FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 11. JANUAR 1973 [1]

Hr. Præsident,

ærede dommere,

I — Sagsfremstilling

I efteråret 1969 blev der over hele Fællesmarkedet konstateret betydelige og voksende overskud i produktionen af mælk og mejeriprodukter, samtidig med, at der i modsætning hertil fandtes en vis mangel på oksekød. Med det formål at opmuntre producenterne til at begrænse produktionen af mejeriprodukter vedtog Rådet den 6. oktober 1969 efter forslag fra Kommissionen en forordning nr. 1975/69. Denne retsakt indførte midlertidigt et dobbelt system af præmier, hvoraf de første skulle opmuntre til slagtning af malkekøer, og de andre skulle motivere landbrugerne til at undlade at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen.

Modtagelsen af præmier for slagtning var reserveret de producenter, som mindst ejede 2 malkekøer, og som forpligtede sig til helt at ophøre med produktion af mælk og senest inden den 30. april 1970 at foranledige slagtning af alle de malkekøer, der indgik i deres bedrift.

Med hensyn til præmier for undladt salg skulle disse udbetales til kvægavlere, som mindst havde 10 malkekøer, og som forpligtede sig til helt og definitivt at give afkald på gratis eller mod betaling at afsætte mælk eller mejeriprodukter.

Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget skulle finansiere 50 % af de præmier, som af hver medlemsstat blev udbetalt til dens borgere.

I forordning nr. 2195/69 af 4. november samme år fastlagde Kommissionen gennemførelsesbestemmelserne for disse ordninger.

Medlemsstaterne var i henhold til disse tekster forpligtede til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på deres ikraftsættelse inden for de frister, som var fastsat af fællesskabsinstitutionerne.

Disse foranstaltninger bestod — for så vidt angår præmierne for slagtning — i at drage omsorg for, at ansøgningerne kunne indleveres i tide, at kontrollere disses berettigelse gennem mærkningen af malkekøerne, at fastslå antallet af dyr, som gav ret til præmie, ved optælling af de, som fandtes på hvert produktionssted på en vis skæringsdato, at registrere landbrugerens forpligtelse til at afstå fra produktion af mælk og at slagte alle sine malkekøer, samt endelig at oprette et kontrolkort, som skulle gøre det muligt at følge hvert enkelt dyr gennem alle led frem til slagtningen.

Hvad angik præmierne for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, skulle vedkommende administration i medlemslandene ligeledes sikre sig, at ansøgningerne blev indgivet efter de fastsatte regler, fastslå antallet af køer, som gav ret til præmie, registrere den forpligtelse som landbrugeren påtog sig til helt og for altid at ophøre med salg af mælk eller mejeriprodukter, samt endelig kontrollere de opsamlingsvirksomheder for disse produkter, som fandtes inden for produktionsområdet.

Der blev fastsat frister for staterne til betaling af præmierne: dvs. 2 måneder fra fremlæggelsen af beviset for slagtningen med hensyn til præmierne af denne type, og 3 måneder regnet fra det tidspunkt, da kvægavleren havde påtaget sig sin forpligtelse, for så vidt angår udbetalingen af den første rate af præmien for undladt afsætning.

Rapporten fra Kontrolkommissionen om den af Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget udførte virksomhed i 1971 viser, at 5 af de dengang 6 medlemsstater i Fællesskabet

1 — Oversat fra fransk.

havde opfyldt deres forpligtelse og faktisk udbetalt præmier til deres landbrugere. Kun Den italienske Republik havde ikke, i det mindste ikke inden høsten 1971, truffet nogen lovgivningsmæssig foranstaltning eller fastsat nødvendige gennemførelsesbestemmelser for dette land med henblik på iværksættelsen af fællesskabsbestemmelserne og betaling af præmier, såvel med hensyn til slagtning som med hensyn til undladt markedsføring, når man ser bort fra et cirkulære fra ministeriet for land- og skovbrug af 23. marts 1970, der var et cirkulære af henholdende karakter, og som begrænsede sig til at give direktiver til provinslandbrugsinspektørerne med hensyn til kontrol af ansøgninger om præmie for allerede foretaget slagtning, idet man i øvrigt skulle afvente, at en lov ville meddele de nødvendige bevillinger til præmieudbetalingerne.

Det var på denne baggrund, at Kommissionen den 24. juni 1971 advarede den italienske regering mod de ødelæggende konsekvenser af denne passive holdning for Fællesmarkedets rigtige funktion og for de berørte landmænd, og i overensstemmelse med art. 169 i Romtraktaten opfordrede den regeringen til at fremsætte sine bemærkninger inden en måned.

Som svar på dette nøjedes denne regering med at meddele Kommissionen, at den havde henvendt sig til parlamentet med et lovforslag, som indeholdt hjemmel for gennemførelse af de omhandlede fællesskabsregler.

I virkeligheden skulle loven, som omhandlede gennemførelsen af forordningerne »inden for husdyrsektoren og inden for sektoren for mejeriprodukter«, først kundgøres den 26. oktober 1971. Desuden må det understreges, at denne lov, som indeholdt en bevilling på en milliard lire alene til finansiering af præmierne for slagtning af malkekøer, for at den selv skulle kunne anvendes, måtte kompletteres af forskrifter, såvel fra finansministeriet med henblik på indførelse af de nødvendige ændringer i budgettet for 1971, som fra ministeriet for land- og skovbrug med henblik på fastsættelse af de betingelser, som skulle lægges til grund ved prøvningen af ansøgninger og ved opgørelsen af præmier for slagtning.

Imidlertid fremkom de finansielle forskrifter først den 30. december 1971, det vil sige ved slutningen af budgetperioden, hvilket gjorde det nødvendigt med nye forskrifter af 27. marts 1972, som hjemlede en tillægsbevilling for perioden 1972.

Hvad angår forskrifterne fra landbrugsministeriet, blev disse først undertegnet den 22. marts samme år. De drejede sig desuden kun om præmier for slagtning. Ingen foranstaltning, hverken lovgivningsmæssig, budgetmæssig eller administrativ, er blevet truffet med henblik på præmier for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen.

Kommissionen fortsatte derefter med at gå frem på den måde, den havde forklaret i sit brev til den italienske regering, og den 21. februar 1972 afgav den en ny begrundet udtalelse, hvormed den opfordrede Italien til, inden for en frist af en måned, at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gøre de omhandlede fællesskabsforskrifter anvendelige i praksis. Derefter henvendte den sig til Domstolen den følgende 3. juli i henhold til art. 169, stk. 2, i Traktaten med en klage, hvis påstand gik ud på, at Domstolen erklærer, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i kraft af de samme forordninger.

De i art. 169 i Traktaten omhandlede søgsmål kan angå dels det forhold, at en medlemsstat vedtager eller opretholder en lovgivning eller en administrativ regulering, som er uforenelig med Traktaten eller med den afledede fællesskabsret, dels den samme stats manglende eller forsinkede opfyldelse af de forpligtelser, som er pålagt den ved fællesskabsregler, hvis vedtagelse den i øvrigt selv har medvirket til.

Det forekommer faktisk ofte, særlig inden for området for den fælles landbrugspolitik, at Fællesskabets forordninger pålægger medlemsstaterne selv at

sørge for, at de bringes til effektiv anvendelse på deres område.
Dette forekommer især, hvor disse forordninger pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at udbetale visse ydelser, som for eksempel ved restitutioner ved eksport til tredjeland. Domstolen har udtalt, at en undladelse i et sådant tilfælde såvel som en positiv handling hvad en medlemsstat angår, kan udgøre krænkelse af den påhvilende forpligtelse (dom af 17. februar 1970, Kommissionen/Den italienske Republik, sag 31/69, samling s. 33).
Dette er også tilfældet i den foreliggende sag. Forordningerne nr. 1975/69 og 2195/69 pålægger under de betingelser og inden for de frister, som vi har nævnt tidligere, medlemsstaterne at udbetale præmier for slagtning af malkekøer og præmier for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen til deres kvægavlere.
Det er, med hensyn til præmierne for den første gruppe, den forsinkede gennemførelse af bestemmelserne herom, og med hensyn til præmierne for den anden gruppe, den fuldstændige undladelse i så henseende, som Kommissionen anklager Italien for.
Den italienske regering bestrider ikke det materielle indhold af disse klager og påstår i øvrigt ikke, at den af Kommissionen nedlagte påstand skal forkastes men kun, at Domstolen statuerer, at der ikke er grund til at fælde dom i sagen af forskellige grunde, der vedrører de to præmieordninger.

