DOMSTOLENS DOM

20. september 1994 *

I sag C-249/92,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for Udenrigsministeriets servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade, 5, rue Marie-Adelaïde,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik ved at stille krav om forudgående tilladelse til al indførsel af planter og planteprodukter, der angribes af bakterien Erwinia amylovora, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

* Processprog: italiensk.

— artikel 11 i Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT 1977 L 26, s. 20), som ændret ved Rådets direktiv 88/572/EØF af 14. november 1988 (EFT L 313, s. 39) og Rådets direktiv 89/439/EØF af 26. juni 1989 (EFT L 212, s. 106) samt

— EØF-traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter (EFT 1968 I, s. 26),

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand G. F. Mancini, som fungerende præsident, afdelingsformændene M. Diez de Velasco og D. A. O. Edward samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray (refererende dommer),

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. juli 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. september 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. maj 1992 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik ved at stille krav om forudgående tilladelse til enhver indførsel af plantemateriale, der angribes af bakterien Erwinia amylovora, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

— artikel 11 i Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT 1977 L 26, s. 20), som ændret ved Rådets direktiv 88/572/EØF af 14. november 1988 (EFT L 313, s. 39) og Rådets direktiv 89/439/EØF af 26. juni 1989 (EFT L 212, s. 106) samt

— EØF-traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter (EFT 1968 I, s. 26).

2 Den Italienske Republik har truffet to foranstaltninger med henblik på at undgå spredning på italiensk område af bakterien Erwinia amylovora, der ødelægger visse plantearter. Den ene er et forbud i tiden fra den 16. april til den 31. oktober (hvor bakterien lettest udbredes) mod indførsel af plantearter, der angribes, i overensstemmelse med bilag III, del B, punkt 10, i direktivet, som affattet ved Rådets direktiv 84/378/EØF af 28. juni 1984 (EFT L 207, s. 1). Den anden, som er omhandlet i nærværende sag, er den ordning, hvorefter der i resten af året kræves forudgående tilladelse til indførsel af disse plantearter.

3 Sidstnævnte foranstaltning er omhandlet i artikel 9, jf. bilag III, punkt 17, i den italienske ministerielle anordning af 5. februar 1991 om phytosanitære regler for indførsel, udførsel og forsendelse af planter og planteprodukter (GURI, supplemento ordinario til nr. 43 af 20.2.1991).

4 Denne artikel har følgende ordlyd:

»Indførsel af de i bilag III, punkt 17, nævnte planter, der hidrører fra fællesskabslande, kræver i det tidsrum, hvor disse planter tillades indbragt på territoriet, forudgående tilladelse fra Land- og Skovbrugsministeriet, hvortil ansøgning herom indgives, idet ministeriet kan fastsætte særlige phytosanitære regler, hvorved risikoen for indslæbning og udbredning af Erwinia amylovora undgås.«

5 En ansøgning om tilladelse skal altså indgives til det italienske Land- og Skovbrugsministerium, før planterne indbringes i Italien. Af oplysninger, som Kommis-

sionen har modtaget fra private borgere, og som Den Italienske Republik ikke har afkræftet, fremgår, at der kan gå 4 1/2 måned eller mere, før tilladelse meddeles. Så længe tilladelsen ikke er givet, kan varerne ikke indføres.

6 I punkt 17 i det i den citerede italienske bestemmelse nævnte bilag III opregnes de plantearter, der angribes af bakterien, og som omfattes af beskyttelsesforanstaltningerne. Det er ubestridt, at det er de for disse planter gældende bestemmelser, der er omtvistet i nærværende sag.

7 Det drejer sig om følgende planter:

»Chaenomeles Lindl., Cydonia Mill., Malus Mill., Pyracantha M. J. Roem, Pyrus L., Sorbus L., bortset fra Sorbus intermedia L. og Stravaesia Lindl., dog ikke frugter eller frø.«

8 Ved direktivet med senere ændringer, der var gennemført navnlig ved Rådets nævnte direktiver 88/572 og 89/439, og altså på tidspunktet for indledningen af den administrative procedure (åbningsskrivelsen blev afsendt den 20.3.1990), er der sket en harmonisering af de foranstaltninger, medlemsstaterne skal træffe for at undgå indslæbning eller spredning af bakterien i Fællesskabet.

9 Ifølge direktivet skal oprindelsesmedlemsstaten sørge for, at planter og plantematerialer på dets område undersøges grundigt for at sikre, at de ikke er angrebet af skadegørere (artikel 6). Er produkterne sunde, skal staten til den pågældende erhvervsdrivende udstede et plantesundhedscertifikat, hvoraf det fremgår, at produkterne er sunde og hidrører fra et dyrkningssted, på hvilket der ikke er iagttaget

angreb af Erwinia amylovora (bilag IV, del A, punkt 15, anden spalte). Kun planter og planteprodukter, for hvilke der er udstedt plantesundhedscertifikat, kan eksporteres til en anden medlemsstat (artikel 7, stk. 2).

10 I øvrigt kan eller skal indførselsmedlemsstaterne ifølge direktivet træffe forskellige foranstaltninger for at sikre plantebeskyttelsen på deres område. Direktivet indeholder således en bestemmelse om, at disse stater kan iværksætte kontrol med henblik på at afgøre, om produkterne faktisk i oprindelsesmedlemsstaten har været genstand for den foreskrevne kontrol.

11 Reglerne herom findes i direktivets artikel 11, som ændret ved de nævnte direktiver 88/572 og 89/439, og har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 3 kan medlemsstaterne foreskrive, at planter, planteprodukter eller andre objekter samt deres emballage og de til deres befordring benyttede transportmidler i tilfælde af indførsel på deres område fra en anden medlemsstat underkastes en kontrol af, at de i artikel 3, 4 og 5 fastsatte forbud og begrænsninger er overholdt. Medlemsstaterne sørger for, at disse planter, planteprodukter og andre objekter, for så vidt deres indførsel ikke er forbudt i henhold til artikel 3, 4 og 5, kun underkastes forbud og begrænsninger i forbindelse med phytosanitære foranstaltninger, såfremt:

a) de i artikel ... omhandlede certifikater ikke forelægges

b) (ophævet)

c) planterne, planteprodukterne eller de andre objekter ikke på forskriftsmæssig måde frembydes til officiel kontrol, der er anerkendt i henhold til stk. 3

...

2. De kan ikke kræve nogen supplerende erklæring på de i artikel 4, 5, 7, 8 og 9 omhandlede certifikater.

...

3. Medlemsstaterne kan ud over de i henhold til stk. 1, andet punktum, tilladte foranstaltninger kun fastsætte officielle systematiske kontrolforanstaltninger vedrørende overholdelse af de bestemmelser, der er truffet ifølge artikel 3 og 5, såfremt:

a) der består begrundet formodning om, at en af disse bestemmelser ikke er blevet overholdt

b) de ovennævnte planter har deres oprindelse i et tredjeland, og såfremt den i artikel 12, stk. 1, litra a), omhandlede undersøgelse ikke allerede har fundet sted i en anden medlemsstat.

I alle andre tilfælde foretages officiel plantesundhedskontrol, herunder kontrol af identiteten, kun lejlighedsvis ved stikprøver. Kontrollen anses for lejlighedsvis, hvis den ikke foretages på mere end en tredjedel af sendingerne fra en bestemt medlemsstat, og hvis den — hvad tid og produkter angår — fordeles så ligeligt som

muligt. Medlemsstaterne træffer alle relevante foranstaltninger for at sikre, at disse kontrolforanstaltninger ved grænsen gradvist afvikles, undtagen i de tilfælde, der er fastsat efter fremgangsmåden i artikel 16. Denne kontrol skal foretages på planters, planteprodukters eller andre objekters bestemmelsessted eller på et andet udpeget sted, der bør vælges, så der mindst muligt gribes forstyrrende ind i de pågældende planters, planteprodukters eller andre objekters forsendelse.«

De italienske bestemmelsers forenelighed med direktivet

12 Kommissionen har anført, at de italienske bestemmelser krænker direktivets artikel 11, for så vidt de i strid med denne bestemmelse kræver forudgående tilladelse til indførsel på italiensk territorium af planter og plantematerialer hidrørende fra andre medlemsstater, og kravet herom anvendes systematisk på alle varer af den omhandlede art, selv om direktivet begrænser den kontrol, der kan iværksættes i modtagermedlemsstaten, til bestemte tilfælde. Med søgsmålet bestrides lovligheden af kravet om forudgående, systematisk kontrol som sådan, men ikke den forsinkelse, hvormed de kompetente nationale myndigheder besvarer visse ansøgninger om tilladelse.

