DOMSTOLENS DOM
25. maj 1993 *

I sag C-228/91,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Antonio Aresu og Maria Blanca Rodríguez Galindo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Nicola Annecchino, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for Servizio del contenzioso diplomatico, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 og 36, som udgør en integrerende del af Rådets forordning (EØF) nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1), med senere ændringer, Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 359, s. 8), med senere ændringer, og Rådets forordning (EØF) nr. 1691/73 af 25. juni 1973 om indgåelse af en overenskomst mellem

* Processprog: italiensk.

Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Norge samt om fastsættelse af bestemmelserne for dens anvendelse (EFT L 171, s. 1), idet Den Italienske Republik med hjemmel i nationale retsforskrifter, der gælder generelt, samt konkrete forvaltningsakter, der har muliggjort anvendelse af disse retsforskrifter, har forbudt indførsel af partier fisk fra andre medlemsstater og fra Kongeriget Norge, alene med den begrundelse, at de indeholdt rundormslarver, samt ved at påbyde systematisk kontrol af disse partier,

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand C.N. Kakouris, som fungerende præsident, afdelingsformændene M. Zuleeg og J.L. Murray samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Diez de Velasco og P.J.G. Kapteyn,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. januar 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. marts 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 11. september 1991, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 og 36, som udgør en integrerende del af Rådets forordning (EØF) nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1), med senere ændringer, Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 359, s. 8), med senere ændringer, og Rådets forordning (EØF) nr. 1691/73 af 25. juni 1973 om indgåelse af en overenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Norge samt om fastsættelse af bestemmelserne for dens anvendelse (EFT L 171, s. 1), idet Den Italienske Republik med hjemmel i nationale retsforskrifter, der gælder generelt, samt konkrete forvaltningsakter, der har muliggjort anvendelse af disse retsforskrifter, har forbudt indførsel af partier fisk fra andre medlemsstater og fra Kongeriget Norge, alene med den begrundelse, at de indeholdt rundormslarver, samt ved at påbyde systematisk kontrol af disse partier.

2 Det er ifølge den italienske lov nr. 283 af 30. april 1962 (GURI nr. 139, s. 2194), med senere ændringer, forbudt og strafbart at anvende varer bestemt til konsum, der er »selv delvis, berøvet deres næringsværdi, iblandet varer af ringere kvalitet, tilsmudsede, angrebet af parasitter, forringede eller skadelige, eller som har undergået en behandling, der skal dække over en tidligere forringelse«, til fremstilling af levnedsmidler eller at afsætte disse varer, opbevare dem med henblik på afsætning, levere dem, distribuere dem til konsum eller indføre dem til Den Italienske Republik. Sundhedsmyndighederne kan i henhold til samme lov til enhver tid foretage tilsyn og udtage stikprøver af fødevarer og forlange varerne beslaglagt samt destrueret, såfremt de foretagne undersøgelser viser, at det er nødvendigt for at beskytte den offentlige sundhed.

3 Det bestemmes i ministeriel bekendtgørelse nr. 454 af 8. oktober 1988 (GURI nr. 253, s. 7), som ændret ved ministeriel bekendtgørelse nr. 47 af 15. februar 1990

(GURI nr. 61, s. 3), at mindst 10% af samtlige frembudte partier fødevarer af animalsk oprindelse eller af alle forventede forsendelser i løbet af en uge skal underkastes sundhedskontrol. Procentsatsen »forhøjes i tvivlstilfælde, eller når den dyrlæge, der er ansvarlig for grænsekontrollen, eller Sundhedsministeriet finder det nødvendigt at træffe særlige foranstaltninger for at beskytte menneskers eller dyrs sundhed«.

4 Fra juli 1987 sendte det italienske Sundhedsministerium i medfør af ovennævnte lov nr. 283 af 1962 nogle telegrammer til de veterinære grænsemyndigheder med instruks om, at de skulle foretage en systematisk kontrol ved indførslen af visse fiskearter, eftersom det var konstateret, at et stigende antal partier fisk var angrebet af rundormslarver. I et senere telegram blev denne kontrol udvidet til også at omfatte italienske fiskerivarer.

5 Kommissionen har på foranledning af klager fra Danmark og Norge og fra erhvervsdrivende, der eksporterer fisk til Italien, fastslået, at de italienske myndigheder fra juli 1987 har anvendt nye kontrolforanstaltninger ved grænserne, som hovedsagelig har omfattet makrel, sild, laks og torsk, der indføres fra andre medlemsstater og fra tredjelande. Disse fisk blev således underkastet systematisk sundhedskontrol, selv om partierne allerede var blevet kontrolleret i afsendelseslandet og var ledsaget af det krævede sundhedscertifikat. Fiskene blev afvist ved grænsen og destrueret, når blot de italienske myndigheder havde fundet en eneste larve, uanset om denne var tilintetgjort.

6 Kommissionen har til støtte for sit søgsmål i det væsentlige gjort gældende, at de italienske restriktioner for fiskeimporten ikke kunne begrundes i hensynet til en effektiv beskyttelse af den offentlige sundhed.

7 Larver af rundorm forekommer naturligt i fiskerivarer, uanset hvor i Fællesskabets farvande fisken er fanget, og det er kun skadeligt for mennesker at spise fisk, der er angrebet af levende larver, idet resultaterne af den internationale videnskabelige

forskning har bekræftet, at det ikke er sundhedsfarligt at indtage fisk, der indeholder døde eller tilintetgjorte rundorm, heller ikke i større mængder.

8 Eftersom der kun kan forekomme levende larver i fisk, der spises rå, og disse parasitter kan tilintetgøres med enkle midler, som er både billige og meget anvendte, såsom kogning eller frysning, ville de italienske myndigheder have kunnet beskytte den offentlige sundhed mere effektivt ved foranstaltninger, der var mindre begrænsende for samhandelen. De kunne således have forbudt, at fisken indtages i rå tilstand, hvilket i øvrigt sker yderst sjældent i Italien, og de kunne have krævet en passende behandling med henblik på at tilintetgøre larverne og oplyst forbrugerne ved en passende mærkning, hvorved fisk, der indeholder uskadeliggjorte rundorm, placeres i en lavere friskhedsklasse end normalt.

9 Den italienske regering har derimod gjort gældende, at fisk, hvori der forekommer rundorm, uanset om disse er tilintetgjort, er uegnede til menneskeføde. Desuden er de alternative foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået, ineffektive. De omtvistede foranstaltninger er under de givne omstændigheder tvingende nødvendige for en effektiv beskyttelse af menneskers sundhed.

10 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, de relevante retsforskrifter, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Traktatens artikel 30 og 36

11 Ved vurderingen af, om dette klagepunkt er begrundet, skal det for det første anføres, at selv om bestemmelserne i forordning nr. 3796/81 ikke indeholder noget udtrykkeligt forbud mod kvantitative importrestriktioner og mod foranstaltninger

med tilsvarende virkning, for så vidt angår samhandelen i Fællesskabet, fremgår det imidlertid af traktatens artikel 38-46, sammenholdt med artikel 8, stk. 7, at et sådant forbud senest efter overgangsperiodens udløb umiddelbart kan udledes af traktaten, således som det i øvrigt er fremhævet i den 30. betragtning til forordning nr. 3796/81 (jf. herved dom af 14.7.1976, forenede sager 3/76, 4/76 og 6/76, Kramer, Sml. s. 1279, præmis 53 og 54).

12 Det bemærkes dernæst, at de omtvistede foranstaltninger er omfattet af forbuddet i traktatens artikel 30. Ifølge Domstolens faste praksis (jf. i første række dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5) omfatter forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i den betydning udtrykket er anvendt i traktatens artikel 30, enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet.

13 Det skal imidlertid undersøges, om de omhandlede restriktioner, som den italienske regering har anført, kan begrundes i henhold til traktatens artikel 36 ud fra hensynet til beskyttelsen af menneskers sundhed og liv.

14 Det bemærkes for det første, at Rådets direktiv 91/493/EØF af 22. juli 1991 om sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning af fiskerivarer (EFT L 268, s. 15) blev vedtaget, efter at Kommissionen havde fremsat sin begrundede udtalelse i denne sag, og at fristen for direktivets gennemførelse i medlemsstaternes nationale ret først udløb den 31. december 1992.

15 Fællesskabet havde således endnu ikke fastlagt fælles eller harmoniserede regler for sundhedskontrol med fisk på det tidspunkt, hvor genstanden for den foreliggende sag blev afgrænset ved den administrative procedure.

16 Det tilkom derfor medlemsstaterne at afgøre, hvor langt de på dette område ville strække beskyttelsen af menneskers sundhed og liv under hensyntagen til de krav, der følger af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet (jf. navnlig dom af 19.3.1991, sag C-205/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1361, præmis 8).

17 Det er imidlertid ubestridt, at de omhandlede nationale foranstaltninger har til formål at beskytte den offentlige sundhed, hvorfor de i princippet falder ind under undtagelsen i traktatens artikel 36.

18 Det bemærkes for det andet, at en lovgivning, der har en restriktiv virkning på samhandelen inden for Fællesskabet, kun er forenelig med traktaten, for så vidt den er nødvendig for en effektiv beskyttelse af menneskers sundhed og liv, og at denne lovgivning altså ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 36, når menneskers sundhed og liv kan beskyttes lige så effektivt ved foranstaltninger, som er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet (jf. navnlig dom af 20.5.1976, sag 104/75, de Peijper, Sml. s. 613, præmis 16 og 17).

19 Det bør derfor undersøges, hvorvidt de omtvistede italienske restriktioner er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet som ovenfor beskrevet.

20 Domstolen har allerede flere gange udtalt, at en dobbelt kontrol med indførsel af varer, der består i dels at kræve en attest, der udstedes af den kompetente myndighed i afsenderstaten, og som godtgør, at varen har gennemgået en behandling med henblik på at uskadeliggøre visse parasitter, dels at foretage systematisk grænsekontrol, således at indførslen kun tillades, efter at sundhedsmyndighederne i bestemmelseslandet har fastslået, at varen er fri for disse parasitter, går videre end tilladt efter traktatens artikel 36 (jf. dom af 8.11.1979, sag 251/78, Denkavit, Sml. s. 3369, af 7.4.1981, sag 132/80, United Foods, Sml. s. 995, af 17.12.1981, sag 272/80, Biologische Producten, Sml. s. 3277, og af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203).

21 Det er således fastslået i retspraksis, at såfremt den pågældende vare allerede i afsenderstaten har været underkastet en sundhedskontrol, der giver de samme garantier som kontrollen ved indførslen, må sidstnævnte kontrol ikke tjene samme formål som kontrollen i afsendermedlemsstaten og skal således i alt fald begrænses til foranstaltninger til afværgelse af de af transporten eller af eventuelle omladninger efter kontrollen ved afsendelsen affødte risici (jf. ovennævnte United Foods-dom, præmis 29).

22 Domstolen har også fastslået, at når det ved et samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder er muligt at lempe og forenkle grænsekontrollen, skal de nationale myndigheder, som varetager sundhedskontrollen, undersøge, om de bevisdokumenter, der er udstedt inden for rammerne af et sådant samarbejde, skaber en formodning for, at de indførte varer opfylder kravene i den nationale sundhedslovgivning, således at importkontrollen kan lempes (jf. bl.a. ovennævnte dom i Denkavit-sagen, præmis 23, og ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 30).

23 Når bestemmelsesstaten således kræver en sundhedskontrol af varer, der allerede er blevet underkastet en sådan kontrol i afsenderstaten, og som ledsages af et sundhedscertifikat, der er udstedt af de kompetente myndigheder i sidstnævnte stat, og som godtgør, at de omhandlede varer ikke er sundhedsskadelige, kan dette ikke begrundes i hensynet til en effektiv beskyttelse af den offentlige sundhed, hvorfor myndighederne i bestemmelsesstaten kun har ret til at foretage stikprøvekontrol for at sikre, at de dokumenter, som myndighederne i afsenderstaten har udfærdiget, er korrekte, for at forebygge svig og for at hindre, at der indføres varepartier, som ikke svarer til dokumenterne.

24 Det følger heraf, at myndighederne i en medlemsstat ikke uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet med henvisning til traktatens artikel 36 kan indføre systematisk sundhedskontrol af varer, der hidrører fra andre medlemsstater, og som ledsages af det krævede sundhedscertifikat, der er udstedt af de kompetente myndigheder i afsendermedlemsstaten, og hvoraf det fremgår, at den omhandlede vare ikke indebærer nogen risiko for den offentlige sundhed.

25 Den italienske regering har hertil gjort gældende dels, at den omtvistede kontrol ikke foretages systematisk, dels at indtagelse af fisk, der indeholder rundormslarver, uanset om disse er tilintetgjort, udgør en risiko for menneskers sundhed.

26 Til det første argument skal det blot bemærkes, at der i det italienske Sundhedsministeriums telegrammer af 18. juli og 4. september 1987 til de veterinære grænsemyndigheder indføres systematisk kontrol med indførslen af makrel, sild, laks og torsk, uanset om fisken ledsages af et sundhedscertifikat udstedt af de kompetente myndigheder i afsenderstaten.

27 Med hensyn til det andet punkt bemærkes, at ifølge fast praksis (jf. bl.a. dom af 30.11.1983, sag 227/82, van Bennekom, Sml. s. 3883, præmis 40) påhviler det i hvert enkelt tilfælde medlemsstaterne 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.

28 Den italienske regering har imidlertid for det første ikke godtgjort, at det er farligt for menneskers sundhed at indtage fisk, der indholder rundormslarver, som enten er døde eller tilintetgjort som følge af en passende behandling. Regeringen har kun anført, at fiskerivarer, der indeholder uskadeliggjorte larver, ikke bør kunne afsættes til menneskeføde, eftersom de ikke blot er uhygiejniske, men også særdeles giftige. Regeringen har således ikke fremført konkrete argumenter, der gør det muligt at gendrive Kommissionens antagelse om, at det ikke er forbundet med nogen som helst sundhedsrisiko at indtage døde eller tilintetgjorte rundormslarver, hvilket også understøttes af resultaterne af den internationale videnskabelige forskning.

29 For det andet har generaladvokaten i punkt 29 i forslaget til afgørelse anført, at den øverste italienske Sundhedsstyrelse i en udtalelse — som sagsøgte har henvist til i sit svar af 13. marts 1989 på Kommissionens anmodning om bemærkninger — har 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«, hvilket forudsætter, at forekomsten af døde larver i fisk ikke berører den offentlige sundhed.

30 Det fremgår ligeledes af det italienske Sundhedsministeriums cirkulære nr. 10 af 11. marts 1992 (GURI nr. 62), som har til formål at lempe sundhedskontrollen med fisk, at døde larver ikke udgør nogen risiko for den offentlige sundhed.

31 Den italienske regering har på dette grundlag ikke i den foreliggende sag godtgjort, at systematisk sundhedskontrol med partier fisk, der indførtes fra andre medlemsstater, og som var ledsaget af den krævede attest, hvoraf det fremgik, at varerne ikke var angrebet af levende larver, var tvingende nødvendig for at beskytte den offenlige sundhed.

32 Det må derfor fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 30 og 36 ved at kræve systematisk sundhedskontrol med partier af importeret fisk, der var ledsaget af det krævede sundhedscertifikat, som var udstedt af de kompetente myndigheder i afsendermedlemsstaten, og hvoraf det fremgik, at disse varer var fri for levende rundormslarver.

33 Med hensyn til indførsel af fiskerivarer, der ikke var ledsaget af et sådant certifikat, må det til gengæld antages, at de italienske myndigheder var beføjede til at underkaste varerne en sundhedskontrol for at undersøge, hvorvidt de udgjorde en risiko for den offentlige sundhed. Kommissions anbringende bør derfor forkastes, for så vidt det angår de italienske myndigheders kontrol med varer, der indførtes på disse vilkår.

34 Når det under denne kontrol viste sig, at den indførte fisk udelukkende indeholdt larver af rundorm, der var døde eller tilintetgjort som følge af en forudgående behandling, kunne de italienske myndigheder ikke uden at tilsidesætte fællesskabsretten forbyde indførslen af disse varer og heller ikke kræve, at de blev afvist eller destrueret. Det fremgår af ovenstående præmis 28-31, at den italienske regering i den foreliggende sag ikke har godtgjort, at sådanne hindringer for indførslen af fisk, der indeholdt uskadeliggjorte larver af rundorm, var tvingende for at beskytte den offentlige sundhed.

35 Når der imidlertid blev fundet levende rundormslarver ved kontrollen af partier importeret fisk, der ikke var ledsaget af et sundhedscertifikat fra afsendermedlemsstaten, var de italienske myndigheder berettiget til at forbyde indførslen af disse varer.

36 Det er ubestridt, at indtagelsen af fisk, der er angrebet af larver, som ikke er tilintetgjort, er forbundet med en fare for den offentlige sundhed. Som den italienske regering har anført, vil de af Kommissionenen foreslåede foranstaltninger, som er mindre begrænsende for samhandelen, i øvrigt ikke kunne sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed tilstrækkelig effektivt. En mærkning, der informerer forbrugerne om, at fisken indeholder levende rundorm, er således ikke en tilfredsstillende løsning, når der som her er tale om en vare, der udgør en risiko for menneskers sundhed. Et forbud mod indtagelse af rå fisk udgør heller ikke en effektiv foranstaltning til beskyttelse af den offentlige sundhed, eftersom det er umuligt at sikre, at det overholdes i praksis. Det samme gælder kravet om, at modtagerne af de omhandlede varer skal foretage en passende behandling for at tilintetgøre larverne i de fisk, der er angrebet af rundorm.

37 Den Italienske Republik har på denne baggrund ligeledes tilsidesat traktatens artikel 30 og 36, for så vidt som de italienske myndigheder har forbudt indførsel af partier fisk, der ikke er ledsaget af et sundhedscertifikat fra afsendermedlemsstaten, og med hensyn til hvilke de italienske myndigheders kontrol kun har gjort det muligt at påvise døde eller tilintetgjorte rundormslarver.

38 Kommissionens anbringende er derimod ubegrundet for så vidt angår forbuddet mod indførsel af fisk, der er angrebet af levende parasitter, og som ikke ledsages af et sundhedscertifikat fra afsendermedlemsstaten.

Direktiv 83/643

39 Ved direktiv 83/643 indføres visse bestemmelser om foretagelsen af den fysiske kontrol med varerne og gennemførelsen af de administrative formaliteter, der skal overholdes ved en grænseoverskridelse, hvis formål, som det fremgår af direktivets betragtninger, er at nedsætte ventetiden ved grænserne og sikre en smidigere afvikling af godstransporten mellem medlemsstaterne (jf. dom af 20.9.1988, sag 190/87, Moormann, Sml. s. 4689, præmis 26).

40 Med henblik herpå bestemmes det i direktivets artikel 2, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de forskellige former for kontrol og formaliteter finder sted med den mindst mulige ventetid, og at kontrollen foretages ved stikprøver, undtagen hvor der foreligger behørigt begrundede omstændigheder.

41 Det følger heraf, at kontrolforanstaltningerne ved indførsel af varer fra andre medlemsstater skal gennemføres i form af stikprøver, medmindre det kan begrundes i et alment hensyn såsom behovet for at beskytte menneskers sundhed og liv, og foranstaltningerne ligger inden for, hvad der må anses for tvingende nødvendigt for at opnå det tilsigtede mål.

42 Det fremgår imidlertid af præmis 28-31 i nærværende dom, at den italienske regering ikke har godtgjort, at en systematisk sundhedskontrol med partier fisk, der indførtes fra andre medlemsstater, og som var ledsaget af det krævede certifikat, hvoraf det fremgik, at varerne ikke var angrebet af levende larver, var tvingende nødvendig for at beskytte den offentlige sundhed.

43 Det må derfor fastslås, at Den Italienske Republik ligeledes har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 83/643 ved at foreskrive systematisk sundhedskontrol med partier importeret fisk, der var ledsaget af det krævede sundhedscertifikat udstedt af de kompetente myndigheder i afsendermedlemsstaten, og hvoraf det fremgik, at disse fisk ikke indeholdt levende rundormslarver.

44 Kommissionens anbringende må derimod forkastes af samme grunde som anført i ovenstående præmis 33 for så vidt angår de øvrige forhold.

Overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Norge

45 Det bestemmes i artikel 15, stk. 2, i overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Norge, der er indeholdt i bilaget til forordning nr. 1691/73, at

»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.«

46 Overenskomstens artikel 20 er affattet således:

»overenskomsten er ikke til hinder for forbud og restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, orden og sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret, ej heller bestemmelser vedrørende guld og sølv. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem de kontraherende parter.«

47 Det følger heraf, at de kontraherende parter ifølge overenskomsten ikke må træffe nye foranstaltninger, der begrænser samhandelen mellem medlemsstaterne og Kongeriget Norge, medmindre disse hindringer er tvingende nødvendige af hensyn til især beskyttelsen af den offentlige sundhed.

48 Overenskomstens regler vedrørende samhandelen mellem de kontraherende parter er således identiske med reglerne i traktatens artikel 30 og 36, og der er ikke i den foreliggende sag grund til at fortolke disse regler anderledes end de nævnte artikler i traktaten.

49 Det fremgår af præmis 32, 37 og 43 i den foreliggende dom, at Den Italienske Republik har tilsidesat proportionalitetsprincippet ved dels at indføre systematisk sundhedskontrol med partier fisk, der hidrørte fra andre medlemsstater, og som var behørigt kontrolleret i afsenderstaten og ledsaget af et sundhedscertifikat, som var udstedt af denne stats kompetente myndigheder, og hvoraf det fremgik, at varerne ikke indeholdt levende rundormslarver, dels at forbyde indførsel af partier fisk, der ikke var ledsaget af et certifikat fra afsenderstaten, men med hensyn til hvilke kontrollen i bestemmelsesstaten, ikke havde gjort det muligt at påvise hverken døde eller tilintetgjorte rundormslarver.

50 Da proportionalitetsprincippet ligeledes danner grundlag for ovennævnte bestemmelser i den overenskomst, der er indeholdt i bilaget til forordning nr. 1691/73, må det fastslås, at Den Italienske Republik også — og af de ovenfor anførte grunde — har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne forordning ved at indføre systematisk kontrol med partier fisk, der allerede var kontrolleret i Norge, og som var ledsaget af et sundhedscertifikat, der var udstedt i dette land, og hvoraf det fremgik, at fisken ikke indeholdt levende rundormslarver, samt ved at forbyde indførsel af partier fisk, der hidrørte fra Norge, og som ikke var ledsaget af et sundhedscertifikat, men som udelukkende indeholdt uskadeliggjorte rundormslarver.

51 Af samme grunde som anført i præmis 33, 38 og 44 kan Kommissionen derimod ikke gives medhold, for så vidt angår de italienske myndigheders kontrol med norske fiskeriprodukter, der ikke var ledsaget af et sundhedscertifikat udstedt af de kompetente norske myndigheder, samt forbuddet mod indførsel af sådanne varer, når den italienske kontrol havde påvist levende rundormslarver.

52 Det må på baggrund af det ovenfor anførte fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 30 og 36, direktiv 83/643 og forordning nr. 1691/73, idet den har påbudt systematisk kontrol med partier fisk hidrørende fra andre medlemsstater og fra Kongeriget Norge, der forskriftsmæssigt var ledsaget af et sundhedscertifikat udstedt af afsenderstaten, og hvoraf det fremgik, at varen ikke indeholdt levende rundormslarver, og idet den har forbudt indførsel af partier fisk hidrørende fra andre medlemsstater og fra Kongeriget Norge, der ikke var ledsaget af et af afsenderstaten udstedt certifikat, når kontrollen i bestemmelsesstaten ikke havde gjort det muligt at påvise levende rundormslarver.

Sagens omkostninger

53 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Domstolen kan imidlertid i medfør af samme artikels stk. 3, første afsnit, fordele omkostningerne eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

54 Da Kommissionen kun delvis har vundet sagen, bør hver part betale sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 og 36, Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne og Rådets forordning (EØF) nr. 1691/73 af 25. juni 1973 om indgåelse af en overenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Norge samt om fastsættelse af bestemmelserne for dens anvendelse, idet den har påbudt systematisk kontrol med partier fisk hidrørende fra andre medlemsstater og fra Kongeriget Norge, der forskriftsmæssigt var ledsaget af et sundhedscertifikat udstedt af afsenderstaten, og hvoraf det fremgik, at varen ikke indeholdt levende rundormslarver, og idet den har forbudt indførsel af partier fisk hidrørende fra andre medlemsstater og fra Kongeriget Norge, der ikke var ledsaget af et af afsenderstaten udstedt certifikat, når kontrollen i bestemmelsesstaten ikke havde gjort det muligt at påvise levende rundormslarver.

2) I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.

3) Hver part betaler sine omkostninger.

Kakouris Zuleeg Murray

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Grévisse Diez de Velasco Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. maj 1993.

J.-G. Giraud

Justitssekretær

C.N. Kakouris

Afdelingsformand,
som fungerende præsident