tere de frie varebevægelser inden for Fællesskabet, som er et af fællesmarkedets grundlæggende principper.

3. Ved udøvelsen af den kompetence, som er tillagt Fællesskabets institutioner ved traktatens artikler 43 og 100, må disse nødvendigvis have et vist skøn ved vurderingen af, om det kun er muligt at foretage en etapevis harmonisering og kun kræve en gradvis ophævelse af de af medlemsstaterne ensidigt trufne foranstaltninger. I betragtning af de særlige kendetegn for bekæmpelsen af skadegørere på planter samt den hidtil stedfundne meget ufuldstændige harmonisering, har Rådet ikke overskredet grænserne for sit skøn ved at tillade stikprøvekontrol af op til en tredjedel af forsendelserne.

I sag 37/38

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Köln i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

REWE-ZENTRALE AG, Köln,

mod

DIREKTOR DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMER RHEINLAND (som befuldmægtiget for delstaten Bonn,)

Intervenient: afdeling for varetagelse af den offentlige interesse ved Verwaltungsgericht Köln,

at opnå en præjudiciel afgørelse af spørgsmålet, om artikel 11, stk. 3, (næstsidste og sidste pkt.), i Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT L 26, s. 20) er forenelig med EØF-traktatens artikel 190 og artikel 30,

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden Y. Galmot, dommerne Mackenzie Stuart, O. Due, U. Everling og C. Kakouris,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Sagsøgeren i hovedsagen, firmaet Rewe-Zentrale AG, Köln (herefter benævnt sagsøgeren) importerer frugt og kartofler fra De europæiske Fællesskabers medlemsstater til Forbundsrepublikken Tyskland. I forbindelse med indførslen undersøges produkterne ved grænsen for plantesygdomme og skadedyr (fytosanitære undersøgelser). Kontrollen påhviler direktøren for Landwirtschaftskammer Rheinland. Den har hjemmel i Pflanzenbeschauverordnung af 15. marts 1982 (BGBl. I, s. 329), som er udstedt til inkorporering i tysk ret af Rådets direktiv 77/93/EØF af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT L 26, s. 20, som senest ændret ved direktiv 81/7/EØF af 1. 1. 1981, EFT L 14, s. 23).

I medfør af Planzenbeschauverordnung's § 8, stk. 2, som er udstedt til gennemførelse af artikel 11, stk. 3, i direktiv 77/93 gælder forpligtelsen til at kontrollere importen af frugt, grøntsager eller kartofler, bortset fra læggekartofler, fra en anden medlemsstat normalt »kun for højst en tredjedel af de fra denne medlemsstat importerede partier, så jævnt fordelt som muligt i henseende til tid og antal«.

I skrivelse af 29. marts 1982 til sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgte) anfægtede sagsøgeren denne »tredjedelsregel« og opfordrede sagsøgte til inden for sit geografiske kompetenceområde efter 1. april 1982 at foretage fytosanitære undersøgelser af højst 3/20 af de fra en anden medlemsstat indførte partier. I besvarelse heraf meddelte den sagsøgte myndighed den 6. april 1982, at den også fremover ville behandle al import, der var omfattet af reglerne om fytosanitære undersøgelser, i overensstemmelse med de herfor gældende lovbestemmelser.

Den 16. april 1982 anlagde sagsøgeren sag ved Verwaltungsgericht Köln med påstand om, at det statueredes, at den sagsøgte myndighed ikke var berettiget til at foretage fytosanitære undersøgelser af mere end højst 3/20 af de partier frugt og kartofler, som sagsøgeren importerede fra andre medlemsstater. Sagsøgeren gjorde gældende, at Pflanzenbeschauverordnung's § 8, stk. 2, ikke kunne anvendes, da bestemmelsen er i strid med trinhøjere fællesskabsregler. Bestemmelsen er ganske vist i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, sidste pkt., i direktiv 77/93, men dette direktiv er imidlertid selv i strid med EØF-traktatens artikler 30 og 36, da fytosanitære undersøgelser af denne art er foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i artikel 30's forstand, og da tilnærmelsen af de nationale bestemmelser om plantesundheds-

kontrol kun kan gennemføres i form af dobbeltkontrol ved importen af højst 15 % af de partier, som indføres fra en bestemt medlemsstat. Yderligere er artikel 11, stk. 3, sidste pkt., i direktiv 77/93 efter sagsøgerens opfattelse også ugyldig på grund af utilstrækkelig begrundelse, jfr. traktatens artikel 190. Kontrol af en tredjedel af importen kan ikke betegnes som »lejlighedsvis« kontrol »ved stikprøver«. For så vidt er bestemmelsen selvmodsigende, uden at dette forhold afklares i direktivets betragtninger.

Sagsøgte påstod sig frifundet og gjorde gældende, at antallet af stikprøver — med behørig hensyntagen til grænserne efter »tredjedelsreglen« — retter sig efter de indførte produkters art, antal og fordeling af oprindelseslande samt udbredelsen af karantænesygdomme og angreb af skadedyr i oprindelseslandet.

Ved kendelse af 18. januar 1983 har Verwaltungsgericht Köln forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»a) (Jfr. EØF-traktatens artikel 177, stk. 1, litra b)):

Er artikel 11, stk. 3, (næstsidste og sidste pkt.) i Rådets direktiv af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (77/93/EØF) (EFT L 26 af 31. 1. 1977, s. 20) forenelig med

aa) EØF-traktatens artikel 190

bb) EØF-traktatens artikel 30?

b) Såfremt denne bestemmelse erklæres ugyldig (i medfør af EØF-traktatens artikel 177, stk. 1, litra a)), i hvilket omfang er det da — bortset fra tilfælde hvor der består formodning for et sygdomsangreb — på det nuværende udviklingstrin af fællesskabsretten på plantebeskyttelsesområdet begrundet, jfr. EØF-traktatens artikel 36, første pkt., at gennemføre fytosanitære undersøgelser ved indførsel af frugt og kartofler (bortset fra læggekartofler) fra en medlemsstat, hvis forsendelsen ledsages af et plantesundhedscertifikat udstedt af en medlemsstat?«

Verwaltungsgericht fandt, at det for at afgøre den foreliggende sag var nødvendigt at forelægge Domstolen disse spørgsmål, skønt den efter en indgående gennemgang af Domstolens praksis fandt det tvivlsomt, om den her omhandlede fytosanitære »dobbeltkontrol ... uden særlig tilladelse ... af frugt og kartofler« var lovlig.

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 10. marts 1983.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Rewe-Zentrale AG ved G. Meier, af direktøren for Landwirtschaftskammer Rheinland ved Mobis, af den irske regering ved Chief State Solicitor L. J. Dockery, af Rådet ved juridisk konsulent B. Schloh som befuldmægtiget, bistået af M. Sims, Rådets juridiske tjeneste, og af Kommissionen ved

J. Grünwald, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved kendelse af 5. oktober 1983 har Domstolen besluttet at henvise sagen til femte afdeling.

II — De relevante fællesskabsregler

Formålet med direktiv 77/93, som især støttes på traktatens artikel 43 og artikel 100, er, at den systematiske kontrol med indslæbning af skadegørere på planter eller planteprodukter ved import fra en medlemsstat skal ophæves inden for Fællesskabet. For at undgå, at der foretages regelmæssige undersøgelser i importstaten, har direktivet indført en obligatorisk kontrol i afsenderstaten, hvor der endvidere skal udstedes et certifikat, som skal ledsage planter, der eksporteres til en anden medlemsstat. Den kontrol, der foretages i importlandet, skal støttes på en gennemgang af de krævede dokumenter, nemlig de certifikater, som ledsager forsendelsen. Der kan dernæst foretages en kontrol af varernes identitet med henblik på at fastslå, om de pågældende varer i henseende til art og kvantum er i overensstemmelse med oplysningerne på de fremlagte dokumenter. Endelig kan medlemsstaten foretage endnu en supplerende kontrol vedrørende sundhedstilstanden af de importerede planter eller planteprodukter.

Efter en overgangsperiode på fire år skal denne systematiske kontrol imidlertid kun gennemføres, når der består begrundet formodning for overtrædelse af bestemmelserne, som f.eks. når det med det blotte øje kan konstateres, at produkterne er angrebne. Yderligere kan der foretages en dyberegående kontrol af varer fra tredjelande, som endnu ikke er kontrolleret inden for Fællesskabet. Bortset fra disse to tilfælde kan der ikke længere foretages systematisk, men kun lejlighedsvis kontrol. For at opfylde kriteriet »lejlighedsvis« kan der ifølge direktivet kun udføres kontrol af højst en tredjedel af de indførte varer fra en bestemt medlemsstat, idet den hvad tid og produkter angår fordeles så ligeligt som muligt. Yderligere skal undersøgelserne, for at være lovlige, udelukkende foretages som stikprøver.

Den omtvistede bestemmelser lyder således:

Artikel 11, stk. 3 (importlandets kontrol; systematisk eller lejlighedsvis stikprøvekontrol):

»For så vidt angår frugt, grøntsager samt kartofler, bortset fra læggekartofler, kan medlemsstaterne, ud over en officiel kontrol af identiteten og de i henhold til stk. 1 anerkendte krav, kun fastsætte officielle systematiske kontrolforanstaltninger vedrørende overholdelse af de bestemmelser, der er truffet ifølge artiklerne 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 kontrol af frugt og grøntsager samt af kartofler, bortset fra læggekartofler, 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.«

III — Skriftlige indlæg for Domstolen

Formaliteten

Kommissionen har anført, at det andet præjudicielle spørgsmål (Verwaltungsgericht's spørgsmål b) ikke er foreneligt med traktatens artikel 177, og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling. Spørgsmålet vedrører hverken fortolkning af traktaten (artikel 177, stk. 1, litra a)) eller gyldigheden eller fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner (artikel 177, stk. 1, litra b)). Formålet er snarere at udvirke, at Domstolen som en slags forligsinstans fremsætter en bindende udtalelse om et problem, som i medfør af traktatens opbygning henhører under Kommissionens og Rådets enekompetence, især når henses til artikel 100.

Ifølge Kommissionen kan en national ret ikke kræve, at Domstolen, når den fastslår, at en fællesskabsretsakt er gyldig, samtidig eller efterfølgende udfærdiger nye regler til afløsning af den ugyldige retsakt. Den har anført, at ethvert forsøg fra en national rets side på at »programmere« Domstolen til at gå ud over den i artikel 177 fastlagte kompetence vedrørende præjudicielle spørgsmål derfor er i strid med denne bestemmelse og følgelig må afvises.

Realiteten

EØF-traktatens artikel 190

Sagsøgeren har gjort gældende, at artikel 11, stk. 3, andet afsnit, andet pkt., i direktiv 77/93 er i strid med traktatens artikel 190, idet der består et modsætningsforhold mellem artikel 11, stk. 3, andet afsnit, første pkt., som nævner, at der kan foretages en officiel kontrol lejlighedsvis ved stikprøver, og det følgende pkt., hvoraf det fremgår, at 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. Sagsøgeren har derfor anført, at det alene af ordenes betydning fremgår, at der ikke er tale om kontrol, der foretages lejlighedsvis ved stikprøver, når der kan gennemføres regelmæssig kontrol af op til en tredjedel af de partier, som importeres fra andre medlemsstater.

Da det ved denne ordning skulle tilstræbes at gennemføre et af traktatens mål, nemlig den gradvise fjernelse af hindringer for og kontrol med samhandelen inden for Fællesskabet, jfr. direktivets ottende betragtning, bevirker ordlyden af legaldefinitionen i artikel 11, stk. 3, andet afsnit, andet pkt., som forvandler begrebet kontrol, som udføres lejlighedsvis ved stikprøver, til det stik modsatte af ordenes betydning, efter sagsøgerens mening, at ordningen til gradvis fjernelse af den fytosanitære kontrol ved grænsen gøres illusorisk, uden at dette forhold begrundes i direktivet.

Sagsøgeren har her henvist til Domstolens dom af 7. juli 1981 (Rewe, »smørture« sag 158/80, Sml. 1981, s. 1805) og fremhævet, at begrundelsen i det omtvistede direktiv ikke opfylder de krav, som Domstolen har fastslået i sin praksis. Det

anførte modsætningsforhold er særlig groft, da der er tale om en forskrift, som bemyndiger medlemsstaterne til at fravige grundsætningen om forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, som udgør et væsentligt grundlag for fællesmarkedet.

Ifølge sagsøgeren er disse betragtninger tilstrækkelige til at erklære artikel 11, stk. 3, andet afsnit, andet pkt., i direktiv 77/93 ugyldig.

Den irske regering har erklæret, at der ikke er nogen overbevisende grund til, at de omtvistede bestemmelser skulle være i strid med traktatens artikel 190. Ifølge regeringen er bestemmelserne forenelige med de relevante betragtninger i direktiv 77/93, idet disse klart henviser til og begrunder bestemmelserne. Der består navnlig ikke nogen uoverensstemmelse mellem direktivets betragtninger og det forhold, at de importerende medlemslandes ret til at udføre en lejlighedsvis kontrol, som defineret i direktivet, ikke er tidsmæssigt begrænset.

Rådet har henvist til Domstolens dom i ovennævnte Rewe-sag samt til dom af 12. juli 1979 (sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. 1979, s. 2575), dom af 9. december 1982 (sag 309/81, Klughardt, Sml. 1982, s. 4291) samt dom af 30. september 1982 (sag 110/81), Roquette, Sml. 1982, s. 3159). Det fremgår af disse domme blandt andet, at fællesskabsretsakterne skal være så fyldestgørende begrundet, at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret, og at kravene efter EØF-traktatens artikel 190 er opfyldt, når retsakterne indeholder en angivelse af de væsentlige grunde, som har bevæget institutionen til at vedtage dem. Ifølge Rådet er den i artikel 11, stk. 3, sidste pkt., anvendte beskrivelse af begrebet fyldestgørende, da »lejlighedsvis« er entydigt defineret ved »ikke [foretages] på mere end en tredjedel«, og derfor ikke kræver yderligere afklaring i betragtningerne. Rådet har yderligere fremhævet, at det væsentlige formål med direktivet er gradvis at fjerne den systematiske dobbeltkontrol, dvs. kontrol i såvel afsendermedlemsstaten, som i modtagermedlemsstaten. Rådet var derfor ikke forpligtet til yderligere at begrunde begrebet lejlighedsvis kontrol, som afløste den systematiske kontrol for så vidt angår frugt og grøntsager fra en anden medlemsstat.

Rådet har konkluderet, at artikel 11, stk. 3, næstsidste og sidste pkt., i det omtvistede direktiv ikke er ugyldig på grund af manglende begrundelse.

Kommissionen har henvist til direktivets ottende betragtning, hvoraf det efter Kommissionens mening fremgår, at direktivet udelukkende har til formål gradvis at fjerne hindringer for og kontrol med samhandelen inden for Fællesskabet, men ikke en fuldstændig fjernelse af al kontrol. Med denne formulering angives, at det ikke har været hensigten kategorisk at fjerne enhver kontrol, men derimod at angive en tendens til at ophæve kontrolforanstaltninger, hvorved udgangspunktet er den systematiske kontrol, som foretages i medfør af den internationale konvention om plantebeskyttelse.

Ifølge Kommissionen tager harmoniseringen udgangspunkt i den retstilstand, der er skabt på grundlag af ovennævnte internationale konvention, således som det fremgår af femte, sjette og trettende betragtning, idet de to førstnævnte betragtninger definerer harmoniseringsformålet således:

»nødvendigheden af sådanne foranstaltninger er allerede længe blevet indset og har ført til en række nationale forskrifter og internationale konventioner, blandt hvilke den internationale konvention om plantebeskyttelse af 6. december 1951, der er indgået inden for De forenede Nationers fødevare- og landbrugsorganisation (Food and Agriculture Organization), er af verdensomspændende interesse;

den internationale konvention om plantebeskyttelse samt det snævre samarbejde blandt de stater, der deltager i Plantebeskyttelsesorganisationen for Europa og Middelhavsområderne, har allerede i et vist omfang ført til en indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne på det fytosanitære område;

Denne retstilstand, der skal være nået efter den i direktivet fastsatte overgangsperiode på fire år, beskrives i attende og nittende betragtning således:

»efter udløbet af denne fireårs periode vil fytosanitær kontrol, der udføres i bestemmelseslandet, for så vidt angår frugt, grøntsager og kartofler bortset fra læggekartofler, med undtagelse af visse former for formel kontrol kun være tilladt af særlige grunde eller i et begrænset omfang;

denne fytosanitære kontrol bør begrænses til indbringelse af produkter fra tredjelande og til tilfælde, hvor væsentlige forhold giver anledning til at antage, at en af de fytosanitære bestemmelser ikke er blevet overholdt; i samtlige andre tilfælde kan der kun tillades lejlighedsvis kontrol.«

Kommissionen har anført, at for så vidt der i den attende betragtning er tale om »fytosanitær kontrol ... i et begrænset omfang« og der i den nittende betragtning fastslås, at kun »lejlighedsvis« kontrol kan foretages i modsætning til den systematiske kontrol, der tidligere blev gennemført, afgrænser de to betragtninger nøjagtigt omfanget af kontrollen, jfr. direktivets artikel 11, stk. 3, andet afsnit, idet kontrollen ikke må foretages på mere end en tredjedel af sendingerne og kun ved stikprøver; yderligere skal kontrollen foretages lejlighedsvis og ikke systematisk.

Efter Kommissionens opfattelse fremgår det heraf, at anbringendet om manglende begrundelse ikke er korrekt.

Artikel 30

Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse er i strid med traktatens artikel 30 uden at være begrundet i henhold til artikel 36, første pkt.

Ifølge sagsøgeren er der her tale om at kontrollere lovligheden af en bestemmelse, dvs. in casu, om direktivets artikel 11 er forenelig med traktaten. I medfør af traktatens artikel 173, stk. 1, og artikel 177, stk. 1, litra b), samt artikel 184 er det ved prøvelsen af en bestemt bestemmelses lovlighed ligeledes muligt at undersøge, om et direktiv som »retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution« (traktatens artikel 189, stk. 3) er ugyldig, fordi den »tilsidesætter« traktatens bestemmelser.

Sagsøgeren har henvist til Domstolens dom af 8. juli 1975, (Rewe, sag 5/75, Sml. 1975, s. 843) og herved gjort gældende, at de fytosanitære undersøgelser, som planter og planteprodukter fra en anden medlemsstat underkastes ved grænsen, udgør foranstaltninger med tilsvarende virkninger som kvantitative restriktioner, som — med de i artikel 36 anførte undtagelser — er forbudte. Da enhver import af frugt og kartofler fra en medlemsstat ledsages af et plantesundhedscertifikat fra eksportstaten, må den i

importstaten foretagne kontrol betragtes som en dobbeltkontrol. Supplerende kontrol i importstaten er ifølge sagsøgeren kun berettiget, hvis den foretages lejlighedsvis ved stikprøver, og udelukkende i de tilfælde, hvor varerne kan være blevet angrebet af skadegørere under transporten. Sådanne angreb er i øvrigt ganske usandsynlige, da det af myndighederne udstedte plantesundhedscertifikat, jfr. direktivets artikel 6, stk. 1, ligeledes skal omfatte emballage og transportmidler.

En kontrol, som omfatter op til en tredjedel af de importerede partier, er ingenlunde nødvendig for at opfylde kravene efter artikel 36, første pkt. I denne forbindelse har sagsøgeren henvist til Domstolens kendelse af 4. marts 1982 (Kommissionen mod Den franske Republik, sag 42/82 R, Sml. 1982, s. 841), hvori Domstolen har taget stilling til det tilladte omfang af stikprøvekontrollen og udtalt, at en sådan kontrol bør begrænses til højst 15 % af de partier, der anmeldes ved grænsen, bortset fra tilfælde, hvor der består særlig mistanke om en konkret risiko. I den foreliggende sag er det under alle omstændigheder kun berettiget at kontrollere højst 15 % af de importerede partier, hvorved kontrollen skal fordeles så ligeligt som muligt i henseende til tid og produkter.

Sagsøgte har i sine indlæg fremhævet at have gjort den erfaring inden for sit kompetenceområde, at den af de eksporterende medlemsstater udførte kontrol har vist sig ikke at slå til, og at der er påvist og stadig påvises kedelige forhold ved importen. Sagsøgte har videre anført, at den øvre grænse for kontrolhyppigheden normalt ikke udnyttes. Sagsøgtes indlæg er vedlagt en liste over samtlige de forhold, der er påtalt af Forbundsrepublikken Tysklands plantesundhedstjeneste for perioden 1. januar 1979 — primo marts 1983 i de partier, som måtte afvises.

Den irske regering har anført, at der ikke i den foreliggende sag er tale om en national foranstaltning truffet af en medlemsstat, men derimod om en bestemmelse i et direktiv udstedt af Rådet i medfør af traktatens artikel 43 og artikel 100. Da direktivet er udstedt med hjemmel i traktatens artikel 43, fremgår det af artikel 38, stk. 2, at det i det foreliggende tilfælde ikke er nødvendigt at undersøge, om de foranstaltninger, som fastlægges i direktivets artikel 11, stk. 3, sidste og næstsidste pkt., er begrundet i henhold til traktatens artikel 36. Som følge heraf er den irske regering af den opfattelse, at de omtvistede bestemmelser ikke bør prøves af Domstolen.

Hvis Domstolen alligevel måtte udtale sig om de omtvistede bestemmelsers gyldighed i forhold til artikel 30 og artikel 36, er der ifølge den irske regering i praksis en næsten uafviselig formodning for, at bestemmelserne er gyldige. Regeringen kan ikke godtage den analogislutning, som sagsøgeren har draget af Domstolens kendelse i sag 42/82 R. Der var i den pågældende sag ikke tale om en retsforskrift, men snarere om en midlertidig foranstaltning i et særligt tilfælde og med et formål, som afviger fuldstændigt fra en fællesskabsretlig bestemmelse i et af Rådet udstedt direktiv. Kontrolforanstaltninger ved import af vin har hovedsagelig til formål at beskytte forbrugeren, mens fytosani-

tære undersøgelser vedrører planter, som kan indslæbe en plantesygdom eller en smitte, som kan angribe jorden og således skade kommende høst. På trods af det af den eksporterende medlemsstat udstedte certifikat består der en risiko for, at der indføres smitte ved samhandelen inden for Fællesskabet, således at en kontrol af op til en tredjedel af importen ikke er urimelig. Hvis der ikke findes tilstrækkelige kontrolmuligheder, kan medlemsstaterne se sig nødsaget til at påberåbe sig beskyttelsesklausulen efter direktiv 77/93.

På grundlag af disse betragtninger har den irske regering konkluderet, at der ikke er grund til at rejse tvivl om gyldigheden af de anfægtede bestemmelser.

Rådet har henvist til Domstolens domme af 15. december 1976 (Simmenthal, sag 35/76, Sml. 1976, s. 1871), 20. februar 1979 (Rewe, sag 120/78, Sml. 1979, s. 649), 8. september 1979 (Denkavit, sag 251/78, Sml. 1979, s. 3369), 17. december 1981 (Frans Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, sag 272/80, Sml. 1981, s. 3277), 31. marts 1982 (Blesgen, sag 75/81, Sml. 1982, s. 1211) og 8. juli 1975 (Rewe, sag 4/75, Sml. 1975, s. 843).

Rådet har anført, at skønt de fytosanitære undersøgelser, som i det foreliggende tilfælde foretages af den importerende medlemsstat, bør betragtes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, er der tale om undtagelser, som er hjemlet i fællesskabsretten. Rådet har her henvist til ovennævnte Rewe-dom, sag 4/75. Undtagelserne er begrundet efter traktatens artikel 36, og den direkte henvisning til artiklen skyldes den omstændighed, at direktivet ikke indfører en helt ny ordning til afløsning af artikel 36.

Rådet har understreget, at der i den foreliggende sag er tale om en fællesskabsretlig retsakt, som således er i centrum for argumentationen. Man kan altså ikke støtte sig på tilfælde, som kun omfatter de af medlemsstaterne ensidigt trufne bestemmelser, idet disse skal vurderes på grundlag af artikel 30 og artikel 36. Det er mere relevant at henvise til Domstolens dom af 25. januar 1977 (Bauhuis, sag 46/76, Sml. 1977, s. 5), som vedrørte direktiv 64/432, der havde til formål at koncentrere kontrollen ved eksport til en medlemsstat i afsenderstaten, »idet den skal overflødiggøre den af importmedlemsstaten ensidigt gennemførte grænsekontrol eller i hvert fald indskrænke denne til en sporadisk kontrol af, at de sundhedsforanstaltninger, som afsendermedlemsstaten skal træffe, er overholdt« (præmis 27). Det fremgår af dommen, at de omtalte foranstaltninger ikke udstedes af den enkelte medlemsstat for at varetage egne interesser, men af Rådet i Fællesskabets almindelige interesse. Dommen støtter således efter Rådets opfattelse det synspunkt, at en sådan kontrol ikke skal betragtes som en ensidig foranstaltning, der hindrer samhandelen, men snarere som en forholdsregel, der har til formål at fremme de frie varebevægelser, navnlig ved at fjerne de hindringer, som kan være en følge af sundhedsmæssige kontrolforanstaltninger i medfør af artikel 36 (præmis 30).

Rådet har tilføjet, at direktiv 77/93 ganske vist ikke, i modsætning til direktiv 64/432, kan betragtes som et egentligt harmoniseringsdirektiv, men selv i tilfælde af harmonisering har Domstolen anerkendt, at stikprøvekontrol er lovlig (jfr. ovennævnte Simmenthal-dom, præmis 38). Dette gælder desto mere, når harmoniseringen kun er delvis som i det foreliggende tilfælde. Til støtte for sit synspunkt har Rådet yderligere henvist til dommene i ovennævnte sager 251/78 og 272/80. Ifølge Rådet er dobbeltkontrol af op til en tredjedel af forsendelserne således fuldt ud forenelig med traktatens artikel 36.

Dernæst har Rådet undersøgt, hvilke virkninger det ville få, hvis Domstolen udtalte, at traktatens artikel 36 ikke giver hjemmel til artikel 11, stk. 3, næstsidste og sidste pkt., i direktiv 77/93. I så fald ville der være tale om en tilbagevenden til den tidligere ordning, nemlig den der gjaldt inden for folkeretten for plantebeskyttelse i henhold til den internationale konvention om plantebeskyttelse, der den 6. december 1951 blev underskrevet i Rom (FAO). Konventionen gjaldt for samtlige Fællesskabets medlemsstater, inden EØF-traktaten trådte i kraft. Det fremgår af artikel VI, stk. 1, litra a), og stk. 2, litra a) og f), at de kontraherende parter har fuld kompetence til at indføre importrestriktioner, herunder mulighed for at indføre en systematisk, fuldstændig dobbeltkontrol af op til 100 % af samtlige forsendelser. Som følge heraf har Rådet anført, at en ordning, som kun omfatter en tredjedel af forsendelserne, »langt fra at være i strid med traktaten og Domstolens praksis ... har indskrænket medlemsstaternes handlefrihed også i dette konkrete tilfælde«.

For så vidt angår sagsøgerens henvisning til Domstolens kendelse i sag 42/82 R har Rådet bemærket, at kendelsen har mistet sin virkning efter afsigelsen af den endelige dom af 22. marts 1983 (Sml. 1983, s. 1013). Sagsøgeren har ikke desto mindre fortolket den som en principafgørelse vedrørende problemet om de fytosanitære undersøgelsers omfang. Heroverfor har Rådet fremført en række argumenter. De kendelser, som afsiges i medfør af traktatens artikel 186, kan ikke betragtes som principafgørelser; det ville være risikabelt at udlede en konklusion af Domstolens afgørelse uden først at have sat sig ind i og gennemgået den fulde ordlyd; der er ikke taget stilling til, om de samme bestemmelser kan anvendes såvel på frugt som på vin, når henses til de forskellige formål med den foreskrevne kontrol.

Rådet har endelig bemærket, at kendelsens fulde ordlyd støtter dets synspunkt. Da den stat, som var sagsøgt i sag 42/82, selv antog, at en stikprøvekontrol udført på ét ud af cirka ti partier var tilstrækkelig for at afværge eventuel risiko, fandt Domstolen, at kontrollen af sikkerhedshensyn burde foretages som foreløbig forholdsregel på 15 % af partierne. I øvrigt tog Domstolen i den endelige dom ikke stilling til procentsatsen 15, men udtalte, at en systematisk kontrol af den samlede import eller af tre ud af fire varepartier var i strid med traktatens artikel 30 og artikel 36.

Som konklusion vedrørende dette punkt har Rådet anført, at det er et væsentligt fremskridt, jfr. det omtvistede direktivs tolvte og sekstende betragtning, at en

100 % dobbeltkontrol er ændret til en kontrol af højst en tredjedel af partierne.

Herefter har Rådet anført, at en gennemgang af bestemmelserne intet har frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed. Den dobbeltkontrol, som tillades i medfør af direktivet, er ganske vist foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, men de er lovlige, idet de er omfattet af undtagelserne efter traktatens artikel 36.

Kommissionen har vedrørende dette punkt indledningsvis gjort opmærksom på det problem, som Verwaltungsgericht har rejst i sin forelæggelseskendelse, nemlig »om fytosanitær dobbeltkontrol på det nuværende udviklingstrin af fællesskabsretten« i betragtning af den ved direktiv 77/93 gennemførte harmonisering »kan foretages uden særlig tilladelse — som f.eks. ved mistanke om sygdomsangreb — af op til en tredjedel af forsendelserne af frugt og kartofler fra en medlemsstat«.

Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 11, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 77/93 er forenelig med traktatens artikel 30, kan efter Kommissionens opfattelse inddeles i tre punkter:

a) Finder traktatens artikel 30 anvendelse på samhandelen med frugt og kartofler inden for Fællesskabet?

b) Ifølge hvilke principper kan traktatens artikel 30 anvendes på Fællesskabets retsakter, navnlig på harmoniseringsdirektiver?

c) Er artikel 11, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 77/93 forenelig med disse principper?

For så vidt angår spørgsmålet, om artikel 30 kan anvendes på frugt og kartofler, har Kommissionen henvist til traktatens artikel 38, stk. 1, hvorefter fællesmarkedet omfatter landbruget og handelen med landbrugsvarer. Ifølge artiklens stk. 2 finder bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse anvendelse på landbrugsvarer medmindre andet er bestemt i artiklerne 39-46. På grundlag af disse bestemmelser har Kommissionen anført, at samhandelen med frugt og kartofler er omfattet af traktatens artikel 30.

Kommissionen har dernæst behandlet spørgsmålet, om forbudet efter artikel 30 og artikel 36 udelukkende er rettet til medlemsstaterne. Ifølge Kommissionen er det klart, at artiklerne hovedsagelig retter sig til medlemsstaterne, fordi det oprindelig ved oprettelsen af fællesmarkedet var formålet at fjerne de af medlemsstaterne indførte kvantitative restriktioner, ligesom en genindførelse måtte hindres. Under disse omstændigheder er det meningsløst at forbyde Rådet eller Kommissionen at opretholde eller indføre kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Det kan dog ikke heraf udledes, at når traktatens artikel 3, litra a), foreskriver »ophævelse, medlemsstaterne imellem, af told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel, såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning«, er det en opgave, der (kun) påhviler medlemsstaterne, idet det ligeledes fastslås i artiklen, at det skal ske »med de i foranstående artikel nævnte mål for øje«. Det fremgår heraf ikke blot, at Rådet og Kommissionen skal gennemføre de opgaver, som de udtrykkelig pålægges i medfør af kapitel 2 i afsnittet »frie varebevægelser« men lige-

ledes, at de inden for rammerne af de beføjelser, som de i øvrigt tildeles efter traktaterne, skal realisere det mål, som består i at fjerne hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet.

Det, der ifølge Kommissionen skal fastslås i den foreliggende sag, er kun den betydning, som formålet med fjernelsen af hindringer for samhandelen indtager i forbindelse med harmoniseringen på grundlag af traktatens artikel 100 af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, og hvilke forpligtelser, som herved påhviler Rådet og Kommissionen.

Hvis formålet med harmoniseringsdirektivet udstedt med hjemmel i artikel 100 som i det foreliggende tilfælde er, ved en tilnærmelse af de nationale kontrolforanstaltninger, at lette fællesmarkedets funktion, må det i almindelighed antages, at den kontrol, som skal harmoniseres, ikke som sådan er forbudt ifølge artikel 30, men derimod begrundet i henhold til artikel 36. I modsat fald havde Kommissionen haft mulighed for i medfør af artikel 169 at indlede en procedure mod medlemsstaterne for tilsidesættelse af artikel 30 og således pålægge dem at ophæve de enkelte kontrolforanstaltninger.

Det er således fællesskabslovgiverens opgave at tilstræbe en indbyrdes tilnærmelse af de forskellige eksisterende nationale kontrolsystemer, således at der i størst muligt omfang tages hensyn til de i artikel 3, litra a), fastlagte mål, nemlig ophævelse, medlemsstaterne imellem, af kvantitative restriktioner såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning. Ifølge Kommissionen kan det vanskeligt defineres generelt ved retlige begreber, i hvilket omfang tilnærmelsen af de nationale kontrolbestemmelser skal realiseres inden for rammerne af harmoniseringsbestræbelserne. Den optimale løsning ville være en fuldstændig ophævelse af al kontrol inden for Fællesskabet, mens den mindst acceptable løsning ville være, at de nationale forskrifter harmoniseres således, at kontrollen ikke begrænser samhandelen inden for Fællesskabet i højere grad end inden harmoniseringen. Inden for disse yderpunkter skal fællesskabsinstitutionerne gennemføre harmoniseringen, idet de herved skal respektere nødvendigheds- og proportionalitetsprincippet samt forbudet mod forskelsbehandling.

