FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 17. marts 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Formålet med den foreliggende traktatbrudssag er at få fastslået, at den italienske lovgivning — for så vidt som den forbyder indførsel af partier fisk fra andre medlemsstater samt fra Kongeriget Norge, såfremt disse indeholder rundormslarver, og som følge heraf foreskriver systematisk grænsekontrol af disse — strider mod fællesskabsretten. Det skal med det samme slås fast, at Italien har ændret disse regler under retsforhandlingerne, uden at Kommissionen dog har hævet sagen.

2. Det bemærkes, at

»... genstanden for en sag, som Kommissionen har anlagt i henhold til artikel 169, er fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse, og selv i tilfælde, hvor mangelen fjernes efter den frist, der er fastsat i samme artikels stykke 2, er der stadig knyttet interesse til sagens forfølgning« [1].

3. Det vil herefter være på sin plads at skitsere de omstændigheder, der ligger til grund for den foreliggende sag, i store træk. Retsmøderapporten indeholder en nærmere redegørelse herfor og en mere detaljeret gennemgang af de italienske bestemmelser [2].

4. Italien forbød i juli 1987 efter tysk forbillede indførsel af fisk, der indeholder rundormslarver, efter at tysk fjernsyn havde bragt en reportage om de farer, det indebærer for den offentlige sundhed at spise fisk, der indeholder sådanne larver. Sundhedsministeren sendte således tre telegrammer til sundhedsmyndighederne, hvori de blev pålagt systematisk at kontrollere partier af importeret fisk og at afvise partier, som indeholdt rundormslarver [3]. Tyskland, som havde vedtaget lignende foranstaltninger, lempede sine regler, hvorefter Kommissionen skønnede, at disse var forenelige med fællesskabsretten.

5. Kommissionen modtog en række klager fra navnlig grossister, der anfægtede de italienske foranstaltninger, for så vidt som disse begrænsede importen.

6. Der må ved de omtvistede regler sondres mellem foranstaltninger, der forbyder indførsel af fisk, der indeholder rundormslarver, og

* Originalsprog: fransk.

1 — Dom af 7.2.1973, sag 39/72, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 101, præmis 9.

2 — Afsnit I, retlig baggrund, faktiske omstændigheder og den administrative procedures forløb.

3 — Ifølge et telegram af 15.12.1987 blev der imidlertid indført stikprøvekontrol for visse fiskearter, såfremt disse var ledsaget af et sundhedscertifikat, der godtgjorde, at der var tale om frosset fisk.

foranstaltninger, der tilsigter en kontrol med de importerede partier.

7. Jeg kan med det samme fastslå, at det ifølge italiensk lovgivning er forbudt at sælge levnedsmidler, der er berøvet deres næringsværdi eller angrebet af parasitter [4]. »Den, som med henblik på afsætning eller distribution til konsum er i besiddelse af levnedsmidler, som uden at være forfalskede eller forringede er til skade for den offentlige sundhed,« kan straffes herfor [5]. Det er med hjemmel i disse regler, at sundhedsministeren sendte ovennævnte telegrammer til de veterinære grænsemyndigheder.

8. I betragtning af disse omstændigheder samt den italienske lovgivning må det herefter klarlægges, hvilke domme der er relevante for de omhandlede foranstaltninger.

9. Det ligger for det første fast, at sådanne foranstaltninger er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 og udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, for så vidt som disse handelsbestemmelser

»... direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet ...«

hvilket følger af Domstolens velkendte retningslinjer i Dassonville-dommen [6].

10. For sådanne restriktioner kan der dog i medfør af undtagelserne i artikel 36 dispenseres fra forbuddet i artikel 30. Rent faktisk

»... tilkommer det i mangel af harmonisering på fællesskabsplan medlemsstaterne at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af menneskers sundhed og liv under hensyntagen til de krav, der følger af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet« [7].

11. Der er imidlertid netop tale om et område, som på tidspunktet for de omtvistede begivenheder ikke var harmoniseret, og ifølge Domstolens praksis udelukkes anvendelsen af traktatens artikel 36 ikke, før der er sket en harmonisering på det pågældende område [8].

12. Domstolen har rent faktisk allerede i United Foods-dommen [9] understreget, at:

»... der ikke for tiden i Fællesskabet findes fælles eller harmoniserede regler vedrørende sundhedskontrol med fisk. Rådets forordning nr. 103/76 [10] af 19. januar 1976 (EFT L 20, s. 29), der er blevet nævnt under retsforhandlingerne, handler om fastlæggelse af

4 — Lov nr. 283 af 30.4.1962.

5 — Artikel 444 i den italienske straffelov.

6 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Sml. s. 837, præmis 5.

7 — Dom af 19.3.1991, sag 205/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1361, præmis 8.

8 — Dom af 15.12.1976, sag 35/76, Simmenthal, Sml. s. 1871, af 8.10.1977, sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555, af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit, Sml. s. 3369, præmis 14, af 3.10.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3097, præmis 25.

9 — Dom af 7.4.1981, sag 132/80, Sml. s. 995.

10 — O.a.: Denne fodnote er ikke relevant for den danske version.

fælles markedsnormer for visse ferske eller kølede fisk; denne forordning vedrører ikke spørgsmålet om sundhedskontrol« [11].

»Det tilkommer ... medlemsstaterne at organisere sundhedskontrollen ... og at gennemføre den i de forskellige omsætningsled. Da handelsrestriktioner, der er begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, udtrykkeligt er tilladt i medfør af artikel 36 i traktaten, og da Fællesskabet endnu ikke har indført fælles eller harmoniserede regler på området, kan det principielt ikke antages, at det er i strid med traktaten, at en sundhedskontrol, der efter en medlemsstats nationale lovgivning gælder for havfisk, der landes i denne stats havne, også anvendes på fisk, der importeres fra andre medlemsstater« [12].

13. Rådet vedtog ganske vist den 22. juli 1991 et direktiv [13], hvori der fastsættes sundhedsregler på fiskeriområdet, men dette skete, efter at den begrundede udtalelse var fremsat.

14. Det er under disse omstændigheder nødvendigt at afgøre, hvorvidt den italienske lovgivning i lyset af såvel artikel 30 og 36 som Domstolens praksis kan betragtes som forenelig med den fællesskabsret, der var gældende på det tidspunkt, hvor denne udtalelse blev fremsat.

15. Sagsøgte har anført, at forbuddet mod afsætning af fisk, der indeholder rundormslarver, er berettiget af et af de hensyn, der nævnes i artikel 36, samt at foranstaltningen gælder uden forskel for både importerede og indenlandske varer. Set i dette perspektiv følger det af fast praksis, at sådanne bestemmelser med restriktiv virkning kan undtages fra forbuddet i medfør af enten artikel 36 eller de tvingende hensyn, der opregnes i artikel 30. Eftersom kun hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed påberåbes, ville det imidlertid være ikke blot overflødigt, men også helt unødvendigt at undersøge, hvorvidt bestemmelserne er forenelige som følge af tvingende hensyn.

16. Det fremgår af Domstolens dom i sagen Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivìa [14], at

»... Hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed er udtrykkeligt nævnt blandt de almene hensyn, som er opregnet i artikel 36, og som bevirker, at en indførselsrestriktion kan falde uden for forbudsbestemmelsen i artikel 30. Idet bemærkes, at artikel 36 også finder anvendelse, såfremt den omtvistede bestemmelse kun begrænser importen, mens der efter Domstolens faste praksis kun skal tages hensyn til et tvingende hensyn ved fortolkningen af artikel 30, såfremt bestemmelsen uden forskel omfatter indenlandsk fremstillede og indførte varer, er det derfor ufornødent at undersøge, om hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed også kan være et tvingende hensyn med henblik på anvendelsen af artikel 30« [15].

11 — Præmis 24.

12 — Præmis 25.

13 — Rådets direktiv 91/493 af 22.7.1991 (EFT L 268 af 24.9.1991, s. 15).

14 — Dom af 25.7.1991, sag C-1/90 og C-176/90, Sml. I, s. 4151.

15 — Præmis 13.

17. Der hersker imidlertid ingen tvivl om, at medlemsstaternes muligheder for at påberåbe sig de hensyn, der opregnes i artikel 36, i tilfælde hvor der ikke foreligger harmoniserede regler, ikke er ubegrænsede [16].

18. Det fremgår navnlig af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland [17], at denne bestemmelse

»... er en undtagelse — der skal fortolkes indskrænkende — fra reglen om frie varebevægelser inden for Fællesskabet, som hører til fællesmarkedets grundlæggende principper« [18].

19. At bestemmelsen fortolkes indskrænkende har to konsekvenser.

20. For det første følger det af Domstolens dom i De Peijper-sagen [19], at den restriktive virkning for importen

»... kun er forenelig med traktaten, for så vidt den (den omhandlede bestemmelse) er nødvendig for en effektiv beskyttelse af menneskers liv og sundhed [20];

en national lovgivning eller praksis er altså ikke omfattet af undtagelsen i artikel 36, når menneskers liv og sundhed kan beskyttes lige så effektivt ved foranstaltninger, som er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet« [21].

21. For det andet gælder der, eftersom der er tale om en undtagelse fra princippet om frie varebevægelser, følgende:

»Det påhviler herved de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at deres bestemmelser er nødvendige for effektivt at beskytte de interesser, der er nævnt i traktatens artikel 36, og navnlig, at forhandlingen af den pågældende vare frembyder en væsentlig fare for den offentlige sundhed« [22].

22. Hertil skal det imidlertid bemærkes, at der, når blot der foreligger en mulig risiko for forbrugerne, kan vedtages bestemmelser, der begrænser samhandelen i Fællesskabet, hvilket Domstolen har udtrykt således i Melkunie-dommen [23]:

»... nationale bestemmelser, der har til formål at sikre, at det pågældende mejeriprodukt på forbrugstidspunktet ikke indeholder et antal kim, der kan fremkalde en fare for sundheden for visse særligt modtagelige forbrugere, (må) anses for at være i overensstemmelse med kravene i artikel 36« [24].

16 — Dom af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit Futtermittel, Sml. s. 3369, præmis 21.

17 — Dom af 19.3.1991, sag C-205/89, Sml. I, s. 1361.

18 — Præmis 9.

19 — Dom af 20.5.1976, sag 104/75, Sml. s. 613. Jf. også dom af 13.3.1986, sag 54/85, Mirepoix, Sml. s. 1067, præmis 13, og af 13.12.1990, sag C-42/90, Bellon, Sml. I, s. 4863, præmis 11.

20 — Præmis 16.

21 — Præmis 17.

22 — Dom af 30.11.1983, sag 227/82, Van Bennekom, Sml. s. 3883, præmis 40. Jf. også dom af 6.5.1986, sag 304/84, Müller, Sml. s. 1511, præmis 25.

23 — Dom af 6.6.1984, sag 97/83, Sml. s. 2367.

24 — Præmis 18 in fine.

23. Domstolens praksis gør det således muligt at indkredse artikel 36 og vurdere rækkevidden af traktatens mål om frie varebevægelser og de begrænsninger, der er forbundet hermed, uden at det bringer beskyttelsen af den offentlige sundhed i fare, således som det fremgår af navnlig dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig [25].

24. Jeg skal herefter omtale de foranstaltninger til beskyttelse af den offentlige sundhed, som den italienske regering har iværksat, for at vurdere, om disse er forenelige med princippet om frie varebevægelser.

25. Det må i denne sammenhæng undersøges, om der i den foreliggende sag eksisterer foranstaltninger, der er mindre begrænsende for samhandelen inden for Fællesskabet, og som gør det muligt at nå dette mål uden at tilsidesætte dette princip. I den henseende kan det her være på sin plads at understrege, at der i cirkulære nr. 10 [26] af 11. marts 1992 er vedtaget nye regler for sundhedskontrol med fisk, som har betydet en lempelse af de tidligere strenge kontrolregler [27].

26. Den Italienske Republik har ganske vist ændret sine handelsbestemmelser, men nægter på noget tidspunkt at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til såvel traktaten som den afledte ret. Det er derfor på dette punkt nødvendigt at undersøge, hvilken virkning indtagelse af fisk, der indeholder døde eller levende rundormslarver, har på den offentlige sundhed.

27. Det bemærkes, hvilket også fremgår af Kommissionens udtalelser, som Den Italienske Republik ikke har modsagt, at forekomsten af rundorm i fisk er et fænomen, der indgår i havets fødekæde, og ikke skyldes en eventuel vandforurening [28].

28. Ifølge Kommissionen er det kun indtagelse af fisk, der indeholder levende rundorm, der udgør en risiko for den offentlige sundhed, idet det kan forårsage sygdommen »anisakiase«, en sygdom, der tilmed er vanskelig at diagnosticere. Det er imidlertid kun fisk, der spises rå eller let saltede, røgede eller marinerede, der kan indeholder levende parasitter [29]. Kogning af fisken bevirker til gengæld, at de levende larver ødelægges, og indtagelse af døde larver udgør efter Kommissionens opfattelse på ingen måde en risikofaktor. Der findes for øvrigt forskellige behandlingsmetoder, der gør det muligt at uskadeliggøre levende larver allerede på produktionsstadiet. Der henvises i den forbindelse til retsmøderapporten [30].

29. Kommissionens oplysninger understøttes af en række medicinske undersøgelser vedrørende rundorms giftighed, der er offentliggjort i fagblade. Den Italienske Republik har ikke bestræbt sig på at modbevise disse undersøgelser, men blot hævdet, at der hvad angår døde rundorm foreligger, om ikke en risiko, så i det mindste en mangel i den organoleptiske kvalitet af den spiste fisk. Denne påstand understøttes ikke på overbevisende måde af sagsakterne. Den øverste italienske Sundhedsstyrelse, som den italienske

25 — Dom af 28.1.1986, sag 188/84, Sml. s. 419, navnlig præmis 17.

26 — *Gazzetta Ufficiale della Republica Italiana*, nr. 62 af 4.3.1992.

27 — En beskrivelse af disse bestemmelser findes i retsmøderapportens afsnit III, parternes anbringender og argumenter, punkt 4, hvoraf det navnlig fremgår, at døde larver ikke udgør en fare for den offentlige sundhed.

28 — S. 29 ff. i det skriftlige indlæg.

29 — A. st. s. 30, afsnit 2.

30 — Retsmøderapporten, afsnit III, parternes anbringender og argumenter, punkt 1, litra a).

regering henviser til i sit svar af 13. marts 1989 på Kommissionens anmodning om bemærkninger, har i en udtalelse fastslået, at der skal fremlægges et certifikat, der godtgør, at fisken »er fri for parasitter eller er blevet underkastet den fornødne behandling med henblik på at uskadeliggøre parasitter« [31], hvilket forudsætter, at forekomsten af døde larver i fisk ikke berører den offentlige sundhed.

30. Det må i den forbindelse understreges, at det tilkommer de nationale myndigheder at godtgøre, at indtagelse af fisk, der indeholder rundormslarver, indebærer en risiko for den offentlige sundhed [32].

31. Med hensyn til afsætning af fisk, der indeholder døde larver, har Italien således for det første på ingen måde, hverken i sine skriftlige indlæg eller under den mundtlige forhandling, formået at godtgøre, at et sådant forbud var berettiget af behovet for at beskytte den offentlige sundhed, og det italienske forsøg på at vende bevisbyrden og kritisere Kommissionen for ikke at have påvist, at sådanne larver er uskadelige, er ikke acceptabelt. Som jeg allerede har påpeget, er det Domstolens faste praksis, at den medlemsstat, der gør brug af en undtagelse i henhold til artikel 36, har pligt til at godtgøre, at der er tale om en risiko. Såfremt Den Italienske Republik ikke kan bevise dette, vil den ikke kunne forbyde afsætning og import af fisk, der indeholder døde larver, og at der har været tale om et forbud er ubestridt og fremgår af svaret af 13. marts 1989 på Kommissionens skrivelse, der er således affattet:

»... forekomsten af døde parasitter er ikke et kriterium, der giver grundlag for at tillade afsætningen af en vare, der om end kun delvis har mistet sin biologiske værdi« [33].

32. Det bør dog anføres, at selv om forekomsten af døde larver ikke udgør nogen fare for den offentlige sundhed, må dette tages i betragtning ved fiskens klassificering i de forskellige friskhedsklasser.

33. I artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning nr. 103/76 [34] bestemmes rent faktisk følgende:

»Ved varernes klassificering i de forskellige friskhedsklasser skal også tilstedeværelsen af skadedyr tages i betragtning, dog under hensyntagen til varernes art, fangstplads og tilvirkningsgrad«.

34. Forordningen gælder imidlertid kun for visse fiskearter, der opregnes i artikel 3, heriblandt hvilling, kulmule og sild.

35. Den samme bestemmelse indgår også i Rådets forordning nr. 33/89 af 5. januar 1989 [35], hvor det dog tilføjes, at den anvendes »med forbehold af gældende sundhedsbestemmelser« [36].

31 — Skrivelse af 13.3.1989, s. 6.

32 — Ovennævnte dom i sag 227/82, præmis 40. Ovennævnte dom i sag 251/78, præmis 24.

33 — S. 7, punkt 10.

34 — Rådets forordning (EØF) nr. 103/76 af 19.1.1976 (EFT L 20, s. 29).

35 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 103/76 om fastlæggelse af fælles markedsnormer for visse ferske eller kølede fisk (EFT L 5, s. 18).

36 — Artikel 6, stk. 5.

36. Det følger af den ændrede bestemmelse, at forekomsten af døde larver i fiskerivarer, når der ikke består en risiko for den offentlige sundhed, ikke kan berettige, at varerne afvises, men blot at de placeres i en lavere friskhedsklasse. Bestemmelsen skal imidlertid fortolkes således, at en medlemsstat i henhold til sundhedsbestemmelser, der med hjemmel i artikel 36 forbyder markedsføring af fisk, som indeholder visse giftige parasitter, kan nægte en sådan afsætning.

37. For det andet bestrider Kommissionen med hensyn til levende larver til gengæld ikke, at der består en sundhedsfare, og det kan på den baggrund ikke kræves, at fisk, der kan udgøre en fare for den offentlige sundhed, skal kunne afsættes. Som Kommissionen har anført, findes der ganske vist forskellige former for behandling, fisken kan underkastes, men den behandlede fisk må herefter betegnes i overensstemmelse med den behandling, der er foretaget (frosset, marineret, saltet eller røget fisk), og kan således ikke længere kaldes fersk fisk. Når fisken har undergået en sådan behandling, der sikrer, at den ikke indeholder levende larver, kan dens afsætning ikke forbydes, uden at det medfører en alvorlig tilsidesættelse af princippet om frie varebevægelser.

38. Den Italienske Republik har efter min opfattelse ret til kun at tillade afsætning af fersk fisk, der ikke har gennemgået en passende behandling, såfremt fisken er fri for levende rundormslarver. Larverne dræbes ved kogning, men risikoen er til stede for enhver, der spiser den rå fisk.

39. Kommissionens forslag til foranstaltninger, der er mindre restriktive for samhandelen, synes endvidere ikke at udgøre en tilfredsstillende løsning.

40. Der er i realiteten god grund til at antage, at forbrugeren vil miste sin tillid til varens kvalitet, såfremt det angives på fisken, at den indeholder levende rundorm.

41. Selv om det forekommer uacceptabelt at tillade afsætningen af en vare, der kan være skadelig, kan jeg i øvrigt ikke se, hvordan oplysningspligten skal kunne overholdes i praksis, når fisken købes direkte hos en fiskehandler, der skal oplyse sine kunder om, at fisken indeholder levende larver. Kommissionens forslag forekommer i den henseende helt urealistisk, og jeg gør opmærksom på, at i det tilfælde, hvor Domstolen tillod mærkning som et middel til at nå målet for en lovgivning uden at forstyrre de frie varebevægelser, bestod der ikke nogen risiko for forbrugernes sundhed [37].

42. Kommissionens anbringende forekommer derfor grundløst med hensyn til fersk fisk, der indeholder levende larver, og som ikke på et tidligere tidspunkt har undergået en passende behandling.

43. Jeg skal herefter drøfte, om de italienske bestemmelser er forenelige med Rådets forordning nr. 1691/73 om indgåelse af en overenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Norge samt

37 — Dom af 12.3.1987, sag 176/84, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1193.

om fastsættelse af bestemmelserne for dens anvendelse [38], hvor overenskomsten gengives i bilaget til forordningen.

44. Det skal indledningsvis bemærkes, at overenskomsten

»... anvendes på varer, der har oprindelse i Fællesskabet og i Norge:

i) som henhører under kapitel 25-99 i Bruxelles-nomenklaturen, bortset fra de varer, der er nævnt i bilaget ...« [39].

45. Fiskerivarer henhører imidlertid under bilag II til kapitel 3 i Bruxelles-nomenklaturen og synes således på forhånd at være udelukket fra overenskomstens anvendelsesområde.

46. Der bestemmes imidlertid følgende i overenskomstens artikel 15 [40]:

»1. De kontraherende parter erklærer sig rede til under hensyntagen til deres landbrugspolitik at begunstige den harmoniske udvikling af samhandelen med landbrugsvarer, som ikke omfattes af overenskomsten.

2. Med hensyn til veterinære, sanitære og phytosanitære spørgsmål anvender de kontraherende parter deres bestemmelser på en måde, der ikke medfører forskelsbehandling, og afholder sig fra at indføre nye foranstaltninger, der utilbørligt hindrer samhandelen ...«.

47. Artikel 15 indeholder således en »standstill«-forpligtelse, der forbyder, at der indføres foranstaltninger, som begrænser samhandelen, og som ikke er berettiget af et af de hensyn, der angives i artikel 30-36. Som tidligere nævnt må forbuddet mod indførsel af fersk fisk, der indeholder levende rundormslarver, imidlertid betragtes som en berettiget hindring af samhandelen inden for Fællesskabet. Den Italienske Republik har således kun overtrådt forordning nr. 1691/72, hvis bilag indeholder overenskomsten mellem Fællesskabet og Kongeriget Norge, og navnlig overenskomstens artikel 15, for så vidt angår forbuddet mod indførsel af partier behandlede fisk eller fisk, der indeholder døde larver.

48. Jeg skal herefter gennemgå Kommissionens anbringende om, at Rådets direktiv 83/643 [41] om forenkling af kontrollen er overtrådt. Det skal med det samme påpeges, at direktivet er blevet ændret ved to nye retsakter af henholdsvis den 15. december 1986 [42] og den 20. juni 1991 [43], som dog ikke finder anvendelse på den foreliggende tvist.

38 — EFT L 171 af 27.6.1973, s. 1.

39 — Artikel 2.

40 — EFT L 171 af 27.6.1973, s. 4.

41 — Direktiv 83/643 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 359 af 22.12.1983, s. 8).

42 — Rådets direktiv 87/53 af 15.12.1986 om ændring af direktiv 83/643/EØF om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 24 af 27.1.1987, s. 33).

43 — Rådets direktiv 91/342 af 20.6.1991 om ændring af direktiv 83/643/EØF om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 187 af 13.7.1991, s. 47).

49. Det bemærkes indledningsvis, at direktivet ifølge artikel 1 finder anvendelse »med forbehold af de særlige bestemmelser, der gælder inden for rammerne af generelle eller særlige fællesskabsordninger«.

50. For så vidt som der på tidspunktet for de omtvistede forhold ikke fandtes fællesskabsregler på området, kan undtagelsen i artikel 36 derfor påberåbes.

51. Artikel 2 er således affattet:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de forskellige former for kontrol og formaliteter vedrørende alle former for transport finder sted med den mindst mulige ventetid, og ...

— ved stikprøver, for så vidt angår kontrol, undtagen hvor der foreligger behørigt begrundede omstændigheder.«

52. Heraf fremgår imidlertid, at direktivet ikke ændrer Domstolens tidligere praksis på dette punkt, men i den henseende følger en del af teorien [44]. Artikel 2 knæsætter i realiteten blot de principper, som Domstolen allerede har fremhævet i dommene i sagerne United Foods [45] og Denkavit [46]. I sidstnævnte dom har Domstolen således udtalt, at:

»... det i traktatens artikel 30 anvendte begreb foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner efter Domstolens faste praksis også omfatter systematisk veterinærkontrol ved grænserne inden for Fællesskabet« [47].

53. En sådan kontrol kan således ikke betragtes som uforenelig med fællesskabsretten, når der ikke findes noget direktiv, hvori bestemmelserne vedrørende den omhandlede vare harmoniseres, begrænsningerne er berettiget i henhold til artikel 36 og står i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål. Det bemærkes, at Domstolen i United Foods-dommen har støttet princippet om sundhedskontrol med importeret fisk, såfremt en sådan kontrol ikke er foretaget i oprindelsesstaten, og den gennemføres uden forskel for såvel importeret fisk som fisk, der er fanget i importstatens farvande.

54. Det betyder til gengæld ikke, at det er tilladt at underkaste samtlige importerede partier en systematisk kontrol, såfremt der findes mindre restriktive foranstaltninger, som på tilfredsstillende måde kan opfylde kravet om beskyttelse af den offentlige sundhed.

55. Generaladvokat VerLoren van Themaat anførte følgende i sit forslag til afgørelse i Delhaize-sagen [48]:

44 — Mattera, *Le marché unique européen*, Jupiter, anden udgave, s. 322.

45 — Ovennævnte dom i sag 132/80.

46 — Ovennævnte dom i sag 251/78.

47 — A.st., præmis 10.

48 — Dom af 6.10.1983, forenede sager 2/82, 3/82 og 4/82, Sml. s. 2973.

»... Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 36 (giver) på ingen måde ... basis for en ubegrænset systematisk national sundhedskontrol i importlandet, selv om der ingen harmoniseringsdirektiver findes på området. Udover proportionalitetsprincippet og forpligtelsen til at tage hensyn til de kontrolforanstaltninger af lignende art, der udføres i eksportlandet, er det her navnlig forbuddet mod vilkårlig forskelsbehandling og mod skjulte begrænsninger af samhandelen, der spiller en rolle« [49].

56. Det kan navnlig af Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige [50] konkluderes, at en medlemsstat under visse omstændigheder kan kræve, at importøren fremlægger et sundhedscertifikat, selv om en sådan foranstaltning kan være til hindring for samhandelen i Fællesskabet, hvilket Domstolen har udtrykt således i Denkavit-dommen [51]:

»Begrebet foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion omfatter også en forpligtelse til at fremlægge en attest for, at importerede foderstoffer i eksportlandet er blevet underkastet en bestemt behandling. Den omstændighed, at der i de fællesskabsdirektiver, der har til formål at harmonisere og i videst muligt omfang at fjerne national veterinærkontrol ved grænserne, ofte stilles krav om en ledsageattest for varerne, udelukker ikke, at importmedlemsstatens krav om fremlæggelse af en attest fra myndighederne i eksportlandet må kvalificeres som en foranstaltning med tilsvarende virkning ...« [52].

57. Selv om kravet om en attest udstedt af den stat, varerne afsendes fra, i virkeligheden må betegnes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion og dermed falder ind under anvendelsesområdet for artikel 30, kan det imidlertid begrundes i medfør af artikel 36, såfremt der består en risiko for den offentlige sundhed.

58. Domstolen har i dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland [53] ganske vist afvist, at et sådant krav kunne være foreneligt med princippet om frie varebevægelser, men med den begrundelse, at varens afsætning ikke gav anledning til sundhedsmæssige problemer [54].

59. Det er ubestridt, at pligten til at fremlægge et sundhedscertifikat udgør en foranstaltning, der begrænser samhandelen, og derfor kun kan accepteres, når der er tale om varer, der udgør en risiko for den offentlige sundhed [55], og Den Italienske Republik havde derfor ret til at afkræve alle importører et certifikat, hvoraf det fremgik, at fisken havde gennemgået en behandling med det formål at uskadeliggøre larver, eller for ubehandlet fisk, at denne var fri for levende larver.

49 — A.st., s. 2991. Jf. også generaladvokat Capotorti's forslag til afgørelse i ovennævnte dom i sag 132/80 (navnlig s. 1031). Jf. også generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i dom af 18.2.1986, sag 35/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 545.

50 — Dom af 8.2.1983, sag 124/81, Sml. s. 203.

51 — Ovennævnte dom i sag 251/78.

52 — Præmis 11.

53 — Dom af 19.3.1991, sag C-205/89, Sml. I, s. 1374.

54 — Præmis 12.

55 — Dom af 5.7.1990, sag C-304/88, Kommission mod Belgien, Sml. I, s. 2801, præmis 14.

60. Jeg skal herved henvise til Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige [56] vedrørende mælkeimport, hvoraf det fremgår, at den omhandlede medlemsstat krævede, at mælken gennemgik en ny behandling på britisk område, eftersom behandlingen i de øvrige medlemsstater ikke var i overensstemmelse med de nationale regler og derfor ikke i fornødent omfang sikrede mælkens kvalitet.

61. Domstolen fastslog, at de britiske foranstaltninger ikke stod i et rimeligt forhold til kravet om beskyttelsen af den offentlige sundhed, og udtalte følgende:

»Under disse omstændigheder ville Det Forenede Kongerige, i ønsket om at beskytte sundheden hos mennesker, kunne opnå tilsvarende garantier som den kræver af den nationale produktion af UHT-mælk, og behøver ikke gribe til de i sagen omhandlede foranstaltninger, som i praksis har samme virkning som et totalt importforbud [57].

Til dette formål vil Det Forenede Kongerige kunne fastsætte de objektive kvalitetskrav, som den finder, mælken bør opfylde, før den behandles ... Det Forenede Kongerige vil endvidere kunne stille krav om, at også importeret UHT-mælk skal opfylde de således foreskrevne betingelser, hvorved den dog ikke må gå videre end strengt nødvendigt til beskyttelse af forbrugerens sundhed. Desuden er Det Forenede Kongerige også beføjet til at sikre sig, at betingelserne overholdes, idet den kan anmode importørerne om at fremlægge certifikater, der yder bevis herfor, og som er udstedt af myndighederne i de eksporterende medlemsstater [58].

Det nødvendige samarbejde er imidlertid ikke til hinder for, at de britiske myndigheder kan foretage stikprøvekontrol til sikring af, at deres regler overholdes, eller til hinder for, at de modsætter sig import af varepartier, som ikke findes at opfylde betingelsen« [59].

62. I den henseende har Kommissionen i sit skriftlige indlæg udtrykkeligt anført, at visse partier fisk »der underkastes en streng kontrol, før de afsendes, og ledsages af sundhedscertifikater, der opfylder de italienske krav« [60], var blevet genstand for fornyet kontrol, når de passerede grænsen, hvilket den italienske regerings repræsentant ikke har benægtet under den mundtlige forhandling.

63. Jeg vil gerne slå følgende fast:

»... hvor fisken allerede i afsenderstaten har været genstand for en sundhedskontrol, der er gennemført i overensstemmelse med reglerne i bestemmelsesstatens egen lovgivning, skal kontrollen ved indførslen i alt fald begrænses til foranstaltninger til afværgelse af de af transporten eller af eventuelle omladninger efter kontrollen ved afsendelsen affødte risici« [61].

64. Det må på baggrund af de ovenfor anførte generelle betragtninger konkluderes, at Den Italienske Republik var berettiget til at foretage en sundhedskontrol, når de indførte varer ikke var ledsaget af et passende certifikat. Denne medlemsstat har imidlertid tilsidesat sine forpligtelser ved at foreskrive, at kontrollen skulle foretages for samtlige

56 — Ovennævnte dom i sag 124/81.
57 — Præmis 28.
58 — Præmis 29.
59 — Præmis 31.
60 — S. 4 i den franske oversættelse af indlægget.
61 — Ovennævnte dom i sag 132/80, præmis 29.

importerede partier, herunder de partier, der var ledsaget af et sådant certifikat. Det var ganske vist tilladt at foretage stikprøvekontrol, men kun for frosset fisk, der var ledsaget af et certifikat. Selv om den frosne fisk ikke gav anledning til problemer, idet frysningen tilintetgør rundorm, krævede Den Italienske Republik alligevel systematisk undersøgelse af samtlige partier fersk fisk, uanset om de var ledsaget af certifikater.

65. En sådan kontrol er ifølge Domstolens praksis forbudt, og Italien kunne derfor kun forlange stikprøvekontrol af disse sendinger.

66. Selv om det fremgår af de procentsatser, som den sagsøgte stat har angivet, og som Kommissionen selv har oplyst til støtte for sit anbringende, at kontrollen *i praksis* ikke har været systematisk, må man i den foreliggende sag se bort fra den materielle anvendelse af de forskrifter, der blev givet i telegrammerne, og udelukkende støtte sig til, at sundhedsmyndighederne ved grænserne forpligtedes til systematisk at kontrollere samtlige partier, herunder også de partier, der opfyldte de italienske krav.

67. Kommissionen påstår ikke blot, at Den Italienske Republik har overtrådt direktiv 83/643, men også at den har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af ovennævnte overenskomst mellem Fællesskabet og Kongeriget Norge, navnlig artikel 15, der som før nævnt gør det forbudt »at indføre nye foranstaltninger, der utilbørligt hindrer samhandelen«.

68. Der hersker ingen tvivl om, at telegrammerne til sundhedsmyndighederne må betragtes som nye foranstaltninger. Uanset om der, som sagsøgte hævder, blot er tale om en skærpelse af kontrollen, er reglerne alligevel blevet overtrådt. Hvis man rent faktisk sidestillede en skærpelse med allerede eksisterende foranstaltninger, ville det helt klart forringe overenskomstens virkning.

69. Domstolen har i øvrigt tilsluttet sig denne fortolkning i Moorman-dommen [62], der omhandlede selve direktivet:

»Det bemærkes, at eftersom direktivet har til formål at lette grænsepassagen inden for Fællesskabet samt ophæve bekostelige kontrolforanstaltninger af systematisk art, skal direktivets bestemmelser fortolkes således, at dette mål reelt nås« [63].

70. Formålet med overenskomsten mellem Fællesskabet og Kongeriget Norge er ligeledes at lette samhandelen, idet kontrolforanstaltninger ved grænserne, som ikke er berettigede, betragtes som hindrende for denne samhandel.

71. Den Italienske Republik har ved at pålægge sundhedsmyndighederne at foretage systematisk kontrol på dette trin, uanset om sendingerne er ledsaget af de fornødne sundhedscertifikater, af de tidligere anførte grunde ligeledes overtrådt overenskomsten.

62 — Dom af 20.9.1988, sag 190/87, Moorman, Sml. s. 4689.
63 — Præmis 27.

72. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 30 og 36, Rådets direktiv 83/643 og overenskomsten mellem Fællesskabet og Kongeriget Norge, der er indeholdt i bilaget til forordning nr. 1691/73, idet den har forbudt indførsel af partier fisk, der indeholder døde rundormslarver, og indført systematisk grænsekontrol, også for partier fisk, der er ledsaget af de fornødne sundhedscertifikater.

73. Eftersom Den Italienske Republik i øvrigt bør frifindes, foreslår jeg, at den dømmes til at betale tre fjerdedele og Kommissionen en fjerdedel af sagens omkostninger.