DOMSTOLENS DOM
AF 21. JUNI 1973 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik

»Forstmæssigt materiale«

Sag 79/72

Sammendrag

En institutions retsakter — Direktiv — Bindende virkning (EØF-traktatens artikel 189)

Bestemmelserne i et direktiv har for de medlemsstater, som det er rettet til, en virkning, der ikke er mindre forpligtende end virkningen af en anden fællesskabsregel.

I sag nr. 79/72

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Armando Toledano-Laredo som befuldmægtiget, med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske rådgiver Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, repræsenteret af ambassadør Adolfo Maresca som befuldmægtiget, bistået af Giorgio Zagari, medhjælper ved Avvocatura generale dello Stato, med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade,

sagsøgt,

angående spørgsmål om, hvorvidt Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 18, stk. 1, litra a i Rådets direktiv nr. 66/404/EØF af 14. juni 1966 (EFT specialudgave 1965-1966, s. 141; JO nr. 125 af 11. juli 1966, s. 2326) om handelen med forstligt formeringsmateriale,

afsiger

1 — Processprog: Italiensk.

DOMSTOLEN

sammensat af: R. Lecourt, præsident, R. Monaco og P. Pescatore, afdelingsformænd, A. M. Donner (refererende), J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh, M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart, dommere,

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og retsforhandlinger

De faktiske omstændigheder, som ligger til grund for den foreliggende tvist, og restforhandlingernes forløb kan sammenfattes således:

For at fjerne de eksisterende forskelle mellem de nationale lovgivninger på området for forstligt formeringsmateriale, som hæmmede handelssamkvemmet mellem medelemsstaterne, udstedte Rådet den 14. juni 1966 direktiv nr. 66/404/EØF om handelen med forstligt formeringsmateriale, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til:

a) at oprette en liste over det på deres område officielt anerkendte grundmateriale for de enkelte slægter og arter af formeringsmateriale;

b) at afgrænse udgangsområderne for generativt formeringsmateriale;

c) at foreskrive, at formeringsmaterialet mærkes efter præcise kriterier, som er fastlagt i direktivet, og at det bringes i omsætning på nærmere bestemte måder;

d) at drage omsorg for, at formeringsmaterialet med hensyn til de genetiske egenskaber ved dets grundmateriale og de til dets identitetssikring gennemførte foranstaltninger kun underkastes de i direktivet fastlagte handelsrestriktioner.

Artikel 18, stk. 1 i det foran nævnte direktiv som ændret ved Rådets direktiv nr. 69/64/EØF af 18. februar 1969 (EFT specialudgave 1969 (I), s. 56; JO nr. L 48 af 26. februar 1969, s. 12) bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme bestemmelserne i dette direktiv og dets bilag:

a) Senest den 1. juli 1969 for frømateriale og plantedele af: (her følger listen)

b) .....«.

Da den italienske Republik ikke havde iværksat de nødvendige foranstaltninger inden for den frist, som var anført i det ovenfor nævnte direktiv, iværksatte Kommissionen ved skrivelse af 24. marts 1971 den i artikel 169 omhandlede fremgangsmåde.

Da der ikke kom noget svar herpå, fremsatte Kommissionen den 14. september

1971 en begrundet udtalelse og opfordrede sagsøgte til at iværksætte de krævede foranstaltninger inden for en frist af 30 dage. Ved fjernskrivermeddelelse af 20. januar 1972 præciserede Italiens faste repræsentation, at det lovforslag, der sigtede på gennemførelse af direktivet, var blevet godkendt af den VIII senatskommission men endnu ikke var blevet vedtaget som formel lov. Det tilføjedes, at regeringsmyndighederne ville intervenere, for at lovforslaget kunne blive vedtaget så hurtigt som muligt.

Ved skrivelse af 20. april 1972 meddelte Kommissionen, at den suspenderede den iværksatte procedure, og opfordrede Den italienske Republiks regering til at iværksætte de nødvendige foranstaltinger inden for en yderligere frist af tre måneder.

Da den for tidlige opløsning af parlamentet havde bevirket, at det ovenfor nævnte lovforslag bortfaldt, og da de nødvendige foranstaltninger derfor ikke var blevet iværksat inden for den givne frist, indbragte Kommissionen den 8. december 1972 den foreliggende sag for Domstolen.

Den italienske regering har givet afkald på at fremsætte duplik.

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

Mundtlige indlæg er afgivet af parterne i retsmødet den 16. maj 1973.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. maj 1973.

II — Påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

a) det statueres, at Den italienske Republik ikke har opfyldt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 18, stk. 1, litra a i Rådets direktiv af 14. juni 1966 om handelen med forstligt formeringsmateriale;

b) Den italienske Republik dømmes til at afholde sagsomkostningerne;

Den italienske regering har påstået frifindelse.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender kan sammenfattes således:

Kommissionen henviser til, at der er gået mere end tre år efter udløbet af den frist, som er fastsat i artikel 18, stk. 1 i direktivet af 14. juni 1966, uden at de nødvendige foranstaltninger er blevet iværksat af Den italienske Republik. Da den frist, som blev fastsat ved den begrundede udtalelse af 14. september 1971, heller ikke er blevet respekteret, og da en snarlig normalisering af situationen ikke kan forventes, er de betingelser, som kræves for sagsanlæg i medfør af artikel 169, stk. 2 fuldtud opfyldt.

Den italienske regering kan ikke påberåbe sig den for tidlige opløsning af parlamentet som begrundelse for Den italienske Republiks forsømmelse. I den henseende henviser Kommissionen til Domstolens praksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan støtte sig på regler eller sædvaner i sin nationale ret som undskyldning for den manglende overholdelse af forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsbestemmelserne.

(Dom af 8. februar 1973 i sag nr. 30/72, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik, endnu ikke offentliggjort).

Den italienske regering fremhæver principalt, at iværksættelsen af de nødvendige foranstaltninger ikke hindredes af vanskeligheder, som den selv havde skabt. Efter vedtagelsen af det pågældende direktiv, var der blevet taget egnede skridt til forelæggelse af et lovforslag i parlamentet.

Den italienske Republik har ikke været i stand til at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktivet af 14. juni 1966 som følge af den for tidlige opløsning af parlamentet.

Den italienske regering hævder, at den, efter at det ny parlament er trådt sammen, har draget omsorg for, at det oven for nævnte lovforslag vedtages som endelig lov så hurtigt som muligt. Det kan således imødeses, at Den italienske Republik i løbet af kort tid vil opfylde sine forpligtelser.

Endelig anfører den italienske regering, at der må tages hensyn til de omstændigheder (in casu af politisk art), som forhindrede de kompetente italienske institutioner i at iværksætte de af fællesskabsretten krævde foranstaltninger.

Præmisser

1 Kommissionen har ved stævning, indgivet til justitskontoret den 8. december 1972, anlagt sag ved Domstolen i henhold til EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til Traktaten, da den ikke har sat de nødvendige ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme bestemmelserne i Rådets direktiv nr. 66/404/EØF af 14. juni 1966 om handelen med forstligt formeringsmateriale (EFT specialudgave 1965-1966, s. 141; JO 1966, nr. 125, s. 2326) inden for den frist, som er fastsat i dette direktivs artikel 18 som ændret ved Rådets direktiv nr. 69/64/EØF af 18. februar 1969 (EFT specialudgave 1969 (I), s. 56; JO 1969, nr. L 48, s. 12).

2 Da det viste sig, at de eksisterende forskelle mellem de nationale lovgivninger om fremme af brugen af forstligt formeringsmateriale af høj kvalitet hæmmede handelssamkvemmet mellem medlemsstaterne, ville Rådet med direktivet af 14. juni 1966 indføre fælles regler, som indeholdt fælles krav med hensyn til handelen med det nævnte materiale såvel mellem medlemsstaterne som på de nationale markeder; dette direktiv havde fastsat en frist for iværksættelsen af nationale foranstaltninger, som udløb henholdsvis den 1. juli 1967, den 1. juli 1969 og den 1. juli 1971 for frømateriale og plantedele af de forskellige træsorter, som er defineret i artikel 18; ved direktiv af 18. februar 1969 blev udløbet af den første frist udskudt til den 1. juli 1969.

3 Sagsøgte erkender, at disse frister ikke er blevet overholdt;

sagsøgte gør imidlertid gældende, at det under hensyn til den gældende italienske lovgivning vedrørende handelen med frømateriale og skovplanter var nødvendigt at gennemføre en lov for at tilpasse lovgivningen til direktivets bestemmelser;

med henblik herpå skulle et første lovforslag have været forelagt parlamentet, men den for tidlige opløsning af parlamentet havde ikke gjort det muligt at vedtage forslaget i rette tid;

et nyt lovforslag, der blev forelagt i september 1972, havde først kunnet vedtages i løbet af maj måned 1973;

forsinkelsen med at opfylde de pågældende forpligtelser skulle således væsentligst have været en følge af uforudsete politiske omstændigheder i slutningen af 1971 og begyndelsen af 1972.

4 Straks fra vedtagelsen af direktiv 66/404/EØF vidste alle medlemsstaterne, at de med hensyn til en første gruppe af frømateriale og plantedele var forpligtet til at iværksætte de nødvendige foranstaltninger senest den 1. juli 1967;

da visse medlemsstater ikke havde nået at indrette sig efter dette direktivs bestemmelser inden den 1. juli 1967, indrømmede direktiv nr. 69/64/EØF dem en yderligere frist, idet man således gav de medlemsstater, der ikke havde opfyldt deres forpligtelse til at træffe de krævede foranstaltninger, en påmindelse herom;

sagsøgte satte ikke de i direktiv nr. 66/404/EØF krævede foranstaltninger i kraft før den 1. juli 1969 og har således fra dette tidspunkt undladt at opfylde de forpligtelser, som følger af direktivet;

5 sagsøgte kan ikke til sin undskyldning påberåbe sig forhindringer eller omstændigheder, som er opstået længe efter det tidspunkt, hvor de forpligtelser, for hvis ikke-overholdelse sagsøgte er indstævnet, er kommet til eksistens;

den politiske situation kan således under ingen omstændigheder påberåbes som undskyldning for denne forsinkelse;

uanset at dette lovforslag for nylig er blevet vedtaget, følger det i øvrigt ikke heraf, at ikke-overholdelsen af direktivets regler er ophørt, da de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser til dets gennemførelse fremdeles ikke er sat i kraft.

6 Under den mundtlige forhandling har sagsøgte endvidere påberåbt sig, at det i det foreliggende tilfælde drejer sig om ikke-overholdelsen af et direktiv, og gjort gældende, at der med hensyn til reglerne i et direktiv ikke kan anerkendes den samme bindende virkning som for reglerne i en forordning.

7 Ifølge Traktatens artikel 189 er et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål »bindende« for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen;

den nøje gennemførelse af disse direktiver er så meget des vigtigere, som gennemførelsesforanstaltningerne er overladt til medlemsstaternes skøn, og sådanne retsakter ville blive berøvet deres effektivitet, dersom de opstillede mål ikke blev nået inden for de fastsatte frister;

hvis bestemmelserne i et direktiv for de medlemsstater, som det er rettet til, har en virkning, der ikke er mindre forpligtende end virkningen af en anden fællesskabsregel, er en sådan virkning så meget desto mere knyttet til bestemmelserne vedrørende fristerne for gennemførelsen af de fastsatte foranstaltninger.

8 Den italienske Republik har således undladt at opfylde en forpligtelse, som påhviler den i medfør af Traktaten, da 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.

Vedrørende sagsomkostningerne

9 I henhold til procesreglementets artikel 69, § 2 dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne;

sagsøgte har ikke fået medhold i sine indsigelser.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
efter at have hørt den refererende dommers rapport,
efter at have hørt parternes mundtlige indlæg,
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse,
under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig dennes artikler 169, 171 og 189,
under henvisning til Rådets direktiver nr. 66/404/EØF og 69/64/EØF,
under henvisning til protokollen vedrørende Statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol,
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol,

udtaler og bestemmer

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.