godtgjort, at det er farligt for menneskers sundhed at indtage fisk, der indeholder rundormslarver, som enten er døde eller tilintetgjort som følge af en passende behandling.

Da overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Norge indeholder regler vedrørende samhandelen mellem de kontraherende parter, der er identiske med reglerne i traktatens artikel 30 og 36, og da der i den foreliggende sag ikke er grund til at fortolke disse regler anderledes end de nævnte artikler i traktaten, udgør de nævnte nationale foranstaltninger også med hensyn til fiskepartier hidrørende fra Norge en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til forordning nr. 1691/73 om indgåelse af overenskomsten samt om fastsættelse af bestemmelserne for dens anvendelse.

Systematisk kontrol med partier, der ifølge sundhedscertifikat ikke indeholder levende larver, udgør desuden en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til direktiv 83/643 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-228/91 *

I — Retlig baggrund, faktiske omstændigheder og den administrative procedures forløb

1. a) Det bestemmes i artikel 11 i den italienske lov nr. 125 af 25. marts 1959 (GURI 1959, nr. 87, s. 1294), at

»på markederne for fiskerivarer oprettes en myndighed med ansvar for det sundheds- og kontrolmæssige tilsyn med varers art og kategori, som oftest under ... en kommunalt udpeget og særlig sagkyndig dyrlæges tilsyn ... Fiskerivarer hidrørende fra andre kommuner, uanset om disse varer er omfattet af kontrakter, der ikke vedrører markedet, samt fiskerivarer bestemt til fiskeindustrien skal altid underkastes sundhedskontrol ifølge de retningslinjer, der fastsættes af de stedlige sundhedsmyndigheder.«

Denne bestemmelse præciseres ved artikel 11 i ministeriel bekendtgørelse af 10. juni 1959, der fastsætter følgende:

»fiskerivarer, der landes eller hidrører fra andre lande eller andre kommuner ... skal altid underkastes sundhedskontrol ...«

* Processprog: italiensk.

b) Det bestemmes i artikel 1, stk. 1, i lov nr. 283 af 30. april 1962 (GURI 1962, nr. 139, s. 2194), ændret ved lov nr. 441 af 26. februar 1963 (GURI 1963, nr. 98, s. 1935) samt ved den italienske præsidents dekret (herefter »dekretet«) nr. 777 af 23. august 1982 (GURI 1982, nr. 298, s. 7808), at

»fremstilling og salg af levnedsmidler er underlagt en kontrol, der skal sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed. Sundhedsmyndighederne kan med henblik herpå til enhver tid foranledige, at de kompetente organer og tjenestegrene foretager tilsyn og udtager stikprøver hos virksomheder og offentlige foretagender, der fremstiller, oplagrer, afsætter eller forbruger disse levnedsmidler, samt i anløbshavne og transportmidler. De kan endvidere beslaglægge varer og destruere disse, såfremt de foretagne undersøgelser viser, at det er nødvendigt for at beskytte den offentlige sundhed.«

Det bestemmes i samme artikels stk. 5, at de berørte erhvervsdrivende har mulighed for at indgive en »ansøgning om fornyet behandling« af de analyseresultater, som er ugunstige for dem, inden for en frist af femten dage efter, at de har fået meddelelse om disse resultater. Såfremt de ikke indgiver en ansøgning om fornyet behandling inden for den fastsatte frist, eller kontrolanalysen understøtter de tidligere resultater, indberetter embedslægen eller provinsdyrlægen inden for en frist af femten dage sagen for de retslige myndigheder.

Artikel 5 i lov nr. 283 af 30. april 1962 foreskriver, at

»det er forbudt at anvende fødevarer, der er

a) selv delvis, berøvet deres næringsværdi, iblandet varer af ringere kvalitet ...

...

d) 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 drikkevarer eller at afsætte disse varer, opbevare dem med henblik på afsætning, levere dem ... eller distribuere dem til konsum.«

Det bestemmes i lovens artikel 12, at

»varer bestemt til konsum, der ikke opfylder betingelserne i nærværende lov, må ikke indføres til Den Italienske Republik.«

Der bestemmes i lovens artikel 16, at:

»sundhedsmyndighederne kan, såfremt de konstaterer, at en vare bestemt til konsum er skadelig, forlange denne vare beslaglagt og destrueret, eller bestemme, at den kan anvendes til andre formål end til menneskelig konsum«

mens artikel 17 foreskriver, at personer, der har overtrådt forbuddet i ovennævnte artikel 5, kan idømmes bøde.

c) Den italienske stat har uddelegeret visse dele af det veterinærpolitimæssige arbejde og levnedsmiddelkontrollen til regionerne og kommunerne, men henlagt alle opgaver vedrørende internationale forhold og fællesskabsretlige forpligtelser under statens egne tjenestegrene. I lov nr. 833 af 23. december 1978 (GURI 1978, nr. 360, tillæg s. 3), hvorved der oprettes en national sundhedsmyndighed, opstilles et princip om, at staten skal »sikre ensartede sundshedsbetingelser og -garantier for hele landet« vedrørende føde- og drikkevarehygiejnen. Den italienske stat har således enekompetence med hensyn til alle administrative opgaver i forbindelse med det »forebyggende arbejde vedrørende internationale, maritime og luftfartsmæssige forhold samt ved grænserne, også på det veterinære område« og fastsætter kravene til føde- og drikkevarers kvalitet og sundhedsmæssige egenskaber.

d) Det præciseres i dekret nr. 327 af 26. marts 1980 (GURI 1980, nr. 193, s. 6043), som indeholder gennemførelsesbestemmelserne til ovennævnte lov nr. 283 af 1962, og som er blevet ændret gentagne gange, at Sundhedsministeriet på den ene side gennem sine egne centrale organer, de maritime og luftfartsmæssige sundhedsmyndigheder samt de veterinære myndigheder ved grænserne, i havnene og lufthavnene og ved toldstederne og de regionale og kommunale organer på den anden side i den udstrækning, de har beføjelse hertil, ved hjælp af de lokale sundhedstjenester til enhver tid kan foretage tilsyn og udtage stikprøver af varer bestemt til konsum hos virksomheder, i lagre, depoter og butikker og på markeder samt af indførte varer, når disse ankommer til bestemmelsesstedet eller frembydes til toldbehandling.

Den sundhedsmæssige kontrol med varer af animalsk oprindelse foretages ved stikprøver i overensstemmelse med dekret nr. 254 af 8. maj 1985 (GURI 1985, nr. 138, s. 4165), der har til formål at gennemføre 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). Dette princip gælder både for varer hidrørende fra andre medlemsstater og for varer med oprindelse i tredjelande, men hvor førstnævnte varer skal ledsages af et oprindelses- og sundhedscertifikat, skal sidstnævnte varer kontrolleres ved, at der udtages prøver af hvert parti.

Med hensyn til retningslinjerne for stikprøvekontrollen bestemmes det i artikel 3, stk. 1, litra b), i ministeriel bekendtgørelse nr. 454 af 8. oktober 1988 (GURI 1988, nr. 253, s. 7), ændret ved ministeriel bekendtgørelse nr. 47 af 15. februar 1990 (GURI 1990, nr. 61, s. 3), at mindst 10% af samtlige fremsendte partier fødevarer af animalsk oprindelse eller af alle forventede forsendelser i løbet af en uge skal underkastes sundhedskontrol. Denne procentsats kan i overensstemmelse med samme artikels stk. 4

»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«.

For så vidt angår sundhedskontrol med indførsel af fiskerivarer, foretages denne i henhold til artikel 2 og 3 i dekret nr. 254 af 1985 af de veterinære grænsemyndigheder, som kontrollerer oprindelses- og sundhedscertifikater og foretager de fornødne undersøgelser. Stikprøveundersøgelsen tilrettelægges således, at kontrollen i en given periode afhængig af transportens art og hyppighed omfatter samtlige lande og for hvert enkelt land alle de administrative distrikter, produktionsvirksomheder eller lagre, som varerne stammer fra, samt alle varernes aftagere. Den dyrlæge, der er ansvarlig for grænsekontrollen, kan henstille, at sundhedskontrollen af de sendinger, der indgår i stikprøven, skal omfatte hele sendingen eller kun en del heraf.

e) Det bestemmes i artikel 72 i ovennævnte dekret nr. 327 fra 1980, at

»importørerne af levnedsmidler er ansvarlige for de indførte varers art, type, mængde, ensartethed og oprindelse og skal sikre, at de hygiejniske og sundhedsmæssige krav, der er fastsat i den gældende levnedsmiddellovgivning, overholdes.«

Den italienske straffelov foreskriver straf for »den, som med henblik på afsætning eller distribution til konsum er i besiddelse af levnedsmidler, som uden at være forfalskede eller forringede er til skade for den offentlige sundhed« (artikel 444), eller som »sælger eller på anden måde afsætter levnedsmidler, der udbydes som naturprodukter, men ikke er det« (artikel 516). Italiens Corte di Cassazione har fortolket artikel 444 således, at den markedsførte vare ikke behøver at være skadelig i sin helhed, men at det er tilstrækkeligt, at en betydelig del heraf er det, fra det tidspunkt, hvor varen kan være til fare for den offentlige sundhed (dom af 30.9.1964).

2. a) I Rådets forordning (EØF) nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1), med senere ændringer, som omhandler stort set alle fiskerivarer, indføres der først og fremmest en prisordning og en ordning vedrørende samhandelen med tredjelande. Artikel 4 omhandler princippet om, at

»medlemsstaterne kontrollerer, at de varer, for hvilke der er fastlagt fælles handelsnormer, er i overensstemmelse med disse.«

b) Rådets forordning (EØF) nr. 103/76 af 19. januar 1976 om fastlæggelse af fælles markedsnormer for visse ferske eller kølede fisk (EFT L 20, s. 29), ændret navnlig ved Rådets forordning (EØF) nr. 33/89 af 5. januar 1989 (EFT L 5, s. 18), gælder for en lang række fiskearter, heriblandt sild, torsk og makrel. Det bestemmes i artikel 5, stk. 3, at

»På grundlag af bedømmelsesskemaet i bilag A klassificeres fiskene i en af friskhedsklasserne Ekstra, A eller B.«

Artikel 6, stk. 5, er affattet således:

»Med forbehold af gældende sundhedsbestemmelser, tages der ved klassificeringen af varerne i de forskellige friskhedsklasser ligeledes hensyn til tilstedeværelsen af parasitter og disses eventuelle negative indflydelse på varernes kvalitet, alt efter disses art og behandlingsgrad.«

»Hvert parti skal være ensartet med hensyn til friskhedsgrad«, og »friskhedsklassen skal angives på sedler, der anbringes på partiet med tydeligt læselige, mindst 5 cm høje bogstaver, der ikke let kan fjernes« (artikel 7, stk. 1 og 2). De samme principper gælder for fisk fra tredjelande (artikel 10).

c) I ovennævnte direktiv 83/643, som ændret ved Rådets direktiv 87/53/EØF af 15. december 1986 (EFT 1987 L 24, s. 33) og ved Rådets direktiv 91/342/EØF af 20. juni 1991 (EFT L 187, s. 47), fastsættes princippet om, at kontrollen skal foretages »ved stikprøver ... undtagen hvor der foreligger behørigt begrundede omstændigheder« (artikel 2, stk. 1, andet led). Det bestemmes i direktivets artikel 9:

»Såfremt en medlemsstat i berettigede undtagelsestilfælde har til hensigt at indføre nye kontrolforanstaltninger eller formaliteter, underretter den Kommissionen herom.

Den pågældende medlemsstat sørger for, at disse nye kontrolforanstaltninger og formaliteter ikke fører til, at de foranstaltninger, der er truffet med henblik på at lette grænseovergangen, bliver virkningsløse.«

d) Rådets forordning (EØF) nr. 1691/73 af 25. juni 1973 (EFT L 171, s. 1) omhandler indgåelsen af en overenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Norge samt bestemmelserne for dens anvendelse.

I artikel 13, stk. 1, i denne overenskomst, der er indeholdt i bilaget til ovennævnte forordning nr. 1691/73, indføres et princip om, at

»ingen nye kvantitative importrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning indføres i samhandelen mellem Fællesskabet og Norge.«

I artikel 20 bestemmes følgende:

»forbud og restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til ... beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter ... må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem de kontraherende parter«.

Det bestemmes i artikel 15, stk. 2, 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«.

Artikel 22, stk. 1, foreskriver, at

»de kontraherende parter afholder sig fra alle foranstaltninger, der måtte bringe virkeliggørelsen af overenskomstens målsætninger i fare«.

e) Kommissionen citerer endelig

— Kommissionens direktiv 70/50/EØF af 22. december 1969, der er baseret på bestemmelserne i traktatens artikel 33, stk. 7, om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, der ikke omfattes af andre bestemmelser truffet i medfør af EØF-traktaten (EFT 1970 I, s. 10). Direktivet er imidlertid ikke længere i kraft.

— Rådets direktiv 89/397/EØF af 14. juni 1989 om offentlig kontrol med levnedsmidler (EFT L 186, s. 23), der tilsigter harmonisering af den levnedsmiddelkontrol, der ikke foretages ved grænserne.

— Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13). Fristen for direktivets gennemførelse i national ret var dog ikke udløbet, da den foreliggende sag blev anlagt.

— Forslag til Rådets forordning (EØF) om fastsættelse af sundhedsgarantier for så vidt angår rundorm (nematoder) i forbindelse med afsætningen af fisk og fiskerivarer, forelagt af Kommissionen den 22. februar 1988 (EFT C 66, s. 2) og ændret den 18. september 1989 (EFT C 282, s. 7), hvori det bestemmes, at fisk, der indeholder rundorm, kan markedsføres, såfremt fisken har gennemgået en særlig behandling (opvarmning til mindst 70 °C, saltning, marinering eller kuldebehandling ved — 20 °C), og at fiskerivarer, der forsendes i samhandelen inden for Fællesskabet, skal ledsages af en erklæring om, at de har gennemgået denne behandling.

— Kommissionens meddelelse angående konsekvenserne af Domstolens dom af 20. februar 1979 i sag 120/78 (»Cassis de Dijon«, EFT 1980 C 256, s. 2).

— Kommissionens meddelelse om fri bevægelighed for levnedsmidler inden for Fællesskabet (EFT 1989 C 271, s. 3).

3) a) Som følge af en tysk tv-udsendelse, der blev vist i juli 1987, og som gav en overdreven og unøjagtig fremstilling af de farer, som forekomsten af rundorm af typen »anisakis« i fisk kunne indebære for den offentlige sundhed, modtog Kommissionen talrige klager fra især Danmark og Norge og fra grossister, der eksporterer fisk og fiskerivarer til navnlig Italien.

b) I klagerne henvistes til, at Italien i juli 1987 havde indført nye kontrolforanstaltninger ved grænserne gældende for fisk og fiskerivarer, hvilket medførte alvorlige begrænsninger af Fællesskabets samhandel og af handelen mellem Italien og Norge med de pågældende varer.

Importerede fiskerivarer, navnlig makrel, sild, hvilling og kulmule, blev i realiteten underkastet systematisk kontrol, selv om sendingerne var blevet kontrolleret før afsendelsen og var ledsaget af sundhedscertifikater, og varerne blev afvist og endog destrueret, når blot der fandtes en eneste larve heri, uanset om den var tilintetgjort. Foranstaltningerne bevirkede, at det på et vist tidspunkt var fuldstændig umuligt at eksportere de omhandlede varer til Italien, hvilket påførte de pågældende erhvervsdrivende alvorlige økonomiske tab.

4. a) Kommissionen kunne på grundlag af disse klager konstatere, at Italien siden juli 1987 havde skærpet sundhedskontrollen med fisk og fiskerivarer, heriblandt navnlig makrel, sild, laks og kulmule, der indførtes i fersk, frosset eller røget tilstand fra medlemsstaterne og fra tredjelande.

Formålet med denne kontrol, der blev foretaget af de veterinære grænsemyndigheder, var at afvise fiskerivarer, hvori der var fundet rundormslarver.

b) Det fremgår af et notat, der er vedlagt en skrivelse, som Italiens Faste Repræsentation ved De Europæiske Fællesskaber den 13. marts 1989 rettede til Kommissionen, at kontrollen blev gennemført på grundlag af en række telegrammer, som det italienske Sundhedsministerium i medfør af ovennævnte lov nr. 283 af 1962 sendte til de veterinære grænsemyndigheder med henblik på at skærpe kontrollen ved indførsel af fiskerivarer, eftersom de italienske myndigheder havde konstateret, at et stigende antal partier indeholdt larver, og at mængden af parasitter i disse partier var øget.

Der blev således ved et telegram af 18. juli 1987 først indført systematisk kontrol ved indførslen af nedkølede eller frosne makreller. I et telegram af 4. september 1987 blev denne kontrol herefter udvidet til også at gælde for fersk, frosset og røget sild, laks og torsk. Ved et telegram af 14. oktober 1987 blev kontrollen med forekomsten af rundormslarver udvidet til også at omfatte italienske fiskerivarer, navnlig for så vidt angår hvilling, havbrasen, makrel, havtaske, sardin, ansjos, mulle og blankesten. I et telegram af 15. december 1987 blev der desuden givet tilladelse til stikprøvekontrol af frosset makrel, sild og torsk, forudsat at disse fisk var ledsaget af sundhedscertifikater, hvoraf det fremgik, at varen havde været opbevaret ved en temperatur på — 20 °C i mindst 24 timer, samt af fersk, frosset eller røget laks.

c) Kommissionen har anført, at der i 1987 blev gennemført kontrol af 1 725 partier fiskerivarer, der var indført fra medlemsstaterne, og 466 partier fra tredjelande, hvilket svarede til henholdsvis 4,3% og 11,5% af den samlede italienske fiskeimport. 134 partier fra medlemsstaterne og 17 fra tredjelande blev afvist, fordi de indeholdt rundorm.

For Norges vedkommende blev 21 partier kontrolleret og seks afvist.

Ifølge Kommissionen var denne kontrol meget strengere for visse medlemsstater. I 1987 blev således mere end 20% af importen fra Det Forenede Kongerige og 30% af importen fra Nederlandene kontrolleret. I 1988 lå tallet på over 40% for importen af nederlandske fisk. Visse fiskearter, såsom makrel og sild, var endvidere særligt hyppigt genstand for sundhedskontrol. Italien foretog desuden meget indgående kontrol af laks og hvilling, for hvilke der imidlertid ikke var alvorlige problemer med rundorm.

5. a) Kommissionen fandt, at det fulgte af ovennævnte nationale bestemmelser og af de ovennævnte omstændigheder, at Den Italienske Republik kræver, at fisk skal være helt fri for både døde og levende rundorm, og forbyder såvel indførsel som afsætning af partier, hvori der er konstateret rundorm. Med henblik på at finde rundormslarver indførte Den Italienske Republik fra 1987 en række nye foranstaltninger inden for sundhedskontrollen ved indførsel af fisk og fiskerivarer fra andre medlemsstater og fra tredjelande, som langt overskred de tilladte grænser for stikprøvekontrol, og som anvendtes for partier, der var i overensstemmelse med lovgivningen i oprindelsesstaten og ledsaget af forskriftsmæssigt udstedte sundhedscertifikater.

Kommissionens opfattelse var, at forekomsten af rundorm i fiskerivarer ikke var et nyt fænomen, og at sådanne parasitter også fandtes i fisk, der fanges af italienske skibe og landes i denne medlemsstat, og den mente derfor, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, idet de ovennævnte foranstaltninger udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner og ligger ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte menneskers sundhed. Kommissionen fandt heller ikke, at den systematiske grænsekontrol med de omhandlede varer står i et rimeligt forhold til det forfulgte mål, men begrænser samhandelen mellem medlemsstaterne og handelen med Norge i unødigt omfang.

Kommissionen har derfor ved skrivelse af 28. december 1988 i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 169 anmodet den italienske regering om at fremsætte sine bemærkninger til det påståede traktatbrud inden for en måned.

b) Den italienske regering svarede ved skrivelser af 13. marts og 7. september 1989, at det ifølge italiensk lovgivning er forbudt at udbyde levnedsmidler til konsum, der er angrebet af parasitter, eller som endog delvis er berøvet deres næringsværdi, og at forekomsten af rundorm, uanset om disse er døde, i fisk betragtes som en ændring af den pågældende vares såvel kvantitative som kvalitative sammensætning, uafhængigt af hvor angrebet fisken er, eller om den er fersk, frosset, røget, tørret eller saltet. Den italienske regering tilføjede, at der ved sundhedskontrollen af fiskerivarer ikke sondredes mellem indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater og fra tredjelande, og at der ikke fandtes særlige fællesskabsregler herfor. Regeringen bemærkede i øvrigt, at der heller ikke forelå indgående videnskabelige undersøgelser af giftigheden af rundorm i fisk.

c) Kommissionen fandt den italienske regerings svar utilfredsstillende og juridisk unøjagtig og fremsatte derfor i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 1, den 2. juli 1990 en begrundet udtalelse om, at Den Italienske Republik ved at forbyde indførsel af fisk fra andre medlemsstater og fra Norge og ved at indføre systematisk kontrol med disse partier fisk har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 30 og 36, som udgør en integrerende del af forordning nr. 3796/81, direktiv 83/643 og forordning nr. 1691/73.

Kommissionen har i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, anmodet Den Italienske Republik om at træffe de fornødne foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder.

d) De italienske myndigheder har ikke reageret på den begrundede udtalelse.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

1. Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 11. september 1991, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag ved Domstolen med påstand om at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 30 og 36, som udgør en integrerende del af forordning nr. 3796/81, direktiv 83/643 og forordning nr. 1691/73.

2. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Kommissionen er blevet anmodet om at svare skriftligt på et spørgsmål, hvilket er sket inden for den fastsatte frist.

3. Sagsøgeren, *Kommissionen*, har nedlagt følgende påstande:

— 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, 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, 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.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4. Sagsøgte, *Den Italienske Republik*, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter.

1. a) *Kommissionen* har i sin stævning for det første anført, at forekomsten i fiskerivarer af rundormslarver af typen »anisakis«, der udvikles og formerer sig i større havpattedyrs indvolde, er et naturligt fænomen, som indgår i havets fødekæde og ikke skyldes ydre omstændigheder, såsom vandforurening.

Parasitterne, der især angriber sild, makrel, brisling og hvilling, findes i alle Fællesskabets fiskerizoner og således også i de italienske farvande.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det er skadeligt for mennesker at spise fisk, der indeholder rundorm, kan de levende larver, som dog udelukkende forekommer i fisk, der spises rå eller let saltede, røgede eller marinerede, som det sker i Japan og i mindre udstrækning i Nederlandene, påføre mennesker den alvorlige sygdom »anisakiase«, der er meget vanskelig at diagnosticere. Som følge af kostvanerne i medlemsstaterne forekommer denne sygdom imidlertid særdeles sjældent, fordi larverne dør, når fisken koges. Nederlandene har påbudt frysning af sild og på denne måde stort set udryddet anisakiase.

Levende larver kan desuden tilintetgøres med enkle, billige og almindeligt anvendte midler, såsom kogning ved en temperatur på mindst 60 °C i mindst to minutter, frysning ved en temperatur på — 20 °C i mindst 24 timer, marinering af fisken i et vist tidsrum i en opløsning med høj pH-værdi og passende saltkoncentration, eventuelt med tilsætning af konserveringsmidler, eller saltning i mindst 20 dage i en natriumchloridopløsning på mindst 20%. Der er en vis risiko forbundet med røgning af fisken, såfremt det sker ved en for lav temperatur eller over for kort tid. Det er ikke tilstrækkeligt, at fiskens indvolde udtages, medmindre det sker umiddelbart efter, at den er fanget og efterfølges af en grundig skylning, og alligevel kan der stadig forekomme levende larver i fileterne.

Resultaterne af den moderne videnskabelige forskning viser imidlertid, at døde larver (uanset om de findes i rå fisk eller i kogt eller behandlet fisk, hvor de er døde som følge af neutralisering) er fuldstændig uskadelige for menneskers sundhed, og at de omhandlede varer derfor kan afsættes og konsumeres frit, også i rå tilstand. Forekomsten af døde larver ændrer desuden ikke fiskens smagskarakteristika og medfører normalt ingen forringelse

af dens udseende. Forbrugerne risikerer desuden heller ikke allergiske reaktioner eller toleransproblemer ved at indtage fisk, der indeholder døde rundorm.

Medlemsstaterne har i øvrigt mulighed for at sikre, at forbrugerne informeres om, at et bestemt parti fisk indeholder døde larver, og kan ifølge bestemmelserne i ovennævnte forordning nr. 103/76 klassificere partiet i en lavere friskhedsklasse end normalt.

Kommissionen har tilføjet, at dette synspunkt understøttes af de internationale regler, der er godkendt af Codex Alimentarius-Udvalget under det fælles FAO/WHO-program vedrørende levnedsmiddelnormer for frosne fileter af visse fiskearter, og hvoraf det fremgår, at det ikke alene med baggrund i forekomsten af rundorm kan sluttes, at de omhandlede varer er mangelfulde eller bør destrueres.

Kommissionen udleder af det ovenfor anførte, at de italienske myndigheder ikke med føje kan antage, at der både for partier fisk, der indeholder levende rundorm, og partier fisk med døde rundorm foreligger en risiko for menneskers sundhed, at giftigheden stiger, jo flere døde rundorm der forekommer, og at tilstedeværelsen af endog meget ringe mængder af rundorm i fisk gør, at den må betragtes som forurenet og derfor formodes at udgøre en fare for menneskers sundhed, idet den omstændighed, at fisken indeholder rundorm, uanset om disse er døde, i sig selv indebærer, at den i hvert fald delvis har mistet sin biologiske værdi.

På den ene side er det i praksis helt usædvanligt at spise rå fisk i Italien, og anisakiase forekommer på nuværende tidspunkt stort set ikke i denne medlemsstat, hvorfor der ikke er behov for en særlig beskyttelse af den offentlige sundhed. På den anden side bekræfter de seneste videnskabelige oplysninger, at fisk, der indeholder døde rundorm, ikke er giftige, således at det på ingen måde er godtgjort, at det er forbundet med nogen fare for menneskers sundhed at indtage selv større mængder af døde larver.

b) Kommissionen har endvidere anført, at Den Italienske Republik har tilsidesat fællesskabsretten, idet den med udgangspunkt i en fri fortolkning og strenge nationale retsforskrifter, der gælder generelt, samt konkrete forvaltningsakter, har forbudt indførsel af partier fisk fra andre medlemsstater og fra Norge, alene med den begrundelse, at fisken indeholdt levende eller døde rundormslarver, og det, eftersom der ikke var fastsat kvantitative grænser, var tilstrækkeligt, at der fandtes en eneste larve, og idet den har påbudt systematisk grænsekontrol med disse partier.

— Den Italienske Republik har efter Kommissionens opfattelse for det første tilsidesat EØF-traktatens *artikel 30 og 36*, som udgør en integrerende del af ovennævnte *forordning nr. 3796/81*.

I den forbindelse har Kommissionen indledningsvis anført, at den kontrol, de italienske myndigheder har indført, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en importrestriktion. Ifølge Domstolens faste praksis (dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5) omfatter

denne betegnelse reelt »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet«.

Den Italienske Republik har ved reelt at forbyde indførsel af fisk, hvori der forekommer rundorm, uanset om disse er døde, eller der er tale om meget små mængder, og ved at påbyde systematisk grænsekontrol hindret indførslen af varer, der stammer fra andre medlemsstater, og som opfylder kravene i disse landes sundhedslovgivning.

Kommissionen har desuden påpeget, at eftersom der her er tale om bestemmelser, der er vedtaget af en medlemsstat, og som finder anvendelse på såvel indenlandske som importerede varer, ville disse principielt være lovlige, såfremt der ikke fandtes fællesskabsregler for fiskerivarer, der er angrebet af rundormslarver. Ifølge retspraksis (dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, »Cassis de Dijon«, Sml. s. 649, præmis 8), må foranstaltninger af denne art kun hindre samhandelen inden for Fællesskabet i det omfang, det er uomgængeligt nødvendigt.

Den italienske regering har i den foreliggende sag påberåbt sig hensynet til sundhedsbeskyttelsen, jf. EØF-traktatens artikel 36, men det må understreges, at denne bestemmelse kun kan begrunde importrestriktioner, der ikke udgør en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. I den forbindelse følger det af dom af 20. maj 1976 (sag 104/75, de Peijper, Sml. s. 613, præmis 16, 17 og 18), at en national lovgivning eller praksis, som har eller kan have restriktiv virkning på importen, kun er forenelig med traktaten, for så vidt den er nødvendig for en effektiv beskyttelse af menneskers sundhed og liv, og at den altså ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 36, når dette krav kan opfyldes lige så effektivt ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet.

Kommissionen finder imidlertid ikke, at de restriktive italienske foranstaltninger opfylder disse betingelser.

For det første er foranstaltningerne rent faktisk ikke strengt nødvendige for at beskytte menneskers sundhed, idet den sundhedsrisiko, som de tilsigter at undgå, er særdeles begrænset og kun vedrører en meget begrænset personkreds. At der forekommer rundorm af typen »anisakis« i fisk, er således et naturligt, meget udbredt og i praksis uundgåeligt fænomen. Det er desuden kun levende larver, der udgør en risiko for menneskers sundhed, såfremt fisken indtages rå, hvorimod døde rundorm ikke er giftige. De italienske kostvaner betyder, at fisk til konsum i rå tilstand kun repræsenterer en ubetydelig del af markedet, og set på den baggrund er den meget strenge italienske sundhedskontrol, der resulterer i, at varer fra andre medlemsstater og fra Norge, som udelukkende indeholder døde rundorm og i meget ringe mængder, afvises, helt klart overdreven, da den praktisk taget hindrer importen af fisk til Italien.

For det andet er disse restriktioner på ingen måde tvingende nødvendige. I stedet for at afvise partier fisk ved grænsen eller beordre dem destrueret findes der en lang række alternativer, der gør det muligt at opnå det samme resultat og med mindre alvorlige følger for de erhvervsdrivende. Der findes

en række enkle og billige metoder til behandling af fisk, der gør det muligt at undgå enhver sundhedsrisiko, heriblandt kogning, frysning, røgning, saltning eller marinering. Det er i øvrigt ikke alle partier fisk, der er bestemt til endeligt forbrug. Mange anvendes således i forarbejdningsindustrien og vil derfor nødvendigvis blive underkastet en behandling.

Kommissionen har derfor foreslået følgende foranstaltninger til erstatning for de foranstaltninger, som Italien har iværksat.

Med hensyn til fisk, der indeholder levende larver, vil det således være tilstrækkeligt, at de italienske myndigheder forbyder, at fisken indtages rå, kræver, at fisken underkastes en passende behandling, før den afsættes, eller bestemmer, at den udelukkende må anvendes i forarbejdningsindustrien. Hvis fisken derimod indeholder døde larver, bør den tillades til konsum uden nogen begrænsninger, eventuelt med en oplysning til forbrugeren, som i sidste instans er den, der skal afgøre, om han ønsker at købe en sådan fisk.

I den forbindelse tillades det i øvrigt i forordning nr. 103/76, at fisken indeholder parasitter såsom rundormslarver, forudsat at der tages hensyn hertil ved varernes klassificering i de forskellige friskhedsklasser, der angives tydeligt på sedler, som anbringes på partierne, uden at afsætningen imidlertid forbydes.

Kommissionen har tilføjet, at den systematiske sundhedskontrol, der som følge af forekomsten af rundormslarver foretages i Italien for sendinger af fisk, der er ledsaget af sundhedscertifikater udstedt af andre medlemsstater og af Norge, hvis nationale regler på alle måder indestår for fiskens gode kvalitet og udelukker enhver risiko for menneskers sundhed, er klart i strid med EØF-traktatens artikel 30.

Det følger af dommen af 17. december 1981 (sag 272/80, Biologische Producten, Sml. s. 3277, præmis 14), at medlemsstaterne er forpligtet til at bidrage til en lempelse af kontrolforanstaltningerne i samhandelen inden for Fællesskaberne og derfor ikke kan kræve systematisk sundhedskontrol ved indførsel af varer, såfremt en sådan kontrol allerede er udført i den medlemsstat, de kommer fra, og såfremt kontrolresultaterne fremgår af de sundhedscertifikater, der er udstedt af myndighederne i denne stat. I så fald er det kun tilladt at foretage stikprøvekontrol, der skal sikre, at dokumenterne er korrekte og gyldige, og forebygge svig. Den »dobbelte kontrol« i såvel eksport-som importlandet strider således mod princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaternes sundhedsmyndigheder og den indbyrdes anerkendelse af resultaterne af undersøgelser og analyser, når de sundhedsmæssige krav kan opfyldes lige så effektivt ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for samhandelen i Fællesskabet (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, præmis 29).

Det fremgår af dom af 14. juli 1983 (sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445, præmis 18) og af 11. maj 1989 (sag 25/88, Wurmser, Sml. s. 1105, præmis 18), at proportionalitetsprincippet, der ligger til grund for traktatens

artikel 36, sidste punktum, kræver, at medlemsstaternes mulighed for at forbyde indførsel af varer fra andre medlemsstater begrænses til, hvad der er nødvendigt for at opnå de lovligt forfulgte sundhedsbeskyttelsesformål.

Kommissionen finder imidlertid ikke, at de omhandlede italienske foranstaltninger står i et rimeligt forhold til behovet om at beskytte sundheden, eftersom de italienske myndigheder har haft mulighed for at træffe foranstaltninger, der i samme grad sikrede en beskyttelse af sundheden, og som stemte bedre overens med princippet om frie varebevægelser. Den italienske regerings antagelse »juris et de jure« om giftigheden af rundorm tilbagevises ikke blot af resultaterne af den videnskabelige forskning, men strider også mod Domstolens praksis (dom af 30.11.1983, sag 227/82, van Bennekom, Sml. s. 3883, præmis 39 og 40), hvorefter det påhviler de nationale myndigheder at godtgøre, at deres bestemmelser er nødvendige for effektivt at beskytte de interesser, der er nævnt i traktatens artikel 36, og navnlig at afsætningen af den pågældende vare frembyder en væsentlig fare for den offentlige sundhed.

Det fremgår endvidere klart af Kommissionens ovennævnte meddelelse af 24. oktober 1989 om fri bevægelighed for levnedsmidler inden for Fællesskabet, at import og markedsføring af et levnedsmiddel, som lovligt fremstilles og markedsføres i en anden medlemsstat, i tilfælde af manglende harmoniserede bestemmelser på fællesskabsplan kun kan hindres, såfremt foranstaltningen kan begrundes i nødvendigheden af at opfylde et ufravigeligt krav, står i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål, og udgør det mindst indgribende middel til at opnå dette mål.

Kommissionen mener på baggrund heraf, at de restriktive italienske foranstaltninger er forbudt i henhold til artikel 30 og ikke kan begrundes i medfør af artikel 36, eftersom de ikke bygger på videnskabelige grunde, der gør dem nødvendige eller uundgåelige, og de står således ikke i et rimeligt forhold til formålet om at beskytte den offentlige sundhed.

Kommissionen har i forlængelse heraf understreget, at de omtvistede italienske foranstaltninger også vil kunne udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling, hvilket strider mod EØF-traktatens artikel 36. Foranstaltningerne har ganske vist hjemmel i bestemmelser, der finder generel anvendelse, men som primært rammer importeret fisk. Selv om det italienske sundhedsministerium i sit telegram af 14. oktober 1987 udvidede sundhedskontrollen til også at gælde for fisk af italiensk oprindelse, er det klart, at den indenlandske produktion ikke kontrolleres regelmæssigt, idet sundhedsmyndighederne ikke har tilstrækkelige kontrolmidler til at dække den samlede handel med fisk i Italien. Importerede fiskerivarer underkastes derimod systematisk kontrol, idet disse restriktioner som følge af det begrænsede antal toldsteder er meget lettere at anvende.

Når kontrollen i praksis er strengere for importerede varer end for den indenlandske produktion, uden at denne forskelsbehandling nødvendiggøres af objektive kriterier, eksempelvis at importeret fisk kunne udgøre en større risiko for den offentlige sundhed end de indenlandske varer, må det tilskrives de italienske myndigheders vilje til at tage

protektionistiske midler i brug for at hindre indførslen af fisk og fremme det indenlandske fiskeri og på denne måde yde en utilladelig støtte til et kriseramt erhverv eller tækkes de interessegrupper, der findes inden for denne sektor.

Kommissionen har afslutningsvis gjort gældende, at de italienske kontrolforanstaltninger strider mod de målsætninger, der danner grundlag for ovennævnte forordning nr. 3796/81, og som går ud på at sikre, at den fælles markedsordning for fiskerivarer fungerer tilfredsstillende, idet de uden grund ændrer importstrømmene ind i landet og dermed i væsentlig grad forstyrrer de europæiske fiskerimarkeder og påfører de erhvervsdrivende inden for dette erhverv alvorlige tab.

— Kommissionen mener for det andet, at Den Italienske Republik har tilsidesat *direktiv 83/643*, hvori det med henblik på at lempe kontrollen og de administrative formaliteter ved grænserne bestemmes, at kontrollen skal foretages i form af stikprøver, undtagen hvor der foreligger behørigt begrundede omstændigheder.

Den Italienske Republik indførte imidlertid i 1987 og er herefter fortsat med at gennemføre systematisk sundhedskontrol med partier fisk, der hidrører fra andre medlemsstater og fra Norge, uden at dette var begrundet i objektive videnskabelige hensyn. Den Italienske Republik har desuden overtrådt direktivets artikel 9 ved ikke at underrette Kommissionen om, at den agtede at indføre nye kontrolforanstaltninger, og ved ikke at sørge for, at disse nye kontrolforanstaltninger ikke medførte, at de foranstaltninger, der er truffet med henblik på at lette grænseovergangen, mistede deres virkning. De regler, som Den Italienske Republik har udstedt i henhold til direktivet, er i øvrigt også kritisable, eftersom det fastsættes i bekendtgørelse nr. 454 af 1988 og nr. 47 af 1990, at mindst 10% af samtlige partier skal kontrolleres, hvilket langt overskrider grænserne for en stikprøvekontrol, og denne procentsats kan forhøjes i tvivlstilfælde, eller når der skal træffes særlige foranstaltninger, hvilket kan give anledning til alle mulige former for misbrug.

— Kommissionen har for det tredje gjort gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat *forordning nr. 1691/73*.

Det er navnlig artikel 15, stk. 2, i den overenskomst, der er indeholdt i bilaget til forordningen, som er blevet overtrådt, idet de italienske sundhedskontrolforanstaltninger har medført en utilbørlig hindring af handelen med fiskerivarer mellem Italien og Norge. Overenskomstens artikel 13 og 20 iværksætter blot princippet i EØF-traktatens artikel 30 og 36 og er således også blevet tilsidesat i den foreliggende sag.

c) Kommissionen har på baggrund af det ovenfor anførte fastslået, at Den Italienske Republik for at efterkomme fællesskabsretten både bør udstede en retsakt, der ophæver den systematiske kontrol med indførslen af fisk og fiskerivarer fra andre medlemsstater

og fra Norge, og ændre sin basislovgivning, herunder navnlig artikel 5 i lov nr. 283 af 1962, således at forekomsten af rundorm ikke længere betragtes som en forurening af fisken, samt artikel 3 i ministeriel bekendtgørelse nr. 454 af 1988, ændret ved ministeriel bekendtgørelse nr. 47 af 1990, således at stikprøvekontrollen foretages i et mere rimeligt omfang, end det bestemmes i den nugældende affattelse.

2. *Den italienske regering* har i sit svarskrift anført, at Kommissionens søgsmål er grundløst.

a) Sagsøgte har indledningsvis bestridt Kommissionens påstand om, at de omtvistede kontrolforanstaltninger har protektionistisk karakter.

Hverken de italienske regler eller den måde, hvorpå de anvendes i praksis, afføder reelt en forskelsbehandling mellem indenlandske og importerede varer. Veterinærmyndighederne fører således dagligt kontrol med ferske og frosne fisk og fiskerivarer af italiensk oprindelse, og kontrollen omfatter hele den indenlandske produktion. Kommissionen har i øvrigt selv erkendt, at den italienske kontrol med rundormslarver er udvidet til også at omfatte italienske fiskerivarer.

b) Den italienske regering har herefter anført, at det i henhold til artikel 5 i lov nr. 283 af 1962 ikke er tilladt at afsætte partier fisk, hvori der forekommer levende eller tilintetgjorte rundormslarver. Kommissionen antager med urette, at det generelle princip i artikel 6, stk. 5, i forordning nr. 103/76, med senere ændringer, bør lægges til grund, eftersom der ikke findes fællesskabsregler for fiskerivarer, der er angrebet af rundorm.

I den foreliggende sag bør der derimod gøres anvendelse af Rådets direktiv 91/493/EØF af 22. juli 1991 (EFT L 268, s. 15), hvori der fastsættes mere specifikke sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning af fiskerivarer. Kapitel IV, afsnit V, i bilaget til direktivet, der har overskriften »Betingelser vedrørende parasitter«, har følgende ordlyd:

»1. Fisk og fiskerivarer skal under forarbejdningen, og inden de overgår til konsum, underkastes visuel kontrol med henblik på at søge og fjerne synlige parasitter. De fisk eller fiskedele, på hvilke der tydeligt befinder sig parasitter, som fjernes, må ikke afsættes til konsum ...

2. De i punkt 3 omhandlede fisk og fiskerivarer, som skal konsumeres, som de er, skal endvidere nedfryses, så den indre temperatur i fisken bliver på — 20 °C eller derunder i en periode på mindst 24 timer. Denne behandling med nedfrysning anvendes på den rå vare eller på færdigvaren.

3. Følgende fisk og fiskerivarer er omfattet af betingelserne i punkt 2:

a) fisk, der skal spises rå eller næsten rå, f.eks. matjessild

b) følgende arter, hvis de skal koldrøges, hvorunder fiskens indre temperatur skal være mindre end 60 °C:

— sild

— makrel

— brisling

— vilde laks fra Atlanterhavet eller Stillehavet

c) marinerede og/eller saltede sild, når behandlingen ikke har været tilstrækkelig til at ødelægge nematodelarverne.«

Ifølge sagsøgte fremgår det heraf, dels at varen skal være fri for synlige parasitter, uanset om disse er levende eller døde, dels at eventuelle ikke-synlige parasitter skal være neutraliseret. En vare, der indeholder rundormslarver, vil på disse vilkår ikke kunne afsættes til konsum, idet døde larver også forurener varen og medfører, at den må trækkes tilbage fra markedet.

Den italienske regering har heraf udledt, at den med de italienske regler og de gennemførte kontrolforanstaltninger har foregrebet anvendelsen af direktiv 91/493. Under henvisning til, at de videnskabelige oplysninger på nuværende tidspunkt endnu ikke er udtømmende, bliver varer, der indeholder rundormslarver, uanset om disse er tilintetgjort, rent faktisk tilbageholdt ved grænsen, ikke kun fordi de er uhygiejniske, men også fordi de i ikke ubetydelig grad er giftige. Jo flere tilintetgjorte rundorm der findes i fisken, jo mere giftig vil den i øvrigt være, og eftersom det ikke er muligt at kontrollere hver enkelt fisk, forekommer det desuden logisk at afvise hele partiet, selv om kun en del af det er forurenet.

Det følger heraf, at Italien på ingen måde har overtrådt fællesskabsretten. At den omhandlede vare opfylder produktionslandets regler er rent faktisk ikke tilstrækkeligt til, at den også kan afsættes i en anden stat, når fællesskabsreglerne som i den foreliggende sag tillader og tilmed kræver en skærpelse, og det er indlysende, at kontrollen under alle omstændigheder er berettiget af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed. Desuden har også Forbundsrepublikken Tyskland indført tilsvarende foranstaltninger som de italienske.

c) Sagsøgte har endvidere gjort gældende, at det er forkert, når det hævdes, at de italienske kontrolforanstaltninger i praksis hindrer indførslen af fisk fra andre medlemsstater og fra Norge, idet man kun har afvist visse

partier fisk, der indeholdt rundormslarver, og som derfor var uegnede til konsum.

I øvrigt er det ganske vist hovedregelen, at kontrollen skal foretages i form af stikprøver, men den kan skærpes, såfremt der hersker tvivl om visse varer (jf. navnlig direktiv 83/643 og dom af 18.2.1986, sag 35/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 545, præmis 11). I den foreliggende sag havde de italienske myndigheder imidlertid konstateret, at adskillige partier fisk ikke opfyldte Fællesskabets bestemmelser, og de var derfor blevet afvist. Kontrollen har imidlertid aldrig været systematisk, og Kommissionen refererer i sin stævning til forhold uden væsentlig betydning.

Set i lyset heraf har de italienske foranstaltninger haft et rimeligt omfang i forhold til målet om at beskytte den offentlige sundhed, og Kommissionens forslag om, at Italien skal vedtage alternative og mindre restriktive foranstaltninger, er ikke acceptabelt. Italienske kostvaner og udbredelsen af nye sædvaner i Italien gør det således uacceptabelt blot at forbyde indtagelsen af rå fisk. Forbrugerinformation alene er heller ikke tilstrækkelig, når der er tale om en forurenet og farlig vare. Italien anerkender i øvrigt de sundhedscertifikater, der udstedes i varens oprindelsesland, med forbehold af bestemmelserne i direktiv 91/493, hvoraf det fremgår, at varer, hvori der synligt forekommer parasitter, eller det kan ses, at sådanne er blevet fjernet, ikke er egnet til konsum.

3. *Kommissionen* har i sin replik indledningsvis anført, at Den Italienske Republik stort set har undladt at tage til genmæle mod den påståede overtrædelse af direktiv 83/643 og af forordning nr. 1691/73. Sagsøgte har i øvrigt heller ikke anfægtet de videnskabelige oplysninger, som Kommissionen har fremlagt.

Kommissionen har herefter afvist de argumenter, som Italien har fremført i svarskriftet.

a) Den har for det første anført, at de påklagede foranstaltninger, uanset at disse finder anvendelse generelt, først og fremmest rammer de importerede varer og derfor udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling, der er i strid med EØF-traktatens artikel 36.

b) Den har for det andet gældende gjort, at direktiv 91/493, der blev offentliggjort, efter at stævningen var indgivet, og som i vidt omfang gengav indholdet af det forslag til forordning af 22. februar 1988 — ændret den 18. september 1989 — som Kommissionen har citeret, først skulle være iværksat af medlemsstaterne den 1. januar 1993. Et direktiv er imidlertid ikke bindende for dets adressater, før fristen for dets gennemførelse i national ret er udløbet (jf. dom af 5.4.1979, sag 148/78, Ratti, Sml. s. 1629, præmis 43), og den italienske regering havde i øvrigt heller ikke meddelt Kommissionen, at den allerede havde gennemført direktivet.

Uanset om situationen stiller sig anderledes efter vedtagelsen af ovennævnte direktiv 91/493, omhandler det under alle omstændigheder kun fremtidige forhold og kan ikke med tilbagevirkende kraft legalisere handlinger, der strider mod fællesskabsretten, og det tidligere italienske traktatbrud foreligger således stadig.

Den italienske regering har desuden med urette henvist til kapitel IV i bilaget til direktivet, som omhandler »særlige betingelser for håndtering af fiskerivarer i virksomheder på land«, og derfor ikke vedrører den grænsekontrol, der er genstand for den foreliggende sag.

Den italienske regerings anbringende om, at en forurenet vare ifølge direktivet skal afvises, er desuden helt ubegrundet. Det fremgår af kapitel IV, afsnit V, punkt 1, i bilaget til direktivet, at kontrollen kun gælder synlige parasitter, mens rundormslarver af typen »anisakis« biologisk set betragtes som usynlige, og at kontrollen under alle omstændigheder er undergivet fællesskabsregler og skal foretages i virksomheder på land og ikke ved grænsen. Ifølge punkt 2 og 3 i dette afsnit kræves der frysning af visse typer fisk, hvilket Kommissionen i øvrigt også har foreslået i den foreliggende sag.

Ifølge artikel 3, stk. 1, litra d), i direktiv 91/493 skal der foretages en visuel stikprøvekontrol for at finde synlige parasitter.

I overensstemmelse med direktivets artikel 9 finder direktiv 89/662 desuden også anvendelse på fiskerivarer. Ifølge sidstnævnte direktiv afskaffes grænsekontrollen imidlertid, og det fastsættes i dets artikel 3, at sundhedskontrollen som hovedregel skal foretages i den medlemsstat, hvori varen har oprindelse.

c) Kommissionen har for det tredje understreget, at den italienske regerings anbringende om, at den omtvistede kontrol var berettiget af hensyn til beskyttelsen af forbrugernes sundhed, er forkert, idet det forudsætter en fare, som i den foreliggende sag ikke har været til stede, og som har givet anledning til uforholdsmæssigt restriktive beskyttelsesforanstaltninger.

4. *Den italienske regering* har i sin duplik anført, at Sundhedsministeriet har udstedt cirkulære nr. 10 af 11. marts 1992, der indeholder retningslinjer og anbefalinger vedrørende forekomsten af anisakislarver i fisk, og som er offentliggjort i GURI 1992, nr. 62.

Der bestemmes kort gengivet følgende i cirkulæret:

»— det er nødvendigt at sikre, at inspektionskontrollen foretages ensartet og korrekt i hele landet

— anisakis har endnu ikke haft nogen væsentlig udbredelse i Italien

— anisakis er farlig, hvis larverne er levende, men ikke, hvis de er døde

— anisakis berører især visse fiskearter, og larverne befinder sig som regel i pleuroperitonealhulheden hos den levende fisk og søger mod muskelvævet, når fisken

er død: 'at indvoldene udtages hurtigt kan i væsentlig grad bidrage til forebyggelsen af parasitose hos mennesker'

— fiskere og andre, der håndterer fersk fisk, bør opfordres til at udtage fiskens indvolde uden unødigt ophold

— ifølge direktiv 91/493 skal varen, inden den overgår til konsum, 'underkastes visuel kontrol med henblik på at søge ... synlige parasitter'; såfremt varen indeholder synlige parasitter, kan den ikke afsættes til konsum

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber fastsætter retningslinjerne for kontrollen; indtil sådanne regler foreligger, skal fersk eller nedkølet fisk og navnlig de arter, der frembyder en risiko, underkastes en 'statistisk repræsentativ stikprøvekontrol med visuel undersøgelse af fisken efter åbning af den pleuroperitoneale hulhed'

— varer, der 'ser frastødende eller uappetitlige ud', destrueres; i modsat fald underkastes varen en særlig behandling, der sikrer, at larverne tilintetgøres

— der vil blive fastsat foranstaltninger, der skal hindre anvendelsen af 'tilberedninger af rå eller næsten rå fisk' i offentlige eller kollektive spisesteder, og iværksat oplysende levnedsmiddelkampagner, der skal udbrede kendskabet på dette område.«

Sagsøgte mener under disse omstændigheder ikke, at der er grundlag for at forfølge den foreliggende sag og opfordrer Kommissionen til at undersøge mulighederne for at hæve sagen, ikke mindst fordi sagsøgerens anbringender først og fremmest vedrører tidsrummet 1987-1988. Ovennævnte cirkulære har i realiteten klarlagt situationen, idet det fastlægger de grænser, som sundhedskontrollen er underlagt. Cirkulæret bekræfter, at Italien på intet tidspunkt har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, eftersom kontrollen hele tiden har været foretaget lejlighedsvis og alt i alt har ligget inden for acceptable procentvise rammer, og kun partier kontaminerede fisk er blevet afvist ved grænserne.

IV — Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål

Domstolen har anmodet Kommissionen om et skriftligt svar på følgende spørgsmål:

»Eftersom den italienske regering under den skriftlige forhandling har gjort gældende, at der eksisterer en lovgivning på linje med den italienske i mindst en anden medlemsstat, anmodes Kommissionen om i korte træk at redegøre for de enkelte medlemsstaters lovgivning vedrørende sundhedskontrol af fisk«.

Kommissionen har i sit svar gjort opmærksom på, at lovgivningen i flere lande er af almen karakter, idet den omfatter levneds-

midler under et, og har understreget, at ingen af medlemsstaterne har indført en grænsekontrol med fisk svarende til den, der er foreskrevet i de omstridte italienske bestemmelser.

— I Belgien er det forbudt at indføre, afsætte, forarbejde eller opbevare fisk, der ikke er blevet mærket ved en sundhedsmæssig undersøgelse, sagkyndig vurdering eller sundhedskontrol. Den sagkyndige kan ud over sin vurdering af fiskens sundhedstilstand, friskhed, helhedsindtryk og temperatur, såfremt han finder det nødvendigt, foretage en undersøgelse af kemisk, parasitologisk, mikrobiologisk eller anden art af varen. Partier af importerede fisk skal ledsages af et behørigt udstedt sundhedscertifikat, og forsendelsen skal ske i en særlig emballage forsynet med et mærkat, hvoraf det fremgår, at der er foretaget en kontrol i oprindelseslandet; fisken skal desuden underkastes en sundhedskontrol på bestemmelsesstedet. Den belgiske lovgivning indeholder ikke særlige regler vedrørende forekomst af parasitter i fisk.

— I Danmark er salg, konservering, forarbejdning og transport af fisk af dårlig kvalitet forbudt. Såfremt kontrolmyndighederne skønner, at fisken er uegnet til menneskeføde, forsynes den med en særlig etiket på emballagen af den omhandlede vare. Disse regler gælder også for indførte varer. Der findes ikke særlige regler for fisk, der er angrebet af parasitter.

— Alle importerede levnedsmidler skal ifølge fransk lovgivning underkastes en sundhedsmæssig og kvalitativ kontrol, der foretages af repræsentanter for de særlige veterinærmyndigheder, og de skal ledsages af dokumenter, der attesterer, at de opfylder de franske normer; levnedsmidler, der ikke opfylder kravene, afvises, og levnedsmidler, der betragtes som fordærvede, giftige eller sundhedsskadelige, beslaglægges og destrueres. Med hensyn til partier importerede fisk underkastes disse en sundhedskontrol, og der skal fremlægges et sundhedscertifikat udstedt i det land, varen har oprindelse i; sundhedskontrollen foretages ved udtagelse af stikprøver, der analyseres i laboratorier. Der findes ikke særlige regler vedrørende parasitter. Kommissionen har understreget, at denne lovgivning aldrig har skabt uberettigede hindringer for passagen af varer over grænserne.

— I Tyskland er det forbudt at afsætte fisk, der er angrebet af parasitter, og dele af fiskerivarer, der indeholder levende eller døde rundorm, skal fjernes eller destrueres. Det er strafbart at afsætte fisk, hvis indvolde ikke er udtaget, eller som indeholder rundorm. Det gælder dog ikke for sild, der kan sælges i hel tilstand, forudsat det oplyses, såfremt der forekommer rundorm heri. Der foretages sundhedsanalyser på basis af stikprøver, der udtages af de partier, der er bestemt for det tyske marked. Såfremt der ved analysen, der foretages ved en visuel undersøgelse på et lysbord eller ved en kemisk undersøgelse, påvises mere end en rundorm pr. kilogram i det første tilfælde og mere end tre rundorm pr. kilogram i det andet tilfælde, betragtes fisken som forurenet, og hele partiet afvises. Disse regler gælder også for importerede fisk.

Kommissionen har understreget, at disse regler har givet anledning til problemer i

forbindelse med grænsekontrollen, hvilket er grunden til, at Kommissionen indledte en traktatbrudssag mod Forbundsrepublikken Tyskland. Det lykkedes dog at finde en tilfredsstillende løsning i 1991, idet analysemetoderne og —kriterierne blev ændret, så de ikke hindrede de frie varebevægelser; sundhedsmyndighederne måtte fremover kun gribe ind ved tydelig forekomst af levende rundorm, og fisken forsynedes med etiketter og en særlig klassificering, hvorefter traktatbrudssagen blev henlagt.

— Ifølge græsk lovgivning er det forbudt at indføre og afsætte fisk, navnlig såfremt denne indeholder orm. Partier af forurenede fisk konfiskeres, destrueres eller anvendes eventuelt til dyrefoder.

— Kommissionen har oplyst, at der ikke foreligger relevante oplysninger vedrørende Irlands regler for sundhedskontrol af fisk; det kan dog udelukkes, at der med hensyn til forekomst af rundorm i fisk findes særlige regler, som udgør en hindring for de frie varebevægelser.

— I Luxembourg findes der ingen ad hoc-lovgivning vedrørende forekomst af parasitter i fisk.

— Den nederlandske sundhedslovgivning har aldrig hindret import af fisk fra andre medlemsstater. Ifølge en anordning af 1984 skal sild fryses ned til — 20 °C for at ødelægge parasitter. Derved undgås risikoen for at indtage levende larver ved spisning af »maatjes«.

— De portugisiske regler vedrørende sundhedskontrol med fisk til konsum foreskriver, at »frastødende« varer, navnlig varer angrebet af parasitter, øjeblikkeligt skal tilbageholdes. Sundhedsinspektørerne kan også foranstalte laboratorieanalyser af stikprøver, der udtages fra de kontrollerede sendinger. Der foretages en særlig grundig sundhedskontrol, når over 5% af prøverne indeholder parasitter. Disse regler gælder også for importerede varer.

— De britiske regler vedrørende importerede levnedsmidler (»Imported Food Regulations«) indeholder kriterier for sundhedskontrol af alle importerede levnedsmidler, og det præciseres, at levnedsmidler, der er uegnede til menneskeføde, skal destrueres af de kompetente veterinærmyndigheder efter at have gennemgået en særlig kontrolprocedure. Der findes dog ingen ad hoc-lovgivning vedrørende fiskerivarer, der er angrebet af rundorm.

— I den spanske lovgivning er der fastsat et klassificeringssystem for fisk og fiskerivarer. Kategori »D« omfatter varer, der indeholder meget skadelige sygdomsfremkaldende agenser, og som øjeblikkelig skal destrueres. Importerede varer skal være i overensstemmelse med de spanske regler og ledsages af et certifikat, hvoraf det fremgår, at fisken har gennemgået en sundhedsinspektion i oprindelseslandet. De spanske sundheds-

myndigheder varetager kontrollen og sikrer, at reglerne overholdes. Der findes ingen særlige regler vedrørende rundorm.

V — Mundtlig forhandling

Generaladvokaten stillede under retsmødet den 12. januar 1993 spørgsmål til Kommissionen om, hvorvidt fiskerivarer under hensyn til ordlyden af artikel 2 i overenskomsten mellem EØF og Norge var udelukket fra overenskomstens anvendelsesområde. Domstolens præsident bemyndigede Kommissionen til at besvare spørgsmålet inden to uger og opfordrede Den Italienske Republik til at fremsætte bemærkninger til dette svar inden for en frist af to uger, fra dette forelå.

1. *Kommissionen* svarede, at landbrugsprodukter ganske vist er undtaget fra den gunstige toldordning, der fastsættes i overenskomsten, men at det følger af navnlig stk. 2 i overenskomstens artikel 15, at de kontraherende parter skal fremme den harmoniske udvikling af samhandelen med landbrugsprodukter og med hensyn til veterinære, sanitære og phytosanitære spørgsmål afholde sig fra at indføre nye foranstaltninger, der utilbørligt hindrer samhandelen. Kommissionen finder det under disse omstændigheder berettiget at anklage Den Italienske Republik for at have tilsidesat artikel 15, stk. 2, i overenskomsten med Norge.

43. *Den italienske regering* har til Kommissionens svar bemærket, at overenskomsten ikke gælder for samhandelen med landbrugsprodukter, og at de kontraherende parter blot har tilkendegivet at ville udvikle denne handel og søge at overvinde de vanskeligheder, der måtte opstå i den forbindelse, men at bestemmelser af denne art ikke kan tjene som grundlag for en traktatbrudssag. Artikel 15, stk. 2, som Kommissionen har påberåbt sig, henviser endvidere udelukkende til »nye foranstaltninger«, hvorimod de italienske myndigheder i den foreliggende sag ikke har truffet foranstaltninger af en sådan art. Regeringen finder på baggrund heraf, at sagen er grundløs, for så vidt angår indførsel af norsk fisk.

F.A. Schockweiler
Refererende dommer