

pæiske Fællesskabers Tidende, på den dato, de selv fastsætter, eller hvis intet er bestemt, på det tidspunkt Traktaten fastsætter.

Heraf følger, at alle gennemførelsesbestemmelser, som kunne have til følge, at den direkte virkning af fællesskabsforordningerne modvirkedes, og deres samtidige og ensartede anvendelse i hele Fællesskabet forhindredes, er traktatstridige.

4. Man kan derfor ikke tillade, at en medlemsstat ikke anvender en fællesskabsforordnings bestemmelser i deres helhed, men foretager et valg, således at visse dele af fællesskabslovgivningen, som den har erklæret sig som nodstander af, eller som den finder stridende mod visse nationale interesser, bliver uden virkning. På samme måde kan man ikke tillade, at en medlemsstat under henvisning til an-

vendelsesvanskeligheder opstået på en fællesskabsregels gennemførelsesstadium frigør sig ensidigt for sine forpligtelser.

5. Hvis en stat ensidigt i henhold til sin opfattelse af, hvad dens nationale interesser kræver, bryder ligevægten mellem de fordele og de forpligtelser, der følger af dens tilslutning til Fællesskabet, sættes derved medlemsstaternes lighed over for fællesskabsretten på spil, og der opstår forskelsbehandling af deres statsborgere og først og fremmest af borgerne i den stat, der sætter sig uden for fællesskabsreglen.

Ikke-overholdelsen af den forpligtelse til solidaritet, som medlemsstaterne har pålagt sig ved tilslutningen til Fællesskabet, griber ind i selve grundlaget for Fællesskabets retsorden.

I sagen 39/72

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER repræsenteret ved sine juridiske rådgivere, Armando Toledano-Laredo og Giancarlo Olmi som befuldmægtigede, med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske rådgiver Emile Reuter, boulevard Royal 4.

sagsøger

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK repræsenteret ved ambassadør Adolfo Maresca som befuldmægtiget, assisteret af Giorgio Zagari, fungerende statsadvokat ved Avvocatura generale dello Stato, med valgt adresse i Luxembourg hos den italienske ambassade

sagsøgte

som til genstand har spørgsmålet om, hvorvidt Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til Rådets forordning nr. 1975/69 af 6. oktober 1969, som indførte en præmieringsordning for slagtning af køer og undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, og i henhold til Kommissionens forordning nr. 2195/69 af 4. november 1969, som fastlægger retningslinjerne for anvendelsen af

præmieringsordningen for slagtning af køer og undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen,

har

DOMSTOLEN

sammensat af R. Lecourt, præsident, R. Monaco og P. Pescatore (refererende), afdelingsformænd, A. M. Donner og J. Mertens de Wilmars, dommere,

generaladvokat: H. Mayras

justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling

Da Rådet fandt, at forholdene inden for sektoren for mælk og mejeriprodukter i Fællesskabet var præget af et betydeligt og voksende overskud, som måtte begrænses, indførte det ved forordning nr. 1975/69 af 6. oktober 1969 (JO nr. L 252, side 1; ikke optaget i specialudgaven) som ændret ved forordning nr. 1386/70 af 13. juli 1970 (JO nr. L 155, side 2; ikke optaget i specialudgaven) en præmieringsordning for slagtning af køer og for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen. De nærmere retningslinjer for anvendelsen af denne ordning er blevet fastlagt ved Kommissionens forordning nr. 2195/69 af 4. november 1969 (JO nr. L 278, side 6; ikke optaget i specialudgaven) som ændret især ved Kommissionens forordning nr. 2240/70 af 4. november 1970 (JO nr. L 242, side 12; ikke optaget i specialudgaven).

Den ordning, der blev indført ved forordning nr. 1975/69, er blevet ophævet, for så vidt angår ansøgninger om præmier, der er indgivet efter den 30. juni 1971, af Rådets forordning nr. 1290/71 af 21. juni 1971, som bringer bevillingen af præmier for slagtning af køer og for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen til ophør (JO nr. L 137, side 1; ikke optaget i specialudgaven).

Indtil denne dato påhvilede det medlemsstaterne at overvåge, at præmieringsordningen blev anvendt på rette måde og inden for de fastsatte frister.

Med hensyn til præmien for slagtning skulle de nationale myndigheder træffe de nødvendige forholdsregler for at muliggøre på den ene side, at ansøgningerne om præmier for slagtning af køer blev indgivet inden for de fastsatte frister, der udløb henholdsvis 9. januar og 30. juni 1970, og på den anden side til undersøgelse af de indgivne ansøgninger.

Med henblik på denne undersøgelse måtte alle malkekøer i bedrifterne mærkes, antallet af malkekøer, som gav ret til præmie, måtte opgøres med hensyn tagen til de køer, der fandtes i bedrifterne på en bestemt sammenligningstid, for Italiens vedkommende mellem 1. september 1968 og 30. november 1969; avlsburgerens forpligtelse til helt at give afkald på mælkeproduktion og til at lade alle malkekøer slagte måtte protokolles, og der måtte oprettes et kendingskort, der skulle ledsage hver ko i handelen indtil slagtingen.

Med hensyn til præmien for at undlade at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen skulle de nationale myndigheder, hovedsageligt for at få ansøgningerne indgivet i overensstemmelse med de fastsatte betingelser, træffe forholdsregler til undersøgelse af disse ansøgninger, til opgørelse af antallet af køer, som gav ret til præmie, til protokollering af kvægavlerens forpligtelse til fuldstændigt og endeligt at opgive sin produktion af mælk og mejeriprodukter, hvad enten det skulle ske mod vederlag eller ej, samt til udfærdigelse af en oversigt over alle de virksomheder, der opkøbte disse produkter i det område, hvor ansøgerens bedrift var beliggende.

Medlemsstaterne var forpligtede til at udbetale præmien for slagting af køer inden for en frist af to måneder fra fremlæggelsen af beviset for slagtingen og til at foretage den første årlige udbetaling af præmien for at undlade at bringe mejeriprodukter i handelen inden for en frist af tre måneder regnet fra kvægavlerens underskrift på den ovennævnte forpligtelse.

Ved cirkulære af 23. marts 1970 har den italienske minister for land- og skovbrug givet provinslandbrugsinspektoraterne direktiver for behandlingen af de ansøgninger, der allerede var indgivet, i forventning om godkendelse af den lov, der skulle frigive de nødvendige midler til gennemførelsen af forordningerne nr. 1975/69 og 2195/69.

Da Kommissionen mente at have konstateret, at der i Italien ikke fandtes love eller administrativt fastsatte gennemfø-

relsesbestemmelser, som hjemlede en normal udbetaling af præmier for slagting og udbetaling af præmien for at undlade at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, har den ved brev af 21. juni 1971 over for Den italienske Republik indledt den procedure, som omhandles i EØF-traktatens artikel 169. I sine bemærkninger fremsat for Kommissionen i en skrivelse af 24. august 1971 gjorde den italienske regering opmærksom på, at et lovforslag var blevet forelagt parlamentet med henblik på gennemførelsen af forordningerne nr. 1975/69 og 2195/69, og at dette forslag allerede var blevet godkendt af senatets kompetente udvalg og nu skulle godkendes af deputeretkammeret.

Den 26. oktober 1971 blev lov nr. 935 »om gennemførelse af fællesskabsforordningerne inden for husdyrsektoren og sektoren for mejeriprodukter« (Den italienske Republiks lovtidende nr. 294 af 22. november 1971) forkyndt.

Denne lovs artikel 1, stk. 1, bestemmer, at ministeren for land- og skovbrug ved dekret udfærdigt i samarbejde med sundhedsministeren fastsætter vilkårene for behandlingen af ansøgninger og betaling af præmier for slagting af køer.

Stk. 3 i denne artikel bevilger til dette formål udbetaling af 1 milliard lire fra land- og skovbrugsministeriets budgetoverslag for finansåret 1970.

Den 30. december 1971 blev der med henblik på gennemførelse af lov nr. 935 af den italienske finansminister vedtaget et dekret vedrørende de ændringer, der skulle foretages i land- og skovbrugsministeriets budgetoverslag for finansåret 1971.

Den 21. februar 1972 udsendte Kommissionen en begrundet udtalelse, bekendtgjort den 28. februar hvorved den opfordrede Den italienske Republik til inden to måneder at træffe de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af præmieringsordningen for slagting af malkekøer og for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen.

Den 22. marts 1972 udstedte den italienske land- og skovbrugsminister og sundhedsministeren i forening et dekret

vedrørende betingelserne for ydelse af præmier for slagtning og præmiernes udbetaling.

Samme dag underrettede land- og skovbrugsministeren provinslandbrugsinspektorerne om frigivelsen af de nødvendige midler til betaling af præmier for slagtning og gav dem instruktioner med hensyn til udbetalingen af disse præmier. Den 27. marts 1972 vedtoges der af land- og skovbrugsministeren og finansministeren i forening et dekret, der indeholdt en tillægsbevilling for finansåret 1972.

Ved stævning indleveret den 3. juli 1972 har Kommissionen i henhold til art. 169, stk. 2, i EØF-traktaten anlagt sag ved Domstolen på grund af Den italienske Republiks forsømmelser med hensyn til betaling af præmier for slagtning af køer og for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen.

II — Retsforhandlingen

Den skriftlige forhandling har fundet sted på forskriftsmæssig måde.

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

Parterne har afgivet deres mundtlige indlæg på retsmødet den 28. november 1972. Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse på retsmødet den 11. januar 1973.

III — Parternes påstande

Kommissionen påstår, at Domstolen må

— udtale, at Den italienske Republik ved ikke at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for på dens territorium og inden for de rigtige frister effektivt at gennemføre præmieringsordningen for slagtning af malkekøer og for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til forordningerne nr. 1975/69 og 2195/69;

— dømme Den italienske Republik til at afholde sagens omkostninger.

Den italienske regering påstår, at Domstolen skal udtale, at der ikke længere er grundlag for at påkende den foreliggende sag.

IV — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender kan gengives således:

Kommissionen har efter at have henvist til situationen inden for sektoren for mælk og mejeriprodukter i Fællesskabet og herunder særlig til de foranstaltninger, som Rådet har truffet for at bortskaffe overskuddet, bemærket, at Domstolen i sin dom af 17. maj 1972 (Orsolina Leonesio mod Den italienske Republiks land- og skovbrugsministerium; anmodning om en præjudiciel afgørelse indgivet af underrettsdommeren (pretore) i Lonato, sag 93/71, Recueil 1972, side 287) har fastlåst, at fra det øjeblik, da alle de i forordningerne 1975/69 og 2195/69 fastsatte betingelser var opfyldt, gav disse forordninger landbrugerne en ret til udbetaling af præmien for slagtning, uden at vedkommende medlemsstat under henvisning til nogen del af sin lovgivning eller administrative praksis kunne modsætte sig denne udbetaling. Imidlertid har de søgsmål, som er anlagt på grundlag af henholdsvis artikel 169 og artikel 177 i EØF-traktaten en forskellig genstand, forskellige formål og forskellige virkninger; derfor er Kommissionen på baggrund af Den italienske Republiks passivitet forpligtet til at forfølge den sag, den har anlagt mod denne i henhold til artikel 169.

a) Med hensyn til præmien for slagtning har Den italienske Republik, der indtil da havde indskrænket sig til ved cirkulære fra land- og skovbrugsministeren af 23. marts 1970 at træffe rent bevarende foranstaltninger, med en betydelig forsinkelse — mere end to år efter ikrafttrædelsen af forordning nr.

1975/69 — kundgjort lov nr. 935 af 26. oktober 1971 om »gennemførelsen af fællesskabsforordningerne inden for husdyrsektoren og sektoren for mejeriprodukter.«

Denne lov var i øvrigt ikke straks gældende; dens gennemførelse var afhængig dels af et dekret fra finansministeren, der indførte visse ændringer i de anslåede udgifter på budgettet, og dels af et dekret, som land- og skovbrugsministeren skulle udstede i samarbejde med sundhedsministeren med regler for behandlingen af ansøgningerne og udbetaling af præmierne.

Finansministerens dekret blev først udfærdiget den 30. december 1971, hvad der nødvendiggjorde et nyt dekret af 27. marts 1972 med en tillægsbevilling for finansåret 1972.

Dekretet fra land- og skovbrugsministeren og sundhedsministeren blev først vedtaget den 22. marts 1972. Det indeholdt blot nogle få egentlige gennemførelsesbestemmelser; i det væsentlige bestod det kun af en ren og skær gengivelse af de af fællesskabsforordningernes bestemmelser, der skulle anses for optaget i den interne italienske retsorden. Denne femgangsmåde var i høj grad angribelig. I betragtning af dette dekrets dato havde Kommissionen ikke haft mulighed for på dette punkt at gøre sine indvendinger gældende i sin begrundede udtalelse af 21. februar 1972.

I øvrigt er dekretet fra de to ministre af 22. marts 1972 også på et andet punkt stridende mod fællesskabsforordningerne. Det tager ikke hensyn til Rådets forordning nr. 580/70 af 26. marts 1970, indeholdende ændringer i præmieordningen for slagtning (JO nr. L 70, side 30; ikke optaget i specialudgaven), som havde forlænget fristen for slagtning af bestemte arter køer fra 30. april til 30. juni 1970.

Udbetalingen af præmien for slagtning var faktisk først begyndt i Italien i slutningen af oktober 1972. Man måtte imidlertid konstatere, at de første udbetalinger fulgte på retsafgørelser, som de italienske myndigheder endog nægtede at

tage alle konsekvenser af, særlig med hensyn til betalingen af renter.

Den betydelige forsinkelse i kundgørelsen af gennemførelsesteksterne måtte under alle omstændigheder have til følge, at præmierne ikke kunne og ikke i fremtiden kan udbetales inden for de frister, som er fastsat af fællesskabsreglerne. Desuden blev anvendelsesområdet for præmieringsordningen utilbørligt indskrænket derved, at visse kvægracer var udelukket, og ved, at forlængelsen af slagtningsfristen ikke var blevet respekteret.

Af alle disse kendsgerninger følger, at de italienske landbrugere med hensyn til præmien for slagtning er blevet stillet i en mere ugunstig situation end landbrugere i andre medlemsstater, hvilket er i strid med det grundlæggende princip for den ensartede anvendelse af forordningerne i hele Fællesskabet.

b) Med hensyn til præmien for undladdelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, er der ikke truffet nogen gennemførelsesforanstaltning af Den italienske Republik.

De anbringender, som den italienske regering har fremført i denne sag for at retfærdiggøre sin passivitet, kan ikke opretholdes.

Det kan ikke tillades, at indsigelser vedrørende omtvistede fællesskabsbestemmelers økonomiske eller politiske hensigtsmæssighed rejses, når sagen er indbragt for Domstolen i henhold til artikel 169, så meget mindre som det i det foreliggende tilfælde i riden forud for sagsanlægget alene er den langsomme behandling i parlamentet, der er blevet påberåbt til retfærdiggørelse af Den italienske Republiks langsomhed med hensyn til at gennemføre forordningerne.

Det må herudover fastslås, at Den italienske Republik på samme måde som de andre medlemsstater har taget nøje del i planlægningen og udarbejdelsen af de omtvistede forordninger. På dette stadium har de italienske myndigheder haft ret til at fremkomme med alle de indsigelser af teknisk eller politisk karakter, som de fandt nyttige og nødvendige i

Fællesskabets almindelige eller Italiens særlige interesse. Men når Rådet ikke har taget hensyn til disse indsigelser, skal forordningerne nr. 1975/69 og 2195/69, som er vedtaget enstemmigt, gennemføres i Italien såvel som i de andre medlemsstater. Den italienske regering burde over for de nationale parlamentariske instanser have insisteret på at få vedtaget de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger. I tilfælde af, at der virkelig opstod tekniske vanskeligheder, som skyldtes den nationale landbrugsstruktur, skulle de italienske myndigheder have henvendt sig til fællesskabsmyndighederne og anmodet dem om i givet fald at indføre visse ændringer i det omhandlede regelsæt. Imidlertid har Den italienske Republik valgt den bekvemteste løsning, den har ganske simpelt opgivet at gennemføre forordningerne. En sådan holdning kan ikke accepteres inden for Fællesskabet.

Det er ikke rigtigt, at fællesskabsmyndighederne har indrømmet den inadækvate karakter af de foranstaltninger, der er truffet for at begrænse overskudsproduktionen inden for sektoren for mælk og mejeriprodukter. Faktisk er præmien for at undlade at bringe disse produkter i handelen fra først af indført som en midlertidig ordning. Artikel 13 i forordning nr. 1975/69 beviser dette. Forordning nr. 1290/71, som bringer bevillingen af præmier til ophør, er begrundet med, at situationen var forbedret, og at der som følge heraf ikke var grundlag for at bevilge præmier til nye berettigede.

c) Den italienske regerings argumentation er i det omfang, den fortsat for at retfærdiggøre sin passivitet påberåber sig budgetmæssige eller administrative regler, i åbenbar modstrid med Domstolens praksis. Ifølge denne skal klager over undladelser have til formål at fremme Fællesskabets interesser, som er stadfæstet ved traktaten, over for medlemsstaternes passivitet og modstand. I den foreliggende sag står man over for den italienske stats langsomhed med hensyn til præmierne for slagtning og en overlagt og indrømmet modstand mod præmierne

for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen. Virkeliggørelsen af Fællesskabets mål kræver imidlertid, at fællesskabsreglerne, som er opstillet i selve traktaten eller i henhold til de fremgangsmåder, denne har indført, gennemføres *eo ipso* på samme tid og med samme virkning inden for hele Fællesskabets område, og således at medlemsstaterne ikke kan opstille nogen som helst hindringer herfor.

Under disse omstændigheder kan det ikke alvorligt bestrides, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til forordningerne 1975/69 og 2195/69 inden for den fælles landbrugsregulerings område i forbindelse med EØF-traktatens artikel 5.

Den italienske regering finder, at der bør gøres en sondring mellem situationen med hensyn til præmier for ikke at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen på den ene side og med hensyn til præmier for slagtning af køer på den anden side.

a) Hvad angår præmien for slagtning er de nødvendige midler blevet bevilget, ganske vist med en beklagelig forsinkelse, og de regionale administrationskontorer råder for fremtiden over bevillinger, der sætter dem i stand til at udbetale præmierne med meget kort ventetid.

Det er ubestrideligt, at der er indtruffet en forsinkelse i udbetalingen af præmierne i forhold til de frister, der var fastsat i fællesskabsforordningerne. Man må imidlertid i denne forbindelse ikke se bort fra, at bevillingen af de fornødne midler til finansiering af ordningen er stødt på vanskeligheder, som skyldes en samvirken af flere vigtige finansielle forpligtelser, som den italienske stat samtidig skulle opfylde for at finde en løsning på de problemer, der opstod ved tilpasningen af landets økonomiske og sociale strukturer til de nye produktionsmetoder og den nye sociale viden. En anden grund til forsinkelse lå deri, at spørgsmålet om præmier for slagtning blev behandlet samtidig med spørgsmålet om præmier for at undlade at bringe

mælk og mejeriprodukter i handelen, i hvilken anledning der rejste sig alvorlige indvendinger, som talte for en i det mindste midlertidig udsættelse af spørgsmålet.

Spørgsmålet om betaling af renter henhører udelukkende under den interne ret, det vedrører ikke Fællesskabets retsorden.

Under disse omstændigheder er Kommissionens retsforfølgning hverken konstruktiv eller hensigtsmæssig; den har kun den — unødvendigt straffende — virkning, at de midlertidige vanskeligheder, som den italienske stat er stillet overfor, bliver belagt med straf.

b) De indgreb, som var foreskrevet med hensyn til præmier for at undlade at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, har vist sig at være objektivt uigennemførlige i Italien.

Ikke blot ville en øjeblikkelig og fuldstændig gennemførelse af bestemmelserne om kunstigt at opmuntre til at undlade at bringe mælk i handelen i betragtning af den italienske økonomis særlige forudsætninger, især i de fattigste sydlige egne, frembyde meget alvorlige ulemper for det nationale landbrug, som kendetegnes af en utilstrækkelig produktion, men fællesskabsreguleringen ville også være stødt på en materiel hindring, der umuliggjorde gennemførelsen: når henset til betingelserne for kvægavl og størstedelen af de italienske landbrugs struktur, ville de statistiske oplysninger, som gennem tilsyn og kontrol med de kvantiteter mælk, der ikke blev bragt i handelen, skulle have muliggjort gennemførelsen af forordningerne, ikke have kunnet tilvejebringes.

I denne sag er der ikke anledning til at drage spørgsmålet om fællesskabsreglernes hensigtsmæssighed eller berettigelse ind i debatten, men kun til at gøre opmærksom på de objektive grunde til, at de har vist sig uigennemførlige i en given situation. Den italienske Republik ville i betragtning af sit landbrugs nuværende struktur være stødt mod en materiel hindring, der umuliggjorde gennem-

førelsen på dens område af fællesskabsreguleringen vedrørende præmier for undladelse af at bringe visse produkter i handelen.

Det fremgår tydeligt af Rådets officielle dokumenter af 16. juli og 12. september 1969, at den italienske delegation under de forhandlinger, der gik forud for vedtagelsen af forordning nr. 1975/69, havde udtrykt de bestemteste forbehold med hensyn til den praktiske gennemførelse af de planlagte foranstaltninger.

Selv om de italienske myndigheder var klar over, at det var nødvendigt loyalt at opfylde deres forpligtelser over for Fællesskabet, var de dog samtidig vidende om, at der også på fællesskabsplan var forekommet tvivl om det hensigtsmæssige i de foranstaltninger, der var vedtaget med hensyn til præmier for undladelse af at bringe mælk i handelen. Alle disse motiver havde fået parlamentet til fra det lovforslag, som det havde fået forelagt, at trække bestemmelserne vedrørende præmieringsordningen for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen tilbage og udsætte sin beslutning på dette område.

I mellemtiden havde Fællesskabets myndigheder imidlertid selv ændret deres politik med hensyn til de foreskrevne indgreb som følge af adskillige negative tilkendegivelser, som en præmieringsordning, der uden forskel opmuntrede til et spild af ressourcer, som måske kunne være begrundet i områder med overskudsproduktion, men som ville være fuldstændig uhensigtsmæssigt i områder med utilstrækkelig produktion, har givet anledning til. De har derfor givet deres politik en anden retning, særlig med henblik på de områder, der var kendetegnet ved en utilstrækkelig produktion af yderst nødvendige levnedsmidler. På nuværende tidspunkt er det under alle omstændigheder ikke længere muligt materielt med tilbagevirkende kraft at opfylde de forpligtelser, som skulle have været opfyldt inden for den frist, som var fastsat ved Fællesskabets omhandlede bestemmelser. Desuden har den manglende gennemførelse i Italien af præmieringsordningen for undladelse af at brin-

ge mælk og mejeriprodukter i handelen til syvende og sidst bidraget til at undgå en forværring af den beklagelige mangel, der opstod inden for denne sektor, og afværge en krise, som kunne have vist sig farlig for hele Fællesskabets økonomi.

Under disse omstændigheder havde det været i overensstemmelse med Traktatens ånd, om Kommissionen havde opgivet at forfølge en sag, som under de

nuværende forhold kun kan fremme formalismen og legalismen uden at have konkret betydning. I øvrigt har Kommissionen vist denne holdning i flere lignende situationer.

Forfølgelse af den sag, som Kommissionen har anlagt, er derfor uberettiget; hvis Kommissionen ikke selv hæver sagen, bør Domstolen udtale, at der ikke er grundlag for at påkende den.

Præmisser

- 1 Ved stævning indgivet til justitskontoret den 3. juli 1972 har Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag ved Domstolen til konstatering af, at Den italienske Republik ved ikke inden for sit område at træffe de nødvendige foranstaltninger til den effektive gennemførelse inden for de fastsatte frister af ordningen med præmier for slagtning af malkekøer (herefter kaldt »slagtningspræmier«) og præmier for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen (herefter kaldt »præmier for undladt afsætning«) har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til Rådets forordning nr. 1975/69 af 6. oktober 1969 om oprettelse af en præmieringsordning for slagtning af køer og undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen (JO nr. L 252, side 1; ikke optaget i specialudgaven), og Kommissionens forordning nr. 2195/69 af 4. nov. 1969 om fastlæggelse af retningslinjerne for anvendelsen af den ovennævnte forordning (JO nr. L 278, side 6; ikke optaget i specialudgaven).
- 2 Forordning nr. 1975/69, ændret især ved Rådets forordning nr. 580/70 af 26. marts 1970 (JO nr. L 70, side 30; ikke optaget i specialudgaven), har for at begrænse det overskud af mælk og mejeriprodukter, der på dette tidspunkt fandtes i Fællesskabet, indført en præmieringsordning for at opmuntre til slagtning af malkekøer og til undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen.

Retningslinjer for anvendelsen af denne ordning er fastlagt af Kommissionen i forordning nr. 2195/69, som senere er blevet ændret og suppleret flere gange.

I henhold til disse bestemmelser påhvilede det medlemsstaterne inden for bestemte frister at træffe en række gennemførelsesforanstaltninger især med hensyn til indgivelsen og undersøgelsen af ansøgninger fra landbrugerne, med hensyn til protokollering af ansøgernes forpligtelse til fuldstændigt

og endeligt at ophøre med produktion og salg af mælk, med hensyn til meddelelser til Kommissionen om antal og omfang af modtagne ansøgninger, med hensyn til kontrol med overholdelsen af de ingåede forpligtelser og endelig med hensyn til udbetalingen af præmier til de berettigede.

- 3 Hvad først slagtningspræmier angår fastsatte de ovennævnte forordninger den periode, inden for hvilken ansøgninger om ydelse af præmier skulle indgives til den kompetente nationale myndighed, til tiden fra 1. til 20. december 1969 og slagtningsperioden til tiden fra 9. februar til 30. april 1970 med en forlængelse på 30 dage efter kælvningen for malkekøer, der kælver i tiden mellem 1. april og 31. maj 1970.

Udbetalingen af præmierne skulle foretages i henhold til de regler, der var opstillet i artikel 4 i forordning nr. 1975/69 og artikel 10 i forordning nr. 2195/69, inden for en frist af 2 måneder fra fremlæggelsen af beviset for slagtningen, dog med undtagelse af beløb, som skulle ydes til landbrugere med mere end 5 malkekøer, idet disse udbetalinger var udskudt til efter udløbet af en treårig periode.

- 4 Hvad dernæst angår præmier for undladt afsætning, skulle den kompetente nationale myndighed være klar til at modtage ansøgningerne fra 1. december 1969, medens den første udbetaling skulle finde sted inden 3 måneder efter, at modtageren havde skrevet under på forpligtelsen.
- 5 På grund af en forbedring af forholdene inden for sektoren for mælk og mejeriprodukter har Rådet ved forordning nr. 1290/71 af 21. juni 1971 (JO nr. L 137, side 1; ikke optaget i specialudgaven) indskrænket varigheden af de præmieringsordninger for slagtning og undladt afsætning, som omhandles i forordning nr. 1975/69.
- 6 Efter ikrafttrædelsen af forordningerne nr. 1975/69 og 2195/69 har den italienske regering forelagt parlamentet et lovforslag indeholdende de nødvendige bestemmelser til gennemførelse i Italien af præmieringsordningen for slagtning og undladt afsætning.

Ved cirkulære af 23. marts 1970 gav landbrugsministeren provinsinspektorerne direktiver for behandlingen af de allerede indgivne ansøgninger; dette skete i forventning om godkendelse af den lovgivningsforanstaltning, der især skulle indeholde bevilling af de nødvendige midler til gennemførelsen af forordningerne.

Efter de forklaringer, som den italienske regering har givet, opstod der under debatten i parlamentet tvivl om hensigtsmæssigheden af at gennemføre fællesskabsforskrifterne om præmier for undladt afsætning, forberedel-

serne af lovforslaget blev derfor henlagt, og parlamentet udsatte sin afgørelse herom til senere.

Som følge heraf blev der ikke truffet nogen gennemførelsesforanstaltning for præmieringsordningen for undladt afsætning i Den italienske Republik.

- 7 Lov nr. 935 af 26. oktober 1971 om »gennemførelsen af fællesskabsforordningerne inden for husdyrsektoren og sektoren for mejeriprodukter«, som blev offentliggjort i »*Gazzetta ufficiale*« nr. 294 af 22. november 1971, indeholder kun bestemmelser om udbetalingen af slagtningspræmier og giver kun bevilling til betaling af disse præmier.

Med hjemmel i denne lov blev gennemførelsen af præmieringsordningen for slagtning sikret ved et dekret af 22. marts 1972, medens et senere dekret af 27. marts 1972 stillede de til udbetaling af slagtningspræmier nødvendige midler til rådighed for administrationen.

Det fremgår af de oplysninger, som er fremkommet under sagen, at udbetalingen af præmier til de berettigede faktisk er begyndt i slutningen af oktober måned 1972.

Om den formelle indsigelse

- 8 Sagsøgte hævder uden at gå ind på sagens realitet, at en forfølgning af den sag, som Kommissionen har anlagt, ikke længere er berettiget på grund af de foreliggende omstændigheder.

Da de vanskeligheder, der i begyndelsen havde forsinket udbetalingen af slagtningspræmier, var overvundet, blev udbetalingen af disse præmier påbegyndt, og dermed bortfaldt grundlaget for den sag, som Kommissionen har anlagt.

Med hensyn til den manglende udbetaling af præmien for undladt afsætning, har forholdene i mellemtiden udviklet sig således, at det ikke længere er fysisk muligt med tilbagevirkende kraft at opfylde de forpligtelser, som skulle have været opfyldt i den periode, der er nævnt i de pågældende fællesskabsbestemmelser.

Under disse omstændigheder har Kommissionens sagsanlæg tabt sin mening i to henseender, hvorfor Domstolen kun kan fastslå, at sagen må hæves.

- 9 Genstanden for en sag, som Kommissionen har anlagt i henhold til artikel 169, er fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse, og selv i tilfælde, hvor mangelen fjernes efter den frist, der er fastsat i samme artikels stykke 2, er der stadig knyttet interesse til sagens forfølgning.

Denne interesse består fortsat i det foreliggende tilfælde, fordi Den italienske Republik med hensyn til slagtningspræmier langt fra fuldstændigt har opfyldt den forpligtelse, der påhviler den, og fordi spørgsmålet om betaling af morarenter til de berettigede og de klagepunkter, som Kommissionen har fremsat under sagen, ikke alene vedrører den forsinkelse, der er indtruffet ved gennemførelsen af forordningerne, men også visse af retningslinjerne for gennemførelsen, som har haft til følge, at virkningen af forordningerne er blevet svækket.

- 10 Med hensyn til den manglende gennemførelse af bestemmelserne om præmier for undladt afsætning, kan man på ingen måde følge sagsøgte, der for at undgå retsforfølgning påberåber sig en fuldbyrdet kendsgerning, som parten selv er ansvarlig for.
- 11 I øvrigt kan en dom afsagt af Domstolen i henhold til Traktatens artikler 169 og 171 såvel i tilfælde af forsinkelse med opfyldelse af en forpligtelse som ved definitiv vægring herimod være af materiel interesse med henblik på fastsættelsen af grundlaget for det ansvar, som en medlemsstat som følge af sin passivitet kan pådrage sig over for andre medlemsstater, over for Fællesskabet eller over for enkeltpersoner.
- 12 Derfor må den af sagsøgte rejste formelle indsigelse lades ude af betragtning.

Om realiteten

- 13 Man må undersøge de vilkår, hvorunder sagsøgte har gennemført bestemmelserne om slagtningspræmier, og dens vægring ved at gennemføre bestemmelserne om præmier for undladt afsætning hver for sig.

1. Med hensyn til slagtningspræmierne

- 14 Der er ved Rådets og Kommissiones forordninger fastsat bestemte frister for gennemførelsen af præmieringsordningen for slagting.

Overholdelsen af disse frister var nødvendig for de besluttede foranstaltningers effektivitet, idet disse kun fuldtud kunne nå deres mål på betingelse af, at de blev gennemført samtidig i alle medlemsstaterne på det fastsatte tidspunkt og i overensstemmelse med den politiske målsætning, som Rådet havde for øje.

Desuden tillagde forordningerne nr. 1975/69 og 2195/69, således som Domstolen har fastslået det i sin dom af 17. maj 1972 (sagen 93/71, Orsolina

Leonesio mod Den italienske Republiks landbrugsministerium, anmodning om en præjudiciel afgørelse indgivet af dommeren (pretore) i Lonato), landbrugerne en ret til udbetaling af præmien fra det øjeblik, da alle de i forordningerne opstillede betingelser var opfyldt.

Det ses heraf, at den forsinkelse, hvormed Den italienske Republik har gennemført de forpligtelser, der påhviler den med hensyn til oprettelse af en præmieringsordning for slagtning, i sig selv udgør en krænkelse af disse forpligtelser.

- 15 Foruden denne forsinkelse med gennemførelsen har Kommissionen fremført andre klagepunkter vedrørende den måde, hvorpå Den italienske Republik har gennemført bestemmelserne i den omhandlede ordning.

Denne kritik går især ud på, at bestemmelserne i Fællesskabets forordninger er blevet forvansket ved de italienske myndigheders gennemførelsesmetode, og at disse myndigheder ikke har taget hensyn til en forlængelse af slagtningsfristen.

- 16 Selv om den italienske lov nr. 935 indskrænker sig til at fastsætte de nødvendige finansielle bestemmelser med henblik på gennemførelsen af præmieringsordningen for slagtning såvel som til at bemyndige regeringen til at fastsætte passende administrative retningslinjer for gennemførelsen af fællesskabsforordningerne, bestemmer dekretet af 22. marts 1972 i sin artikel 1, at bestemmelserne i forordningerne »betragtes som integreret i dette dekret«.

I hovedsagen begrænser dekretet sig til, udover at fastsætte nogle gennemførelsesbestemmelser af national karakter, at gengive fællesskabsforordningernes bestemmelser.

- 17 Ved at vælge denne fremgangsmåde har den italienske regering skabt en uklarhed såvel hvad den juridiske karakter af de anvendelige regler angår som hvad angår tidspunktet for deres ikrafttræden.

I henhold til Traktatens artikler 189 og 191 gælder forordningerne som sådanne umiddelbart i enhver medlemsstat, og de træder i kraft blot ved offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* på den dato, de bestemmer, eller, hvis intet er bestemt, på det tidspunkt, som Traktaten har fastsat.

Heraf følger, at alle gennemførelsesbestemmelser, som kunne have til følge, at den direkte virkning af fællesskabsforordningerne modvirkedes, og deres samtidige og ensartede anvendelse i hele Fællesskabet forhindredes, er traktatstridige.

- 18 Desuden tager de gennemførelsesforanstaltninger, som såvel lov nr. 935 som dekretet af 22. marts 1972 giver hjemmel til, ikke hensyn til den förlængelse af slagtningsfristen, der blev indført ved forordning nr. 580/70, hvilket har medført, at de italienske landbrugere er blevet vildledt med hensyn til varigheden af slagtningsfristen for køer, der har kælvet mellem 1. april og 30. maj 1970.

Den italienske Republik har således undladt at opfylde sine forpligtelser ikke blot ved en forsinkelse med gennemførelsen, men også ved visse af de retningslinjer for gennemførelsen, som dekretet opstiller.

2. Med hensyn til præmierne for undladt afsætning

- 19 Den manglende gennemførelse af bestemmelserne i forordningerne nr. 1975/69 og 2195/69 vedrørende præmier for undladt afsætning skyldes en bevidst nægtelse fra de italienske myndigheders side.

Sagsøgte forsvarer denne nægtelse med vanskeligheden ved at gennemføre et effektivt og pålideligt tilsyn og en effektiv og pålidelig kontrol med de mængder mælk bestemt til andre formål, der ikke bringes i handelen, — og dette forhold skyldes både det italienske landbrugs særlige karakter og savnet af en hensigtsmæssig administrativ infrastruktur.

Efter den italienske regerings opfattelse svarede de foranstaltninger, der skulle tjene til at begrænse mælkeproduktionen, i hvert fald dårligt til den italienske økonomis krav, idet denne er præget af en utilstrækkelig levnedsmiddelproduktion.

Under forberedelsen af Rådets forordning nr. 1975/69 havde den italienske delegation gjort opmærksom på disse vanskeligheder og havde allerede på dette tidspunkt taget klart forbehold over for gennemførelse af forordningen.

Under disse betingelser kan man ikke bebrejde Den italienske Republik, at den inden for sit nationale område har nægtet at gennemføre bestemmelser, som er sat i kraft trods dens erklærede modstand.

- 20 I henhold til artikel 43, stk. 2, tredje afsnit, i Traktaten, som er grundlaget for forordning nr. 1975/69, bliver forordninger gyldigt vedtaget af Rådet, så snart de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, er opfyldt.

Efter ordlyden af artikel 189 er en forordning bindende »i alle enkeltheder« for medlemsstaterne.

Man kan derfor ikke tillade, at en medlemsstat ikke anvender en fællesskabsforordnings bestemmelser i deres helhed, men foretager et valg, således at visse dele af fællesskabslovgivningen, som den har erklæret sig som modstan-

der af, eller som den finder stridende mod visse nationale interesser, bliver uden virkning.

- 21 Særlig når det drejer sig om gennemførelsen af en økonomisk politisk foranstaltning, der går ud på at hindre overskud af visse produkter, skader den medlemsstat, som undlader inden for de fastsatte frister og samtidig med de andre medlemsstater at vedtage de bestemmelser, som det påhviler den at gennemføre, effektiviteten af den besluttede fælles foranstaltning, idet den samtidig på grund af de frie varebevægelser skaffer sig en utilbørlig fordel på sine partners bekostning.

- 22 Med hensyn til sagsøgte forsvar ved henvisning til forberedelserne til forordning nr. 1975/69 kan den objektive rækkevidde af regler, der er vedtaget af de fælles institutioner, ikke ændres på grund af forbehold eller indvendinger, som medlemsstaterne har formuleret under udarbejdelsen.

Praktiske vanskeligheder, der viser sig på det stadium, hvor en fællesskabsretsakt skal gennemføres, kan heller ikke retfærdiggøre, at en medlemsstat ensidigt undlader at overholde sine forpligtelser.

Fællesskabets institutionelle opbygning giver den pågældende medlemsstat tilstrækkelig mulighed for at opnå, at der i rimeligt omfang tages hensyn til dens vanskeligheder, idet hensynet til fællesmarkedets principper og de andre staters lovlige rettigheder samtidig varetages.

- 23 I den henseende viser en undersøgelse af de pågældende forordninger og deres gennemførelsesbestemmelser, at Fællesskabets lovgivere i flere henseender ved særlige klausuler har taget hensyn til Den italienske Republiks særlige vanskeligheder.

Derfor kan de eventuelle vanskeligheder ved gennemførelsen, som sagsøgte har påberåbt sig, ikke accepteres som undskyldning.

- 24 Samtidig med, at Traktaten tillader medlemsstaterne at nyde godt af Fællesskabets fordele, pålægger den dem pligten til at overholde dens bestemmelser.

Hvis en stat ensidigt i henhold til sin opfattelse af, hvad dens nationale interesser kræver, bryder ligevægten mellem de fordele og de forpligtelser, der følger af dens tilslutning til Fællesskabet, sættes derved medlemstaternes lighed over for fællesskabsretten på spil, og der opstår forskelsbehandling af deres statsborgere og først og fremmest af borgerne i den stat, der sætter sig uden for fællesskabsreglen.

- 25 Undladelse af at overholde den forpligtelse til solidaritet, som medlemsstaterne har pålagt sig ved tilslutningen til Fællesskabet, griber ind i selve grundlaget for Fællesskabets retsorden.

Ved bevidst at nægte inden for sit område at gennemføre en af de ordninger, som forordningerne 1975/69 og 2195/69 hjemler, har Den italienske Republik derfor på den anførte måde undladt at opfylde de forpligtelser, som den har påtaget sig ved sin tilknytning til Det europæiske økonomiske Fællesskab.

Med hensyn til sagens omkostninger

- ²⁶ I henhold til ordlyden af artikel 69, stk. 2, i procesreglementet bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagsomkostningerne.

Sagsøgte har ikke fået medhold i sin påstand.

Under henvisning til procesdokumenterne, efter at den refererende dommer har aflagt rapport, efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg, efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse, under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, især dens artikler 43, 169, 171, 189 og 191, under henvisning til protokollen vedrørende Statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol, under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol, udtaler og fastslår

DOMSTOLEN

følgende, idet den forkaster alle andre mere vidtgående eller hermed uforenelige påstande:

1. Den italienske Republik har ved ikke at træffe de nødvendige foranstaltninger til den effektive gennemførelse inden for dens område og inden for de frister, der er fastsat for præmieringsordningen for slagtning af malkekøer og for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets forordning nr. 1975/69 af 6. oktober 1969 og Kommissionens forordning nr. 2195/69 af 4. november 1969.
2. Sagsøgte dømmes til at afholde sagens omkostninger.

Lecourt

Monaco

Pescatore

Donner

Mertens de Wilmars

Afsagt i et offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. februar 1973.

Justitssekretæren

Præsidenten

A. Van Houtte

R. Lecourt