13 Den italienske regering har gjort gældende, at ordningen med forudgående tilladelse er lovlig, for det første fordi det dermed bliver muligt at kontrollere, om de erhvervsdrivende opfylder de materielretlige krav ifølge direktivet, og for det andet fordi direktivets artikel 11 gør det muligt at føre kontrol med planter og plantematerialer, der indbringes på italiensk område.

14 Det bemærkes i den forbindelse, at direktivet har til formål gradvist at fjerne hindringer for handelen med planter og planteprodukter i Fællesskabet og samtidig reorganisere den phytosanitære kontrol, der finder sted i de forskellige berørte medlemsstater (ottende betragtning til direktivet).

15 Med henblik herpå er det i direktivet bestemt, at kontrollen med planterne og plantematerialerne skal ske i oprindelsesstaten, ligesom det angives, hvilken kontrol der kan finde sted i modtagermedlemsstaten, og under hvilke forhold denne kontrol kan iværksættes (jf. ovenfor, præmis 8-11).

16 For denne kontrol og disse forhold gælder begrænsningerne i henhold til direktivets artikel 11, stk. 1 og 3. Ifølge stk. 1 kan medlemsstaterne foreskrive, at planterne og planteprodukterne i tilfælde af indførsel på deres område fra en anden medlemsstat skal underkastes en kontrol af, at de i direktivet fastsatte krav er overholdt. I stk. 3 er det bl.a. bestemt, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der er egnede til at sikre, at kontrollen ved grænsen gradvist afvikles, således at kontrol gennemføres på planters og planteprodukters bestemmelsessted eller på et andet sted, der bør vælges således, at der mindst muligt gribes forstyrrende ind i produkternes forsendelse. Det fremgår af disse to stykker, at den kontrol, der ifølge direktivet er tilladt, tidligst kan ske ved indbringelsen af planterne og planteprodukterne på bestemmelsesmedlemsstatens område, dvs. ved grænsen.

17 Kravet om tilladelse fra Land- og Skovbrugsministeriet før indbringelsen på italiensk område af planter og planteprodukter, der hidrører fra andre medlemsstater, er ikke en af de beskyttelsesforanstaltninger, der efter direktivet kan træffes af en modtagermedlemsstat.

18 Den italienske regering har anført, at direktivet indeholder bestemmelser om de krav, der materielretligt kan stilles til beskyttelsen af planter og planteprodukter uden dog at indføre nogen ordning, ved hjælp af hvilken det kan kontrolleres, om disse krav overholdes. Det tilkommer medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger vedrørende kontrol, som de i den forbindelse anser for nødvendige.

19 Dette anbringende kan ikke lægges til grund.

20 For det første er formålet med direktivet at afskaffe hindringer for samhandelen, samtidig med at den phytosanitære kontrol i Fællesskabet reorganiseres. For det andet indføres der med henblik på gennemførelsen af dette formål en ordning, hvorefter det i oprindelsesmedlemsstaten kontrolleres, om varerne opfylder de gældende sundhedskrav, mens der sker en vidtgående begrænsning af de kontrolforanstaltninger, der er tilladt i modtagermedlemsstaten. Det må derfor fastslås, at direktivet tilsigter en harmonisering af samtlige bestemmelser om kontrol af planter og plantematerialer, og at det således ikke længere tilkommer medlemsstaterne på nationalt plan ensidigt at fastsætte regler om sådan kontrol (jf. på linje hermed dom af 14.6.1988, sag 29/87, Dansk Denkavit, Sml. s. 2965, præmis 16).

