wiesen hat, daß der Verzehr von Fisch, der tote oder durch eine entsprechende Behandlung abgetötete Nematodenlarven enthält, eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellt.

Da das Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Norwegen für den Handel zwischen den Vertragsparteien Regeln enthält, die mit denen der Artikel 30 und 36 des Vertrages identisch sind, und da es im vorliegenden Fall keinen Grund gibt, diese Regeln anders als die genannten Artikel des Vertrages auszulegen, stellen die genannten nationalen Maßnahmen auch hinsichtlich von Fisch aus Norwegen eine Verletzung der Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 1691/73 über den Abschluß dieses Abkommens und zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen dazu dar.

Die systematischen Kontrollen von Partien, für die eine Bescheinigung darüber vorliegt, daß sie frei von lebenden Larven sind, stellen ferner eine Verletzung der Verpflichtung aus der Richtlinie 83/643 zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten dar.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-228/91 *

I — Rechtlicher Rahmen, Sachverhalt und Ablauf des Vorverfahrens

1. a) In Italien sieht Artikel 11 des Gesetzes Nr. 125 vom 25. März 1959 (GURI, 1959, Nr. 87, S. 1294) vor, daß

„auf den Märkten für Fischereierzeugnisse ... ein Amt für Gesundheitsaufsicht und Kontrolle über Art und Güte der Waren eingerichtet [wird], das in der Regel unter der Leitung eines von der Gemeinde bestimmten sachkundigen Veterinärs steht ... Die Fischereierzeugnisse aus anderen Gemeinden unterliegen stets der Gesundheitskontolle, auch wenn sie außerhalb des Marktes erworben werden, ebenso wie die für die Konservierung bestimmten Fischereierzeugnisse, gemäß dem von der Gesundheitsbehörde der Provinz festgelegten Verfahren".

Diese Vorschrift wird näher bestimmt durch Artikel 11 des Ministerialerlasses vom 10. Juni 1959, nach dem

„die Fischereiprodukte, die entweder aus dem Ausland oder aus anderen Gemeinden angelandet werden, ... stets einer gesundheitspolizeilichen Kontrolle unterzogen werden [müssen]...".

* Verfahrenssprache: Italienisch.

b) Gemäß Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 283 vom 30. April 1962 (GURI, 1962, Nr. 139, S. 2194), geändert durch das Gesetz Nr. 441 vom 26. Februar 1963 (GURI, 1963, Nr. 98, S. 1935), sowie durch Dekret des Präsidenten der Republik (im folgenden: DPR) Nr. 777 vom 23. August 1982 (GURI, 1982, Nr. 298, S. 7808),

„unterliegen die Herstellung und der Handel mit Lebensmitteln einer Kontrolle, die den Schutz der öffentlichen Gesundheit sicherzustellen hat. Zu diesem Zweck könnnen die Gesundheitsbehörden jederzeit über die zuständigen Organe und Dienststellen in den Betrieben und öffentlichen Einrichtungen, in denen diese Nahrungsmittel hergestellt, gelagert, vermarktet oder verbraucht werden, ebenso an den Ladeplätzen und in den Transportmitteln Untersuchungen vornehmen und Proben entnehmen. Sie könnnen darüber hinaus Waren beschlagnahmen und vernichten, wenn die vorgenommenen Prüfungen dies zum Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlich erscheinen lassen."

Absatz 5 dieses Artikels bestimmt, daß die betroffenen Betriebe innerhalb einer Frist von 14 Tagen nach Zugang der Mitteilung der Ergebnisse einen „Antrag auf Überprüfung" der ihnen ungünstigen Analyseergebnisse stellen können. Falls sie den Antrag auf Überprüfung nicht innerhalb der vorgesehenen Frist stellen, oder die Kontrollanalyse die bisherigen Ergebnisse bestätigt, erhebt der Arzt oder der Veterinär der Provinz innerhalb von vierzehn Tagen gerichtliche Klage.

Nach Artikel 5 des Gesetzes Nr. 283 vom 30. April 1962 ist es

„verboten, Lebensmittel,

a) denen, auch nur teilweise, die Nährstoffe entzogen sind, und die mit Substanzen geringerer Qualität vermischt sind ...,

...

d) die verunreinigt, von Parasiten befallen, verändert oder schädlich sind oder eine Behandlung zur Verschleierung einer vorhergegangenen Veränderung erfahren haben,

zur Zubereitung von Nahrungsmitteln und Getränken zu verwenden, zu verkaufen, zum Zweck des Verkaufs zu besitzen, für den Verbrauch zu liefern ... oder zu vertreiben".

Gemäß Artikel 12 dieses Gesetzes ist es

„verboten, für Lebensmittel bestimmte Stoffe in das Gebiet der Italienischen Republik zu verbringen, die nicht den in diesem Gesetz genannten Bedingungen entsprechen."

In Artikel 16 dieses Gesetzes heißt es:

„Stellt die Gesundheitsbehörde die Schädlichkeit von Stoffen fest, die, gleich welcher Art, für Nahrungsmittel bestimmt sind, so ordnet sie deren Beschlagnahme und Vernichtung an, es sei denn, sie gestattet deren Verwendung für andere als für Zwecke der menschlichen Ernährung."

Artikel 17 sieht Geldstrafen für Personen vor, die gegen das Verbot des Artikels 5 verstoßen.

c) Während auf dem Gebiet der Tierseuchenpolizei und der Nahrungsmittelkontrolle bestimmte Zuständigkeiten auf die Regionen und Gemeinden übertragen wurden, hat der italienische Staat den eigenen Behörden alle Aufgaben hinsichtlich der internationalen Beziehungen und der Gemeinschaftsverpflichtungen vorbehalten. So stellt das Gesetz Nr. 833 vom 23. Dezember 1978 (GURI 1978, Nr. 360, supp. S. 3), mit dem die nationale Gesundheitsbehörde eingerichtet wurde, den Grundsatz auf, daß der Staat „einheitliche gesundheitspolizeiliche Bedingungen und Vorkehrungen im gesamten Staatsgebiet" im Bereich der Nahrungsmittel- und Getränkehygiene „gewährleisten" muß. Alle Verwaltungsaufgaben betreffend die „internationale Krankheitsverhütung, auf dem Meer, in der Luft und an den Grenzen, auch im Bereich des Veterinärwesens", wie auch die Festlegung von Qualitäts- und Genußtauglichkeitsmerkmalen für Nahrungsmittel und Getränke fallen in die ausschließliche Zuständigkeit des italienischen Staates.

d) Das DPR Nr. 327 vom 26. März 1980 (GURI, 1980, Nr. 93, S. 6043), das die Durchführungsregelung für das Gesetz Nr. 283 von 1962 ist und mehrere Mal geändert wurde, bestimmt, daß der Gesundheitsminister durch seine eigenen Zentralbehörden, die Gesundheitsbehörden für die Seefahrt und die Luftfahrt, die Veterinärbehörden an den Grenzen, in den Häfen, auf den Flughäfen und beim Zoll, und in zweiter Linie die regionalen und kommmunalen Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeiten durch die lokalen Dienststellen jederzeit die für die Ernährung bestimmmten Erzeugnisse in den Betrieben, Lagerhäusern, Magazinen, Ladengeschäften und auf den Märkten sowie die eingeführten Waren bei ihrer Ankunft am Bestimmungsort oder bei ihrer Anmeldung bei der Zollbehörde untersuchen und Proben von ihnen entnehmen können.

Gemäß DPR Nr. 254 vom 8. Mai 1985 (GURI, 1985, Nr. 138, S. 4165), das die Richtlinie 83/643/EWG des Rates vom 1. Dezember 1983 zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (83/643/EWG; ABl. L 359, S. 8) in innerstaatliches Recht umsetzen soll, wird die gesundheitspolizeiliche Kontrolle von Erzeugnissen tierischen Ursprungs durch Stichproben vorgenommen. Dieser Grundsatz gilt sowohl für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten als auch auf solche aus Drittländern. Während jedoch die ersteren mit einem Ursprungs- und Gesundheitszeugnis versehen sein müssen, muß die Kontrolle der letzteren bei allen Beförderungen durch Probenahmen jedes einzelnen Erzeugnisses bewirkt werden.

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Ministerialerlasses Nr. 454 vom 8. Oktober 1988 (GURI, 1988, Nr. 253, S. 7), geändert durch den Ministerialerlaß Nr. 47 vom 15. Februar 1990 (GURI, 1990, Nr. 61, S. 3), der das Verfahren der Kontrolle mittels Stichproben betrifft, sieht vor, daß bei Nahrungsmitteln tierischen Usprungs der Prozentsatz der Partien, die der gesundheitspolizeilichen Kontrolle zu unterziehen sind, nicht unter 10 % der angemeldeten oder voraussichtlich innerhalb einer Woche eintreffenden Partien liegen darf. Gemäß Absatz 4 dieses Artikels

„wird [dieser Prozentsatz] erhöht, wenn nach Beurteilung des Tierarztes an der Grenze oder des Gesundheitsministers Zweifel bestehen bleiben oder Vorsichtsmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Mensch oder Tier zu treffen sind".

Die gesundheitspolizeiliche Kontrolle der Einfuhren von Fischereierzeugnissen wird gemäß den Artikeln 2 und 3 der DPR Nr. 254 von 1985 von den Veterinärbehörden an den Grenzen durchgeführt, die die Prüfung des Gesundheits- und Ursprungszeugnisses vornehmen und die erforderlichen Prüfungen durchführen. Die Stichproben werden derart ausgeführt, daß die Kontrolle während eines Zeitraums, der entsprechend den Besonderheiten und der Dichte des Verkehrs festgelegt wird, alle Länder und in jedem Land alle Verwaltungsbezirke, aus denen die Lieferung bewirkt wird, alle Herstellerbetriebe oder Lager, aus denen die Lieferung erfolgt, wie auch alle Empfänger der Erzeugnisse umfaßt. Die gesundheitspolizeiliche Kontrolle der für die Stichprobe ausgewählten Partien kann sich nach Beurteilung des Grenztierarztes auf sämtliche Partien oder auf einen Teil davon erstrecken.

e) Artikel 72 des DPR Nr. 327 von 1980 sieht vor, daß

„die Importeure von Lebensmitteln ... für Beschaffenheit, Gattung, Menge, Gleichartigkeit, Ursprung der zur Einfuhr angemeldeten Erzeugnisse wie auch für die Beachtung der gesundheitlichen Voraussetzungen verantwortlich [sind], die in den geltenden Vorschriften für Lebensmittel vorgesehen sind".

Im übrigen enthält das italienische Strafgesetzbuch eine Strafandrohung für jeden, „der Lebensmittel, die, ohne nachgemacht oder und unverändert zu sein, gefährlich für die öffentliche Gesundheit sind, zum Zwecke des Handels besitzt oder zum Verzehr in den Verkehr bringt" (Artikel 444) oder der „Lebensmittel wahrheitswidrig als natürlich verkauft oder auf andere Weise in den Handel bringt" (Artikel 516). Artikel 444 wird von der italienischen Corte di Cassazione dahin ausgelegt, daß es nicht erforderlich sei, daß die gesamte Handelsware schädlich sei, sondern ein nicht unbeachtlicher Teil ausreiche, sofern der Stoff geeignet sei, die öffentliche Gesundheit zu beeinträchtigen (Urteil vom 30. September 1964).

2. a) Die Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse (ABl. L 379, S. 1) erfaßt praktisch alle Fischereierzeugnisse und sieht insbesondere eine Preisregelung und eine Regelung des Handelsverkehrs mit dritten Ländern vor. Artikel 4 stellt folgenden Grundsatz auf:

„Die Mitgliedstaaten kontrollieren, ob die Erzeugnisse, für die gemeinsame Vermarktungsnormen festgelegt worden sind, diesen Normen entsprechen."

b) Die Verordnung (EWG) Nr. 103/76 des Rates vom 19. Januar 1976 über gemeinsame Vermarktungsnormen für bestimmte frische und gekühlte Fische (ABl. L 20, S. 29) in der namentlich durch die Verordnung (EWG) Nr. 33/89 des Rates vom 5. Januar 1989 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 103/76 über gemeinsame Vermarktungsnormen für bestimmte frische und gekühlte Fische (ABl. L 5, S. 18) geänderten Fassung betrifft eine Vielzahl von Fischarten, unter anderem Hering, Kabeljau und Makrele. Artikel 5 Absatz 3 sieht vor:

„Auf der Grundlage des Beurteilungsschemas in Anhang A werden die Fische in Partien entsprechend einer der Frischeklassen Extra, A oder B eingestuft."

Artikel 6 Absatz 5 lautet:

„Bei der Einstufung der Erzeugnisse in die einzelnen Frischeklassen werden unbeschadet der geltenden Hygienevorschriften auch das Auftreten von Parasiten und — je nach Art und Aufmachung des Erzeugnisses — deren etwaiger negativer Einfluß auf die Erzeugnisqualität berücksichtigt."

„Jede Partie muß hinsichtlich des Frischegrades einheitlich sein", und die „Frischeklasse muß in deutlich lesbaren und unverwischbaren Buchstaben von mindestens 5 cm Höhe auf Zetteln angegeben sein, die auf den Partien angebracht werden" (Artikel 7 Absätze 1 und 2). Dieselben Grundsätze gelten für die Fische mit Herkunft aus Drittländern (Artikel 10).

c) Die Richtlinie 83/643, geändert durch die Richtlinie des Rates vom 15. Dezember 1986 (87/53/EWG, ABl. 1987, L 24, S. 33) und durch die Richtlinie vom 20. Juni 1991 (91/342/EWG, ABl. L 197, S. 47) sieht als Grundsatz vor, daß die Kontrollen „in Form von Stichproben, außer in begründeten Fällen" erfolgen müssen (Artikel 2 Satz 1 zweiter Gedankenstrich). Artikel 9 dieser Richtlinie bestimmt folgendes:

„Beabsichtigt ein Mitgliedstaat in begründeten Ausnahmefällen, eine neue Kontrolle oder Formalität einzuführen, so unterrichtet er die Kommission davon.

Der Mitgliedstaat sorgt dafür, daß die zur Erleichterung des Grenzübergangs getroffenen Maßnahmen nicht durch diese neuen Kontrollen oder Formalitäten wirkunsglos gemacht werden."

d) Die Verordnung (EWG) Nr. 1691/73 des Rates vom 25. Juni 1973 (ABl. L 171, S. 1) schließt das Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Norwegen und legt die Durchführungsbestimmungen zu diesem Abkommen fest.

Dieses Abkommen, das der Verordnung Nr. 1691/73 beigefügt ist, stellt in Artikel 13 Absatz 1 den Grundsatz auf, daß im

„Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und Norwegen ... keine neuen mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung eingeführt"

werden.

Gemäß Artikel 20 dürfen

„Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen ..., die ... zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen ... gerechtfertigt sind ..., weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellen".

Artikel 15 Absatz 2 dieses Abkommens lautet:

„Auf dem Gebiet des Veterinärwesens und des Gesundheits- und Pflanzenschutzes wenden die Vertragsparteien ihre Regelungen in

nichtdiskriminierender Weise an und treffen keine neuen Maßnahmen, die eine unangemessene Behinderung des Warenverkehrs zur Folge haben."

Nach Artikel 22 Absatz 1 enthalten sich die

„Vertragsparteien ... aller Maßnahmen, die geeignet sind, die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens zu gefährden".

e) Die Kommission schließlich zitiert

— die Richtlinie der Kommission vom 22. Dezember 1969, gestützt auf die Vorschriften des Artikels 33 Absatz 7 über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere auf Grund des EWG-Vertrags erlassene Vorschriften fallen (70/50/EWG, ABl. 1970, L 13, S. 29), die jedoch nicht mehr in Kraft ist;

— die Richtlinie des Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung (89/397/EWG, ABl. L 186, S. 23), die die nicht an der Grenze vorgenommenen Lebensmittelkontrollen vereinheitlichen soll;

— die Richtlinie des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt (89/662/EWG, ABl. L 395, S. 13), für die die Umsetzungsfrist bei Erhebung der vorliegenden Klage jedoch noch nicht abgelaufen war;

— den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Gesundheitsschutzbestimmungen hinsichtlich Nematoden bei der Vermarktung von Fisch und Fischereierzeugnissen (KOM(88) 47 endg., von der Kommission dem Rat vorgelegt am 22. Februar 1988 (88/C 66/02, ABl. C 66, S. 2), geändert am 18. September 1989 (ABl. C 282, S. 7), der die Vermarktung von Fisch, in dem Nematoden vorhanden sind, erlaubt, wenn er einer besonderen Behandlung unterzogen wurde (Erhitzung auf eine Temperatur von mindestens + 70°, Salzung, Marinieren oder Abkühlung des Fisches auf mindestens — 20°), und der klarstellt, daß Lieferungen mit Fischereierzeugnissen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr eine Bescheinigung über die Durchführung der Behandlung beigefügt sein muß;

— die Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 („Cassis de Dijon", ABl. 1980, C 256, S. 2), und

— die Mitteilung der Kommission über den freien Verkehr mit Lebensmitteln innerhalb der Gemeinschaft (ABl. 1989, C 271, S. 3).

3. a) Nach einer Sendung einer deutschen Fernsehanstalt im Juli 1987, in der eine übertriebene und ungenaue Darstellung der Gefahren gegeben worden sei, die das Vorhandensein von Nematodenlarven des Typs „Anisakis" im Fisch für die öffentliche Gesundheit bedeute, gingen bei der Kommission mehrere Beschwerden ein, die insbesondere von Dänemark und Norwegen sowie von Großhändlern ausgingen, die Fische und Fischereierzeugnisse vor allem nach Italien ausführen.

b) Diesen Beschwerden zufolge soll Italien im Juli 1987 an den Grenzen neue Kontrollmaßnahmen für Fisch und Fischereierzeugnisse eingeführt haben, die für die fraglichen Erzeugnisse zu schwerwiegenden Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr und im Handelsverkehr zwischen Italien und Norwegen führten.

Die eingeführten Fischereierzeugnisse, insbesondere Makrelen, Heringe, Merlane und Seehechte, seien Gegenstand systematischer Kontrollen — auch wenn die Partien vor ihrer Versendung kontrolliert worden und von Gesundheitszeugnissen begleitet seien — und seien zurückgewiesen und sogar vernichtet worden, sobald der Befall mit einer einzigen und sei es auch abgetöteten Larve festgestellt worden sei. Zeitweise hätten diese Maßnahmen dazu geführt, daß es vollständig unmöglich gewesen sei, die in Frage stehenden Fischereierzeugnisse nach Italien auszuführen, wodurch schwere finanzielle Verluste für die betroffenen Unternehmer entstanden seien.

4. a) Die Kommission stellte auf die Beschwerden hin fest, daß Italien seit dem Monat Juli 1987 für die Einfuhr von Fischen und Fischereierzeugnissen ein verschärftes Gesundheitskontrollsystem eingerichtet hatte, das vor allem Makrelen, Heringe, Lachse und Seehechte in frischem, gefrorenem oder geräuchertem Zustand betraf, die aus Mitgliedstaaten und aus Drittländern eingeführt wurden.

Mit Hilfe dieser Kontrollen, die von den Veterinärbehörden an den Grenzen vorgenommen wurden, sollten Fischereierzeugnisse zurückgewiesen werden, bei denen Nematodenlarven nachgewiesen wurden.

b) Aus einem Vermerk, der einem Schreiben der Ständigen Vertretung Italiens bei den Europäischen Gemeinschaften an die Kommission vom 13. März 1989 beigefügt war, geht hervor, daß die Kontrollen auf der Grundlage von Telegrammen durchgeführt wurden, die der italienische Gesundheitsminister in Ausführung des Gesetzes Nr. 283 von 1962 an die Veterinärbehörden an den Grenzen geschickt hatte, um angesichts der von den italienischen Behörden getroffenen Feststellung, daß die Zahl der mit Larven befallenen Partien und die Zahl der Parasiten in diesen Partien zunehmen, die Kontrolle der Fischereierzeugnisse bei ihrer Einfuhr zu verschärfen.

So wurde gemäß Telegramm vom 18. Juli 1987 zunächst eine systematische Kontrolle bei der Einfuhr von gekühlten oder gefrorenen Makrelen eingerichtet. Diese Kontrolle wurde dann gemäß Telegramm vom 4. September 1987 auf Hering, Lachs und frischen, gefrorenen und geräucherten Kabeljau ausgedehnt. Gemäß Telegramm vom 14. Oktober 1987 wurde die Kontrolle auf Befall von Nematodenlarven auf italienische Fischereierzeugnisse ausgedehnt, vor allem auf Seehecht, Bogue, Makrele, Baudroie, Sardine, Sardelle, Rötling und Pagel. Schließlich wurde mit Telegramm vom 15. Dezember 1987 die Kontrolle durch Stichproben bei Makrele, Hering und bei gefrorenem Kabeljau unter der Voraussetzung gestattet, daß diese von Gesundheitszeugnissen begleitet waren, die bescheinigten, daß das Erzeugis während mindestens 24 Stunden bei einer Temperatur von — 20° gehalten worden war, sowie bei frischem, gefrorenem oder geräuchertem Lachs.

c) Die Kommission führt aus, daß sich 1987 die durchgeführten Kontrollen bei der Einfuhr von Fischerzeugnissen auf 1 725 Partien aus Mitgliedstaaten und auf 466 Partien aus Drittländern erstreckt hätten, d. h. auf 4,3 % und 11,5 % der gesamten Fischeinfuhr nach Italien. 134 Partien aus Mitgliedstaaten und 17 Partien aus Drittländern seien zurückgewiesen worden, weil sie von Nematoden befallen gewesen seien. Bei Norwegen hätten sich die Kontrollen auf

21 Partien erstreckt, von denen 6 zurückgewiesen worden seien.

Nach Ansicht der Kommission waren diese Kontrollen für bestimmte Mitgliedstaaten noch viel schärfer. So seien 1987 mehr als 20 % der Einfuhren aus dem Vereinigten Königreich und 30 % der Einfuhren aus den Niederlanden kontrolliert worden. 1988 seien über 40 % der Einfuhren von niederländischem Fisch kontrolliert worden. Darüber hinaus habe die Häufigkeit der gesundheitspolizeilichen Kontrollen bei bestimmmten Fischarten, wie Makrele und Hering, noch höher gelegen. Außerdem habe Italien die Kontrollen bei Lachs und Merlan, bei denen sich das Problem der Nematoden gerade nicht mit derselben Schärfe stelle, sehr verstärkt.

5. a) Nach Auffassung der Kommmission ergibt sich aus den genannten nationalen Vorschriften und aus den erwähnten Tatsachen, daß die Italienische Republik verlange, daß tote oder lebende Nematodenlarven im Fisch nicht vorhanden seien, und die Einfuhr wie auch die Vermarktung von Partien verbiete, in denen Nematoden festgestellt worden seien. Mit dem Ziel, Nematodenlarven ausfindig zu machen, habe die Italienische Republik ab 1987 bei der Einfuhr von Fischen und Fischereierzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten und aus Drittländern neue Maßnahmen zur Gesundheitsüberwachung eingeführt, die die zulässigen Grenzen von Kontrollen durch Stichprobe bei weitem überschritten und sich auf Partien erstreckten, die sich mit den Rechtsvorschriften des Herkunftsstaats im Einklang befanden und auch von ordnungsgemäß ausgestellten Gesundheitszeugnissen begleitet waren.

Die Kommission meinte, daß die Nematoden in den Fischerzeugnissen kein neuartiges Phänomen darstellten und daß darartige Parasiten auch in Fischen vorhanden seien, die von italienischen Schiffen gefangen und in diesem Mitgliedstaat angelandet würden. Sie war daher der Auffassung, daß die Italienische Republik insoweit den Pflichten des Gemeinschaftsrechts nicht nachgekommen sei, als die vorstehend beschriebenen Maßnahmen eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstellten und über dasjenige hinausgingen, was für den Schutz der Gesundheit erforderlich sei. Darüber hinaus steht nach Ansicht der Kommission die systematische Kontrolle der betroffenen Erzeugnisse an der Grenze außer Verhältnis zum verfolgten Zweck und beschränkt in unzulässiger Weise den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und den Handel mit Norwegen.

Demzufolge setzte die Kommission der italienischen Regierung mit Schreiben vom 28. Dezember 1988 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag eine Frist von einem Monat zur Äußerung über den ihr vorgeworfenen Verstoß.

b) Mit Schreiben vom 13. März und 7. September 1989 erwiderte die italienische Regierung, daß nach ihren Rechtsvorschriften, die es verböten, Lebensmittel zum Verzehr anzubieten, die von Parasiten befallen oder denen auch nur teilweise die Nährstoffe entzogen seien, das Vorhandensein von — auch abgetöteten — Nematoden im Fisch unabhängig vom Grad des Befalls und unabhängig davon, ob der Fisch frisch, gefroren, geräuchert, getrocknet oder gesalzen sei, eine Veränderung der qualitativen wie quantitativen Zusammensetzung des fraglichen Erzeugnisses sei. Die gesundheitspolizeiliche Kontrolle der Fischereierzeugnisse wurde ohne Unterschied bei nationalen Erzeugnissen und bei Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten wie auch aus Drittländern vorgenommen und sei nicht Gegenstand einer besonderen Regelung auf Gemeinschaftsebene. Schließlich gebe es keine gründliche wissenschaftliche Untersuchung über die Schädlichkeit von Nematoden im Fisch.

c) Die Kommission war der Ansicht, daß diese Erwiderung der italienischen Regierung ungenügend und rechtlich unzutreffend sei, und gab gemäß Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag am 2. Juli 1990 die mit Gründen versehene Stellungnahme ab, daß die Italienische Republik dadurch, daß sie die Einfuhr von Fischen aus anderen Mitgliedstaaten und aus Norwegen verboten, und diese Fischpartien systematischen Kontrollen unterzogen habe, gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag als Bestandteil der Verordnung Nr. 3796/81, der Richtlinie 83/643 und der Verordnung Nr. 1691/73 verstoßen habe.

Auf Grund des Artikels 169 Absatz 2 EWG-Vertrag forderte die Kommission die Italienische Republik auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dieser Stellungnahme innerhalb einer Frist von zwei Monaten nachzukommen.

d) Die italienische Behörden reagierten nicht auf diese Stellungnahme.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Kommission hat mit Klageschrift, die am 11. September 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, den Gerichtshof wegen Verstoßes der Italienischen Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag als Bestandteil der Verordnung Nr. 3796/81, der Richtlinie 83/643 und der Verordnung Nr. 1691/73 angerufen.

2. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Die Kommission ist aufgefordert worden, eine Frage schriftlich zu beantworten; sie ist dieser Aufforderung fristgerecht nachgekommen.

3. Die *Kommission*, Klägerin, beantragt,

— festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch, daß sie aufgrund einer unterschiedslos anwendbaren nationalen Regelung und aufgrund von besonderen Verwaltungsakten, die sich auf diese stützen und deren Anwendung zulassen, den Import von Fischpartien aus anderen Mitgliedstaaten und aus dem Königreich Norwegen ausschließlich aus dem Grund faktisch verboten hat, daß sie Nematodenlarven enthielten, und dadurch, daß sie diese Partien einer systematischen Kontrolle unterzieht, gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag als Bestandteil der Verordnung (EWG) Nr. 3796/81 des Rates vom 29. Dezember 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse, der Richtlinie des Rates vom 1. Dezember 1983 zur Erleichterung der Kontrollen und Verwaltungsformalitäten im Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (83/643/EWG) und der Verordnung (EWG) Nr. 1691/73 des Rates vom 25. Juni 1973 über den Abschluß eines Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Norwegen verstoßen hat;

— der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

4. *Die italienische Regierung*, Beklagte, beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

1. a) In ihrer Klageschrift legt die Kommission zunächst dar, daß der Befall von Fischereierzeugnissen mit Nematodenlarven des Typs „Anisakis", die sich in den Eingeweiden der großen Meeressäugetiere entwikkelten und vermehrten, ein natürliches Phänomen darstelle, das mit dem Nahrungskreislauf im Meer verbunden und nicht durch äußere Ursachen wie die Wasserverunreinigung hervorgerufen sei.

Diese Parasiten, die vor allem Hering, Makrele, Sprotte und Seehecht befielen, seien in allen Fanggebieten der Gemeinschaft und daher auch in den italienischen Meeresgewässern vorhanden.

Was die Schädlichkeit des Verzehrs von Fischen, die Nematoden enthielten, für den Menschen angehe, so gelte, daß die lebenden Larven, die nur in Fischen zu finden seien, die roh oder leicht gezalzen, geräuchert oder mariniert verzehrt würden, wie es in Japan und in geringerem Umfang in den Niederlanden üblich sei, beim Menschen die schwere Krankheit „Anisakiasis" hervorrufen könnten, die ziemlich schwer zu diagnostizieren sei. Angesichts der Ernährungsgewohnheiten stelle diese Krankheit jedoch ein äußerst seltenes Phänomen in den Mitgliedstaaten dar, da das Kochen der Fische zum Abtöten der Larven führe. In den Niederlanden habe ein Gesetz, das das Einfrieren der Heringe vorschreibe, praktisch zum Verschwinden der Anisakiasis geführt.

Außerdem könnten die lebenden Larven durch einfache, wenig kostspielige und weit verbreitete Verfahren abgetötet werden, so durch das Kochen bei einer Temperatur von mindestens + 60° während mindestens zwei Minuten, das Einfrieren bei einer Temperatur von mindestens — 20° während mindestens 24 Stunden, das Marinieren des Fisches in einer Lösung mit hohem pH-Wert und angemessener Salzkonzentration unter eventuellem Zusatz von Konservierungsstoffen während einer bestimmten Zeit oder das Einsalzen in einer Natriumchloridlösung mit einem Gehalt von nicht weniger als 20 % während mindestens 20 Tagen. Das Räuchern stelle ein gewisses Risiko dar, wenn es bei einer zu niedrigen Temperatur oder nicht lange genug erfolge. Das Ausnehmen stelle ein ausreichendes Verfahren nur dar, wenn es unmittelbar nach dem Fang des Fisches erfolge und sich ein sorgfäliges Auswaschen anschließe, wobei die Filets jedoch immer noch lebende Larven enthalten können.

Die Ergebnisse der modernen wissenschaftlichen Forschung zeigten dagegen, daß die toten Larven (diejenigen, die sich in dem rohen Fisch befänden, oder diejenigen, die im gekochten oder behandelten Fisch dank eines Neutralisierungsverfahrens abgestorben seien) für die menschliche Gesundheit vollständig ungefährlich seien, so daß die fraglichen Erzeugnisse selbst im rohen Zustand ungehindert in den Verkehr gebracht und verzehrt werden könnten. Das Vorhandensein von toten Larven verändere überdies nicht die organoleptischen Merkmale des

Fisches und bedeute normalerweise keine Gefahr für die Auslage des Fisches. Der Schutz des Verbrauchers schließlich sei insoweit sichergestellt, als der Verzehr von Fischen, die tote Nematodenlarven enthalten, weder allergische Reaktionen noch Erscheinungen von Erbrechen hervorrufe. Im übrigen seien die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verbraucher darüber zu unterrichten, daß eine bestimmte Partie Fisch von toten Larven befallen sei, oder diese Partie gemäß den Vorschriften der Verordnung Nr. 103/76 in eine niedrigere als die normale Frischeklasse einzustufen.

Die Kommission fügt hinzu, daß ihr Standpunkt durch die internationalen Regeln bestätigt wird, die von der Kommission des Codex Alimentarius im Rahmen des gemeinsamen Programms der FAO/WGO über die auf die tiefgefrorenen Filets bestimmter Fischarten anwendbaren Nahrungsmittelnormen anerkannt seien und aus denen sich ergebe, daß das Vorhandensein von Nematoden nicht als solches den Schluß rechtfertige, daß die fraglichen Erzeugnisse mangelhaft oder zu vernichten seien.

Die italienischen Behörden seien folglich zu Unrecht der Meinung, daß Gefahren für die menschliche Gesundheit sowohl bei den Partien Fisch, die von lebenden Nematoden befallen seien, wie auch auch bei denen bestünden, die tote Nematoden aufwiesen, weil das Schadensrisiko mit der Zahl der Larven zunehme; ebenfalls zu Unrecht meinten sie, daß das Vorhandensein auch nur geringfügiger Mengen von Nematoden im Fisch eine Fischverunreinigung darstelle und daher die Vermutung für eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit bestehe, da der Befall von Fisch mit Nematoden, auch mit toten, als solcher den zumindest teilweisen Verlust seines biologischen Wertes bedeute.

Zum einen sei der Verzehr von rohem Fisch in Italien tatsächlich sehr selten, und es gebe heute in diesem Mitgliedstaat praktisch keine Anisakiasis, so daß ein besonderer Schutz der öffentlichen Gesundheit nicht notwendig sei. Zum anderen bestätigten die modernen wissenschaftlichen Erkenntnisse die Unschädlichkeit von Fisch, der mit toten Nematoden befallen sei, so daß keineswegs bewiesen sei, daß der Verzehr von toten Larven selbst in großen Mengen für die menschliche Gesundheit schädlich sei.

b) Die Kommission macht geltend, daß die Italienische Republik dadurch, daß sie dank einer freien Auslegung und einer strengen Anwendung einer unterschiedslos anwendbaren nationalen Regelung durch ad hoc erlassene Verwaltungsakte die Einfuhr von Partien Fisch aus anderen Mitgliedstaaten und aus Norwegen ausschließlich wegen des Vorhandenseins von lebenden oder toten Nematodenlarven und ohne mengenmäßige Begrenzung faktisch verboten habe, wobei das Vorhandensein einer einzigen Larve genügen könne, und dadurch, daß sie diese Partien sytsematischen Grenzkontrollen unterworfen habe, das Gemeinschaftsrecht verletzt habe.

— Nach Auffassung der Kommission hat die Italienische Republik in erster Linie gegen die *Artikel 30 und 36* EWG-Vertrag verstoßen, die Bestandteil der *Verordnung Nr. 3796/81* seien.

In dieser Hinsicht ist die Kommission zunächst der Ansicht, daß die von den italienischen Behörden durchgeführten Kontrollen Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmässige Einfuhrbeschränkungen darstellten. Nach ständiger Rechtsprechung (Urteil vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74, Dassonville, Slg. 1974, 837, Randnr. 5)

könne „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern" so bezeichnet werden.

Durch das Verbot der Einfuhr von Fischerzeugnissen, die mit Nematoden, auch mit toten und in geringfügigen Mengen, befallen seien, und durch das Einführen systematischer Grenzkontrollen habe die Italienische Republik die Einfuhr von Erzeugnissen beeinträchtigt, die aus anderen Mitgliedstaaten stammten und deren Gesundheitsvorschriften entsprächen.

Weil es sich vorliegend um die Regelung eines Mitgliedstaats handele, die ohne Unterschied auf nationale und eingeführte Erzeugnisse anwendbar sei, sei die Regelung, wie die Kommission darlegt, in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung über Fischerzeugnisse, die von Nematodenlarven befallen sind, grundsätzlich rechtmäßig. Nach der Rechtsprechung (Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon", Slg. 1979, 649, Randnr. 8) dürften Maßnahmen dieser Art jedoch den innergemeinschaftlichen Warenverkehr nicht stärker behindern, als dies notwendig sei, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden.

Da die italienische Regierung sich vorliegend auf den Schutz der Gesundheit im Sinne von Artikel 36 EWG-Vertrag berufen habe, sei daran zu erinnern, daß diese Vorschrift nur Einfuhrbeschränkungen rechtfertigen könne, die keine verschleierte Beschränkung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs darstellten. In dieser Hinsicht ergebe sich aus dem Urteil vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 104/75 (de Peijper, Slg. 1976, 613, Randnrn. 16 bis 18), daß eine nationale Regelung oder Praxis, die eine einschränkende Wirkung auf die Einfuhren haben könne, mit dem Vertrag nur vereinbar sei, soweit sie für einen wirksamen Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen notwendig sei und daher nicht unter Artikel 36 falle, wenn diesem Erfordernis genauso wirksam durch Maßnahmen Rechnung getragen werden könne, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beschränkten.

Nach Auffassung der Kommission erfüllen die einschränkenden italienischen Maßnahmen diese Voraussetzungen nicht.

Diese Maßnahmen seien einerseits für den Schutz der menschlichen Gesundheit nicht unerläßlich, da die Gesundheitsrisiken, die sie verhindern sollten, äußerst begrenzt seien und einen sehr eingeschränkten Kreis von Personen träfen. Der Befall der Fische mit Nematoden des Typs „Anisakis" sei ein allgemeines und praktisch unvermeidbares natürliches Phänomen. Darüber hinaus stellten die lebenden Larven eine Gefahr für die menschliche Gesundheit nur dar, wenn der Fisch roh verzehrt werde, während die toten Nematoden nicht toxisch seien. Unter diesen Umständen seien angesichts der Ernährungsgewohnheiten in Italien, wo der Verzehr von rohem Fisch nur einen äußerst begrenzten Marktanteil ausmache, die sehr strengen italienischen gesundheitspolizeilichen Kontrollen, die zur Zurückweisung von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten und aus Norwegen führten, die nur tote Nematoden in kleinen Mengen aufwiesen, offensichtlich übertrieben, da sie praktisch die Einfuhr von Fischen nach Italien verhindere.

Zudem seien diese Beschränkungen in keiner Weise unersetzlich. Anstatt die Partien Fisch an der Grenze zurückzuweisen oder deren Vernichtung anzuordnen, gebe es einen breiten Fächer von Lösungen, die es erlaubten, zum selben Ergebnis mit einem für die betreffenden Unternehmer geringeren Schaden zu kommen. So gebe es für die

Behandlung des Fisches einfache und wenig kostspielige Methoden, die so beschaffen seien, daß sie jede Gesundheitsgefährdung ausschließen, wie das Kochen, das Einfrieren, das Räuchern, das Einsalzen oder das Marinieren. Im übrigen seien nicht alle Partien Fisch für den Endverbraucher bestimmt, da ein großer Teil von ihnen der verarbeitenden Industrie diene und dann notwendigerweise einer Behandlung unterliege.

Im Hinblick auf die in Italien vorgesehenen Maßnahmen schlägt die Kommission überdies die folgenden Alternativmaßnahmen vor.

So genüge es bei Fischen mit lebenden Larven, daß die italienischen Behörden deren Verzehr im rohen Zustand verböten, eine angemessene Behandlung vor deren Verkauf vorschrieben oder deren Verwertung der verarbeitenden Industrie vorbehielten. Wenn der Fisch dagegen tote Larven enthalte, müsse er zum Verzehr ohne jede Beschränkung zugelassen werden, gegebenenfalls mittels bestimmmter Hinweise für den Verbraucher, dessen Sache es letzten Endes sei zu entscheiden, ob er solchen Fisch kaufe.

Die Verordnung Nr. 103/76 lasse für Fisch im übrigen den Befall durch Parasiten wie die Nematodenlarven zu, indem sie bestimme, daß dies bei der Einstufung der Erzeugnisse in verschiedene Frischeklassen, die in lesbarer Form auf den an den Partien angebrachten Zetteln angegeben seien, zu berücksichtigen sei, ohne jedoch deren Verkauf zu verbieten.

Die Kommission trägt ergänzend vor, daß die in Italien vorgenommenen systematischen gesundheitspolizeilichen Kontrollen von Partien, die von Gesundheitszeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Norwegen begleitet würden, deren nationale Vorschriften die einwandfreie Qualität des Fisches vollständig garantierten und jede Gefahr durch das Vorhandensein von Nematodenlarven für die menschliche Gesundheit ausschlössen, mit Artikel 30 EWG-Vertrag offensichtlich unvereinbar seien.

Aus dem Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 272/80 (Biologische Producten, Slg. 1981, 3277, Randnr. 14) ergebe sich, daß die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erleichterung von Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel nicht berechtigt seien, systematische gesundheitspolizeiliche Kontrollen bei der Einfuhr von Waren vorzunehmen, wenn diese bereits im ausführenden Mitgliedstaat bewirkt worden seien und wenn die Kontrollergebnisse in einem Gesundheitszeugnis bescheinigt würden, das von den Behörden dieses Staates erstellt worden sei. In diesem Fall seien nur Kontrollen durch Stichproben zulässig, die dazu bestimmt seien, die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Bescheinigung zu prüfen. Die „doppelte Kontrolle" im ausführenden und im einführenden Land verstoße gegen den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Gesundheitsbehörden der Mitgliedstaaten und gegen den Grundsatz der wechselseitigen Anerkennung von Prüfungs- und Analyseergebnissen, wenn den gesundheitspolizeilichen Belangen genauso wirksam durch Maßnahmen Rechnung getragen werden könne, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beschränkten (vgl. Urteil vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78, Denkavit, Slg. 1979, 3369; Urteil vom 7. April 1981 in der Rechtssache 132/80, United Foods, Slg. 1981, 995, Randnr. 29).

Nach den Urteilen vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 174/82 (Sandoz, Slg. 1983, 2445, Randnr. 18) und vom 11. Mai 1989 in der Rechtssache 25/88 (Wurmser, Slg. 1989, 1105, Randnr. 18) verlange der Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit, der Artikel 36 des Vertrages zugrunde liege, daß die Befugnis der Mitgliedstaaten, die Einfuhr der betreffenden Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten zu verbieten, auf das Maß dessen zu beschränken sei, was zur Erreichung der rechtmäßig verfolgten Ziele des Gesundheitsschutzes erforderlich sei.

Nach Auffassung der Kommission ist die Verhältnismäßigkeit zwischen den fraglichen italienischen Maßnahmen und dem Schutz der Gesundheit nicht gewahrt, da die Behörden dieses Staates die Möglichkeit gehabt hätten, Mittel anzuwenden, die bei Gewährleistung desselben Grades von Gesundheitsschutz dem Grundsatz des freien Warenverkehrs mehr entsprochen hätten. Die Vermutung „iuris et de iure" über die Schädlichkeit der Nematoden, die die italienische Regierung vorgebracht habe, sei nicht nur durch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung widerlegt worden, sondern widerspreche auch der Rechtsprechung (Urteil vom 30. November 1983 in der Rechtssache 227/82, van Bennekom, Slg. 1983, 3883, Randnrn. 39 und 40), nach der es Sache der nationalen Stellen sei darzutun, daß ihre Regelung erforderlich ist, um die in Artikel 36 EWG-Vertrag genannten Interessen wirksam zu schützen, insbesondere, daß der Vertrieb des in Frage stehenden Erzeugnisses eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit darstelle.

Gleichfalls ergebe sich aus der Mitteilung der Kommission über den freien Verkehr mit Lebensmitteln innerhalb der Gemeinschaft vom 24. Oktober 1989 deutlich, daß die Einfuhr und die Vermarktung eines Nahrungsmittels, das rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sei, mangels harmonisierter Regeln auf Gemeinschaftsebene nur beeinträchtigt werden dürften, wenn die Maßnahme damit gerechtfertigt werden könne, daß sie erforderlich sei, um ein zwingendes Erfordernis zu erfüllen, wenn sie verhältnismäßig in Hinblick auf den verfolgten Zweck sei und wenn sie das am wenigsten beeinträchtigende Mittel zur Erreichung dieses Zwecks darstelle.

Unter diesen Umständen ist die Kommission der Ansicht, daß die einschränkenden italienischen Maßnahmen durch Artikel 30 verboten seien und nicht durch Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt werden könnten, da sie nicht auf wissenschaftlichen Gründen beruhten, die sie als notwendig und unersetzlich auswiesen, und daher außer Verhältnis zum Zweck des Schutzes des öffentlichen Gesundheit stünden.

Die im Streit stehenden italienischen Maßnahmen könnten auch ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellen, die Artikel 36 EWG-Vertrag widersprächen. Die Maßnahmen träfen nämlich, obwohl sie auf eine unterschiedslos anwendbare Vorschrift gestützt seien, vor allem eingeführten Fisch. Auch wenn das Telegramm des italienischen Gesundheitsministers vom 14. Oktober 1987 die gesundheitspolizeilichen Kontrollen auf Fisch nationaler Herkunft ausgedehnt habe, sei es offensichtlich, daß das nationale Erzeugnis nur unregelmäßigen Kontrollen unterworfen sei, da die Gesundheitsverwaltung nicht über ausreichende Kontrollmittel für die Gesamtheit der in Italien in den Verkehr gebrachten Fische verfüge, während die Einfuhr von Fischereierzeugnissen Gegenstand systematischer Kontrollen sei, da diese Beschränkungen angesichts der begrenzten Zahl von Zollübergängen viel einfacher durchzuführen seien.

Die Tatsache, daß die Kontrollen bei den eingeführten Erzeugnissen genauer durchgeführt würden als bei dem nationalen Erzeugnis, ohne daß dieser Unterschied in der Behandlung aufgrund von objektiven Faktoren bezüglich eventueller größerer Gefahren für die öffentliche Gesundheit, die die eingeführten Fische in bezug auf die nationalen

Erzeugnisse darstellen könnten, notwendig seien, erkläre sich aus dem Willen der italienischen Behörden, faktisch protektionistische Praktiken einzuführen, um Fischeinfuhren abzuschrecken und die nationale Fischerei mit dem Ziel zu begünstigen, einen in der Krise befindlichen Wirtschaftsbereich unberechtigterweise zu fördern oder den Erwartungen der in dem betreffenden Wirtschaftsbereich tätigen Lobby zu entsprechen.

Schließlich gefährdeten die italienischen Kontrollmaßnahmen die Ziele, die der Verordnung Nr. 3796/81 zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Arbeitens der gemeinsamen Organisation der Märkte in der Fischereiwirtschaft zugrunde lägen, dadurch, daß sie ohne Notwendigkeit den für Italien bestimmten Einfuhrstrom ändern und so die Märkte für Fischerzeugnisse in Europa ernsthaft störten und für die betroffenen Unternehmer dieses Wirtschaftsbereichs erhebliche Schäden verursachten.

— Die Kommission ist der Auffassung, daß die Italienische Republik in zweiter Linie die *Richtline 83/643* verletzt habe, die in der Absicht, die Kontrollen und die Verwaltungsformalitäten an den Grenzen zu vereinfachen, vorschreibe, daß die Kontrollen durch Stichproben stattfinden müßten, sofern nicht ordnungsgemäß dokumentierte Gründe vorlägen.

Die Italienische Republik habe 1987 systematische gesundheitspolizeiliche Kontrollen für Partien Fisch aus anderen Mitgliedstaaten und aus Norwegen eingerichtet und führe sie weiterhin durch, ohne daß dieses Vorgehen durch objektive wissenschaftliche Gründe gerechtfertigt sei. Darüber hinaus habe die Italienische Republik Artikel 9 dieser Richtlinie dadurch verletzt, daß sie die Kommission vor Einführung der neuen Kontrolle nicht unterrichtet und nicht dafür gesorgt habe, daß die zur Erleichterung des Grenzübergangs getroffenen Maßnahmen durch die Einführung dieser neuen Kontrolle nicht wirkungslos gemacht würden. Gerade die Umsetzung dieser Richtlinie durch Italien schließlich sei nicht ordnungsgemäß, da nach den Ministerialerlassen Nr. 454 von 1988 und Nr. 47 von 1990 der Prozentsatz der zu kontrollierenden Partien niemals unter 10 % liegen dürfe, was den Umfang der Kontrolle durch Stichproben weit überschreite. Dieser Prozentsatz könne bei Bestehen eines Verdachts oder wenn Vorsichtsmaßnahmen zu treffen seien, nach Belieben heraufgesetzt werden, wodurch der Weg für jede Art von Mißbrauch geöffnet werde.

— Die Kommission trägt vor, daß die Italienische Republik drittens die *Verordnung Nr. 1691/73* nicht beachtet habe.

Insbesondere Artikel 15 Absatz 2 des dieser Verordnung beigefügten Abkommens sei dadurch verletzt worden, daß die italienischen Maßnahmen zur gesundheitspolizeilichen Kontrolle eine unzulässige Behinderung des Handelsverkehrs zwischen Italien und Norwegen im Wirtschaftsbereich der Fischereierzeugnisse bewirkt hätten. Darüber hinaus setzten die Artikel 13 und 20 dieses Abkommens nur den Grundsatz der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag um. Sie seien daher im vorliegenden Fall ebenfalls nicht beachtet worden.

c) Die Kommission zieht aus diesen Ausführungen den Schluß, daß die Italienische Republik, um dem Gemeinschaftsrecht nachzukommen, nicht nur eine Maßnahme treffen müsse, die die systematische Kontrolle der Einfuhr von Fischen und Fischereierzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten und

aus Norwegen beenden würde, sondern daß sie auch die zugrundeliegende Regelung, insbesondere Artikel 5 des Gesetzes Nr. 283 von 1962, dergestalt ändern müsse, daß das Vorhandensein von Nematoden nicht mehr als solches eine Fischverunreinigung darstelle; Artikel 3 des Ministerialerlasses Nr. 454 von 1988, geändert durch Ministerialerlaß Nr. 47 von 1990, müsse in der Weise geändert werden, daß die Kontrollen durch Stichproben innerhalb angemesseneren Grenzen vorgenommmen werden müßten, als sie der gegenwärtige Wortlaut vorsehe.

2. *Die italienische Regierung* ist in ihrer Klagebeantwortung der Auffassung, daß die Klage der Kommission nicht begründet sei.

a) Die beklagte Regierung weist zunächst die Behauptung der Kommission zurück, nach der die im Streit befindlichen Kontrollmaßnahmen protektionistische Praktiken darstellten.

Weder die italienische Regelung noch ihre konkrete Durchführung bedeute eine ungleiche Behandlung der inländischen und der eingeführten Erzeugnisse. So fänden die von den Veterinärbehörden durchgeführten Kontrollen von Fischen und frischen oder gefrorenen Fischereierzeugnissen italienischer Herkunft täglich statt und erstreckten sich auf die gesamte inländische Produktion. Die Kommission habe im übrigen selbst eingeräumt, daß die italienische Kontrolle hinsichtlich Nematodenlarven auf inländische Fischereierzeugnisse erstreckt worden sei.

b) Die italienische Regierung führt sodann aus, daß gemäß Artikel 5 des Gesetzes Nr. 283 von 1962 die Partien Fisch, die lebende oder abgetötete Nematodenlarven aufwiesen, nicht in den Verkehr gebracht werden dürften. Die Kommission sei zu Unrecht der Auffassung, daß mangels einer Gemeinschaftsregelung über Fischerzeugnisse, die von Nematodenlarven befallen seien, der allgemeine Grundsatz von Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung Nr. 103/76 in der geänderten Fassung anzuwenden sei.

Im vorliegenden Fall müsse die Richtlinie 91/493/EWG des Rates vom 22. Juli 1991 (ABl. L 268, S. 15) beachtet werden, die die gesundheitspolizeilichen Vorschriften für die Erzeugung und die Vermarktung von Fischereierzeugnissen genauer festlege. So bestimme Kapitel IV Ziffer V des Anhangs dieser Richtlinie unter der Überschrift „Vorschriften bezüglich Parasiten" folgendes:

„1. Während der Erzeugung und vor ihrer Vermarktung als Speisefisch müssen die Fische und Fischerzeugnisse einer Sichtkontrolle unterzogen werden, um sichtbare Parasiten festzustellen und zu entfernen. Offensichtlich von Parasiten befallene Fische oder Fischteile, die aus diesem Grund entfernt wurden, dürfen nicht als Speisefisch vermarktet werden...

2. Die unter Nummer 3 aufgeführten Fische und Fischerzeugnisse, die naturbelassen verzehrt werden sollen, müssen ferner über einen Zeitraum von mindestens 24 Stunden einer Gefrierbehandlung bei einer Kerntemperatur von — 20° oder weniger unterzogen werden. Diese Gefrierbehandlung ist auf das rohe Ausgangserzeugnis oder das Enderzeugnis anzuwenden.

3. Die Fische und Fischerzeugnisse, für die die Vorschriften von Nummer 2 gelten, sind die folgenden:

a) Fisch, der roh oder — wie Junghering (Matjes) — quasi roh verzehrt wird;

b) nachstehende Arten, sofern sie kalt geräuchert werden und die Temperatur im Innern des Fisches während dieses Vorgangs weniger als 60 °C beträgt:

— Hering

— Makrele

— Sprotte

— atlantischer und pazifischer freilebender Lachs;

c) marinierte und/oder gesalzene Heringe, wenn die gewählte Behandlung nicht ausreicht, um Nematodenlarven abzutöten."

Nach Auffassung der beklagten Regierung ergibt sich hieraus, daß zum einen das Erzeugnis frei von sichtbaren Parasiten sein müsse, seien sie lebend oder tot, und daß zum anderen etwaige bei der Untersuchung nicht sichbare Parasiten neutralisiert werden müßten. Unter diesen Umständen müsse ein Erzeugnis, das Nematoden aufweise, stets von der Vermarktung für den menschlichen Verzehr ausgeschlossen sein, da auch die toten Larven das Erzeugnis infizierten und dazu führen müßten, daß es aus dem Verkehr genommen werde.

Die italienische Regierung leitet hieraus ab, daß ihre Regelung und die durchgeführten Kontrollmaßnahmen eine vorweggenommene Durchführung der Richtlinie 91/493 seien. Die Erzeugnisse, die Nematodenlarven aufwiesen, auch wenn sie abgetötet seien, würden an der Grenze tatsächlich nicht nur wegen ihres unhygienischen Zustands sondern auch wegen ihrer, nach dem Stand der gegenwärtig noch nicht erschöpfenden wissenschaftlichen Erkenntnisse, nicht unerheblichen Schädlichkeit beschlagnahmt. Diese Schädlichkeit sei im übrigen umso höher, je größer die Zahl der abgetöteten Nematoden sei. Es sei außerdem normal, eine Partie, die nur teilweise befallen sei, insgesamt zurückzuweisen, da die Kontrolle nicht bei jedem einzelnen Fisch vorgenommmen werden könne.

Hieraus ergebe sich, daß Italien das Gemeinschaftsrecht keineswegs verletzt habe. Die etwaige Übereinstimmmung des fraglichen Erzeugnisses mit den Vorschriften des Erzeugerstaats reiche nicht aus, um es auch in einem anderen Staat verkaufsfähig zu machen, wenn, wie im vorliegenden Fall, gerade die Gemeinschaftsregelung eine größere Strenge erlaube oder sogar vorschreibe, und die Kontrollen jedenfalls durch offensichtliche Erfordernisse des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt seien. Im übrigen habe zumindest die Bundesrepublik Deutschland Maßnahmen angewandt, die den in Italien bestehenden ähnlich seien.

c) Die beklagte Regierung macht noch geltend, es sei falsch zu behaupten, daß die italienischen Kontrollmaßnahmen geeignet seien, die Einfuhr von Fisch aus anderen

Mitgliedstaaten und aus Norwegen praktisch zu verhindern, da nur bestimmte Fischpartien Nematodenlarven enthielten und daher als zum Genuß für Menschen untauglich zurückgewiesen worden seien.

Auch wenn normalerweise die Kontrollen durch Stichproben durchgeführt werden müßten, sei es zulässig, bei Bestehen eines Verdachts bezüglich bestimmter Erzeugnisse die Intensivierung der Kontrollen vorzusehen (vgl. insbesondere Richtlinie 83/643, a. a. O., und Urteil vom 18. Februar 1986 in der Rechtssache 35/84, Kommission/Italien, Slg. 1986, 545, Randnr. 11). Im vorliegenden Fall hätten die italienischen Behörden festgestellt, daß viele Partien Fisch nicht der Gemeinschaftsregelung entsprochen hätten, und hätten diese Partien Fisch daher zurückgewiesen. Die Kontrollen seien jedoch niemals systematisch gewesen, und die Kommission habe in ihrer Klageschrift auf Fälle Bezug genommen, die nicht bezeichnend seien.