Det følger heraf, af lovligheden af de fællesskabsretlige harmoniseringsforanstaltninger, for så vidt angår kontrol inden for Fællesskabet, skal vurderes ud fra særlige kriterier som defineret ovenfor. Dette princip støttes såvel af retsteorien som Domstolens praksis (jfr. dom af 24. 10. 1973, Rewe, sag 10/73, Sml., s. 1175, samt ovennævnte Bauhuisdom), hvoraf det fremgår, at fællesskabsretlige foranstaltninger ikke uden videre kan sidestilles med hindringer for samhandelen, som fastsættes ensidigt af medlemsstaterne, selv om foranstaltningerne indebærer visse ulemper for samhandelen.

Kommissionen har yderligere forsøgt at bevise, at det omtvistede direktiv ikke udgør en større hindring for samhandelen end de tidligere nationale kontrolforanstaltninger, og at direktivets lovlighed ikke påvirkes af en tilsidesættelse af nødvendigheds- og proportionalitetsprincippet eller af forbudet mod forskelsbehandling.

Efter at have beskrevet de relevante bestemmelser i den internationale konvention om plantebeskyttelse har Kommissionen konkluderet, at konventionen på ingen måde indskrænker importlandenes

kontrolbeføjelser. I forhold til den tidligere retsstilling har direktiv 77/93 derimod begrænset medlemsstaternes kontrolbeføjelser betydeligt, således at samhandelen inden for Fællesskabet i høj grad forenkles, såvel for de berørte som for kontrolmyndighederne. For det første gør direktivet det muligt for de eksporterende medlemsstater, blandt andet ved en fælles definition af skadegørere og af de særlige krav ved import, at anvende deres egne plantebeskyttelsesregler ved undersøgelsen af planterne i stedet for at skulle overholde udenlandske retsregler, således som det tidligere var tilfældet. Herved lettes kontrollen betydeligt, og eksportlandet får lettere ved at gennemskue og forudse proceduren. Et andet meget væsentligt fremskridt skyldes, at plantesundhedscertifikatet er retsgyldigt, og at antallet af kontrolforanstaltninger derfor begrænses. Herved indskrænkes de importerende medlemsstaters kontrolbeføjelser betydeligt.

For så vidt angår princippet om, at foranstaltningerne skal være nødvendige (nødvendighedsprincippet), har Kommissionen anført, at det indebærer, at den ordning, som indføres for at nå et af retsordenen anerkendt mål, skal være effektiv, hensigtsmæssig og nødvendig. I det omfang plantebeskyttelse er et af retsordenen anerkendt mål, og de fytosanitære undersøgelser ved eksport og import er et effektivt og passende middel til at realisere målet, skal det nemlig udelukkende afgøres, om det omtvistede kontrolsystem ligeledes er nødvendigt for at gennemføre det tilsigtede mål.

Kommissionen har forklaret, at »tredjedelsreglen« ikke oprindelig var indeholdt i forslaget. Efter ti års forhandlinger, som blev genoptaget efter Storbritanniens, Irlands og Danmarks tilslutning i 1973, fastsatte Rådet i december 1976 direktivets endelige formulering, som omfattede den nævnte regel. »Tredjedelsreglen« er udtryk for Rådets ønske om at tilgodese to modstridende mål af lige stor betydning. Hensigten med lejlighedsvis kontrol er i mindst muligt omfang at hindre samhandelen på dette område, mens »tredjedelsreglen« skyldes ønsket om at nedsætte den risiko, som Fællesskabets nye bestemmelser indebærer. Der blev yderligere for de nye kontrolregler efter fælles aftale fastsat en overgangsperiode på fire år.

Kommissionen har i detaljer behandlet den risiko, som er forbundet med handelen med planter, og den har især fremhævet, at den importerende medlemsstats kontrol kun kan betragtes som en »efterkontrol« med det formål at afgøre, om eksportlandets kontrol har været effektiv. Ud over denne efterkontrol foretages en supplerende kontrol, som har til formål at fastslå, om der foreligger en smittefare, som hverken fandtes eller kunne konstateres på det tidspunkt, da afsendelseslandet foretog den første kontrol. Der er således ikke blot tale om en dobbelt kontrol i betydningen »dobbeltkontrol«, idet ordningen er berettiget, da der er tale om biologiske stoffer.

Kommissionen har videre fremhævet, at i modsætning til produkter, der som vin, når de er af ringe kvalitet eller angrebet af en sygdom, har skadevirkninger, som

begrænses til produkterne eller deres forbrugere, er virkningerne af plantesygdomme og skadedyr på ingen måde begrænset til de produkter, som er angrebet. Som det i øvrigt fremgår klart af udtrykket »karantænesygdomme«, er der tale om planteepidemier, som spredes meget hurtigt og kan forrette særdeles omfattende skader.

Med hensyn til proportionalitetsprincippet har Kommissionen anført, at der skal sondres mellem selve retsreglens proportionalitet og dens anvendelse, hvad både sagsøgeren og Verwaltungsgericht har undladt, idet de har forsøgt selv at anvende en af Domstolen afsagt kendelse vedrørende den retsstridige anvendelse af fællesskabsretlige kontrolforanstaltninger på udstedelsen af fællesskabsretlige kontrolregler.

Kommissionen har bemærket, at såfremt man ville følge sagsøgerens argumentation, som støttes på Domstolens kendelse i sag 42/82 R, må det ligeledes konstateres, at de bestemmelser på vinområdet, som pålægger medlemsstaterne at påse, at fællesskabsretten overholdes, og hvorefter kontrollen ikke begrænses til 15 % af partierne, må anses for retsstridige.

Kommissionen har dernæst henvist til dom af 22. marts 1983 (Kommissionen mod Den franske Republik, sag 42/82, Sml. 1983, s. 1013), hvori det fastslås, at den udførte kontrol skal være nødvendig for at nå det tilsigtede mål og ikke må skabe hindringer for importen, som ikke står i et rimeligt forhold til det forfulgte mål. I denne forbindelse har Kommissionen henvist til sine bemærkninger vedrørende nødvendigheden af den omtvistede foranstaltning, og den har tilføjet, at foranstaltningen ikke skaber udforholdsmæssige hindringer for samhandelen til skade for de berørte brancher, men at direktiv 77/93 snarere skal betragtes som et første skridt på vejen til en fjernelse af disse hindringer. Hvis der ikke fandtes noget direktiv, ville man endnu anvende den internationale konvention uden begrænsning for så vidt angår kontrolforanstaltningernes form.

Kommissionen har yderligere bemærket, at hverken sagsøgeren eller den forelæggende ret har forsøgt at fremføre noget argument til støtte for påstanden om, at »tredjedelsreglen« står i et urimeligt forhold til det tilsigtede mål. For så vidt angår direktivets anvendelse har Kommissionen videre anført, at den pågældende regel netop gør det muligt at undgå en alt for hyppig kontrol. Ifølge Kommissionen er der ikke yderligere holdepunkt for at antage, at den faktisk udførte kontrol er i strid med artikel 30, hvilket f.eks. ville være tilfældet, hvis kontrollen var af en urimelig varighed.

Endelig har Kommissionen fastslået, at artikel 11, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 77/93 heller ikke tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling. Kravet om ligebehandling af produkter fra de forskellige medlemsstater er klart fastslået i artikel 11, stk. 3, sidste pkt.

IV — Mundtlig forhandling

Sagsøgeren i hovedsagen, ved E. Meier som befuldmægtiget, sagsøgte i hovedsagen, ved W. Mobis som befuldmægtiget, Rådet, ved B. Schloh som befuldmægtiget, og Kommissionen, ved J. Grünwald som befuldmægtiget har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. december 1983.

Under retsmødet har sagsøgeren i hovedsagen understreget, at Domstolens ovennævnte kendelse i sag 42/82 R og den anførte procentsats på 15 som udtryk for en acceptabel kontrol ikke spiller nogen rolle i den foreliggende sag. Det afgørende er derimod, at de anfægtede bestemmelser vedrørende en tredjedel af partierne er urimelige, og at de ikke er nødvendige i artikel 36's forstand. Ved at fastsætte sådanne regler har Rådet overskredet sin normale lovgivningskompetence.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. februar 1984.

Præmisser

1 Ved kendelse af 18. januar 1983, indgået til Domstolen den 10. marts s.å., har Verwaltungsgericht Köln i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af to spørgsmål, det første vedrørende gyldigheden af artikel 11, stk. 3, næstsidste og sidste pkt., i Rådets forordning nr. 77/93 af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (EFT L 26, s. 20), det andet vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 36.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag, som Rewe-Zentrale AG, Köln, som bl.a. importerer frugt og kartofler fra andre medlemsstater, har anlagt mod Landwirtschaftskammer Rheinland, og hvori dette firma har nedlagt påstand om, at det statueres, at Landwirtschaftskammer Rheinland ikke ved indførslen af disse produkter er beføjet til at undersøge dem for plantesygdomme og skadedyr (fytosanitære undersøgelser) i et omfang af op til en tredjedel af forsendelserne, således som det bestemmes i den tyske anordning, Pflanzenbeschauverordnung af 15. marts 1982 (BGBl. I, s. 329).

3 Verwaltungsgericht Köln fastslog, at den tyske anordning kun er udstedt til gennemførelse af ovennævnte direktivs artikel 11, stk. 3, i national ret, hvorfor den nærede betænkeligheder vedrørende gyldigheden af direktivets bestemmelser, for så vidt angår deres begrundelse samt deres forenelighed med traktatens bestemmelser om frie varebevægelser.

4 Følgelig udsatte den nationale ret sagen på Domstolens besvarelse af følgende spørgsmål:

»a) (Jfr. EØF-traktatens artikel 177, stk. 1, litra b)):

Er artikel 11, stk. 3, (næstsidste og sidste pkt.) i Rådets direktiv af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter (77/93/EØF) (EFT L 26 af 31. 1. 1977, s. 20) forenelig med

aa) EØF-traktatens artikel 190

bb) EØF-traktatens artikel 30?

b) Såfremt denne bestemmelse erklæres ugyldig (i medfør af EØF-traktatens artikel 177, stk. 1, litra a)), i hvilket omfang er det da — bortset fra tilfælde hvor der består formodning for et sygdomsangreb — på det nuværende udviklingstrin af fællesskabsretten på plantebeskyttelsesområdet begrundet, jfr. EØF-traktatens artikel 36, første pkt., at gennemføre fytosanitære undersøgelser ved indførsel af frugt og kartofler (bortset fra læggekartofler) fra en medlemsstat, hvis forsendelsen ledsages af et plantesundhedscertifikat udstedt af en medlemsstat?«

5 Inden disse spørgsmål besvares, må det undersøges, i hvilken retlig sammenhæng de anfægtede bestemmelser indgår.

6 Det bemærkes indledningsvis, at ovennævnte direktiv 77/93, der er udstedt på grundlag af traktatens artikler 43 og 100, ikke regulerer bekæmpelsen af skadegørere på planter eller planteprodukter inden for medlemsstaterne, men blot skal skærpe denne bekæmpelse gennem indbyrdes afstemte beskyttelsesforanstaltninger mod indslæbning af skadegørere i medlemsstaterne. Det drejer sig således om en foranstaltning til delharmonisering.

7 Direktivets artikler 1 og 2 indeholder nødvendige oplysninger vedrørende direktivets geografiske anvendelsesområde og definitionen af visse af de

anvendte begreber; ifølge artiklerne 3-5 forpligtes eller beføjes medlemsstaterne til at forbyde indslæbning henholdsvis indførsel på deres område af de i direktivets bilag I-IV anførte skadegørere, planter og planteprodukter.

8 Ifølge artikel 6 skal medlemsstaterne foreskrive — i hvert fald for indførsel i en anden medlemsstat af de i bilag V anførte planter, planteprodukter og andre genstande (herunder visse friske frugter og kartoffelknolde) — at disse samt deres emballage og, om fornødent, de til deres befordring benyttede transportmidler undersøges officielt for at sikre, at de ikke er angrebet af de skadegørere, som modtagermedlemsstaten i henhold til artiklerne 3-5 har forbudt indførslen af på sit område. Hvis det på grundlag af denne undersøgelse kan antages, at disse betingelser er opfyldt, udstedes der i henhold til artikel 7 et plantesundhedscertifikat.

9 Som et modstykke til denne undersøgelse, som foretages af myndighederne i afsendelsesmedlemsstaten begrænser direktivets artikel 11 den kontrol, som må foretages af myndighederne i modtagermedlemsstaten. Ud over en kontrol af identiteten af produkterne samt i visse nærmere fastlagte tilfælde må modtagerstaten for produkter fra en anden medlemsstat, for hvilke denne har udstedt et plantesundhedscertifikat, kun udøve systematisk kontrol vedrørende overholdelse af de bestemmelser, der er truffet ifølge artiklerne 3 og 5, såfremt der består begrundet formodning for, at en af disse bestemmelser ikke er blevet overholdt. I alle andre tilfælde bestemmer artikel 11, stk. 3, næstsidste pkt., at den officielle kontrol »kun [foretages] lejlighedsvis ved stikprøver«. Ifølge sidste pkt. »anses kontrollen 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«.

10 Endelig fastsætter direktivets artikel 20 en frist på fire år til gennemførelse af de netop i artikel 11, stk. 3, fastsatte begrænsninger, mens gennemførelsen af direktivets øvrige bestemmelser i de nationale lovgivninger skal være foretaget inden for en frist af to år.

Første spørgsmål

11 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den nationale rets betænkeligheder vedrører dels den i artikel 11, stk. 3, sidste pkt., foreskrevne mulighed for at foretage kontrol med indtil en tredjedel af sendingerne, dels et eventuelt modsætningsforhold mellem denne mulighed og anvendelsen af begrebet »lejlighedsvis« i bestemmelsens næstsidste punktum.

12 Det bemærkes i denne forbindelse, at det sidste punktum alene skal angive den øvre grænse for stikprøvekontrollen, som Rådet har fundet hensigtsmæssig på grund af det pågældende områdes særlige karakteristika og fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin på dette område. I denne henseende er det sidste punktum således ikke i strid med begrebet lejlighedsvis kontrol.

Begrundelsen for den omtvistede retsakt

13 Ifølge Domstolens faste praksis afhænger omfanget af den i EØF-traktatens artikel 190 foreskrevne begrundelsespligt af arten af den pågældende retsakt. For så vidt angår retsakter med et generelt anvendelsesområde, er kravene i traktatens artikel 190 opfyldt, når de angivne begrundelser giver en forklaring på det væsentlige i de trufne foranstaltninger, og der kan ikke kræves en særlig begrundelse for alle enkeltheder i en sådan foranstaltning, når disse falder inden for helhedens systematik. Begrundelsen for det anfægtede direktiv skal således undersøges i lyset af disse kriterier.

14 I de otte første betragtninger i direktiv 77/93 gøres der indgående rede for, at beskyttelse af planterne mod skadegørere er absolut påkrævet, ikke blot for at undgå en nedsættelse af udbyttet, men også for at forøge landbrugets produktivitet, og at det er nødvendigt sideløbende med den gradvise fjernelse af hindringer for og kontrol med samhandelen inden for Fællesskabet at reorganisere den fytosanitære kontrol. For så vidt angår det sidste punkt, anføres det i tolvte betragtning, at en fytosanitær kontrol foretages ikke blot i afsendelseslandet, men også i bestemmelseslandet, og at den sidstnævnte af

disse former for kontrol gradvis bør ophæves, idet kontrollen i afsendelseslandet samtidig forstærkes.

15 Ifølge femtende og sekstende betragtning kan der, såfremt en i den afsendende medlemsstat udført fytosanitær kontrol udgør en garanti for, at produkterne er fri for skadegørere, bortses fra den systematiske kontrol, der udføres i modtagermedlemsstaten, men at ophævelsen kun kan ske gradvis, eftersom der først må opstå en vis tillid i medlemsstaterne til, at det nye kontrolsystem fungerer tilfredsstillende. Ifølge syttende, attende og nittende betragtning anses det for berettiget at opretholde den systematiske kontrol for et tidsrum af fire år, men efter udløbet af denne periode vil fytosanitær kontrol, der udføres i bestemmelseslandet, kun være tilladt af særlige grunde eller ved lejlighedsvis kontrol.

16 Gennemgangen af direktivets betragtninger fører derfor til det resultat, at ikke alene den midlertidige opretholdelse af systematisk kontrol, men også den lejlighedsvise kontrol, der skal træde i stedet, er fuldt ud begrundet. Selv om betragtningerne ikke indeholder nogen særlig begrundelse for den i artikel 11, stk. 3, foreskrevne øvre grænse, ligger denne dog inden for den samlede ordnings systematiske rammer og er på ingen måde i strid med dennes begrundelse. Begrundelsen må derfor anses for tilstrækkelig på dette punkt.

Foreneligheden med traktatens artikel 30

17 Sagsøgeren i hovedsagen har i sine indlæg ved Domstolen herved gjort gældende, at de kontrolforanstaltninger, der gennemføres i modtagermedlemsstaten, må anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i den i traktatens artikel 30 forudsatte betydning, og at kontrollen af indtil en tredjedel af partierne ikke kan begrundes efter artikel 36, når henses til de undersøgelser, der foretages af myndighederne i afsendelsesmedlemsstaten.

18 Selv om det er rigtigt — som anført af Kommissionen — at traktatens artikler 30-36 først og fremmest er rettet mod medlemsstaternes ensidige foranstaltninger, er også fællesskabsinstitutionerne forpligtet til at respektere

de frie varebevægelser inden for Fællesskabet, som er et af fællesmarkedets grundlæggende principper.

19 Det må dog konstateres, at det anfægtede direktiv på ingen måde tilsigter at hindre samhandelen, men derimod gradvis at ophæve foranstaltninger, som var truffet ensidigt af medlemsstaterne, og som på det pågældende tidspunkt i princippet var begrundet i traktatens artikel 36 som fastslået af Domstolen i dom af 8. juli 1975 i besvarelse af et præjudicielt spørgsmål, som var blevet rejst under en sag mellem hovedsagens parter (sag 4/75, Sml., s. 843). Samtidig skal direktivet i Fællesskabets generelle interesse fremme beskyttelsen af landbrugsproduktionen mod de betydelige skader, der kan forårsages af skadegørere.

20 Ved en sådan udøvelse af den kompetence, som er tillagt Fællesskabets institutioner ved traktatens artikler 43 og 100, må disse nødvendigvis have et vist skøn ved vurderingen af, om det kun er muligt at foretage en etapevis harmonisering og kun at kræve en gradvis ophævelse af de af medlemsstaterne ensidigt trufne foranstaltninger. I betragtning af dette områdes særlige kendetegn, således som de fremgår af direktivets ovennævnte betragtninger, samt den hidtil stedfundne meget ufuldstændige harmonisering, er der ikke grundlag for at antage, at Rådet ved, ifølge de anfægtede bestemmelser, at tillade stikprøvekontrol af op til en tredjedel af forsendelserne har overskredet grænserne for sit skøn.

21 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at gennemgangen af de anfægtede bestemmelser intet har frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.

Andet spørgsmål

22 Som følge af besvarelsen af det første spørgsmål er det andet blevet genstandsløst.

Sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af den irske regering samt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (femte afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Verwaltungsgericht Köln ved kendelse af 18. januar 1983, for ret:

Gennemgangen af artikel 11, stk. 3, næstsidste og sidste pkt., i Rådets direktiv 77/93 af 21. december 1976 om foranstaltninger mod indslæbning i medlemsstaterne af skadegørere på planter eller planteprodukter, har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af disse bestemmelser.

Galmot Mackenzie Stuart

Due Everling Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. februar 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

Y. Galmot

Formand for femte afdeling