DOMSTOLEN

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand, følgende:

1. **Den italienske Republik har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler den i medfør af Traktaten, idet den ikke inden for den frist, der er fastsat ved artikel 18 i Rådets direktiv nr. 66/404 om handelen med forstligt formeringsmateriale som ændret ved direktiv nr. 69/64, har vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet.**

2. **Sagsomkostningerne pålægges sagsøgte.**

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. juni 1973.

Justitssekretæren
A. Van Houtte

Præsidenten
R. Lecourt

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT K. ROEMER FREMSAT DEN 30. MAJ 1973 [1]

Hr. Præsident,
ærede dommere,

Med henblik på det tiltagende behov for forstligt formeringsmateriale til fornyelse af skov og til nytilplantning, med henblik på nødvendigheden af derved at anvende genetisk værdifuldt formeringsmateriale og i betragtning af, at det er i alle medlemsstaters interesse, at den frie samhandel på dette område sikres ved fællesskabsregler, har Ministerrådet den 14. juni 1966 udstedt et direktiv »om handelen med forstligt formeringsmateriale« (Tidende specialudgave 1965-66, s. 141; original reference ABl. nr. 125 af 11. juli 1966, s. 2326).

I medfør heraf påhviler der medlemsstaterne en række forpligtelser.

1 — Oversat fra tysk.

Således skal medlemsstaterne udstede forskrifter, i henhold til hvilke »formeringsmateriale kun må bringes i omsætning, såfremt det stammer fra officielt anerkendt grundmateriale« (artikel 4). Efter artikel 5 skal de træffe bestemmelse om, »at kun sådant grundmateriale må anerkendes officielt, som på grund af sin kvalitet synes egnet til fremavl og med henblik på vedproduktion ikke udviser ufordelagtige anlæg«. Efter artikel 6 skal de oprette en liste over det på deres område officielt tilladte grundmateriale og straks meddele det til Kommissionen. Videre skal de — som artikel 7 foreskriver — afgrænse udgangsområder for generativt formeringsmateriale. De foreskriver — iflg. artikel 8 — at formeringsmaterialet holdes adskilt og mærkes, og de skal efter artikel 9 anordne, at formeringsmateriale kun må bringes i omsætning i leveringer, der opfylder bestemmelserne i artikel 8 og ledsages af visse attester. Efter artikel 10 skal de også træffe bestemmelse om, at frømateriale kun må bringes i omsætning i bestemt form. I henhold til artikel 11 drager de omsorg for, at formeringsmaterialets identitet sikres ved officiel kontrol. De sørger desuden for — som det hedder i artikel 13 — at formeringsmateriale ... kun underkastes de i dette direktiv fastlagte handelsrestriktioner.«

For disse opgaver er der i direktivets artikel 18 nævnt nogle frister for de forskellige arter af frømateriale og plantedele, inden for hvilke medlemsstaterne skal efterkomme bestemmelserne i direktivet og dets bilag ved at sætte de nødvendige bestemmelser i kraft. Os interesserer her særlig den frist, som er nævnt i artikel 18, stk. 1a, nemlig den 1. juli 1967. Den blev senere erstattet med den 1. juli 1969 ved direktiv af 18. februar 1969 (Tidende specialudgave 1969 (I), s. 56; original reference ABl. nr. L 48 af 26. februar 1969, s. 12). Indtil dette tidspunkt skulle medlemsstaterne altså iværksætte bestemte foranstaltninger, således som de allerede var beskrevet i enkeltheder i Amtsblatt der Gemeinschaften af 11. juli 1966.