Unter diesen Umständen stünden die italienischen Maßnahmen in einem vernünftigen Verhältnis zum Zweck des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, und die Vorschläge der Kommission zur Anwendung von weniger einschränkenden Alternativmaßnahmen durch Italien seien nicht annehmbar. So machten die italienischen Eßgewohnheiten und die Verbreitung anderer Gewohnheiten in diesem Staat ein einfaches Verbot des Verzehrs von rohem Fisch unannehmbar. Ein einfacher Hinweis für die Verbraucher sei ungenügend, wenn es sich um ein infiziertes und gefährliches Erzeugnis handele. Im übrigen erkenne Italien die Gesundheitszeugnisse der Herkunftsländer vorbehaltlich der Vorschriften der Richtlinie 91/493 an, nach denen das Vorhandensein von sichtbaren oder offensichtlich entfernten Parasiten das Erzeugnis zum Genuß für Menschen untauglich mache.

3. In ihrer Erwiderung stellt die *Kommission* zunächst fest, daß sich die Italienische Republik praktisch nicht zu der vorgebrachten Verletzung der Richtlinie 83/643 und der Verordnung Nr. 1691/73 verteidige. Die beklagte Regierung bestreite außerdem nicht die von der Kommission angeführten wissenschaftlichen Daten.

Die Kommission weist sodann die von Italien in der Klagebeantwortung entwickelten Argumente zurück.

a) Erstens träfen die gerügten Maßnahmen, obwohl sie unterschiedslos anwendbar seien, vor allem eingeführte Waren und stellten daher im Widerspruch zu Artikel 36 EWG-Vertrag ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung dar.

b) Zweitens müsse die Richtlinie 91/493, die nach Eingang der Klageschrift veröffentlicht worden sei und weitgehend den Vorschlag für eine Verordnung vom 22. Februar 1988, geändert am 18. September 1989, übernehme, von den Mitgliedstaaten erst am 1. Januar 1993 durchgeführt sein. Eine Richtlinie könne bindende Wirkung für ihre Adressaten erst mit Ablauf der für ihre Umsetzung bestimmten Frist entfalten (vg. Urteil vom 5. April 1979 in der Rechtssache 148/78, Ratti, Slg. 1979, 1629, Randnr. 43). Die Kommission sei überdies von der italienischen Regierung nicht davon in Kenntnis gesetzt worden, daß diese die Richtlinie bereits umgesetzt habe.

Unterstellt, die Richtlinie 91/493 habe im Verhältnis zum vorangegangenen Zustand eine Neuerung herbeigeführt, so beträfe sie nur die Zukunft und könne nicht im nachhinein ein dem Gemeinschaftsrecht widersprechendes Verhalten legalisieren, so daß die Vertragsverletzung Italiens für die Vergangenheit bestehen bleibe.

Die italienische Regierung beziehe sich im übrigen zu Unrecht auf Kapitel IV des Anhangs zu dieser Richtlinie, das „Sondervorschriften für die Behandlung von Fischereierzeugnissen in Betrieben an Land" betreffe und daher nichts mit den im vorliegenden Fall in Frage stehenden Kontrollen an den Grenzen zu tun habe.

Im übrigen sei die Behauptung der italienischen Regierung, die Richtlinie schreibe vor, daß ein infiziertes Erzeugnis vernichtet werden müsse, ohne jede Grundlage. Aus Kapitel IV Ziffer V Absatz 1 des Anhangs dieser Richtlinie ergebe sich, daß die Kontrollen nur die sichtbaren Parasiten beträfen, während die Nematodenlarven des Typs „Anisakis" in der Biologie als unsichtbar gälten, und daß diese Kontrollen auf jeden Fall einer Gemeinschaftsregelung unterlägen und in Betrieben an Land, nicht aber an der Grenze ausgeführt werden müßten. Die Absätze 2 und 3 dieser Ziffer schrieben eine Gefrierbehandlung für bestimmte Fischarten vor, eine Maßnahme, die die Kommission im vorliegenden Fall empfohlen habe.

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 91/493 schreibe gleichfalls eine Sichtkontrolle durch Stichproben zum Auffinden der sichtbaren Parasiten vor.

Schließlich gelte gemäß Artikel 9 dieser Richtlinie die Richtlinie 89/662 für Fischereierzeugnisse. Die letztgenannte Richtlinie schaffe folglich die Grenzkontrollen ab, und Artikel 3 bestimme, daß die gesundheitspolizeilichen Kontrollen in der Regel im Herkunftsland der Ware durchzuführen seien.

c) Drittens sei die Behauptung der italienischen Regierung, die im Streit stehenden Kontrollen seien zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher gerechtfertigt, unzutreffend, da sie eine Gefahr voraussetzten, die im vorliegenden Fall nicht bestehe und völlig unverhältnismäßige Schutzmaßnahmen auslöse.

4. In ihrer Gegenerwiderung führt *die italienische Regierung* aus, daß der Gesundheitsminister das Rundschreiben Nr. 10 vom 11. März 1992 erlassen habe, das Anweisungen und Empfehlungen zum Vorhandensein von Anisakis-Larven im Fisch enthalte und in der GURI 1992 Nr. 62 veröffentlicht sei.

Dieses Rundschreiben sehe im wesentlichen folgendes vor:

„— Es ist erforderlich, eine einheitliche und sorgfältige Durchführung der Kontrollen im gesamten Staatsgebiet zu gewährleisten;

— für die Anisakis gibt es bisher in Italien noch keine signifikante Pathologie;

— die Anisakis ist gefährlich, wenn die Larven lebendig sind, sie ist es nicht, wenn die Larven tot sind;

— die Anisakis betrifft vor allem bestimmte Fischarten und die Larven nisten sich im allgemeinen in der Pleuroperitonealhöhle des lebenden Fisches ein und wandern nach dem Tod des Fisches in das Muskelgewebe: ‚Ein schnelles Ausnehmen kann eine

wichtige Maßnahme zum Schutz vor Krankheit des Menschen durch Parasiten darstellen';

— zu empfehlen ist das rechtzeitige Ausnehmen durch die Fischer und die Personen, die mit dem frischen Fisch zu tun haben;

— gemäß Richtlinie 91/493 muß das Erzeugnis vor seiner Vermarktung als Speisefisch ‚einer Sichtkontrolle unterzogen werden, um sichtbare Parasiten festzustellen'; bei offensichtlichem Befall mit Parasiten darf das Erzeugnis nicht als Speisefisch vermarktet werden;

— die Einzelheiten der Kontrolle müssen von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften festgelegt werden; bis zu diesen Vorschriften muß der frische oder gekühlte, insbesondere aber der risikobehaftete Fisch einer ‚statistisch repräsentativen Stichprobe mit Sichtkontrolle des Fisches nach Öffnung der Pleuroperitonealhöhle' unterzogen werden;

— das Erzeugnis mit ‚abstoßendem oder ekelerregendem Aussehen' wird vernichtet; andernfalls muß das Erzeugnis durch besondere Behandlungen, die das Abtöten der Larven gewährleisten, brauchbar gemacht werden;

— es werden Maßnahmen getroffen, die die Verwendung von ‚Zubereitungen aus rohem oder praktisch rohem Fisch' im öffentlichen Gaststättenwesen oder in Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung verhindern, und bei Bildungsaktionen zur Ernährung wird die Verbreitung von Informationen mit diesem Inhalt sicherzustellen sein."

Die beklagte Regierung ist der Ansicht, daß es unter diesen Umständen keinen Grund gebe, die Prüfung der vorliegenden Rechtssache fortzusetzen, und fordert die Kommission auf, die Möglichkeit einer Klagerücknahme zu prüfen, zumal die von der Klägerin vorgebrachten Gründe im wesentlichen den Zeitraum 1987/1988 beträfen. Das genannte Rundschreiben habe durch Festlegung der Grenzen, denen die gesundheitspolizeilichen Kontrollen unterlägen, Klarheit in die Verhältnisse gebracht. Italien habe niemals seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht verletzt, da die Kontrollen immer nur gelegentlich erfolgt seien und insgesamt eine angemessene Rate erreicht hätten und nur die Partien mit verseuchten Fischen an den Grenzen zurückgewiesen worden seien.

IV — Antwort der Kommission auf die Frage des Gerichtshofes

Der Gerichtshof hatte die Kommission gebeten, auf folgende Frage schriftlich zu antworten:

„Die italienische Regierung hat im schriftlichen Verfahren geltend gemacht, daß zumindest in einem Mitgliedstaat eine mit der ihrigen vergleichbare Regelung bestehe. Die Kommission wird daher aufgefordert, in einer Zusammenfassung den Inhalt der Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten zur gesundheitspolizeilichen Kontrolle von Fisch darzulegen."

Die Kommission führt in ihrer Antwort an, daß zahlreiche nationale Regelungen insoweit allgemeiner Art seien, als sie sich auf

alle Lebensmittel erstreckten. Sie trägt sodann vor, daß gegenwärtig keine dieser Regelungen den Fisch einer Grenzkontrolle in der Weise unterziehe, wie sie in der im Streit befindlichen italienischen Regelung vorgesehen sei.

— In Belgien sei die Einfuhr, die Vermarktung, die Verarbeitung und der Besitz von Fisch verboten, der nach der gesundheitspolizeilichen Untersuchung, der Begutachtung oder der gesundheitspolizeilichen Kontrolle nicht gekennzeichnet worden sei. Neben der Überprüfung des hygienischen Zustands, der Frische, der einwandfreien Beschaffenheit und der Temperatur des Fisches könne der Gutachter, falls er es für zweckdienlich halte, eine chemische, parasitologische, mikrobiologische oder sonstige Prüfung des Erzeugnisses vornehmen. Die Partien der eingeführten Fische müßten von einer vorschriftsmäßigen Genußtauglichkeitsbescheinigung begleitet sein und in besonderen, mit einer Kennzeichnung versehenen Verpackungen transportiert werden, die die Durchführung der Kontrolle im Herkunftsland bestätigten; sie unterlägen darüber hinaus einer gesundheitspolizeilichen Kontrolle an ihrem Bestimmungsort. Die belgische Regelung beinhalte keine besonderen Vorschriften zum Auftreten von Parasiten im Fisch.

— Dänemark verbiete den Verkauf, die Konservierung, die Verarbeitung und das Befördern von minderwertigem Fisch. Wenn die Kontrollbehörde der Auffassung sei, daß der Fisch zum Verzehr für Menschen untauglich sei, bringe sie ein für diesen Zweck vorgesehenes Schild auf der Verpackung des betreffenden Erzeugnisses an. Diese Regeln seien auch auf Einfuhrerzeugnisse anwendbar. Es bestünden keine besonderen Normen für den Parasitenbefall von Fisch.

— Nach der französischen Regelung müßten alle eingeführten Lebensmittel einer Gesundheits- und Qualitätsprüfung durch die Bediensteten der zuständigen Veterinärämter unterzogen werden und von Urkunden begleitet sein, die die Übereinstimmung mit den französischen Normen bescheinigten; die Lebensmittel, die dem nicht entsprächen, würden zurückgewiesen und diejenigen, die sich als verdorben oder giftig herausstellten oder die eine Gefahr für die Gesundheit darstellten, würden beschlagnahmt und vernichtet. Besonders die Einfuhr von Partien Fisch sei von einer Gesundheitsprüfung und von der Vorlage einer im Herkunftsland des Erzeugnisses ausgestellten Genußtauglichkeitsbescheinigung abhängig; die gesundheitspolizeiliche Prüfung umfasse die Entnahme von Proben, die im Laboratorium analysiert würden. Hinsichtlich der Parasiten sei keine besondere Regel vorgesehen. Die Kommission trägt vor, daß diese Regelung niemals zu unberechtigten Beeinträchtigungen beim Warenübergang an der Grenze geführt habe.

— In Deutschland sei die Vermarktung von Fisch, der mit Parasiten befallen sei, verboten; die Teile des Fischerzeugnisses, die von lebenden oder toten Nematoden befallen seien, müßten beseitigt oder vernichtet werden. Die Vermarktung von Fischen, die nicht ausgenommen seien oder Nematoden enthielten, sei strafbar, außer beim Hering, der unter der Voraussetzung, daß auf das etwaige Vorhandensein von Nematoden hingewiesen werde, in unzerlegtem Zustand verkauft werden könne. Gesundheitspolizeiliche Untersuchungen seien im wesentlichen als Stichproben von den für den deutschen Markt bestimmten Partien vorgesehen. Wenn die Untersuchung, die durch eine Sichtprüfung auf einem Lichttisch oder durch eine chemische Prüfung vorgenommen werde, das Vorhandensein von mehr als einer Nematode pro Kilogramm im ersten Fall und mehr als drei Nematoden pro Kilogramm im zweiten Fall ergebe, gelte das Erzeugnis als befallen und die Partie müsse zurückgewiesen werden. Diese Regeln seien auch auf eingeführten Fisch anwendbar.

Die Kommission legt dar, daß sie wegen der Probleme mit den Grenzkontrollen, die

durch diese Regelung hervorgerufen worden seien, gezwungen gewesen sei, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland zu eröffnen. Im Jahr 1991 habe jedoch eine zufriedenstellende Lösung insoweit gefunden werden können, als die Methoden und Kriterien der Untersuchungen so geändert worden seien, daß der freie Warenverkehr nicht beeinträchtigt werde. Die Eingriffe der Gesundheitsbehörden seien auf die Fälle des offensichtlichen Vorhandenseins von lebenden Nematoden beschränkt und die Auszeichung ebenso wie die Einstufung des Fisches würden vorgenommen, so daß das Vertragsverletzungsverfahren habe beigelegt werden können.

— Nach der griechischen Regelung seien die Einfuhr und die Vermarktung von Fisch verboten, vor allem bei Vorhandensein von Würmern im Fisch. Die befallene Fischpartie werde beschlagnahmt, vernichtet oder gegebenenfalls für Tiernahrung verwendet.

— Die Kommission erklärt, über keine sachdienlichen Informationen zur Regelung der gesundheitspolizeilichen Kontrolle von Fisch in Irland zu verfügen; das Bestehen von besonderen Regelungen über das Vorhandensein von Nematoden im Fisch, die Beeinträchtigungen des freien Warenverkehrs darstellten, könne jedoch ausgeschlossen werden.

— In Luxemburg gebe es keine Ad-hoc-Regelung über das Vorhandensein von Parasiten im Fisch.

— Die niederländische Gesundheitsregelung habe niemals die Einfuhr von Fischen aus anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Eine Verordnung von 1984 verlange das Einfrieren von Hering bei — 20°, um die Parasiten zu vernichten. Der Gefahr, beim Verzehr von „Maatjes" lebende Larven aufzunehmen, sei Einhalt geboten.

— In Portugal sehe die Regelung zur gesundheitspolizeilichen Prüfung des zum Verzehr bestimmten Fisches die unverzügliche Rücknahme von „ekelerregenden" Erzeugnissen vor, vor allem von solchen, die Träger von Parasiten seien. Die Gesundheitsinspektoren könnten auch Laboruntersuchungen durch Stichproben von kontrollierten Partien vornehmen. Eine besonders gründliche gesundheitspolizeiliche Kontrolle werde durchgeführt, wenn mehr als 5 % der Proben Träger von Parasiten seien. Diese Regeln gälten auch für eingeführte Erzeugnisse.

— Im Vereinigten Königreich stellten die „Imported Food Regulations" die Kriterien für die gesundheitspolizeiliche Kontrolle bei allen eingeführten Lebensmitteln auf. Sie bestimmten, daß die zum Verzehr untauglichen Lebensmittel von den zuständigen Veterinärbehörden nach Durchführung eines besonderen Kontrollverfahrens vernichtet würden. Eine Ad-hoc-Regelung für von Nematoden befallenen Fischerzeugnisse gebe es dagegen nicht.

— Die spanische Regelung sehe ein System von Qualitätsgruppen für Fisch und Fischereierzeugnisse vor: Die Kategorie „D" umfasse die Erzeugnisse, die hochgefährliche pathogene Erreger enthielten und die unverzüglich vernichtet werden müßten. Die eingeführten Erzeugnisse müßten den spanischen Vorschriften entsprechen und von einer Bescheinigung begleitet sein, die bescheinige, daß der Fisch im Herkunftsland einer gesundheitspolizeilichen Untersuchung unterzogen worden sei. Die spanischen Gesundheitsämter seien mit der Kontrolle

und der Einhaltung dieser Regeln betraut worden. Es gebe keine besondere Regelung hinsichtlich der Nematoden.

V — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 12. Januar 1993 hat der Generalanwalt die Kommission dazu befragt, ob angesichts des Wortlauts von Artikel 2 des Abkommens zwischen der EWG und Norwegen Fischerzeugnisse nicht von dem Anwendungsbereich dieses Abkommens ausgeschlossen seien. Der Präsident des Gerichtshofes hat der Kommission gestattet, auf diese Frage innerhalb von zwei Wochen zu antworten, und der Italienischen Republik das Recht vorbehalten, sich zu dieser Antwort innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach deren Eingang zu äußern.

1. Die *Kommission* hat geantwortet, daß das Abkommen zwar Agrarerzeugnisse von der vorgesehenen günstigen Zollregelung ausnehme, daß sich aber aus Artikel 15 dieses Abkommens und vor allem aus dessen Absatz 2 ergebe, daß die Vertragsparteien die harmonische Entwicklung des Austauschs von Agrarerzeugnissen fördern müßten und auf dem Gebiet des Veterinärwesens und des Gesundheits- und Pflanzenschutzes keine neuen Maßnahmen treffen dürften, die eine unangemessene Behinderung des Warenverkehrs zur Folge hätten. Unter diesen Voraussetzungen habe die Kommission der Italienischen Republik im vorliegenden Fall zu Recht vorgeworfen, gegen Artikel 15 Absatz 2 des Abkommens mit Norwegen verstoßen zu haben.

2. Gegenüber dieser Antwort der Kommission macht *die italienische Regierung* darauf aufmerksam, daß dieses Abkommen nicht für den Handel mit Agrarprodukten gelte, für den die Vertragsparteien nur zum Ausdruck gebracht hätten, daß sie dessen Entwicklung fördern wollten und bestrebt seien, die in dieser Hinsicht möglicherweise entstehenden Schwierigkeiten zu beseitigen: Vorschriften dieser Art könnten daher eine Klage wegen Vertragsverletzung nicht begründen. Darüber hinaus beziehe sich Artikel 15 Absatz 2, auf den sich die Kommission beruft, allein auf „neue Maßnahmen", während im vorliegenden Fall die italienischen Behörden eine Maßnahme dieser Art nicht getroffen hätten. Unter diesen Umständen sei die Klage insbesondere hinsichtlich der Einfuhr von norwegischem Fisch nicht begründet.

F. A. Schockweiler

Berichterstatter