DOMSTOLENS DOM
av den 28 mars 1985*

Mål 272/83

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Gianluigi Campogrande, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Manfred Beschel, båtiment Jean Monnet, Kirchberg,

sökande,

mot

Italien, företrätt av Arnaldo Squillante, capo del Servizio del Contenzioso diplomatico, i egenskap av ombud, biträdd av Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, med delgivningsadress Italiens ambassad i Luxemburg,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Italien, genom att ofullständigt genomföra rådets förordning nr 1360/78 av den 19 juni 1978 om producentgrupper och sammanslutningar av dessa (EGT nr L 166, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 03, volym 10), har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco och O. Due, samt domarna P. Pescatore, T. Koopmans, K. Bahlmann och R. Joliet,

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: P. Heim,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: italienska.

dom

DOMSKÄL

1 I en ansökan som inkom till domstolens kansli den 14 december 1983 har Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EEG-fördraget genom att ofullständigt genomföra rådets förordning nr 1360/78 av den 19 juni 1978 om producentgrupper och sammanslutningar av dessa (EGT nr L 166, s. 1).

2 Genom förordning nr 1360/78 infördes i vissa av gemenskapens regioner, däribland hela Italien, en ordning för att främja bildandet av producentgrupper inom jordbruket. Syftet med detta system är att främja såväl en koncentration av utbudet på vissa jordbruksprodukter som en anpassning av produktionen av dessa till marknadens behov. Enligt artiklarna 4, 7 och 10 i förordningen skall de berörda medlemsstaterna godkänna de producentgrupper som uppfyller de villkor som uppställts i den nämnda förordningen, kontrollera att dessa krav fortsätter att vara uppfyllda och slutligen bevilja de godkända grupperna stöd för att främja deras bildande och underlätta deras drift. Detta stöd kan fås genom Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), utvecklingsavdelningen.

3 Den italienska lagen nr 674 av den 20 oktober 1978 om bestämmelser beträffande producentgrupper inom jordbruket (*Gazzetta Ufficiale della Republicca Italiana* nr 311, s. 8011) syftar till att anpassa den italienska lagstiftningen till den ovannämnda gemenskapsregleringen. Med hänsyn till italiensk grundlag, enligt vilken nitton regioner samt de två autonoma provinserna Trento och Bolzano har vittgående befogenheter i jordbruksfrågor, skall emellertid dessa regioner och autonoma provinser enligt artikel 2 första stycket i lag nr 674 vidta nödvändiga åtgärder bland annat beträffande metoder för godkännande av producentgrupper. Dessa åtgärder skall vidtas under iakttagande av bestämmelserna i förordning nr 1360/78 och i lag nr 674. Artikel 2 andra stycket i lag nr 674 föreskriver att det i producentgruppernas stadgar bland annat skall finnas vissa mer eller mindre detaljerade regler beträffande deras drift och för att säkerställa iakttagandet av gemenskapsförordningen. Dessa regler återfinns i punkt 1–10 i nämnda artikel 2 andra stycket.

4 Kommissionen har gjort gällande att Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

— genom att i lag nr 674 och i de regionala genomförandebestämmelserna föreskriva andra villkor för beviljande och återkallelse av godkännande av producentgrupper än de som föreskrivs i förordning nr 1360/78,

— genom att i sina regionala genomförandebestämmelser bibehålla bestämmelser beträffande områden där gemenskapen har exklusiv behörighet, jämte bestämmelser som utgör en upprepning av gemenskapsregler,

— genom att underlåta att inom delar av sitt territorium anta den tilläggslagstiftning som krävs för att genomföra förordning nr 1360/78.