21 Endvidere bemærkes, at det i direktivets artikel 11, stk. 3, er bestemt, dels at systematisk kontrol kun kan gennemføres, såfremt der består begrundet formodning om, at direktivets bestemmelser ikke er overholdt, eller såfremt planterne eller planteprodukterne har deres oprindelse i et tredjeland, og dels at kontrol i alle andre tilfælde kun gennemføres lejlighedsvis ved stikprøver. Ved kontrol, der kun

sker lejlighedsvis, forstås kontrol, der vedrører højst en tredjedel af indførslerne fra en bestemt medlemsstat, og som tids- og produktmæssigt fordeles så ligeligt som muligt.

22 Imidlertid går kravet om forudgående tilladelse ikke blot videre end nødvendigt for gennemførelsen af en kontrol af denne art, der skal finde sted på indførselstidspunktet, det betegner også et brud med bestemmelsen i direktivets artikel 11, stk. 3, idet det finder anvendelse på samtlige indførsler af planter og planteprodukter, og ikke blot indførsler af varer fra tredjelande eller varer, med hensyn til hvilke der består en begrundet formodning om, at direktivets bestemmelser ikke er overholdt.

23 Heraf følger, at Den Italienske Republik ved at kræve forudgående tilladelse til enhver indførsel af plantemateriale, der er udsat for angreb af Erwinia amylovora, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 11, som ændret ved direktiv 88/572 og direktiv 89/439.

De italienske bestemmelsers forenelighed med princippet om frie varebevægelser

24 Kommissionen har gjort gældende, at kravet om forudgående tilladelse udgør en ugrundet hindring for samhandelen i Fællesskabet, og at dette krav er i strid med traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 10, stk. 1, andet led, i nævnte forordning nr. 234/68.

25 Sidstnævnte bestemmelse har følgende ordlyd:

»I Fællesskabets interne handel er det forbudt:

— ...

— at anvende nogen form for kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.«

26 Den italienske regering har erkendt, at de omtvistede bestemmelser udgør en hindring for samhandelen, men anfører, at denne hindring er begrundet i hensynet til beskyttelsen af planter (traktatens artikel 36) og ikke går videre end nødvendigt for gennemførelsen af det tilsigtede formål, idet der ved den omtvistede foranstaltning ikke indføres nogen ny forpligtelse, men blot et krav om opfyldelse af en formalitet, hvorved det skal kontrolleres, om de i direktivet opstillede krav er opfyldt.

27 I den forbindelse bemærkes det, jf. det i præmis 20 anførte, at der ved direktivet er indført en sammenhængende og udtømmende ordning vedrørende de foranstaltninger, der kan iværksættes for at sikre beskyttelse af planter og planteprodukter inden for Fællesskabet, mens dette ikke bliver resultatet efter de synspunkter, den italienske regering har fremført. Når de i medfør af traktatens artikel 100 udstedte fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, ophører begrundelsen for at anvende artikel 36, og de egnede kontrol- og beskyttelsesforanstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektiverne angiver (jf. bl.a. dom af 5.10.1977, sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555, præmis 35). Det samme må gælde, når der ved et direktiv sker en harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige af hensyn til beskyttelsen af planter og planteprodukter.

28 Herefter må det fastslås, at Den Italienske Republik ved at stille krav om forudgående tilladelse til enhver indførsel af planter og planteprodukter, der angribes af bakterien Erwinia amylovora, desuden har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 234/68.

Sagens omkostninger

29 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Den Italienske Republik har tabt sagen og skal derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den Italienske Republik har ved at indføre en ordning, hvorefter der kræves forudgående tilladelse til enhver indførsel af planter og planteprodukter, der angribes af bakterien Erwinia amylovora, tilsidesat sine forpligtelser i henhold til

— artikel 11 i Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning af skadegørere på planter eller plantepro-

dukter, som ændret ved Rådets direktiv 88/572/EØF af 14. november 1988, og Rådets direktiv 89/439/EØF af 26. juni 1989 samt

— EØF-traktatens artikel 30, sammenholdt med artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 234/68 af 27. februar 1968 om oprettelse af en fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Mancini Diez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. september 1994.

R. Grass

Justitssekretær

G. F. Mancini

Afdelingsformand,
fungerende præsident