DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

1. juli 1999 *

I sag C-14/98,

angående en anmodning, som Pretura circondariale di Torino (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Battital Srl

mod

Regione Piemonte,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT 1977 L 26, s. 20), som ændret bl.a. ved Rådets direktiv 91/683/EØF af 19. december 1991 (EFT L 376, s. 29) og ved Kommissionens direktiv 96/14/EF af 12. marts 1996 (EFT L 68, s. 24), og af Kommissionens direktiv 92/76/EØF af 6. oktober 1992 om anerkendelse af beskyttede zoner, som er udsat for særlige plan-

* Processprog: italiensk.

tesundhedsrisici i Fællesskabet (EFT L 305, s. 12), som ændret ved Kommissionens direktiv 95/40/EF af 19. juli 1995 (EFT L 182, s. 14) og Kommissionens direktiv 96/15/EF af 14. marts 1996 (EFT L 70, s. 35),

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. Hirsch, og dommerne G.F. Mancini og R. Schintgen (refererende dommer),

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Battital Srl ved advokat Giorgio Finocchio, Savona

— Regione Piemonte ved advokaterne Maria Lacognata og Eugenia Salsotto, Torino

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Francesco Ruggeri Laderchi, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. januar 1999 af Battital Srl, af Regione Piemonte og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. marts 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse afsagt den 18. december 1997, indgået til Domstolen den 22. januar 1998, har Pretura circondariale di Torino i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT 1977 L 26, s. 20), som ændret bl.a. ved Rådets direktiv 91/683/EØF af 19. december 1991 (EFT L 376, s. 29) og ved Kommissionens direktiv 96/14/EF af 12. marts 1996 (EFT L 68, s. 24), og af Kommissionens direktiv 92/76/EØF af 6. oktober 1992 om anerkendelse af beskyttede zoner, som er udsat for særlige plantesundhedsrisici i Fællesskabet (EFT L 305, s. 12), som ændret ved Kommissionens direktiv 95/40/EF af 19. juli 1995 (EFT L 182, s. 14) og Kommissionens direktiv 96/15/EF af 14. marts 1996 (EFT L 70, s. 35).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem det italienske selskab Battital Srl (herefter »Battital«), der importerer planteprodukter fra tredjelande, og Regione Piemonte i anledning af en bøde, som sidstnævnte havde pålagt Battital for ulovlig indførsel og besiddelse med henblik på salg på italiensk område af 250 kg appelsiner hidrørende fra Sydafrika og 680 kg citroner hidrørende fra Argentina.

De relevante fællesskabsretlige bestemmelser

3 Artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93, som ændret ved direktiv 91/683, indeholder følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne foreskriver, at planter, planteprodukter og andre objekter, som er opført i bilag III, del B, fra den 1. januar 1993 ikke må føres ind i de pågældende beskyttede zoner, der ligger på deres område.«

4 Artikel 2, stk. 1, litra h), i direktiv 77/93, som ændret ved direktiv 91/683, indeholder følgende definition af begrebet »beskyttet zone«:

»... et område i Fællesskabet:

— hvor én eller flere af de planteskadegørere, som er opført i dette direktiv, og som er etableret i en eller flere dele af Fællesskabet, ikke er hverken endemiske eller etableret, selv om der er gunstige betingelser for deres etablering, eller

— hvor der er fare for etablering af visse planteskadegørere på grund af gunstige økologiske betingelser for så vidt angår særlige afgrøder, selv om nævnte planteskadegørere ikke er hverken endemiske eller etableret i Fællesskabet,

og som efter fremgangsmåden i artikel 16a er anerkendt som opfyldende betingelserne i første og andet led...«

5 Artikel 16a i direktiv 77/93, som blev indsat ved Rådets direktiv 89/439/EØF af 26. juni 1989 (EFT L 212, s. 106), fastlægger den fremgangsmåde, som Kommissionen skal følge i forbindelse med udstedelse af regler om anerkendelse af beskyttede zoner.

6 I bilag III til direktiv 77/93, som ændret ved Kommissionens direktiv 92/103/EØF af 1. december 1992 (EFT L 363, s. 1), opregnes de planter, planteprodukter og andet, som skal forbydes indført enten i samtlige medlemsstater (del A) eller i bestemte beskyttede zoner (del B). Del B omfatter to spalter.

7 Venstre spalte, der beskriver de planter, planteprodukter og andet, som forbuddet omfatter, nævner bl.a.: »3. Frugter af *Citrus* L., *Fortunella* Swingle, *Poncirus* Raf. og hybrider heraf, bortset fra *Citrus paradisi* Macf., med oprindelse i tredjelande«. De hermed nævnte frugter tilhører citron-, appelsin- og grapefrugtfamilien.

8 I højre spalte, der angiver de beskyttede zoner, som forbuddet gælder for, nævnes Italien.

9 Artikel 1 i direktiv 92/76 bestemmer:

»De zoner i Fællesskabet, der er anført i bilaget, anerkendes for en periode, der udløber den 31. december 1994, som 'beskyttede zoner', i henhold til artikel 2, stk. 1, litra h), første afsnit, i direktiv 77/93/EØF, for så vidt angår de planteskadegørere, der er anført ud for disse zoner i bilaget.«

10 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»En forlængelse af anerkendelsen ud over den i artikel 1 nævnte dato og ændringer af listen over de i artikel 1 omhandlede beskyttede zoner foretages efter proceduren i artikel 16a i direktiv 77/93/EØF ...«

11 I bilaget til direktiv 92/76, jf. bilagets litra a), punkt 17, litra b), punkt 3, litra c), punkt 5, og litra d), punkt 3, nævnes Italien som en af de zoner, der er beskyttet mod indslæbning af »alle ukendte ikke-europæiske skadegørere på frugt af *Citrus* L., *Fortunella* Swingle, *Poncirus* Raf. og hybrider heraf«, for så vidt angår angreb på disse frugter af insekter, mider og nematoder, bakterier, svampe samt virus og viruslignende organismer.

12 Det fremgår af sjette betragtning til direktiv 92/76, at anerkendelsen af de i direktivet nævnte zoner kun var foreløbig. Oprindelig anerkendtes zonerne foreløbigt for en periode, der udløb den 31. december 1994. Perioden blev senere forlænget til den 1. juli 1995 ved Kommissionens direktiv 94/61/EF af 15. december 1994 om forlængelse af perioden for foreløbig anerkendelse af visse beskyttede zoner som omhandlet i artikel 1 i direktiv 92/76 (EFT L 330, s. 63), hvoraf det også fremgik, at forlængelsen af anerkendelse var foreløbig. Perioden blev senere forlænget til den 1. april 1996, bl.a. for så vidt angår anerkendelsen af Italien som en zone, der er beskyttet mod skadegørere, ved direktiv 95/40, hvoraf det fremgik, at perioden for anerkendelse blev forlænget foreløbigt.

13 Ved artikel 1 i direktiv 96/15 blev datoen for ophøret af gyldighedsperioden for anerkendelsen af visse beskyttede zoner ændret. Med hensyn til Italiens status

som zone, der er beskyttet mod skadegørere, fastholdt direktivet imidlertid ophørsdatoen den 1. april 1996, idet direktivets artikel 1, stk. 1, bestemte følgende:

»I direktiv 92/76/EØF foretages følgende ændringer:

1. Artikel 1, første afsnit, affattes således:

'De zoner i Fællesskabet, der er anført i bilaget, anerkendes som "beskyttede zoner" i henhold til artikel 2, stk. 1, litra h), første afsnit, i direktiv 77/93/EØF, for så vidt angår de planteskadegørere, der er anført ud for disse zoner i bilaget; når det gælder litra a), punkt 17, litra b), punkt 3, litra c), punkt 5, og litra d), punkt 3, anerkendes nævnte zoner for en periode, der udløber den 1. april 1996 ...'«

14 I syvende og ottende betragtning til direktiv 96/15 anføres følgende:

»Det bør fastslås, at en forlængelse af anerkendelsen ud over den i artikel 1 nævnte dato og ændringer af listen over de i artikel 1 omhandlede beskyttede zoner foretages efter proceduren i artikel 16a i direktiv 77/93/EØF ...

Uden en forlængelse af anerkendelsen ud over de i artikel 1 nævnte datoer ophører de pågældende beskyttede zoner på disse datoer med at være 'beskyttede zoner' i henhold til Rådets direktiv 77/93/EØF inklusive bilagene til direktivet.«

15 Efter artikel 2, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/15 skulle dette være gennemført i medlemsstaterne med virkning fra den 1. april 1996.

De relevante nationale bestemmelser

16 Lovdekret nr. 536 af 30. december 1992 indeholder i artikel 8 følgende bestemmelse:

»Landbrugs- og skovbrugsministeren (nu ministeren for landbrugsressourcer) angiver ved dekret på grundlag af oplysninger fra Fællesskabet de beskyttede zoner ...«

17 I dekretets artikel 9 bestemmes, at enhver, der til italiensk område indbringer planter og plantematerialer, hvis indførsel er forbudt, straffes med bøde på mellem 10 mio. og 60 mio. ITL.

18 Artikel 10 i landbrugs- og skovbrugsministerens dekret af 18. juni 1993 indeholder følgende bestemmelse:

»Planter og planteprodukter samt andre i bilag III, del B, nævnte produkter må ikke indbringes i de tilsvarende beskyttede zoner.«

19 Bilag III, del B, punkt 3, forbyder indbringelse af »frugter af Citrus, Fortunella Swingle, Poncirus Raf. og hybrider heraf, undtagen frugt af Citrus Paradisi Macf

Merr, hidrørende fra tredjelande«. Denne del af bilag III angiver som beskyttet zone »Italien«.

20 Det af den italienske minister for landbrugsressourcer udstedte dekret af 31. januar 1996 indeholder i artikel 10 følgende bestemmelse:

»Det er forbudt at indføre, forhandle og i de tilsvarende beskyttede zoner besidde planter, planteprodukter og andre i bilag III, del B, nævnte produkter.«

21 I henhold til udtalelse fra Generaldirektoratet for Landbrugspolitik og Landbrugsindustri under ministeren for landbrugsressourcer har der, mens det afventes, at Kommissionen udsteder nye fællesskabsbestemmelser, i italiensk ret fortsat bestået et forbud under henvisning til dekretet af 31. januar 1996 mod indførsel til og forhandling i Italien af de i sagen omhandlede planter og planteprodukter.

22 Bilag VI til dekretet af 31. januar 1996 svarer til bilaget til direktiv 92/76 og angiver de zoner, der er beskyttet mod de særlige skadegørere. Litra a), punkt 17, litra b), punkt 3, litra c), punkt 5, og litra d), punkt 3, der angav Italien som beskyttet zone, blev ophævet med virkning fra den 4. januar 1998 ved ministerielt dekret af 27. november 1997, hvorved direktiv 96/14 og 96/15 blev gennemført.

Tvisten i hovedsagen

23 Kriminalpolitiet i Torino fastslog den 4. oktober 1996 på markedet for frugt og grøntsager i Torino, at Battital havde gjort sig skyldig i et strafbart forhold ved

besiddelse med henblik på salg inden for det italienske territorium, der er en beskyttet zone, hvortil der ikke fra tredjelande må importeres planter af arten Citrus, af 250 kg appelsiner hidrørende fra Sydafrika og 680 kg citroner hidrørende fra Argentina. Disse citrusfrugter blev derefter konfiskeret og destrueret, og præsidenten for regionen Piemonte pålagde Battital en bøde på 20 mio. ITL.

24 Battital anfægtede for den forelæggende ret dette bødepålæg og anførte herved, at det fremgik af direktiv 95/40, 96/14 og 96/15, at de beskyttede zoner for så vidt angår indførsel af citrusfrugter fra tredjelande var blevet ophævet fra den 1. april 1996, og at de i hovedsagen omtvistede appelsiner og citroner derfor kunne indføres til og sælges i Italien.

25 Regione Piemonte gjorde på sin side gældende, at Italien efter de gældende fællesskabsbestemmelser fortsat var en beskyttet zone for så vidt angår disse citrusfrugter.

De præjudicielle spørgsmål

26 Pretura circondariale di Torino har på baggrund heraf besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende tre spørgsmål:

»1) Er forbuddet mod indførsel af planter af arten Citrus ifølge artikel 1 i direktiv 95/40/EF af 19. juli 1995, artikel 2 i direktiv 96/14/EF af 12. marts 1996 og artikel 1 i direktiv 96/15/EF af 14. marts 1996 stadigt gældende i Italien (eller i områder i Italien)?

2) Er dette forbud bortfaldet fra den 1. april 1996?

3) Er, som det synes at fremgå af bestemmelserne i direktiv 95/40/EF af 19. juli 1995, sammenholdt med artikel 2 i direktiv 96/14/EF af 12. marts 1996 og artikel 1 i direktiv 96/15/EF af 14. marts 1996, det italienske landbrugsministeriums dekret af 31. januar 1996, hvorved bestemmelserne i direktiv 95/40/EF inkorporeres i italiensk ret, for så vidt uforeneligt med bortfaldet af forbuddet mod indførsel på det italienske område (eller en del af dette) af planter eller planteprodukter af arten Citrus?«

27 Indledningsvis bemærkes det, at det tredje spørgsmål, som Kommissionen med føje har bemærket, vedrører spørgsmålet, om de italienske regler om gennemførelse af de i hovedsagen omhandlede direktiver er forenelige med fællesskabsretten.

28 Ifølge fast retspraksis (jf. navnlig dom af 15.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531, org. ref.: Rec. s. 1141, på s. 1158, af 12.10.1978, sag 13/78, Eggers, Sml. s. 1935, præmis 19, og af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 8) tilkommer det ikke Domstolen inden for rammerne af en procedure indledt i henhold til traktatens artikel 177 at udtale sig om, hvorvidt nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten. Domstolen har derimod kompetence til at give den nationale ret alle de fortolkningselementer vedrørende fællesskabsretten, ved hjælp af hvilke nævnte ret kan afgøre, om disse regler er forenelige med fællesskabsretten.

29 Ved besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål må det undersøges, indtil hvilket tidspunkt det efter direktiv 77/93, som ændret ved direktiv 96/14, og efter direktiv 92/76, som ændret ved direktiv 95/40 og 96/15, var forbudt at indføre citrusfrugter (Citrus L., Poncirus Raf., Fortunella Swingle og hybrider heraf) til Italien, ligesom det må afgøres, om fællesskabsretten er til hinder for, at de nationale myndigheder opretholder forbuddet mod indførsel af disse frugter efter dette tidspunkt.

30 Parterne i hovedsagen er først og fremmest uenige om, hvilken sammenhæng der er mellem på den ene side direktiv 77/93, der fastsatte det oprindelige forbud mod indførsel af citrusfrugter til Italien, og på den anden side direktiv 92/76, hvorved Italien blev anerkendt som beskyttet zone for så vidt angår visse skadegørere indtil den 1. april 1996.

31 Regione Piemonte gør således gældende, at disse to direktiver, såvel som de senere ændringer af disse, har forskellige anvendelsesområder, og at direktiv 92/76 således ikke har ændret direktiv 77/93. Følgelig er forbuddet mod at indføre citrusfrugter hidrørende fra tredjelande forblevet i kraft også efter den 1. april 1996, fra hvilken dato Italien ikke længere anerkendtes som beskyttet område i henhold til direktiv 92/76, som ændret ved direktiv 95/40 og 96/15.

32 Battital og Kommissionen mener omvendt, at i det omfang forbuddet mod indførsel af en frugt, der potentielt er bærer af skadegørere, kun er en ledsageforanstaltning til forbuddet mod indførsel af selve denne skadegører, må bortfaldet af sidstnævnte forbud nødvendigvis medføre, at også det førstnævnte forbud bortfalder. Herefter kunne Italien ikke, efter at det var ophørt med at være en zone, der var beskyttet mod skadegørere, retmæssigt forbyde indførsel af citrusfrugter.

33 Som generaladvokaten har anført i punkt 28-35 i forslaget til afgørelse, viser de ændringer, som direktiv 77/93 og 92/76 i tidens løb er undergået, at der er en nær sammenhæng mellem direktivernes bestemmelser, således at forstå, at det var hensigten med direktiv 92/76 at supplere direktiv 77/93.

34 Begrebet »beskyttet zone« blev således indsat i direktiv 77/93 ved direktiv 91/683, og efter at denne ændring var sket, blev der ved direktiv 92/76 opstillet en liste over zoner, der blev anerkendt som beskyttede zoner som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra h), i direktiv 77/93. Indførselsforbuddet ifølge bilag III, del B, til direktiv 77/93 hænger derfor direkte sammen med anerkendelsen i henhold til direktiv 92/76 af en beskyttet zone.

35 Det fremgår i øvrigt af selve ordlyden af direktiv 77/93, at anerkendelsen af en beskyttet zone skal ske efter en bestemt procedure, der angives i artikel 16a i direktivet efter indsættelsen af denne bestemmelse ved direktiv 89/439, og en sådan anerkendelse kan derfor ikke have stiltiende hjemmel i andre bestemmelser.

36 Fra det tidspunkt, hvor anerkendelsen af en beskyttet zone i henhold til bilaget til direktiv 92/76 ophørte i medfør af direktiv 95/40 og 96/15, havde forbuddet mod indførsel ifølge artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93 og dettes bilag III, del B, ikke længere nogen genstand, selv om sidstnævnte direktiv endnu ikke var blevet ændret på dette tidspunkt.

37 Endvidere viser formålet med direktiv 77/93, at fællesskabslovgiver har lagt særlig vægt på beskyttelsen mod indslæbning eller spredning i de beskyttede zoner af skadegørere, mens planter og planteprodukter kun er inddraget i det omfang, de kan udgøre bærere af sådanne skadegørere.

38 Således udgør, som Battital og Kommissionen med føje har fremhævet, forbuddene mod indførsel af planter accessoriske forbud, der mister enhver berettigelse, når den midlertidige anerkendelse som zone, der er beskyttet mod skadegørere, der kan angribe planter, ophører.

39 Heraf følger, at den omstændighed, at et område ophører med at være en zone, der er beskyttet mod indslæbning af skadegørere, nødvendigvis indebærer, at forbuddet mod at indføre frugter af arten Citrus ophæves.

40 Specielt med hensyn til den i hovedsagen foreliggende situation bemærkes det, at bestemmelserne i direktiv 77/93 og 92/76 med senere ændringer tilsammen

medfører, at forbuddet mod at indføre citrusfrugter til Italien blev ophævet den 1. april 1996.

41 Af det anførte følger, at nationale bestemmelser, der efter denne dato opretholder forbuddet mod indførsel af citrusfrugter, ikke kan være begrundet i Fællesskabets bestemmelser om plantebeskyttelse.

42 Endvidere har medlemsstaterne ikke, når bortses fra den undtagelsessituation, der er omhandlet i artikel 15 i direktiv 77/93, som ændret ved Rådets direktiv 90/168/EØF af 26. marts 1990 (EFT L 92, s. 49) og ved direktiv 91/683, men som er uden relevans i hovedsagen, kompetence til ensidigt at træffe foranstaltninger for at forbyde indførslen af citrusfrugter til deres område.

43 Endelig afføder de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i direktiv 77/93 og 92/76 med senere ændringer rettigheder, som private kan påberåbe sig for de nationale domstole. Disse bestemmelser er nemlig efter deres formulering tilstrækkelig præcise og ubetingede til, at borgerne kan påberåbe sig dem for at anfægte bestemmelser i national ret, der ikke er i overensstemmelse med disse direktiver.

44 På baggrund af det anførte skal de forelagte spørgsmål besvares på følgende måde:

Forbuddet mod at indføre frugter af arten Citrus i den beskyttede zone, som Italien udgør, jf. artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 77/93, er blevet uanvendeligt i nævnte medlemsstat med virkning fra den 1. april 1996, på hvilken dato anerkendelsen af Italien som zone, der er beskyttet i henhold til direktiv 92/76, ophørte i henhold til direktiv 95/40 og 96/15.

Disse direktiver er til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, der opretholder et sådant forbud efter denne dato.

Sagens omkostninger

45 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Torino ved kendelse af 18. december 1997, for ret:

Forbuddet mod at indføre frugter af arten Citrus i den beskyttede zone, som Italien udgør, jf. artikel 4, stk. 2, litra a), i Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter, er ophævet i nævnte medlemsstat med virkning fra den 1. april 1996, på hvilken dato anerkendelsen af Italien som zone, der er beskyttet i henhold til Kommissionens direktiv 92/76/EØF af 6. oktober 1992 om anerkendelse af beskyttede zoner, som er udsat for særlige

plantesundhedsrisici i Fællesskabet, ophørte i henhold til Kommissionens direktiv 95/40/EF af 19. juli 1995 og Kommissionens direktiv 96/15/EF af 14. marts 1996.

Disse direktiver er til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, der opretholder et sådant forbud efter denne dato.

Hirsch Mancini Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juli 1999.

R. Grass

Justitssekretær

G. Hirsch

Formand for Anden Afdeling