5 De tre påståendena skall undersökas i tur och ordning.

a) Villkoren för beviljande och återkallelse av godkännande av producentgrupper

6 Vad beträffar beviljande av godkännande av producentgrupper har kommissionen gjort gällande att den italienska lagstiftningen på två punkter ställer andra villkor än de som föreskrivs i den gemenskapsrättsliga regleringen. För det första tvingar enligt kommissionen lag nr 674 genom artikel 2 andra stycket 4 de godkända producentgrupperna att utöva affärsverksamhet som företrädare för sina medlemmar, medan grupperna enligt förordning nr 1360/78 är fria att själva agera på marknaden eller att göra det i sina medlemmars namn och för dessas räkning. För det andra föreskrivs i samma lag i artikel 2 andra stycket 8 att grupperna skall främja bildandet av kooperativ för att driva gemensamma anläggningar för lagring, behandling, bearbetning och saluföring av produkterna, ett villkor som inte föreskrivs i förordning nr 1360/78.

7 I fråga om den första punkten har kommissionen framhållit att enligt artikel 2 andra stycket i den italienska lagen skall i producentgruppernas stadgar bland annat föreskrivas:

"4) att gruppen skall anta regler beträffande sin drift, fastställa planer för produktion och saluföring och som företrädare för sina medlemmar ingå avtal, inklusive branschavtal, beträffande försäljning, återtagande, lagring och saluföring av produkterna."

8 Kommissionen har tolkat denna bestämmelse så, att producentgrupperna enligt den italienska lagen inte kan organiseras så att de vid saluföring av produkterna kan agera i sina medlemmars namn, men för gruppens räkning eller ens i gruppens namn och för dess räkning. Artikel 6 i förordning nr 1360/78 föreskriver emellertid uttryckligen att det i gruppernas stadgar skall föreskrivas att medlemmarna skall

"— saluföra hela den produktion som är avsedd för saluföring ... enligt de regler för leverans och saluföring som införts och övervakas ... av gruppen ..., eller

— ..., se till att hela den produktion som är avsedd för saluföring saluförs av gruppen ... antingen i eget namn och för egen räkning eller för egen räkning men i gruppens ... namn eller för gruppens eller sammanslutningens räkning och i deras namn...".

Gemenskapsrätten tillåter alltså enligt kommissionen producentgrupperna att fastställa regler och bedriva affärsverksamhet och ger i fråga om affärsverksamheten grupperna en valmöjlighet som den italienska lagen inte medger.

9 Den italienska regeringen har anfört att lag nr 674 är en ramlag, som inte själv riktar sig till producentgrupperna, utan förpliktar regionerna, som har befogenheter inom området, att fastställa regler för godkännande vilka ger producentgrupperna möjligheten att välja att utöva reglerande verksamhet (anta regler och planer) eller affärsverksamhet (ingå avtal). Beträffande affärsverksamheten har det inte varit nödvändigt att föreskriva att gruppen själv kan agera på marknaden, eftersom en sådan befogenhet redan följer av syftet med gruppen, som är att koncentrera utbudet. Eftersom grupperna i enlighet med förordning 1360/78 även har möjlighet att handla i medlemmarnas namn och för deras räkning, har den italienska lagstiftaren ansett det vara lämpligt att stadgarna anger på vilken grund gruppen, när den önskar det, kan agera indirekt, dvs. som företrädare för sina medlemmar.

10 För det första skall konstateras att enligt ordalydelsen i artikel 2 andra stycket 4 i lag nr 674 kan en grupp vägras godkännande, om den inte i sina stadgar införlivar den verksamhetsform som föreskrivs i den bestämmelsen, utan i stället väljer en av de andra verksamhetsformer som föreskrivs i artikel 6 i förordning nr 1360/78. I ett sådant fall skulle gruppen emellertid ha rätt att godkännas enligt den gemenskapsrättsliga regleringen.

11 Den italienska regeringens argument att lag nr 674 inte förpliktar producentgrupperna att utöva affärsverksamhet som företrädare för sina medlemmar, utan endast anmodar de regionala myndigheterna att inte bortse från denna verksamhetsform, kan inte godtas. Det framgår nämligen av ett antal regionala lagar att de kräver att grupperna i sina stadgar infogar bestämmelser om att företräda medlemmarna vid försäljning, återtagande, saluföring och lagring av produkter, utan att därvid nämna den möjlighet som ges genom förordning nr 1360/78 att låta grupperna i detta sammanhang agera i eget namn och för egen räkning. Exempelvis upprepas i artikel 3 i den regionala lagen för regionen Lombardiet (*Bolletino Ufficiale della Regione* nr 47 av den 20 november 1980) de krav som formuleras i lag nr 674, medan artiklarna 2 och 3 i den regionala lagen för regionen Sicilien (*Bolletino Ufficiale della Regione* nr 23 av den 9 maj 1981) endast hänvisar till dessa krav. En sådan hänvisning återfinns även i artikel 3 i den regionala lagen för Emilia Romagna (*Bolletino Ufficiale della Regione* nr 15 av den 5 september 1981) och i artikel 4 i den regionala lagen för Campania (*Bolletino Ufficiale della Regione* nr 36 av den 2 juni 1982).

12 Den samlade effekten av den nationella lagstiftningen och de regionala lagarna blir följaktligen att producentgrupperna inom en stor del av det italienska territoriet fråntas friheten att välja en verksamhetsform som tillåts av gemenskapsregleringen.

13 Den andra punkten som kommissionen i detta hänseende har tagit upp gäller artikel 2.8 i lag nr 674. Enligt denna bestämmelse skall producentgruppernas stadgar föreskriva att "bildandet av kooperativa företag eller andra former av sammanslutningar skall främjas med sikte på upprättande och drift av gemensamma anläggningar för lagring, behandling, bearbetning och saluföring av produkterna". Kommissionen har anfört att en sådan bestämmelse inte finns i förordning nr 1360/78 och att den italienska lagstiftningen alltså tvingar grupperna till verksamhetsformer som är okända för gemenskapsrätten.

14 Den italienska regeringen har anfört att syftet med inrättandet av producentgrupperna är att genom gemensamma åtgärder anpassa produktionen och utbudet till marknadens behov. Inom det italienska jordbruket skulle kooperativen utgöra ett sådant första steg mot föreningar som kan förkorta distributionskedjan genom en koncentration av utbudet och gemensamt utnyttjande av anläggningar för bearbetning. Bildandet av kooperativ skulle alltså inte störa gruppernas funktion utan tvärtom verka i samma riktning och vara ägnat att motverka de strukturbrister som gemenskapsförordningen syftar till att gradvis avhjälpa.

15 Domstolen godtar den italienska regeringens argument. Den omtvistade bestämmelsen innehåller inte, som kommissionen gjort gällande, någon skyldighet att främja bildandet av enbart kooperativa företag, utan lämnar åt grupperna valet att främja bildandet av antingen sådana företag eller andra "former för sammanslutningar" som kan driva gemensamma anläggningar för bearbetning och saluföring. Det är svårt att förstå hur främjandet, i den ena eller andra formen, av sådana kooperativa eller gemensamma verksamheter skulle kunna strida mot förordning nr 1360/78, vars syfte enligt sjätte övervägandet i dess ingress just är att främja "att jordbrukare sluter sig samman i syfte att påverka den ekonomiska processen genom gemensamma åtgärder".

16 Sökandens talan skall därför ogillas på denna punkt.

17 Vad gäller frågan om återkallelse av det godkännande som beviljats grupperna har kommissionen gjort gällande att artiklarna 4 och 5 i lag nr 674 förpliktar regionerna att föreskriva en sådan återkallelse, för det fall att gruppen har gjort sig skyldig till grova och upprepade överträdelser av gemenskapsrättsliga eller nationella bestämmelser.

18 Kommissionen har i sin ansökan medgivit att en medlemsstat har möjlighet att återkalla godkännandet, om gruppen bryter mot sådana nationella regler av allmän karaktär som är tillämpliga på alla juridiska personer och inte har samband med de villkor eller förpliktelser som särskilt gäller för producentgrupper inom jordbruket. Det är dock enligt kommissionen inte tillåtet att återkalla godkännandet, om gruppen uppfyller alla villkor som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna men däremot inte fullgör tilläggsförpliktelserna enligt lag nr 674.

19 Denna del av talan sammanfaller därför med den del som avser godkännandet av grupperna.

20 Den slutsatsen måste alltså dras att Italien har underlåtit att korrekt genomföra förordning nr 1360/78, genom att bland villkoren för beviljande och återkallelse av godkännande av producentgrupper införa en förpliktelse för dessa grupper att utöva sin affärsverksamhet som företrädare för sina medlemmar.

b) Innehållet i de regionala lagarnas bestämmelser

21 Kommissionen har gjort gällande att den regionala genomförandelagstiftningen innehåller bestämmelser som endast upprepar de gemenskapsrättsliga reglerna, samt bestämmelser som rör områden som numera faller under gemenskapsinstitutionernas exklusiva behörighet.

22 Kommissionen har som exempel framhållit artikel 12 i den regionala lagen för Piemonte *(Bolletino Ufficiale della Regione* nr 18 av den 30 april 1980) vilken ger regionalrådet befogenhet att bland annat fastställa gemensamma regler för produktion och saluföring samt regler beträffande minsta storleken för producentgrupperna, fastställande av berörda sektorer och definition av de utgifter för vilka stöd kan utgå. Enligt kommissionen ges emellertid i artiklarna 6.3 och 11.3 i förordning nr 1360/78 kommissionen rätt att fastställa sådana regler. Gruppernas minsta storlek och de utgifter för vilka stöd kan utgå har redan fastställts genom kommissionens förordning nr 2083/80 av den 31 juli 1980 om tillämpningsföreskrifter för den ekonomiska verksamheten hos producentgrupper och sammanslutningar av dessa (EGT nr L 203, s. 5, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

23 Den italienska regeringen har gjort gällande att den regionala lagen för Piemonte infördes före kommissionens förordning nr 2083/80 och att hänsyn alltså inte kunnat tas till denna, samt att det i artikel 12 i den regionala lagen uttryckligen föreskrivs att regionalrådet skall fastställa tillämpningsföreskrifter inom vissa områden "med beaktande av de beslut som fattats av behöriga organ enligt Europeiska gemenskapernas råds förordning nr 1360/78 av den 19 juni 1978". Det skulle för övrigt vara mycket svårt att undvika sådana överlappningar, liksom vissa upprepningar, eftersom regleringen sker på fyra olika nivåer, nämligen vid Europeiska gemenskapernas råd, vid kommissionen, på nationell nivå och på regional nivå. Enligt den italienska regeringen är de regionala lagarna för de personer bestämmelserna riktar sig till den mest lättillgängliga informationskällan; dessa lagar måste därför, för tydlighetens skull, upprepa innehållet i vissa bestämmelser på högre nivå.

24 Det skall först anmärkas att det i förordning nr 1360/78 inte fastställs någon bestämd tidsgräns för dess genomförande av medlemsstaterna. I vissa av dess bestämmelser åläggs medlemsstaterna förpliktelser (artiklarna 4, 7 och 10.1),

i andra åläggs kommissionen att enligt det så kallade förvaltningskommitté-förfarandet fastställa vissa tillämpningsföreskrifter (artiklarna 6.3 och 11.3). Endast i artikel 11.3, som berör de nödvändiga definitionerna av utgifter för gruppernas bildande och drift, fastställs en tidsfrist genom att det föreskrivs att dessa definitioner skall antas "inom sex månader efter ikraftträdandet av denna förordning". Kommissionens tillämpningsförordning, den ovannämnda förordningen nr 2083/80, antogs mer än två år efter ikraftträdandet av förordning nr 1360/78, vilket skedde den 26 juni 1978 (artikel 20 i förordning nr 1360/78).

25 Kommissionen har medgivit att genomförandebestämmelserna för beviljande och återkallelse av godkännande av grupperna i Italien av konstitutionella skäl måste antas av de regionala myndigheterna. Dessa myndigheter kan inte kritiseras för att de fastställt de nödvändiga regionala bestämmelserna innan kommissionen utfört sin uppgift eller för att de under dessa omständigheter, då de inte kunnat hänvisa till kommissionens förordningar, uppdragit åt regionalrådet att, med beaktande av eventuella beslut från kommissionen, vidta erforderliga åtgärder.

26 Vad beträffar påståendet att de regionala lagarna eller en del av dessa upprepar innehållet i gemenskapsregleringen är det, som kommissionen framhållit, riktigt att domstolen i sin dom av den 7 februari 1973 i mål 39/72 Italien (Rec. s. 101) understrukit att gemenskapens förordningar som sådana är direkt tillämpliga i varje medlemsstat och träder i kraft på grund av endast offentliggörandet i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. En medlemsstat får därför inte skapa en situation som sätter gemenskapsförordningarnas direkta effekt på spel.

27 Så är emellertid inte läget i förevarande fall. Genomförandet av ordningen med producentgrupper i Italien kan inte säkerställas enbart genom gemenskapsförordningar. Genomförandet beror, som kommissionen själv har medgivit, på en kombination av ett antal gemenskapsrättsliga, nationella och regionala bestämmelser. I en sådan särskild situation kan den omständigheten att de regionala lagarna – till förmån för sina bestämmelsers inre sammanhang och dessas begriplighet för dem till vilka de är riktade – upprepar vissa delar av gemenskapsförordningarna, inte anses som en överträdelse av gemenskapsrätten.

28 Av det ovanstående följer att denna del av kommissionens talan skall ogillas.

c) Avsaknad av regional lagstiftning

29 I sin ansökan har kommissionen anfört att förordning nr 1360/78 i strid med gemenskapsbestämmelserna endast tillämpas i elva av Italiens regioner, eftersom regionala genomförandeåtgärder ännu inte vidtagits i regionerna Aostadalen, Ligurien, Friuli, Lazio, Molise, Basilicate, Kalabrien och Sardinien eller i de autonoma provinserna Trento och Bolzano.

30 Den italienska regeringen har medgivit förekomsten av förseningen.

31 Vissa regioner har under tiden vidtagit de nödvändiga åtgärderna, men det är klarlagt att vid slutet av det muntliga förfarandet två regioner, nämligen Aostadalen och Friuli, samt de två autonoma provinserna Trento och Bolzano ännu inte vidtagit sådana åtgärder.

32 Domstolen finner alltså på denna punkt att Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördraget genom att inom vissa delar av sitt territorium inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att fullt ut genomföra förordning nr 1360/78.

Rättegångskostnader

33 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt punkt 3 första stycket i samma artikel kan dock domstolen besluta att vardera parten helt eller delvis skall bära sin kostnad, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.

34 Eftersom båda parterna har tappat målet på vissa punkter, bör vardera parten bära sin kostnad.

På ovan angivna grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande:

1) **Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EEG-fördraget genom att bland villkoren för beviljande och återkallelse av godkännande av sådana producentgrupper som avses i rådets förordning nr 1360/78 av den 19 juni 1978 om producentgrupper och sammanslutningar av dessa (EGT nr L 166, s. 1) införa en förpliktelse för dessa grupper att utöva sin affärsverksamhet som företrädare för sina medlemmar, och genom att inom vissa delar av sitt territorium inte ha vidtagit de åtgärder som krävs för att fullt ut genomföra denna förordning.**

2) **Sökandens talan i övrigt ogillas.**

3) **Vardera parten skall bära sin kostnad.**

Mackenzie Stuart Bosco Due

Pescatore Koopmans Bahlmann Joliet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 mars 1985.

P. Heim
Justitiesekreterare

A. J. Mackenzie Stuart
Ordförande