Dette har Den italienske Republik ikke efterkommet, hvilket dens faste repræsentation anerkendte ved skrivelse af 23. december 1969. Kommissionen for De europæiske Fællesskaber — som i henhold til EØF-traktatens artikel 155 skal drage omsorg for gennemførelsen af såvel Traktaten som de bestemmelser, der med hjemmel i denne træffes af institutionerne — følte sig derfor forpligtet til at indlede en procedure efter artikel 169 i EØF-traktaten. Dette skete ved et brev af 24. marts 1971 til den italienske udenrigsminister, hvori det konstateres, at der i Italien endnu ikke, i strid med forpligtelsen i artikel 18, stk. 1 a i nævnte direktiv, er trådt nationale bestemmelser i kraft, og hvori der anmodes om stillingtagen hertil. Da der ikke blev svaret herpå, fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse herom i henhold til EØF-traktatens artikel 169. Denne indeholder en konstatering af, at Den italienske Republik ikke har opfyldt sine traktatmæssige forpligtelser, og en opfordring til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for en frist af 30 dage. Efter udløbet af denne frist tilgik der Kommissionen en fjernskrivermeddelelse af 20. januar 1972 fra Italiens faste repræsentation, hvori det meddeltes, at et lovforslag til gennemførelse af rådsdirektivet allerede var blevet godkendt af den VIII senatskommission. Under hensyntagen hertil og til en forsikring om, at den italienske regering ville gøre alt for, at lovforslaget ville blive vedtaget hurtigt og definitivt, udsatte Kommissionen den indledte procedure og meddelte ved skrivelse af 20. april 1972 den italienske regering, at den på ny ville sætte en frist på tre måneder, inden for hvilken de nødvendige foranstaltninger skulle iværksættes.

Efter at også denne frist var udløbet, uden at den italienske regering havde taget skridt til udførelse af direktivet, gik Kommissionen frem som forkyndt i skrivelsen af 20. april 1972 og indbragte med en den 8. december 1972 indleveret stævning sagen for Domstolen i henhold til EØF-traktatens artikel 169. I henhold til Kommissionens påstand skal Domstolen nu fastslå, at Den italienske Republik ikke har opfyldt de forpligtelser, som

påhviler den i henhold til artikel 18, stk. 1, litra a i rådsdirektivet af 14. juni 1966.

Under sagens behandling har vi — lad mig tilføje det — erfaret, at det omtalte italienske lovforslag, som ikke kunne vedtages på grund af den før valgperiodens udløb stedfundne opløsning af det italienske parlament den 24. februar 1972, blev godkendt på ny den 12. august 1972 straks efter konstitueringen af et nyt parlament og forelagt senatet den 19. september 1972. Vi har desuden hørt, at senatet i februar 1973 har meddelt sin godkendelse, at forslaget i april 1973 er blevet vedtaget af deputeretkammeret, og at plenum i det italienske parlament dagen før den mundtlige behandling (den 15. maj 1973) har begyndt og allerede delvis afsluttet drøftelserne. Endelig er vi desuden ved en fjernskrivermeddelse blevet underrettet om, at loven er vedtaget den 17. maj 1973.

Når jeg nu skal ytre min mening om dette sagsforhold, må jeg først kort minde om, med hvilke anbringender den italienske regering søger at imødegå Kommissionens påstand i anerkendelsessøgsmålet.

Den har for det første henvist til, at der allerede ved udarbejdelsen af lovforslaget viste sig problemer og vanskeligheder, som medførte en forsinkelse (særlig med henblik på loven om regionerne fra 1971 med dens kompetenceregler). — Den har videre påberåbt sig princippet i EØF-traktatens artikel 2 (»harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet«) og gjort gældende, at dette begrunder, at en forceret optræden ved virkeliggørelsen af Fællesmarkedet og integrationen af nationale erhvervsgrene i dette undgås. — Regeringen mener også, at en konstatering ifølge artikel 169 kun er på sin plads ved forsætlig ikke-opfyldelse af traktatforpligtelser. En sådan foreligger imidlertid ikke i nærværende tilfælde, fordi virkeliggørelsen af den italienske lovgivningsforanstaltning til udførelse af rådsdirektivet blev forsinket af den politiske krise, som forelå i Italien fra slutningen af 1971 til begyndelsen af 1972. — Endelig har den italienske regering også henvist til, at loven til gennemførelse af rådsdirektivet i mellemtiden allerede var blevet vedtaget delvis, og at vedtagelsen af den manglende del var umiddelbart forestående. Dermed bortfalder nødvendigheden af at videreføre sagen om traktatkrænkelse.

Vi skal herefter undersøge, om dette anbringende er egnet til at bringe Kommissionens påstand i anerkendelsessøgsmålet til fald.

Lad os begynde med det sidst nævnte punkt, dvs. med Den italienske Republiks seneste lovgivningsforanstaltninger, der er nævnt i den mundtlige forhandling. Dette problem skaber nemlig de færreste vanskeligheder, fordi den anførte vurdering tydeligt følger af den hidtidige retspraksis. Faktisk blev det allerede i dommen i sag nr. 7/61 (Sammlung 1961, s. 715) fastslået, at genstanden for en sag efter artikel 169 er ikke-opfyldelsen af en traktatforpligtelse på tidspunktet for sagens indbringelse. Derimod skal Domstolen »ikke efterprøve, om den sagsøgte stat efter sagens indbringelse har iværksat de påkrævede foranstaltninger for at bringe den begåede overtrædelse af Traktaten til ophør«. Med hensyn til den foreliggende sag betyder dette: da rådsdirektivet i sin ændrede skikkelse angiver den 1. juli 1969 som den sidste frist for opfyldelsen af de statslige forpligtelser, og da Kommissionens søgsmål er blevet indgivet den 8. december 1972, kan vedtagelsen af en italiensk lov den 15. maj 1973 og følgende dage givetvis ikke udelukke, at Kommissionens påstand om anerkendelsesdom imødekommes. — Det synes endda tvivlsomt — for også at nævnte det — om i det foreliggende tilfælde en konstatering i domspræmisserne efter forbilledet i dom nr. 48/71 (Sammlung 1972, s. 529), som går ud på, at overtrædelsen af Traktaten er ophørt, er berettiget. Efter Kommissionens ubestridte erklæringer i den mundtlige forhandling er tillige undstedelsen af gennemførelseskrifter (bl.a. til oprettelse af visse udvalg) nemlig påkrævet efter den nævnte italienske lov, og der kan sådan set ikke allerede ved vedtagelsen af den nævnte lov, men først

ved udstedelsen af de nødvendige gennemførelsesforordninger, tales om en fuldstændig opfyldelse af rådsdirektivet.

Hvad derefter angår den italienske regerings henvisning til EØF-traktatens artikel 2 (»harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed«), er det uden videre klart, at denne i den foreliggende sag er betydningsløs. For så vidt er det afgørende, at rådsdirektivet har fastlagt en yderste tidsfrist for virkeliggørelsen af nationale foranstaltninger. Herved kan det antages, at der også er taget hensyn til Traktatens grundlæggende krav og principperne i artikel 2. Når en medlemsstat imidlertid i denne sammenhæng ikke har forsøgt på fællesskabsplan at opnå en udskydelse af det nævnte tidspunkt eller rettidigt at anfægte gyldigheden af den pågældende bestemmelse under påberåbelse af angiveligt overtrådte fællesskabsregler, må det uden tvivl være den forment i sagen om konstatering af ikkeopfyldelse af rådsdirektivet at bringe de nævnte traktatprincipper ind i billedet til sin fordel.

Tilsvarende bemærkninger gælder i relation til den italienske regerings videre anbringende om, at der allerede ved udarbejdelsen af lovforslaget var opstået problemer, som havde bevirket en forsinkelse. Skulle det virkelig have forholdt sig sådan, ville det have påhvilet den italienske regering rettidigt at gøre opmærksom herpå og udvirke en forlængelse af den i rådsdirektivet fastsatte frist. Da dette ikke er sket, kan regeringen i den senere anlagte sag om krænkelse af Traktaten ikke forvente imødekommenhed over for forklaringen om, at praktiske vanskeligheder allerede havde belastet forberedelserne til gennemførelsen af rådsdirektivet og hermed forsinket dets efterkommelse. Herudover må det imidlertid også konstateres, at det er overordentlig usandsynligt, at der i Italien har kunnet foreligge vanskeligheder, som nødvendigvis måtte forsinke forarbejderne til gennemførelse af et allerede i 1966 udstedt direktiv indtil udgangen af året 1971. Der kan følgelig heller ikke med denne argumentation, som desuden mangler en reel begrundelse, stilles noget op over for Kommissionens påstand i anerkendelsessøgsmålet.

Herefter resterer kun den italienske regerings henvisning til den politiske krise, som herskede i Italien fra slutningen af 1971 til begyndelsen af 1972, og som dengang (navlig på grund af den før valgperiodens udløb stedfundne opløsning af parlamentet) forhindrede, at de oprindeligt forelagte lovforslag blev vedtaget allerede i foråret 1972.

Heller ikke heri vil man dog — for at sige det straks — kunne se nogen brugbar retfærdiggørelse. Ikke mindst den foreliggende retspraksis angående lignende indvendinger berettiger til denne vurdering.

I den henseende erindrer jeg først om dommen i sag nr. 8/70 (Sammlung 1970, s. 967), hvori det hedder: »I hvert fald kan ... en medlemsstat ikke undskylde sig ved henvisning til forhindringer, som opstår ikke blot væsentligt senere end de forpligtelser, hvis overtrædelse påklages, men endda først efter udløbet af den frist, som er fastsat i den begrundede udtalelse.« Således forholder det sig faktisk i det foreliggende tilfælde, hvor den frist, som er fastsat i direktivet, udløb den 1. juli 1969, mens den indenrigspolitiske krise i Italien først forelå i slutningen af 1971.

Videre erindrer jeg om den allerede flere gange fremhævede konstatering, at visse forpligtelser ifølge fællesskabsretten påhviler medlemsstaterne som sådanne, og at »en medlemsstats ansvar efter artikel 169 (består) uafhængigt af, hvilket statsorgan, der har forårsaget overtrædelsen ved sin handling eller undladelse, selv når det drejer sig om et forfatningsmæssigt uafhængigt organ«. Den findes i dommen i sag nr. 77/69 (Sammlung 1970, s. 243) såvel som i dommen i sag nr. 8/70 (Sammlung 1970, s. 966), og den gælder givetvis også for sådanne forpligtelser for medlemsstaterne, som er skabt ved det foreliggende rådsdirektiv.

Jeg erindrer endelig til sidst om en for nylig afsagt dom (sag nr. 30/72), hvori det hedder: »En medlemsstat kan ikke

påberåbe sig retsregler og sædvaner i den nationale ret som undskyldning for ikke at overholde forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsretten. Den skal tværtimod, ifølge de almene pligter, som Traktatens artikel 5 pålægger medlemsstaterne, i sin nationale ret drage konsekvenserne af sit tilhørsforhold til Fællesskabet . . .«. Det sidstnævnte kan — hvad Kommissionen med rette har betonet — også forstås således, at medlemsstaterne skal drage omsorg for, at de selv i krisetider vil kunne løse påtrængende fællesskabsopgaver, og at de, når de undlader dette, ikke senere kan unddrage sig en anklage for krænkelse af Traktaten. Faktisk er disse konstateringer tilstrækkelige til, at man også kan afvise den foreliggende indvending fra den italienske regerings side om, at der ikke forelå *forsætlig* krænkelse af Traktaten. Om indvendingen derudover — hvad Kommissionen mener — også er uholdbar, fordi der efter italiensk forfatningsret var andre muligheder for gennemførelse af rådsdirektivet, selv i tilfælde, hvor parlamentet ikke kan fungere, behøver derfor ikke at uddybes.

Alt dette fører mig til afsluttende at sammenfatte min mening således:

Det søgsmål som af Kommissionen er indgivet mod Den italienske Republik, kan fremmes og er grundet. Domstolen må altså statuere, at Den italienske Republik ikke har overholdt sine fællesskabsretlige forpligtelser, fordi den ikke før udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra a i direktiv af 14. juni 1966, og som ved direktiv af 18. februar 1969 er blevet forlænget til 1. juni 1969, har truffet de i direktivet nævnte foranstaltninger.