# DOMSTOLENS DOM
12. juli 1990 *

I sag C-128/89,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber,** ved Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

mod

**Den Italienske Republik,** ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for servizio del contenzioso diplomatico under det italienske Udenrigsministerium, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 30 og Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT 1977, L 26, s. 20), idet den har forbudt import af grapefrugt fra andre medlemsstater via grænseovergange på landjorden,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af afdelingsformand Sir Gordon Slynn, som fungerende præsident, afdelingsformændene C. N. Kakouris og F. A. Schockweiler samt dommerne G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

* Processprog: italiensk.

på grundlag af retsmøderaporten,

efter mundtlig forhandling den 15. maj 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. juni 1990,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 14. april 1989, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 30 og Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT 1977, L 26, s. 20), idet den har forbudt import af grapefrugt fra andre medlemsstater via grænseovergange på landjorden.

2 Artikel 4, stk. 2, i direktiv 77/93 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan:

a) foreskrive, at de i bilag III, del B, anførte planter, planteprodukter eller andre dem vedrørende objekter ikke må føres ind på deres område;

...«

3 Blandt de produkter, der er nævnt i bilag III. B er for så vidt angår Italien bl. a. nævnt »citrusplanter«. Det er ubestridt, at udtrykket blandt andet omfatter grapefrugt.

4 I Italien var det i henhold til ministeriel bekendtgørelse af 11. juli 1980 om fytosanitære regler for import, eksport og transit af planter og planteprodukter (GURI nr. 203 af 25.7.1980, s. 6317) tilladt at indføre grapefrugt fra alle lande på betingelse af, at frugterne ledsages af et plantesundhedscertifikat, udstedt i oprindelseslandet, og at de alle andre planter underkastes en sundhedskontrol på et af de i bekendtgørelsens bilag VI opregnede indgangssteder. I bilaget nævntes 3 toldsteder i lufthavne, 19 havnetoldsteder, 9 jernbanetoldsteder og 11 vejtoldsteder.

5 Den ministerielle bekendtgørelse, navnlig bilag VI, er flere gange blevet ændret. Efter at antallet af indgangssteder ved ministeriel bekendtgørelse af 24. april 1981 (GURI nr. 129 af 13.5.1981, s. 3041) blev forhøjet til henholdsvis 5, 22, 10 og 12 toldsteder, jfr. de forskellige kategorier, blev de autoriserede indgangssteder for grapefrugt ved ministeriel bekendtgørelse af 8. marts 1984 (GURI nr. 83 af 23.3.1984, s. 2505) begrænset til 3 toldsteder i lufthavne, 10 havnetoldsteder, 2 jernbanetoldsteder og 4 vejtoldsteder. Ministeriel bekendtgørelse af 18. januar 1985 (GURI nr. 17 af 21.1.1985, s. 425) begrænsede antallet af indgangssteder for grapefrugt til 5 havnetoldsteder. De ministerielle bekendtgørelser af 27. februar 1986 (GURI nr. 66 af 30.3.1986, s. 13) og af 30. marts 1988 (GURI nr. 107 af 9.5.1988, s. 1) opretholdt kravet om, at grapefrugt kun måtte indføres via havnetoldsteder, hvis antal da også blev forhøjet til 6 og derefter til 7.

6 Det følger af de oplysninger, som Kommissionen har meddelt, at de årlige mængder grapefrugt, indført til Italien fra andre medlemsstater, steg fra 85 tons i 1980 til 6 184 tons i 1983. I de følgende år faldt dette tal væsentligt fra 3 633 tons i 1984 til 855 tons i 1987; i 1988 var indførslerne faldet til 167 tons og ophørte fuldstændigt i 1989.

7 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

8 Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremført, at den pågældende italienske lovgivning er udtryk for en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, da lukningen af grænseovergangene på landjorden for indførsel af grapefrugt fra andre medlemsstater ikke var nødvendig for at nå målet hermed, nemlig at sikre de italienske citrusafgrøders sundhed, og da den fytosanitære kontrol af de indførte grapefrugter kunne gennemføres på anden måde med en mindre skadelig virkning for samhandelen i Fællesskabet. Ifølge Kommissionen er den italienske ordning ligeledes diskriminerende, idet den er mere byrdefuld for indførsler fra andre medlemsstater, der hovedsagelig sker over land, end for indførsler fra tredjelande, som i almindelighed foretages ad søvejen.

9 Kommissionen har gjort gældende, at lukningen af alle grænseovergange på landjorden for indførsel af grapefrugt fra andre medlemsstater, uanset om frugten har oprindelse eller befinder sig i fri omsætning i disse stater, er i strid med direktiv 77/93, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt i henhold til EØF-Traktatens artikel 30, og ikke kan være berettiget i henhold til Traktatens artikel 36.

10 Den italienske regering har gjort gældende, at den pågældende lovgivning, der skulle imødegå de fytosanitære risici i forbindelse med indslæbning til dens område af skadegørere på italienske citrusfrugter, var berettiget i henhold til EØF-Traktatens artikel 36 og artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93. Vedrørende den sidstnævnte bestemmelse har den sagsøgte regering anført, at når bestemmelsen hjemlede et fuldstændigt forbud mod indførsel af citrusfrugter, indeholdt den så meget mere hjemmel til at træffe mindre indgribende foranstaltninger for samhandelen, der kunne anvendes ikke alene på citrusfrugter fra andre producentmedlemsstater, men også på citrusfrugter med oprindelse i tredjelande og bragt i fri omsætning i medlemsstaterne.

11 Det kan uden videre konstateres, at den italienske lovgivning gør det vanskeligere og eventuelt endog umuligt at indføre grapefrugt med oprindelse i andre medlemsstater, eller som dér befinder sig i fri omsætning.

12 Det følger derfor af Domstolens faste praksis (jfr. dom af 11. juli 1974, Dassonville, præmis 5, 8/74, Sml. s. 837), at denne lovgivning er omfattet af forbuddet i EØF-Traktatens artikel 30, der i lige grad finder anvendelse på produkter med oprindelse inden for Fællesskabet og på produkter, der befinder sig i fri omsætning i en medlemsstat, uden hensyn til disse varers oprindelse (jfr. dom af 15. december 1976, Donckerwolke, præmis 18, 41/76, Sml. s. 1921).

13 Da den italienske regering har begrundet lovgivningen om indførsel af grapefrugt med hensynet til den fytosanitære beskyttelse af italienske citrusfrugter, må det undersøges, om den anfægtede ordning ligger inden for de beføjelser, som medlemsstaterne har på plantesundhedsområdet.

14 Hertil bemærkes for det første, at direktiv 77/93 ved harmoniseringen af de nationale bestemmelser, der skal hindre indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter og planteprodukter, i Fællesskabets generelle interesse har skabt en fælles beskyttelse mod denne fare ved hjælp af en kontrolordning, der i det væsentlige omfatter udstedelse af et plantesundhedscertifikat i afsendelseslandet, som gør det muligt at ophæve den tilsvarende systematiske kontrol i bestemmelsesmedlemsstaten.

15 Dernæst bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at når et fællesskabsdirektiv i henhold til Traktatens artikel 100 foreskriver harmonisering af beskyttelsesforanstaltninger på sundhedsområdet og foreskriver fællesskabsprocedurer til kontrol af foranstaltningernes overholdelse, har medlemsstaterne kun ret til at træffe beskyttelsesforanstaltninger inden for rammerne af harmoniseringsdirektivet.

16 Formålet med denne type direktiv er nemlig at fremme de frie varebevægelser ved at fjerne eller i det mindste begrænse de hindringer for den frie bevægelighed, som kan være en følge af nationale sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger, truffet i medfør af Traktatens artikel 36 (jfr. f. eks. dom af 25. januar 1977, Bauhuis, præmis 30, 46/76, Sml. s. 5).

17 Det følger heraf, at medlemsstaternes beføjelse til i henhold til harmoniseringsdirektivet at træffe beskyttelsesforanstaltninger på det sundhedsmæssige område under ingen omstændigheder kan gå ud over rammerne i EØF-Traktatens artikel 36.

18 En national lovgivning eller praksis, der er vedtaget til beskyttelse af et af formålene i EØF-Traktatens artikel 36, er alene i overensstemmelse med Traktaten, såfremt den ikke overskrider de grænser, der er passende og nødvendige for at opnå de forfulgte mål (jfr. f. eks. dom af 20. maj 1976, de Peijper, præmis 16 og 17, 104/75, Sml. s. 613).

19 Medlemsstaternes mulighed for i henhold til artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93 at forbyde, at de i direktivets bilag III. B, anførte planter, planteprodukter og andre objekter føres ind på deres område, kan ikke udvides, således at medlemsstaterne får mulighed for at træffe foranstaltninger, der begrænser samhandelen, og som går ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte citrusafgrødernes sundhed. Det følger i øvrigt klart af tiende betragtning til direktiv 77/93, at selv om medlemsstaterne indrømmes muligheden for at forbyde indførsel af visse planter og planteprodukter i tilfælde, hvor det er umuligt at gennemføre en effektiv kontrol, har direktivet dog haft til formål at begrænse sådanne forbud i videst muligt omfang.

20 Hertil har Kommissionen anført, at de italienske citrusafgrøders sundhed kunne have været beskyttet på en lige så effektiv måde mod indslæbning af skadegørere fra andre medlemsstater ved hjælp af foranstaltninger, der var mindre restriktive for samhandelen i Fællesskabet. Gennemførelsen af en særlig fytosanitær kontrol er absolut mulig også andre steder end ved et havnetoldsted. Produkterne kan endog plomberes ved passage af grænsen og derefter kontrolleres inde på det italienske område, eller endog på bestemmelsesstedet. Den sagsøgte medlemsstat

kunne ligeledes uden store omkostninger og ved hjælp af forhåndsoplysninger fra transportvirksomhederne sørge for, at fytosanitær kontrol fandt sted ved aflæsning af produkterne.

21 Den italienske regering har til dette argument indskrænket sig til at anføre, at Kommissionens forslag ville gøre toldekspeditioner overdrevent komplicerede, indebære vanskeligheder med at organisere kontrollen og medføre udgifter såvel for importørerne som for de myndigheder, der skal udføre kontrol.

22 Hertil bemærkes indledningsvis, at medlemsstaterne i henhold til Domstolens praksis (jfr. ovennævnte dom af 20. maj 1976, de Peijper, præmis 18) ikke kan fravige EØF-Traktatens artikel 30 ved at indføre eller opretholde en i sig selv nyttig lovgivning eller praksis, hvis restriktive elementer væsentligst skyldes et ønske om at begrænse den administrative byrde eller de offentlige udgifter, medmindre denne byrde eller disse udgifter uden nævnte lovgivning eller praksis klart ville overskride grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges.

23 Det bemærkes dernæst, at det stedse påhviler medlemsstaterne at godtgøre, at betingelserne for at fravige EØF-Traktatens artikel 30 er opfyldt (jfr. f. eks. dom af 8. november 1979, Denkavit, præmis 24, 251/78, Sml. s. 3369).

24 For det første har den italienske regering ikke bevist, at det er umuligt at gennemføre fytosanitær kontrol af grapefrugt ved grænseovergangene på landjorden. Selv om det måtte være nødvendigt at aflæsse grapefrugten for at kunne foretage en fytosanitær kontrol heraf under tilfredsstillende forhold, og selv om det er korrekt, at en sådan kontrol lettere kan gennemføres i havne, hvor lasten under alle omstændigheder skal losses, følger det ikke heraf, at en effektiv kontrol af den pågældende frugt er umulig at gennemføre på ethvert andet sted i landet eller ikke kan gennemføres mht. de frugter, der indføres over land.

25 Det var i øvrigt først i 1985, at den italienske regering traf beslutning om en væsentlig reduktion af indgangsstederne for grapefrugt ved at begrænse disse til nogle havnetoldsteder, benævnt ved navn, idet frugterne forud herfor kunne indføres til Italien via talrige toldsteder i forbindelse med jernbanen, vejene og lufthavnene; en ministeriel bekendtgørelse fra 1981 havde endog udvidet antallet af indgangssteder for den pågældende frugt.

26 Indtil 1985 var det derfor muligt at gennemføre en fytosanitær kontrol af grapefrugt på andre steder end ved havnetoldsteder, og den sagsøgte regering har ikke godtgjort, at der forelå en særlig omstændighed såsom en stærk stigning i mængden af smittede indførte frugter eller ulovlige indførsler til italiensk område, som i givet fald ville have kunnet begrunde beslutningen i 1985 om at forbyde indførsler af grapefrugt fra andre medlemsstater via grænseovergange på landjorden.

27 For det andet har den italienske regering ikke kunnet påvise, at en tilladelse til at indføre grapefrugt til Italien over land fra 1985 ville have medført en for landet urimelig administrativ byrde eller overdrevne offentlige udgifter.

28 Det må derfor konstateres, at den Italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 30 og direktiv 77/93, idet den har forbudt import af grapefrugt fra andre medlemsstater via grænseovergange på landjorden.

## Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger. Den Italienske Republik har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Den Italienske Republik har ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 30 og Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter, idet den har forbudt import af grapefrugt fra andre medlemsstater via grænseovergange på landjorden.**

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

Slynn Kakouris Schockweiler

Mancini O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 1990.

J. G. Giraud
Justitssekretær

Afdelingsformand
Gordon Slynn
Fungerende præsident