I sag 52/75

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver Cesare Maestripieri, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske rådgiver Mario Cervino, bâtiment C.F.L., place de la Gare,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, repræsenteret af vicekammeradvokat, ambassadør Ivo Maria Braguglia som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos den italienske ambassade,

sagsøgte,

angående en anmodning om at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at overholde forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 43 i Rådets direktiv nr. 70/458 af 29. september 1970 om handel med grønsagsfrø

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene H. Kutscher og A. O'Keeffe, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande, søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender kan sammenfattes således:

I — Sagsfremstilling

Efterhånden som samhandelen med landbrugsprodukter inden for Fællesskabet i

stadig højere grad blev frigjort fra de traditionelle hindringer i takt med udviklingen af fællesmarkedet og den fælles landbrugspolitik, blev det klart for Fællesskabets institutioner, at forskelligheden i de gældende regler i de forskellige medlemsstater havde indvirkning på producenternes konkurrenceevne, navnlig reglerne om den væsentlige produktionsfaktor, som frø udgør i det moderne landbrug.

Som følge heraf vedtog Rådet den 14. juni 1966 de første direktiver inden for dette område, som angik handel med frø og de vigtigste landbrugsplanter: frø af sukkerroer, frø af foderplanter, kornfrø og kartoffelplanter. Disse direktiver skulle i det væsentlige lette handelen inden for Fællesskabet med sådanne frø, som gav den bedste garanti for størrelsen og kvaliteten af høsten; de er baseret på, at det kun er frø, som har været igennem en systematisk udvælgelse, og som derfor har veldefinerede egenskaber, der kan opfylde de krav, der stilles i et moderne landbrug. På grund af forskelligheden i de nationale regler om godkendelse, om garanti for ægthed og for sorternes renhed samt for frøenes sundhedsmæssige stand drejede det sig navnlig om at indføre en ordning for frø- og plantesektoren og at gennemføre fri bevægelighed gennem en ensretning og harmonisering af de forskellige godkendelsesforanstaltninger.

De samme principper blev anvendt inden for området for produktion af grønsager, der indtager en væsentlig plads i Fællesskabets landbrug.

Da tilfredstillende resultater af dyrkningen af grønsager i vidt omfang afhænger af anvendelsen af egnede frø, blev det klart, at der kun kunne opnås en større produktivitet i dyrkningen af grønsager i Fællesskabet, såfremt medlemsstaterne anvendte ensartede og så strenge regler som muligt ved udvalget af de til godkendelse, kontrol og handel anerkendte sorter.

Med hjemmel i EØF-traktatens artikel 43 og artikel 100 udstedte Rådet derfor direktiv nr. 70/458 af 29. september 1970 om handel med grønsagsfrø (EFT-specialudgave 1970 (III), s. 601; org. ref. JO L 225, s. 7).

I dette direktiv konstateres det navnlig, at der på grundlag af nationale lister må skabes en fælles liste over de forskellige grønsagssorter. Som følge heraf blev alle medlemsstaterne forpligtet til at udarbejde en eller flere nationale lister over de sorter, som på deres område anerkendes til godkendelse, kontrol og handel; udarbejdelsen af disse lister skulle ske efter ensartede regler, således at de anerkendte sorter var selvstændige, stabile og tilstrækkelig homogene. Anerkendelsen af en sort kan kun gives efter officielle undersøgelser i hver enkelt medlemsstat og efter ensartede kriterier og minimumskrav.

De ensartede godkendelsesregler fra medlemsstaternes myndigheder for de forskellige grønsagsfrø fastlægger de betingelser, som frøene skal opfylde for at kunne godkendes som »stamfrø«, som er blevet avlet på frøavlerens eller udvælgerens ansvar efter strenge udvælgelsesregler, eller som »brugsfrø«, der normalt hidrører fra stamfrø. Under en overgangsperiode var der ligeledes tilladt handel med kontrollerede »standardfrø«; disse skal også opfylde minimale krav, betingelser for sortsægthed og -renhed, men underkastes imidlertid kun en efterfølgende officiel stikprøvekontrol ved dyrkningen.

Direktiv nr. 70/458 bestemmer endvidere, at de frø, der opfylder de betingelser, som er indeholdt i direktivet, navnlig i henseende til godkendelse, pakning og mærkning, med forbehold af bestemmelsen i artikel 36 i traktaten, kun er undergivet de handelsrestriktioner, der er fastsat i fællesskabsreglerne.

Artikel 43 indeholdt en forpligtelse for medlemsstaterne til senest den 1. juli 1972 at sætte de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, der er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i direktivet, og omgående at underrette Kommissionen derom.

Den 21. december 1973 gjorde Kommissionen Den italienske Republiks regering opmærksom på det forhold, at de ændringer, der var nødvendige for at rette den nationale lovgivning ind efter direktivet, ikke syntes at være vedtaget eller bragt i anvendelse; da Kommissionen mente, at Den italienske Republik således havde undladt at overholde en af sine forpligtelser, anmodede den i henhold til EØF-traktatens artikel 169 den italienske regering om inden for en måned at fremsætte sine bemærkninger herom.

Den 12. marts 1974 meddelte den permanente repræsentation for den italienske regering Kommissionen, at de generelle bestemmelser i direktiv nr. 70/458, navnlig om pakning af varerne, de opstillede minimumskrav for handel og de plantesundhedsmæssige forskrifter, var blevet indføjet i den italienske lovgivning, at listen over gartnerisorterne var blevet oprettet, og at et lovforslag, der skulle indlemme bestemmelserne i direktivet om grønsagsfrø, var blevet forelagt for statsrådet til godkendelse.

Kommissionen afgav den 13. november 1974 en begrundet udtalelse, meddelt regeringen for Den italienske Republik den 16. november, om den manglende opfyldelse af forpligtelsen til at gennemføre direktiv nr. 70/458.

Den fastslog her, at den i artikel 43 i direktivet fastsatte frist var udløbet, uden at Kommissionen var blevet informeret om iværksættelsen af alle de bestemmelser, der var nødvendige for at tilpasse den nationale italienske lovgivning til direktivet. Navnlig manglede de væsentlige bestemmelser om:

a) udarbejdelse af nationale lister over grønsagssorter og fastlæggelse af betingelserne for optagelse af sorterne på disse lister (direktivets artikler 3-17);
b) klassificering af frøene (direktivets artikler 2 og 20);
c) betingelserne for handel med »standardfrø« (direktivets artikler 24-26);
d) ophævelse af handelsrestriktionerne for frø i henhold til direktivets bestemmelser (artikel 16, stk. 1 og artikel 30).

I den begrundede udtalelse opfordredes Den italienske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for en frist på 60 dage.

Ved stævning indgivet den 10. juni 1975 indbragte Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2 en sag for Domstolen mod Den italienske Republik for at have undladt at gennemføre direktiv nr. 70/458.

II — Skriftveksling

Skriftvekslingen er forløbet normalt.

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

Kommissionen har skriftligt besvaret et af Domstolen stillet spørgsmål.

III — Parternes påstande

Kommissionen nedlægger følgende påstand:

— Domstolen statuerer, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 43 i Rådets direktiv af 29. september 1970 om handel med grønsagsfrø;
— Den italienske Republik idømmes sagens omkostninger.

Regeringen for Den italienske Republik nedlægger ikke nogen udtrykkelig påstand.

IV — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og øvrige anbringender

Kommissionen fremhæver, at en nøje gennemførelse af direktiverne ifølge Domstolens retspraksis er så meget desto vigtigere, som gennemførelsesforanstaltningerne er overladt til medlemsstaternes

skøn og sådanne foranstaltninger ikke har nogen virkning, hvis de tilsigtede mål ikke nås inden for de fastsatte frister; et direktivs bestemmelser, navnlig om frister for iværksættelse af foreskrevne foranstaltninger, bør i forhold til medlemsstaterne tillægges en virkning, der ikke er mindre bindende end enhver anden regel i fællesskabsretten.

Den italienske Republik har ganske vist integreret de generelle bestemmelser i direktiv nr. 70/458 i den italienske retsorden, men har endnu ikke vedtaget de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i direktivet om udarbejdelse af nationale lister over grønsagssorter og betingelserne for optagelse af sorterne på disse lister, klassificeringen af frøene, kriterierne for handel med »standardfrø« samt ophævelse af de restriktioner, der er hindrende for handelen med frø i overensstemmelse med direktivets bestemmelser herom.

De argumenter, der er fremført i den forbindelse af regeringen for Den italienske Republik, strider ifølge Kommissionen mod selve Domstolens retspraksis. Det følger navnlig af denne, at en medlemsstat er ansvarlig efter artikel 169, uanset til hvilket statsorgan man kan henføre den handling eller ikke-handling, der ligger til grund for undladelsen, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser eller en praksis i den interne retsorden som begrundelse for, at forpligtelser og frister ifølge fællesskabsforordningerne ikke er overholdt; endvidere at det påhviler enhver medlemsstat efter de almindelige forpligtelser, der er pålagt staterne ved traktatens artikel 5, at drage konsekvenserne for sin nationale retsorden af sit tilhørsforhold til Fællesskabet.

Men direktiv nr. 70/458 blev vedtaget den 29. september 1970, og i medfør af artikel 43 skulle medlemsstaterne senest den 1. juli 1972 have vedtaget de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme det. Denne frist blev klart ikke respekteret af Den italienske Republik, mens alle de andre medlemsstater, omend med en vis forsinkelse, efter Kommissionens henstillinger bragte direktivet i anvendelse. Der er gået mere end 3 år, uden at Den italienske Republik har opfyldt sine forpligtelser. Det kan efter Kommissionens opfattelse ikke længere tolereres, fordi det er ensbetydende med at der i Fællesskabet opretholdes en række forskelligheder, som udgør en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet. De afgivne forsikringer om, at der vil blive vedtaget et lovudkast, understreger blot Den italienske Republiks undladelse, som det tilkommer Domstolen at statuere.

Regeringen for Den italienske Republik påpeger, at de generelle regler i direktiv nr. 70/458 blev indført i den italienske retsorden ved lov nr. 1096 af 25. november 1971 om regulering af produktionen og handelen med frø (Gazzetta Ufficiale nr. 322 af 22. december 1971) og ved gennemførelsesforordning af 8. oktober 1973, der blev stadfæstet ved dekret nr. 1065 fra Republikkens præsident (Gazzetta Ufficiale nr. 95 af 10. april 1974); endvidere blev fortegnelsen over visse havebrugssorter oprettet ved dekret af 26. april 1973 fra Republikkens præsident (Gazzetta Ufficiale nr. 179 af 14. juli 1973). Denne overførelse af direktivet til national ret stødte ikke på særlige vanskeligheder, hvilket derimod var tilfældet med de mere specielle og præcise bestemmelser i direktivet. De spørgsmål, disse bestemmelser vedrørte, viste sig at være betydelig mere indviklede, end det så ud til ved første øjekast. At harmonisere de nationale regler med de nævnte bestemmelser i direktivet krævede dybtgående undersøgelser, adskillige samråd med de implicerede landbrugssektorer og talrige interministerielle møder. Alle disse problemer med optagelse og koordination viste sig at kræve en betydelig længere frist end den, der var fastsat i direktivets artikel 43. Denne frist blev i øvrigt ikke overholdt af nogen medlemsstat, og den kan derfor bestemt ikke siges at være rimelig. Når man sammenligner med den forsinkelse, hvormed direktivet blev gennemført af de andre medlemsstater, anta-

ger den forsinkelse, hvormed Den italienske Republik har udført sine forpligtelser, et betydeligt mere beskedent omfang og må betragtes som velbegrundet. Under disse omstændigheder mener regeringen ikke, at det kan hævdes, at Den italienske Republik ikke har levet op til sine forpligtelser.

Endelig bør det fremhæves, at de opståede vanskeligheder er blevet løst, og at det lovudkast, som ændrer og supplerer lov nr. 1096, og som er godkendt af Statsrådet den 28. maj 1975 og overgivet til den lovgivende procedure i forsamlingerne, gør Kommissionens søgsmål genstandsløst.

V — Mundtlig retsforhandling

Parterne har afgivet indlæg i retsmødet den 20. januar 1976.

Kommissionen har præciseret at, selv om Den italienske Republik i lov nr. 1096 og gennemførelsesforordningen hertil, stadfæstet ved dekret nr. 1065 fra Republikkens præsident, faktisk har indført visse bestemmelser til gennemførelse af artiklerne 3-15 i direktiv nr. 70/458 vedrørende nationale lister over grønsagssorter, så kan disse bestemmelser ikke træde i kraft, før lovudkastet er endeligt vedtaget af de lovgivende forsamlinger.

Regeringen for Den italienske Republik har fremhævet, at det lovudkast, som skal indføre det samlede direktiv i den italienske retsorden, blev vedtaget den 3. december 1975 af Deputeretkammeret, og drøfet af Senatets landbrugsudvalg den 12. januar 1976, og at det var optaget til endelig vedtagelse på dagsordenen for Senatets møde den 15. januar 1976; alene regeringskrisen hindrede, at det blev vedtaget på denne dato.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 4. januar 1976.

Præmisser

1 Ved stævning, indgået til Domstolens justitskontor den 10. juni 1975, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 indbragt et søgsmål, gennem hvilket det søges statueret, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten, ved ikke at gennemføre de bestemmelser af lovgivningsmæssig og administrativ karakter, der er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i Rådets direktiv nr. 70/458 af 29. september 1970 om handel med grønsagsfrø (EFT-specialudgave 1970 (III), s. 601; org. ref. JO L 225, s. 1; sammenarbejdet tekst, der medtager senere ændringer, EFT 1974, C 66, s. 62) inden for den i direktivets artikel 43 fastsatte frist.

2 Ud fra den erkendelse, at de eksisterende forskelle mellem de nationale regler om benyttelse af grønsagsfrø udgjorde en hindring for samhandelen mellem medlemsstaterne, har Rådet gennem vedtagelse af direktivet af 29. september 1970 villet indføre fælles regler om de fælles krav, der skulle stilles til handelen med disse frø såvel mellem medlemsstaterne som på de nationale markeder;

3 i dette direktiv blev der sat en frist til den 1. juli 1972 for gennemførelse af nationale foranstaltninger.

4 Kommissionen gør gældende, at Den italienske Republik endnu ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme bestemmelserne i direktivet om

a) udarbejdelse af nationale lister over grønsagssorter og fastlæggelse af betingelserne for optagelse af sorterne på disse lister (direktivets artikler 3-15);

b) klassificering af frøene (direktivets artikler 2 og 20);

c) betingelserne for handel med »standardfrø« (direktivets artikler 24-26);

d) ophævelse af handelsrestriktionerne for frø i henhold til direktivets bestemmelser (artikel 16, stk. 1 og artikel 30).

5 Den italienske Republik gør gældende, at de generelle regler i direktiv nr. 70/458 blev optaget i den italienske retsorden ved lov nr. 1096 af 25. november 1971 om regler for produktion og handel med frø, og ved denne lovs gennemførelsesanordning, der blev stadfæstet ved dekret nr. 1065 af 8. oktober 1973 fra republikkens præsident, og at fortegnelsen over visse havebrugssorter desuden blev oprettet ved dekret af 26. april 1973 fra republikkens præsident;

6 selv om republikken erkender, at den ikke har overholdt den frist for gennemførelse af de bestemmelser i direktivet, som er nævnt af Kommissionen i stævningen, gør den imidlertid gældende, at denne forsinkelse er berettiget.

7 I den forbindelse fremhæver Den italienske Republik navnlig, at den i artikel 43 i direktivet fastsatte frist var for kort; gennemførelsen af de mere konkrete og præcise bestemmelser i direktivet skal have vist sig at være meget indviklet, idet harmonisering af de nationale regler med bestemmelserne i direktivet har krævet dybtgående undersøgelser, adskillige høringer af de implicerede landbrugssektorer og talrige interministerielle møder;

8 beviset for, at fristen var for kort, følger efter republikkens opfattelse af det forhold, at det ikke lykkedes nogen af medlemsstaterne at respektere datoen den 1. juli 1972 som sidste frist for gennemførelse af direktivet, og at dette i nogle af medlemsstaterne først skete i juni og oktober 1974;

9 under alle omstændigheder er et lovforslag, som skulle gennemføre hele direktivet i den italienske retsorden, blevet godkendt den 3. december 1975 af Deputeretkammeret og en godkendelse heraf var på dagsordenen for Senatets møde den 15. januar 1976, og alene regeringskrisen skal have bevirket, at det ikke blev vedtaget på denne dato.

10 Den nøjagtige gennemførelse af et direktiv er så meget desto vigtigere, som gennemførelsesforanstaltningerne er overladt til medlemsstaternes skøn, og sådanne retsakter vil være uden virkning, hvis de tilsigtede mål ikke nås inden for de fastsatte frister; bestemmelserne i et direktiv er ikke mindre bindende for de medlemsstater, som det retter sig til, end enhver anden regel i fællesskabsretten, og det gælder så meget desto mere for bestemmelserne om de frister, der skal overholdes for gennemførelsen af de foreskrevne foranstaltninger, navnlig fordi forskellen i de ordninger, der anvendes i medlemsstaterne, kunne medføre forskelsbehandling efter udløbet af disse frister.

11 I øvrigt kan den forsinkelse i gennemførelsen af de ved et direktiv pålagte forpligtelser, som andre medlemsstater gør sig skyld i, ikke påberåbes af en medlemsstat som begrundelse for — selv midlertidigt — at undlade at gennemføre de forpligtelser, som påhviler den; ved traktaten er der ikke blot skabt gensidige forpligtelser for de retsundergivne, som den angår, men der er indført en ny retsorden, som regulerer disse retsundergivnes beføjelser, rettigheder og forpligtelser, og der er fastsat de nødvendige fremgangsmåder til konstatering og sanktionering af enhver overtrædelse;

12 hvis fristen for gennemførelse af et direktiv viser sig at være for kort, er der kun een mulighed for den pågældende medlemsstat, som er forenelig med fællesskabsretten, nemlig inden for Fællesskabets rammer at tage initiativ til, at den kompetente fællesskabsinstitution vedtager den nødvendige forlængelse af fristen;

13 i den forbindelse skal det bemærkes, at Rådet i det foreliggende tilfælde faktisk besluttede at forlænge fristen for gennemførelse af visse bestemmelser i direktivet, navnlig ved direktiv nr. 72/418 af 6. december 1972 (EFT-specialudgave 1972, 9.-28. december, s. 16; org. ref. JO L 287, s. 22) og gennem direktiv nr. 73/438 af 11. december 1973, (EFT L 356, s. 79).

14 Endelig er der grund til at anføre, at medlemsstaterne efter artikel 169 i traktaten ifalder ansvar, uanset til hvilket statsorgan undladelsen kan henføres, og at

en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, praksis eller øvrige forhold i dens interne retsorden, til støtte for, at forpligtelser og frister i fællesskabsdirektiverne ikke overholdes.

15 Det følger heraf, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage alle de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv nr. 70/458 om handel med grønsagsfrø har undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten.

Vedrørende sagsomkostningerne

16 I henhold til artikel 69, stk. 2 i procesreglementet dømmes den part, der ikke får medhold, til at betale sagens omkostninger; sagsøgte har ikke fået medhold.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den italienske Republik har ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget alle de bestemmelser af lovgivningsmæssig eller administrativ karakter, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv nr. 70/458, undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten.**

2. **Sagsøgte idømmes sagens omkostninger.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. februar 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident