

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

20. marts 2003 *

I sag C-135/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Braun, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved W.-D. Plessing og B. Muttelsee-Schön, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og Rådets direktiv 98/56/EF af 20. juli 1998 om afsætning af prydblanteforneringsmateriale (EFT L 226, s. 16), idet den ikke inden for den fastsatte frist har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at gennemføre direktivet i national ret,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne C. Gulmann, V. Skouris (refererende dommer), F. Macken og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: L.A. Geelhoed

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. november 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. marts 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og Rådets direktiv 98/56/EF af 20. juli 1998 om afsætning af prydblanteformeringsmateriale (EFT L 226, s. 16, herefter »direktivet«), idet den ikke inden for den fastsatte frist har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at gennemføre direktivet i national ret.

Relevante retsregler

2 Direktivet har bl.a. til formål at harmonisere kravene til prydblanteformeringsmaterialers kvalitet og sundhed.

3 Følgende bestemmes i direktivets artikel 2, nr. 1:

»I dette direktiv forstås ved:

1) 'Formeringsmateriale': plantemateriale, som tjener til:

— formering af prydblante

— til produktion af prydblante; er der imidlertid tale om produktion af hele planter, finder denne definition kun anvendelse for så vidt den således producerede prydblante er bestemt til videre omsætning.

'Formering': vegetativ eller anden reproduktion.«

- 4 Det fastsættes i direktivets artikel 19, stk. 1, at medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 1. juli 1999, og at de straks underretter Kommissionen herom.

Den administrative procedure

- 5 Da Kommissionen ikke havde modtaget meddelelse vedrørende gennemførelsen af direktivet i tysk ret, indledte Kommissionen over for Forbundsrepublikken Tyskland proceduren efter artikel 226 EF med åbningsskrivelsen af 16. november 1999, hvori den opfordrede medlemsstaten til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.
- 6 Ved skrivelse fremsendt til Kommissionen den 18. januar 2000 besvarede Forbundsrepublikken Tyskland åbningsskrivelsen. Den tyske regering angav nærmere bestemt, at gennemførelsesbestemmelserne til direktivet var under udarbejdelse og anførte som begrundelse for forsinkelsen i denne forbindelse, at der var opstået tvivl med hensyn til definitionen af begrebet »formeringsmateriale«.
- 7 Den 19. juli 2000 fremsatte Kommissionen over for Forbundsrepublikken Tyskland en begrundet udtalelse, hvori den angav, at denne medlemsstat ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre direktivet inden

den 1. juli 1999. Kommissionen opfordrede medlemsstaten til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder efter meddelelsen heraf.

- 8 Forbundsrepublikken Tyskland gentog i sit svar af 10. oktober 2000 på den begrundede udtalelse, at gennemførelsen efter medlemsstatens opfattelse stødte på vanskeligheder knyttet til definitionen af begrebet »formeringsmateriale«, samtidig med at den gjorde gældende, at proceduren for ændring af den nationale lovgivning var i gang.
- 9 Ved skrivelse af 15. december 2000 meddelte Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen, at gennemførelsen af direktivet ville ske i nær fremtid.
- 10 Herefter modtog Kommissionen ingen oplysninger fra den tyske regering, som gjorde det muligt at fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland havde efterkommet sin forpligtelse til at gennemføre direktivet fuldt ud.
- 11 Det er henset til denne situation, at Kommissionen har anlagt nærværende sag.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 12 Forbundsrepublikken Tyskland har i svarskriftet gjort gældende, at sagen skal afvises, idet den administrative procedure ikke er forløbet forskriftsmæssigt.
- 13 Navnlig havde de tyske myndigheder i svaret på åbningsskrivelsen angivet, at det var begrebet »formeringsmateriale«, der er afgørende for direktivets anvendelsesområde, som gav anledning til problemer ved gennemførelsen, idet alle medlemsstaterne ikke havde defineret begrebet på samme måde. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at det er vanskeligt at vide, om definitionen i direktivets artikel 2, nr. 1, omhandler produktion af hele planter eller produktion på grundlag af hele planter. Den tyske udgave af bestemmelsen understøtter den første fortolkning, idet den anvender ordet »von«, og den anden fortolkning understøttes af den engelske udgave, hvori ordet »from« anvendes. Endvidere præciseres det i direktivet hverken, hvad der skal forstås ved »hele planter«, eller i hvilket omfang de forskellige led i afsætningen af de forskellige produktkategorier (f.eks. blomsterløg, græsser, træer og prydbuske), henset til direktivets definition af »formeringsmateriale«, er omfattet af direktivets ordning. Den manglende ensartede fællesskabsretlige fortolkning af begrebet »formeringsmateriale« bestod også efter mødet den 25. november 1999 i Det Stående Udvalg for Prydplanteformeringsmateriale, som oprettet ved direktivets artikel 17 (herefter »mødet den 25. november 1999«).
- 14 Kommissionen har ifølge Forbundsrepublikken Tyskland imidlertid på intet tidspunkt under den administrative procedure omtalt disse vanskeligheder, selv

om den var forpligtet til at tage stilling til de af Forbundsrepublikken Tyskland fremførte indsigelser. Denne undladelse, samt den omstændighed, at Kommissionen ikke har defineret begrebet »formeringsmateriale« på fællesskabsplan, er udtryk for en manglende begrundelse, som medfører, at den administrative procedure er ugyldig, da Kommissionen ikke har givet Forbundsrepublikken Tyskland mulighed for at overholde sine forpligtelser efter fællesskabsretten, idet den ikke har gjort det tilstrækkeligt klart, hvori gennemførelsesforpligtelsen bestod. Sagen skal derfor ifølge Forbundsrepublikken Tyskland afvises.

- 15 Kommissionen har i replikken, i modsætning til, hvad Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, anført, at begrebet »formeringsmateriale« i de andre medlemsstater ikke har givet anledning til nogen tvivl, som har kunnet hindre gennemførelsen af direktivet, i hvert fald ikke efter mødet den 25. november 1999, hvorunder der blev opnået enighed om begrebet »en hel plante« og definitionen af »formeringsmateriale«.
- 16 Den engelske sprogversion (»production from complete plants«) og den franske sprogversion (»productions effectuées à partir de plantes complètes«) af direktivets artikel 2, nr. 1, efterlader i øvrigt ikke nogen tvivl om den betydning, som skal tillægges ordlyden af den tyske version (»bei Erzeugung von vollständigen (fertigen) Pflanzen«), om end denne er tvetydig.
- 17 Hvad angår de vanskeligheder, der angiveligt fortsat hindrer direktivets gennemførelse i tysk ret, handler disse tilsyneladende ikke så meget om, hvilken betydning der skal tillægges en definition, der nu er klarlagt, som om en fortolkning af anvendelsesområdet for de tyske bestemmelser, som grundlæggende ikke er i overensstemmelse med denne definition og med den konsensus, som er opnået mellem medlemsstaterne. Efter Kommissionen opfattelse har den ikke begået fejl, som har betydning for den administrative procedure, ved ikke at gå nærmere ind i denne interne debat end fornødent.

- 18 I duplikken har Forbundsrepublikken Tyskland fastholdt den i svarskriftet rejste formalitetsindsigelse, og den har bestridt det af Kommissionen anførte vedrørende resultatet af mødet den 25. november 1999.

Domstolens bemærkninger

- 19 Det bemærkes, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat mulighed for at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser eller til at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (dom af 2.2.1988, sag 293/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 305, præmis 13, kendelse af 11.7.1995, sag C-266/94, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1975, præmis 16, og dom af 13.12.2001, sag C-1/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9989, præmis 53).
- 20 En forskriftsmæssig administrativ procedure udgør en med traktaten tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 53).
- 21 Den administrative procedure forfølger således følgende tre formål: at gøre det muligt for medlemsstaten at bringe det eventuelle traktatbrud til ophør, at sætte den i stand til at udøve sin ret til kontradiktion, og at afgrænse tvistens genstand ved henblik på en eventuel sag ved Domstolen (dom af 10.12.2002, sag C-362/01, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 11433, præmis 18).

- 22 I overensstemmelse med det ovenfor anførte påhviler det således principielt Kommissionen i den begrundede udtalelse at redegøre for sin stillingtagen til de bemærkninger, som medlemsstaten har fremsat i svaret på åbningsskrivelsen (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 19).
- 23 I modsætning til hvad Forbundsrepublikken Tyskland har påstået, har Kommissionen i den foreliggende sag ikke ved at undlade at redegøre for sin stillingtagen til de fortolkningsvanskeligheder, der angiveligt knytter sig til begrebet »formeringsmateriale«, og ved under alle omstændigheder ikke at have defineret dette begreb under den administrative procedure, skabt tvivl om omfanget af medlemsstatens forpligtelser, og den har derfor ikke forhindret Forbundsrepublikken Tyskland i at bringe det påtalte traktatbrud til ophør.
- 24 Kommissionen har nemlig ikke beføjelse til ved en udtalelse efter artikel 226 EF eller ved anden form for stillingtagen under denne procedure at foretage en endelig fastlæggelse af en medlemsstats rettigheder og forpligtelser eller at give medlemsstaten garantier vedrørende en nærmere bestemt handlemådes forenelighed med fællesskabsretten (jf. i denne retning dom af 27.5.1981, forenede sager 142/80 og 143/80, Essevi og Salengo, Sml. s. 1413, præmis 16).
- 25 En medlemsstat kan desuden ikke henvise til vanskeligheder ved fortolkningen af et direktiv for derved at udsætte gennemførelsen til efter den fastsatte frist (dom af 8.3.2001, sag C-316/99, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2037, præmis 9).
- 26 Det er heller ikke godtgjort, at Kommissionen ved sin adfærd under den administrative procedure har tilsidesat Forbundsrepublikken Tysklands ret til kontradiktion eller har forhindret, at sagen for Domstolen efter afslutningen af denne procedure har en klart afgrænset genstand.

- 27 Den af Forbundsrepublikken Tyskland rejste formalitetsindsigelse må derfor forkastes.

Traktatbruddet

Parternes argumenter

- 28 Kommissionen har gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivets bestemmelser. Den har anført, at medlemsstaten ikke har bestridt nødvendigheden af, at der træffes nationale foranstaltninger for at gennemføre direktivet i sin helhed.
- 29 Forbundsrepublikken Tyskland har erkendt, at den ikke har gennemført direktivet inden for den fastsatte frist. Den har imidlertid gjort gældende, at vanskelighederne og de indtrufne forsinkelser af gennemførelsen delvis kan tilregnes Kommissionen, idet den ikke har defineret begrebet »formeringsmateriale«, der gør en ensartet anvendelse af fællesskabsretten mulig. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland er dette en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde i artikel 10 EF. Forbundsrepublikken Tyskland bør derfor frifindes.

Domstolens bemærkninger

- 30 Som det fremgår af denne doms præmis 23-26, har Kommissionen ikke handlet i strid med sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten ved under den administrative procedure at undlade at definere begrebet »formeringsmateriale« som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 1. Kommissionens adfærd kan derfor ikke anses for at være i strid med princippet om loyalt samarbejde.
- 31 Under disse omstændigheder, og henset til, at gennemførelsen af direktivet ikke er sket inden for den fastsatte frist, må Kommissionen gives medhold i sin påstand.
- 32 Det skal herefter fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet den ikke inden for den fastsatte frist har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at gennemføre direktivet i national ret.

Sagens omkostninger

- 33 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand derom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne medlemsstat har tabt sagen, bør det pålægges Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 98/56/EF af 20. juli 1998 om afsætning af prydblante-formeringsmateriale, idet den ikke inden for den fastsatte frist har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at gennemføre direktivet i national ret.
- 2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Puissochet

Gulmann

Skouris

Macken

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. marts 2003.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling