsinket.

24 Eftersom dekretet ikke giver mulighed for at tage hensyn til prøvninger og undersøgelser, der allerede er blevet udført i forbindelse med en godkendelsesprocedure i en anden medlemsstat, opfylder den hindring for samhandlen i Fællesskabet, som kravet om en godkendelseserklæring, der er udstedt af DIS, udgør, under alle omstændigheder ikke proportionalitetsbetingelsen, og den kan derfor ikke begrundes i henhold til fællesskabsretten (jf. i denne retning dom af 17.9.1998, sag C-400/96, Harpegnies, Sml. I, s. 5121, præmis 34 og 35).

25 For så vidt angår tjenestebefaling nr. 57/2000 bemærkes, at denne ikke kan bringe den konstaterede uforenelighed mellem artikel 2, stk. 1, og artikel 3 i dekret nr. 347/94 og artikel 28 EF til ophør. Det følger af fast retspraksis, at en national lovgivnings uforenelighed med traktatens bestemmelser, også hvor disse sidste er umiddelbart anvendelige, kun kan fjernes helt ved bindende interne regler med samme retlige karakter som de regler, der skal ændres (jf. bl.a. dom af 4.12.1997, sag C-207/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6869, præmis 26).

26 Det følger heraf, at de nævnte nationale bestemmelser er i strid med artikel 28 EF. Da Kommissionens søgsmål i modsætning til den administrative procedure ikke specifikt vedrører artikel 11 i EØS-aftalen, begrænses Domstolens bemærkninger til at omfatte den nævnte artikel i EF-traktaten.

27 Henset til de ovenfor anførte bemærkninger skal det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet den opretholder lovbestemmelser, hvorefter det er en betingelse for at markedsføre endnu ikke fuldstændigt harmoniserede produkter, der er bestemt til anvendelse på handelsskibe, som fører italiensk flag, at der er udstedt en overensstemmelsesattest fra et nationalt institut — hvorved retten til at markedsføre disse produkter eventuelt kan forbeholdes indehaveren af en sådan attest — og idet den ikke anerkender gyldigheden af de prøvninger, som udføres i overensstemmelse med internationale standarder af organisationer, der er godkendt i de andre medlemsstater, selv når oplysningerne stilles til rådighed for den kompetente myndighed, og det fremgår af attesterne, at udstyret frembyder en sikkerhed svarende til den, der kræves for italienske produkter.

Sagens omkostninger

28 I medfør af 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 Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Den Italienske Republik har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet den opretholder lovbestemmelser, hvorefter det er en betingelse for at markedsføre endnu ikke fuldstændigt harmoniserede produkter, der er bestemt til anvendelse på handelsskibe, som fører italiensk flag, at der er udstedt en overensstemmelsesattest fra et nationalt institut — hvorved retten til at markedsføre disse produkter eventuelt kan forbeholdes indehaveren af en sådan attest — og idet den ikke anerkender gyldigheden af de prøvninger, som udføres i overensstemmelse med internationale standarder af organisationer, der er godkendt i de andre medlemsstater, selv når oplysningerne stilles til rådighed for den kompetente myndighed, og det fremgår af attesterne, at udstyret frembyder en sikkerhed svarende til den, der kræves for italienske produkter.**

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

Timmermans Edward von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. oktober 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident