SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 11. JANUAR 1973 [1]

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

I — Sachverhalt

Im Herbst 1969 wurden überall im Gemeinsamen Markt bedeutende und weiter zunehmende Überschüsse an Milch und Milcherzeugnissen festgestellt, während demgegenüber auf dem Rindfleischsektor eine gewisse Verknappung bestand. Um den Viehhaltern einen Anreiz zur Einschränkung der Milcherzeugung zu bieten, erließ der Rat am 6. Oktober 1969 auf Vorschlag der Kommission die Verordnung Nr. 1975/69. Mit ihr wurde vorübergehend ein zweifaches Prämiensystem eingeführt; die erste Prämie sollte die Schlachtung von Milchkühen fördern, die zweite die Landwirte von der Vermarktung von Milch und Milcherzeugnissen abbringen.

In den Genuß der Schlachtprämien kamen nur Landwirte, die mindestens zwei Milchkühe hielten, wenn sie die Verpflichtung eingingen, vollständig auf die Milcherzeugung zu verzichten und spätestens bis zum 30. April 1970 alle Milchkühe ihres Betriebes schlachten zu lassen.

Die Prämien für die Nichtvermarktung hingegen waren Viehhaltern zu gewähren, die mehr als 10 Milchkühe hielten und die Verpflichtung eingingen, vollständig und endgültig auf die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe von Milch oder Milcherzeugnissen zu verzichten.

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft hatte die von den einzelnen Mitgliedstaaten an deren Staatsangehörige gezahlten Prämien zu 50 % zu erstatten.

In der Verordnung Nr. 2195/69 vom 4. November 1969 legte die Kommission die Durchführungsbestimmungen für diese Regelungen fest.

Die Mitgliedstaaten waren nach diesen Vorschriften verpflichtet, die zu deren Vollzug notwendigen Maßnahmen innerhalb der von den Gemeinschaftsorganen gesetzten Fristen zu ergreifen.

Diese Maßnahmen bestanden — was die Schlachtprämien betrifft — darin, Vorkehrungen zu treffen, damit die Anträge rechtzeitig eingereicht werden konnten; die Kühe zu kennzeichnen, um die spätere Prüfung der Begründetheit der eingereichten Anträge zu erleichtern; die Anzahl der Tiere zu bestimmen, die einen Anspruch auf die Prämie begründeten, wobei auf die zu einem bestimmten Bezugszeitpunkt in dem Betrieb gehaltenen Kühe abgestellt wurde; die Verpflichtung des Landwirts, daß er auf die weitere Milcherzeugung verzichte und alle seine Milchkühe schlachten lassen werde, zu registrieren; schließlich eine Kennkarte auszustellen, die es ermöglichte, jedes Tier durch alle Handelsstufen bis zur Schlachtung zu begleiten.

Wegen der Prämien für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen mußten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ebenfalls Vorsorge dafür treffen, daß die Anträge den Voraussetzungen der bestehenden Vorschriften entsprechend gestellt wurden; sie mußten die Anzahl der Kühe, die einen Anspruch auf die Prämie begründeten, feststellen, die vom Landwirt unterschriebene Verpflichtung, er verzichte vollständig und endgültig auf die Abgabe von Milch und Milcherzeugnissen, registrieren und schließlich die Milch- und Milcherzeugniserfassungsstellen, zu deren Einzugsgebiet der Betrieb gehörte, überwachen.

Für die Zahlung der Prämien wurden den Staaten folgende Fristen gesetzt: die Prämien der ersten Art waren innerhalb von zwei Monaten nach erbrachtem Schlachtnachweis zu zahlen, während die

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

erste Rate der Prämie für die Nichtvermarktung innerhalb von drei Monaten nach der Verpflichtungserklärung des Viehzüchters fällig war.

Der für das Wirtschaftsjahr 1971 erstattete Bericht des Kontrollausschusses über die Tätigkeit des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft zeigt, daß zu jener Zeit fünf der sechs Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung nachgekommen waren und ihren Landwirten tatsächlich Prämien gewährt hatten. Allein die Italienische Republik hatte, jedenfalls bis Herbst 1971, keinerlei Durchführungsgesetze oder -verordnungen erlassen, derer es in diesem Land zum Vollzug der Gemeinschaftsvorschriften und zur Zahlung der Schlachtprämien und der Nichtvermarktungsprämien bedurfte, wenn man von einem Rundschreiben des Ministers für Landwirtschaft und Forsten vom 23. März 1970 absieht, das jedoch nur die Erhaltung des bestehenden Zustandes betraf und sich darauf beschränkte, den Provinzialinspektoren für die Landwirtschaft Anweisungen für die Bearbeitung der bereits gestellten Schlachtprämienanträge zu geben, bis durch Gesetz die notwendigen Mittel zur Auszahlung der Prämien bereitgestellt sein würden.

Deshalb wies die Kommission die italienische Regierung am 24. Juni 1971 auf die schädlichen Folgen dieser Verzögerung für das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Marktes und für die betroffenen Landwirte hin und forderte sie nach Artikel 169 des Vertrages von Rom auf, sich innerhalb eines Monats zu äußern.

In ihrer Antwort teilte die Regierung der Kommission lediglich mit, sie habe im Parlament den Entwurf eines Gesetzes eingebracht, das die Durchführung der einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen sicherstellen solle.

Dieses Gesetz zur Durchführung der Verordnungen „auf dem Viehzuchtsektor und auf dem Sektor Milcherzeugnisse" ist aber erst am 26. Oktober 1971 verkündet worden. Dazu ist noch klarzustellen, daß dieses Gesetz, durch das Haushaltsmittel von einer Milliarde Lire allein für die Finanzierung der Prämien für die Schlachtung von Milchkühen freigemacht wurden, zu seiner Durchführbarkeit durch Verordnungen ergänzt werden mußte, da einerseits noch der Finanzminister im Haushaltsplan von 1971 die notwendigen Änderungen zu veranlassen und andererseits der Minister für Landwirtschaft und Forsten die Verwaltungsvorschriften für die Bearbeitung der Anträge und die Abrechnung der Schlachtprämien festzulegen hatte.

Nun ist die Verordnung des Finanzministers aber erst am 30. Dezember 1971, d. h. am Ende des Haushaltsjahrs, ergangen mit der unumgänglichen Folge, daß es einer weiteren Verordnung bedurfte, durch die am 27. März 1972 zusätzliche Mittel für das Haushaltsjahr 1972 bereitgestellt wurden.

Was die Verordnung des Landwirtschaftsministers angeht, so wurde sie erst am 22. März desselben Jahres unterzeichnet. Sie betrifft außerdem lediglich die Schlachtprämien.

Hinsichtlich der Prämien für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen ergingen dagegen weder durch den Gesetzgeber, noch durch die Fachminister irgendwelche Vorschriften.

Deshalb machte die Kommission ihre in dem Schreiben an die italienische Regierung geäußerte Absicht wahr und gab am 2. Februar 1972 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie Italien aufforderte, innerhalb eines Monats die im Hinblick auf die tatsächliche Durchführung der in Frage stehenden Gemeinschaftsverordnungen notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Sodann erhob sie am 3. Juli 1972 bei Ihnen aufgrund von Artikel 169 Absatz 2 des Vertrages Klage mit dem Ziel festzustellen, daß die italienische Regierung gegen die Verpflichtungen aus diesen Verordnungen verstoßen hat.

Die Klage nach Artikel 169 des Vertrages kann sich entweder dagegen richten, daß ein Mitgliedstaat mit dem Vertrag oder dem abgeleiteten Gemeinschaftsrecht unvereinbare Gesetze oder Verordnungen erlassen oder beibehalten hat, oder aber dagegen, daß er ihm nach gemeinschafts-

rechtlichen Bestimmungen, an deren Zustandekommen er schließlich selber mitgewirkt hat, obliegende Verpflichtungen nicht ausgeführt oder aber unvollständig oder verspätet ausgeführt hat.

Es ist in der Tat üblich, und zwar besonders im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik, daß die Mitgliedstaaten in den Gemeinschaftsverordnungen verpflichtet werden, für deren tatsächliche Durchführung auf ihrem Hoheitsgebiet selbst zu sorgen.

So verhält es sich namentlich, wenn die Verordnungen den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegen, gewisse Geldleistungen zu erbringen, wie z. B. im Falle der Erstattungen für Ausfuhren in Drittländer. Der Gerichtshof hat hierzu entschieden, daß ein Unterlassen ebenso wie ein positives Handeln einen Verstoß eines Mitgliedstaats gegen eine ihm obliegende Verpflichtung beinhalten kann (Urteil vom 17. Februar 1970, Kommission/ItalienischeRepublik,Rechtssache 31/69, Slg. 1970, 33).

So ist es auch im vorliegenden Fall. Die Verordnungen Nr. 1975/69 und 2195/69 machten es den Mitgliedstaaten zur Pflicht, ihren Viehhaltern unter den Voraussetzungen und innerhalb der Fristen, die ich in Erinnerung gebracht habe, Prämien für die Schlachtung von Milchkühen und Prämien für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen zu zahlen.

Was die Kommission Italien zum Vorwurf macht, ist hinsichtlich der Prämien der ersten Art der verspätete Vollzug dieser Rechtsvorschriften und hinsichtlich der Prämien der zweiten Art das Fehlen jeglichen Vollzugs schlechthin.

Die Italienische Regierung bestreitet den gerügten Sachverhalt nicht und beantragt übrigens auch nicht die Abweisung der von der Kommission erhobenen Klage, sondern lediglich den Ausspruch, daß aus jeweils unterschiedlichen Gründen für die beiden Prämiensysteme der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt sei.

II — Die Prämienregelung für die Schlachtung von Milchkühen

Was die Prämien für die Schlachtung von Milchkühen betrifft, so räumt die beklagte Regierung ein, deren Auszahlung sei, gemessen an den in den Verordnungen gesetzten Fristen, unbestreitbar verspätet erfolgt.

Sie macht aber einerseits geltend, letzten Endes doch ihre Pflichten erfüllt zu haben; andererseits versucht sie die dabei eingetretene Verzögerung durch die Erwägung zu rechtfertigen, daß sich die Bereitstellung der für diese Regelung erforderlichen Haushaltsmittel wegen der Last der gleichzeitig bestehenden finanziellen Verpflichtungen, die der Staat, gerade auch mit Rücksicht auf das Bestehen des Gemeinsamen Marktes, habe auf sich nehmen müssen, um die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen des Landes anzupassen, schwierig gestaltet habe.

Außerdem erkläre die Tatsache, daß der im Parlament eingebrachte Gesetzentwurf gleichzeitig die Schlachtprämien und die Prämien für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen betroffen hat, weshalb es so langer Zeit bedurft habe, bis das Gesetz verabschiedet worden sei. Der Gesetzgeber habe gegen die Prämien der zweiten Art Einwendungen vorgebracht, die ihn schließlich veranlaßt hätten, aus der Vorlage alle deren Anwendung betreffende Bestimmungen auszuklammern.

Was jedoch die Kommission Italien gerade vorwirft und als Vertragsverletzung ansieht, ist die Tatsache, daß dieses Land die Schlachtprämien nicht rechtzeitig, d. h. nicht innerhalb der in den Verordnungen vorgesehenen Fristen, ausgezahlt, ja innerhalb dieser Fristen nicht einmal die zur tatsächlichen Durchführung dieser Regelung geeigneten Maßnahmen — seien sie nun legislativer, haushaltsrechtlicher oder verwaltungstechnischer Art — getroffen hat.

Zwar kann für den Fall, daß in den Vorschriften keine Frist für die Erfüllung der den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen festgesetzt ist, eine geringfügige Verzögerung hingenommen werden, besonders wenn die Verwirklichung des Gemeinschaftsrechts die Einführung eines differenzierten Verwaltungsverfahrens sowie eingehende Überprüfungen

und Kontrollen erfordert; dies gilt jedoch nicht, wenn eindeutige Fristen gesetzt sind. Dies war vorliegend der Fall: Es war ein Zeitabschnitt bestimmt, in dessen Verlauf die Landwirte, welche die Verpflichtung eingingen, auf die Milcherzeugung zu verzichten, ihre Milchkühe schlachten zu lassen hatten; eine Frist war festgesetzt, innerhalb deren sie ihre Anträge stellen konnten; und schließlich mußte die Prämienzahlung innerhalb von zwei Monaten, gerechnet vom Tage des erbrachten Schlachtnachweises an, erfolgen.

Außerdem, meine Herren, sind die hier interessierenden Verordnungen nach Artikel 189 des Vertrages „in allen ihren Teilen verbindlich", und zwar in erster Linie für jeden Mitgliedstaat, doch gelten sie auch unmittelbar für die einzelnen und begründen für sie Rechte, wie Sie in Ihrem Urteil vom 17. Mai 1972 in der Rechtssache 93/71 Leonesio auf eine gerade mit Bezug auf die Prämien für die Schlachtung von Milchkühen nach Artikel 177 des Vertrages an Sie gerichtete Vorlage des Pretore in Lonato festgestellt haben.

Sie haben ferner ausgeführt, daß diese Verordnungen den Landwirten das Recht einräumen, die Zahlung der Prämie zu fordern, ohne daß sich der betreffende Mitgliedstaat unter Berufung auf die Eigenheiten seiner Rechtsvorschriften oder seiner Verwaltungspraxis dieser Zahlung entziehen kann.

Wie Sie schließlich in Ihrem Urteil vom 17. Februar 1970, Kommission gegen Italien, ausgesprochen haben, wird dadurch, daß der Rechtsweg zu den staatlichen Gerichten offensteht, die Klagemöglichkeit nach Artikel 169 nicht geschmälert, da beide Klagen verschiedenen Zwecken dienen und verschiedene Wirkungen haben. Wenn zur Anwendung der Gemeinschaftsverordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten eine Anpassung bestimmter öffentlicher Dienste oder der für sie geltenden Rechtsnormen erforderlich ist, kann die Unterlassung der notwendigen Maßnahmen durch die zuständigen Behörden einen Verstoß im Sinne von Artikel 169 darstellen.

Desgleichen ist unbestreitbar, daß nicht bloß das völlige Untätigbleiben, sondern auch ein erheblicher Verzug beim Erlaß der zur Durchführung einer Gemeinschaftsverordnung unerläßlichen Maßnahmen einen Verstoß beinhaltet, wenn in der Verordnung für deren Verwirklichung Fristen gesetzt sind, damit die einheitliche Anwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts gleichermaßen gewährleistet werden.

Deshalb kann die italienische Regierung mit ihrem Vorbringen nicht durchdringen.

Schon die Tatsache, daß die Ausführungsverordnungen, welche die Auszahlung der Schlachtprämien ermöglichen sollten, erst im März 1972 ergangen sind und die ersten Zahlungen, wie die Regierungsvertreter ausgeführt haben, erst am Ende des letzten Jahres erfolgt sind, muß Sie im Hinblick auf diesen ersten Punkt zu der Feststellung veranlassen, daß die Italienische Republik ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, weil sie die zweckentsprechenden Maßnahmen unbestritten mit erheblicher Verspätung ergriffen hat.

Es steht fest, daß im Augenblick der Klageerhebung durch die Kommission im Hoheitsgebiet der Italienischen Republik noch nicht damit begonnen worden war, die einschlägigen Verordnungen auszuführen; dies war nicht einmal bei der Schlachtprämienregelung der Fall.

Wie Sie insoweit in Ihrem Urteil vom 19. Dezember 1961 in der Rechtssache 7/61, Kommission gegen Italien, entschieden haben, „hat der Gerichtshof darüber zu befinden, ob der Verstoß begangen wurde, er hat dagegen nicht zu prüfen, ob der beteiligte Staat nach der Klageerhebung die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um die begangene Vertragsverletzung zu beheben".

III — Die Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen

Was nun die Prämien für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen betrifft, so beruft sich die italieni-

sche Regierung bei ihrem Vortrag im wesentlichen darauf, daß er ihr in Ermangelung geeigneter statistischer Unterlagen und der erforderlichen Kontrollmittel, ferner auch wegen der besonders gearteten land- und viehwirtschaftlichen Betriebsweise zumindest in einem Teil des Landes unmöglich gewesen sei, eine Regelung durchzuführen, die eine genaue Erfassung der Milchkühe in jedem Betrieb und eine lückenlose Überprüfung der Einzugs- und Vermarktungsmengen vorausgesetzt habe. Darüber hinaus habe sich die auf eine — wie behauptet wird — künstliche Förderung der Nichtvermarktung von Milch gerichtete Politik der Gemeinschaft als unvereinbar mit den spezifischen Bedürfnissen der italienischen Wirtschaft erwiesen, für die eine unzureichende Erzeugung besonders in den südlichen Landesteilen kennzeichnend sei, und es habe die Gefahr bestanden, daß eine solche Politik einen Krisenzustand auslösen würde, der sicherlich Folgewirkungen auf die gesamten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse Italiens gehabt hätte.

Übrigens hätten die Gemeinschaftsbehörden später ihre eigene Politik in der Erkenntnis, daß sie für Gebiete mit geringer Milcherzeugung untauglich sei, in dem von der italienischen Regierung gewünschten Sinne angepaßt und geändert; damit hätten sie anerkannt, daß diese Regierung mit guten Gründen den Standpunkt vertreten habe, es sei nicht angebracht, überstürzt Maßnahmen zu ergreifen, die sich für die eigene Wirtschaft als schädlich hätten erweisen können.

Im übrigen bestreitet die italienische Regierung in keiner Weise, daß zum Vollzug der in Frage stehenden Verordnungen keinerlei Maßnahmen getroffen worden sind, und sie räumt ein, daß mit dem Vollzug nicht einmal ein Anfang gemacht worden ist. Sie fügt hinzu, bei dem jetzigen Stand der Dinge könne ihr Untätigbleiben nicht mehr behoben werden, so daß der Klage der Kommission die Grundlage entzogen sei. Damit sei der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt.

Vor der Zurückweisung dieses Vorbringens ist noch auf ein Problem einzugehen, das im Grunde schon von der Kommission selber aufgeworfen worden ist. Sie hat nämlich in ihrer Klage bemerkt, die Italienische Republik sei, ebenso wie die anderen Mitgliedstaaten, an dem Entwurf und der Ausarbeitung der fraglichen Verordnungen unmittelbar beteiligt gewesen; sie habe in diesem Stadium sämtliche Argumente technischer, wirtschaftlicher und politischer Art vorbringen können, die nach ihrer Auffassung geeignet gewesen seien, die Beteiligten im Gesamtinteresse der Gemeinschaft wie im Eigeninteresse Italiens zu einem Verzicht auf diese Verordnungen, jedenfalls soweit es um die Prämien für die Nichtvermarktung ging, zu veranlassen.

In der Sitzung ist einer der Vertreter der italienischen Regierung unter Bezugnahme auf die von der italienischen Delegation bei der Diskussion über den Entwurf der Verordnung Nr. 1975/69 im Ministerrat abgegebenen Erklärungen von sich aus auf diese Frage eingegangen. Die Delegation hat in der Tat „an die überaus ernsten Zweifel erinnert, die sie immer wieder an der Wirksamkeit der (beabsichtigten) Maßnahme, eine Prämie für die Einstellung der Milcherzeugung zu gewähren, geäußert hat", und sie hat erklärt, sie sei „nach eingehender Prüfung des Problems unumwunden gegen eine solche Maßnahme, die nicht geeignet ist, das Problem der Milchüberschüsse wirklich zu lösen". Sie hat schließlich betont, diese Maßnahme sei in Italien praktisch nicht durchführbar und ihre Kosten stünden außer Verhältnis zu dem erhofften Erfolg.

Es ist demnach wahr, daß die italienische Regierung durch die Stimme ihres Vertreters schwerwiegende Vorbehalte gegen die beabsichtigte Verordnung, zumindest gegen die Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen, geltend gemacht hat. Aber, meine Herren, die Rechtsnatur dieses Gemeinschaftsbeschlusses ist eindeutig umschrieben; es handelt sich um eine Verordnung im Sinne von Artikel 189 des Vertrages, also um eine Rechtshand-

lung eines Gemeinschaftsorgans, die, ich wiederhole es, die Mitgliedstaaten bindet. Hat einer dieser Staaten vor ihrem Erlaß Vorbehalte angemeldet oder sogar Widerstand geleistet, so rechtfertigt dies unter keinen Umständen, daß er deren Durchführung auf seinem eigenen Hoheitsgebiet verweigert. Im übrigen steht fest, daß diese Verordnung des Rates schließlich mit den Stimmen aller Ratsmitglieder ergangen ist.

Sie haben in der Rechtssache 38/69, Kommission gegen Italien, anläßlich einer nach Artikel 235 des Vertrages ergangenen sogenannten Beschleunigungsentscheidung, von der die italienische Regierung behauptet hatte, sie sei ihrer Natur nach ein „internationaler Rechtsakt", dem beizutreten die Italienische Republik abgelehnt habe, entschieden, daß sich eine Maßnahme, die durch ihren Gegenstand und durch den institutionellen Rahmen, in dem sie ausgearbeitet wurde, als eine Gemeinschaftsentscheidung gekennzeichnet ist, nicht als internationales Abkommen bezeichnen läßt.

Um so weniger dürfen die Tragweite und die verbindliche Wirkung einer Verordnung als des gebräuchlichsten Ausdrucksmittels von Entscheidungsbefugnissen der Gemeinschaftsorgane durch Vorbehalte und Erklärungen im vorbereitenden Verfahren eingeschränkt werden.

Der Vollständigkeit halber möchte ich zu diesem Punkt lediglich noch hinzufügen, daß die italienische Regierung, falls sie glaubte, den Rat von der Richtigkeit ihres Standpunktes überzeugen zu können, nachträglich entweder eine Verlängerung der Fristen, in denen die beschlossene Maßnahme in ihrem Gebiet durchgeführt werden mußte, oder sogar eine Befreiung erreichen konnte, wie dies verschiedentlich schon zugunsten Italiens bei Landwirtschaftsverordnungen geschehen war. Desgleichen hat sie aber nicht einmal versucht.

Somit bleibt nur noch das Vorbringen der beklagten Regierung zu würdigen, das darauf abzielt, das völlige und endgültige Untätigbleiben bei der Anwendung der Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch zu rechtfertigen.

Es scheint, daß in der Klageerwiderung zwei Verteidigungsmittel zu unterscheiden sind, wenn auch die Regierungsvertreter in der Sitzung das Schwergewicht allein auf das zweite gelegt haben.

Zum einen wird vorgetragen, dem Parlament sei der Entwurf eines Gesetzes zum Vollzug sämtlicher Bestimmungen der Verordnung Nr. 1975/69 vorgelegt worden, doch habe dieses, in Anbetracht der schweren Unzuträglichkeiten, welche die Anwendung des Systems der Nichtvermarktungsprämien für die Volkswirtschaft mit sich gebracht hätte, und, wie hinzugefügt wird, mit Rücksicht darauf, daß den italienischen Abgeordneten die — auch auf Gemeinschaftsebene geäußerten — Zweifel an dem Sinn der auf diesem Gebiete beschlossenen Maßnahmen bekannt gewesen seien, aus dem Gesetzentwurf die dieses System betreffenden Vorschriften ausgeklammert und insoweit seine Entscheidung vertagt. Wir erfahren, daß das Parlament also in diesem Punkte die Vorschläge der Regierung verworfen hat.

Ein solches Vorbringen haben Sie aber, meine Herren, bereits in Ihrem Urteil vom 5. Mai 1970, Kommission gegen Königreich Belgien (Slg. 1970, 243) zurückgewiesen und betont, daß die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen — und für die aus Gemeinschaftsverordnungen kann nichts anderes gelten — den Staaten als solchen obliegen, und Sie haben hinzugefügt, daß die Verantwortlichkeit eines Mitgliedstaats nach Artikel 169 unabhängig davon besteht, welches Staatsorgan durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß verursacht hat, selbst wenn es sich um ein verfassungsmäßig unabhängiges Organ, wie das Parlament, handelt.

Ein zweites Verteidigungsmittel wird, wie gesagt, daraus hergeleitet, daß es der italienischen Verwaltung aus sachlichen Gründen unmöglich gewesen sei, die fragliche Prämienregelung tatsächlich durchzuführen; dies sei einerseits durch das Fehlen von statistischen Unterlagen und von Kontrolleinrichtungen, andererseits durch die Streulage und die geringe

Durchschnittsgröße der betroffenen Betriebe sowie die bei der Viehzucht angewandten Methoden bedingt gewesen.

Dies stellt in gewisser Weise eine Berufung auf einen Fall höherer Gewalt, auf den Grundsatz dar, daß Unmögliches nicht verlangt werden kann. Dabei bleibt aber außer acht, „daß Subjekte von Rechten — oder Verpflichtungen —", wie es Generalanwalt Gand in der vorgenannten Rechtssache 77/69 ausdrückte, „die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind. Sie haben nach Artikel 5 alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus dem Vertrag [oder aus Verordnungen zu dessen Durchführung] ergeben".

Es besteht also an dieser Stelle kein Anlaß, die Frage zu erörtern, ob die, wie ich übrigens glaube, tatsächlich vorhandenen Schwierigkeiten, denen sich die nationalen Behörden wegen der ihnen seinerzeit verfügbaren statistischen Hilfseinrichtungen und Kontrollmittel gegenübersahen, unüberwindlich waren oder nicht. Ich habe nicht die Mittel, dies nachzuprüfen. Allenfalls kann ich einige Zweifel an der absoluten Undurchführbarkeit, die geltend gemacht worden ist, anmelden. Selbst wenn die Hilfsmittel des Landwirtschaftsministeriums unzureichend gewesen wären, selbst wenn die notwendigen Kontrollen nicht so genau und so wirkungsvoll gewesen wären, wie dies wünschenswert war, hätten diese Mängel und Unzulänglichkeiten doch die Einführung der Prämienregelung mit ihren zweifelsohne gegebenen Irrtums- und Unsicherheitsquellen, wie sie die Anwendung wirtschaftslenkender Maßnahmen, besonders in der Landwirtschaft, leider häufig mit sich bringt, keineswegs gehindert.

Rechtlich gesehen scheint mir jedoch dieses Verteidigungsmittel nicht durchschlagend zu sein, denn die italienische Regierung kann kein unvorhersehbares, von außen kommendes, unabwendbares Ereignis dartun, das einen Fall höherer Gewalt begründet hätte. Gebunden durch eine Gemeinschaftsverordnung, d. h. durch einen Beschluß der Gemeinschaft, der sie selbst als Mitglied angehört, hatte sie von Rechts wegen die Pflicht zur Durchführung dieser Verordnung, zumindest jedoch, sich um die Durchführung zu bemühen, welcher Art auch die Schwierigkeiten gewesen sein mögen, die sich aus den Strukturen ihrer Landwirtschaft und der Unzulänglichkeit ihrer Verwaltungsorganisation ergaben.

Ihre Untätigkeit fällt unter Artikel 169 des Vertrages, dessen Zweck es ist, die gemeinschaftlichen Interessen auch gegen den aktiven oder passiven Widerstand der Mitgliedstaaten durchzusetzen. Jede andere Entscheidung wäre eine Verkennung der Grundlagen und der Zielvorstellungen der Gemeinschaft, die nach Ihrer Rechtsprechung nur erreicht werden können, wenn die durch die Gemeinschaftsorgane ergangenen Vorschriften unmittelbar zur selben Zeit und mit inhaltsgleichen Folgen im Gesamtbereich des Gemeinsamen Marktes angewandt werden.

Sicherlich können die vom Rat oder der Kommission erlassenen Beschlüsse, besonders im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, je nach dem betroffenen Mitgliedstaat, mehr oder weniger wirkungsvoll, mehr oder weniger vorteilhaft sein oder umgekehrt mehr oder weniger Unzuträglichkeiten bereiten und auf mehr oder weniger Schwierigkeiten stoßen. Aber keiner dieser Beschlüsse kann aus dem Gesamtkonzept der Agrarpolitik herausgelöst werden, deren Stärke gerade darauf beruht, daß sie allen Mitgliedstaaten gemeinsam ist. Daß Italien sich durch die auf Beseitigung der Überschüsse in der Milcherzeugung abzielenden Maßnahmen in besonderem Maße getroffen sieht, weil seine eigene Milcherzeugung, zumindest in einigen Gebieten, unzureichend ist, erscheint verständlich; würden sich aber nicht, wenn es sich beispielsweise um den Obst- und Gemüse- oder um den Weinbausektor handelt, andere Staaten finden, die Schaden zu nehmen befürchten könnten durch Entscheidungen, welche wiederum die italienische Regierung für sich als äu-

ßerst nützlich oder sogar unerläßlich ansehen mag?
Es steht somit das Gleichgewicht des gemeinsamen Agrarmarkts schlechthin auf dem Spiel. Zuzulassen, daß sich ein Mitgliedstaat aus Zweckmäßigkeitsgründen oder vielleicht auch aus wirtschaftlicher Notwendigkeit der Durchführung der Gemeinschaftsverordnungen entzieht, würde dazu führen, bereits den Bestand der Wirtschaftsgemeinschaft zu leugnen.

Deshalb beantrage ich

— festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch, daß sie nicht in den festgesetzten Fristen die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um die tatsächliche Durchführung der Prämienregelung für die Schlachtung von Milchkühen zu ermöglichen, und keinerlei Maßnahmen ergriffen hat, um die tatsächliche Durchführung der Prämienregelung für die Nichtvermarktung von Milch und Milcherzeugnissen zu ermöglichen, gegen ihre Verpflichtungen aus den Verordnungen Nr. 1975/69 des Rates und Nr. 2195/69 der Kommission verstoßen hat;

— der beklagten Partei die Kosten aufzuerlegen.