II — Præmieordningen for slagtning af malkekøer

Med hensyn til præmierne for slagtning af malkekøer indrømmer den sagsøgte regering, at forsinkelsen med deres betaling i relation til de i forordningerne fastsatte frister er ubestridelig.
For det første hævder den imidlertid, når alt kommer til alt at have opfyldt sine forpligtelser; for det andet forsøger den at retfærdiggøre forsinkelsen med den betragtning, at fremskaffelsen af de nødvendige bevillinger for denne forordning var blevet vanskeliggjort af størrelsen af de finansielle byrder, som staten samtidig havde været tvunget til at påtage sig for at tillempe de økonomiske og sociale strukturer i landet, ligeledes på grund af Fællesmarkedet.
I øvrigt forklarer den omstændighed, at det lovforslag, som blev forelagt parlamentet samtidig omhandlede præmierne for slagtning og præmierne for at undlade at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, den langsommelighed, hvormed forslaget blev vedtaget. Lovgiveren fremsatte indvendinger med hensyn til præmierne for den anden gruppe, hvilket førte til, at man tog de bestemmelser ud af forslaget, som gik ud på gennemførelsen af denne ordning.
Men det som Kommissionen helt nøjagtigt bebrejder Italien og anser for en pligtforsømmelse, er det faktum, at Italien ikke betalte præmierne for slagtning på den rigtige tid, dvs. inden for de frister, som var fastsat i forordningerne, og at der ikke engang, inden for disse frister, var truffet de nødvendige foranstaltninger, det være sig lovgivningsmæssige, budgetmæssige eller administrative, for at muliggøre den effektive gennemførelse af den nævnte ordning.
Selv om en forsinkelse af kort varighed i tilfælde af, at reglerne ikke fastsætter nogen frist for opfyldelse af de forpligtelser, som er pålagt medlemsstaterne, kan være tilladelig, især når iværksættelsen af fællesskabsreglerne kræver etablering af en omfattende administrativ procedure samt nøjagtig undersøgelse eller kontrol, er dette ikke tilfældet, når nøjagtige frister er fastsat. Dette var netop det afgørende punkt i den foreliggende sag: det tidsrum, inden for hvilket de landbrugere, som påtog sig at afstå fra produktionen af mejeriprodukter, skulle slagte deres malkekøer, var blevet fastlagt; en frist var blevet fastsat for deres adgang til at fremkomme med deres ansøgninger; og endelig skulle betalingen af præmien finde sted inden 2 måneder fra den dag, hvor beviset for slagtningen var blevet fremlagt.
For det andet, mine herrer, er de forordninger, sagen drejer sig om, ikke i hen-

hold til art. 189 i Traktaten, »bindende i alle enkeltheder«, for enhver medlemsstat, ligesom de i øvrigt er umiddelbart gældende og skaber rettigheder for enkeltpersoner, således som Domstolen har fastslået det i sin dom af 17. maj 1972 i sagen 93/71, Leonesio, hvor man afgjorde en sag, der var henvist til Domstolen i henhold til art. 177 i Traktaten af pretore de Lonato, og som netop drejede sig om præmier for slagtning af malkekøer?

Domstolen har endvidere præciseret, at disse forordninger giver landbrugerne ret til at forlange præmien udbetalt, uden at det berørte medlemsland kan påberåbe sig noget argument, der vedrører dens lovgivning eller administrative praksis, som grund til at modsætte sig en sådan udbetaling.

Som Domstolen imidlertid har udtalt i dom af 17. februar 1970, Kommissionen/Italien, kan tilstedeværelsen af retsmidler, som kan benyttes over for nationale domsmyndigheder, ikke på nogen måde udelukke adgangen til at gennemføre et søgsmål i henhold til art. 169, idet de to metoder har forskellige formål og virkninger. Når gennemførelsen af fællesskabsforordninger i den enkelte medlemsstat kræver indretning af særlige offentlige tjenestegrene eller bestemmelser, som regulerer disse, er det faktum, at de pågældende myndigheder undlader at træffe de nødvendige foranstaltninger, af en sådan karakter, at der er tale om misligholdelse i relation til art. 169.

Samtidig er det ubestrideligt, at ikke blot en undladelse, men også en længerevarende forsinkelse med de for gennemførelsen af en fællesskabsforordning nødvendige foranstaltninger, udgør en misligholdelse, såfremt forordningen har fastsat frister for sin gennemførelse i den hensigt på en gang at sikre den ensartede anvendelse i alle medlemsstaterne samt fællesskabsrettens effektivitet.

Således kan de anbringender, som er påberåbt af den italienske regering, ikke godtages.

Selve det faktum, at de gennemførelsesbestemmelser, som havde til formål at muliggøre betalingen af præmier for slagtning, først blev vedtaget i marts 1972, og at betalingerne af præmierne først, hvad repræsentanter for den nævnte regering har meddelt os, fandt sted ved udgangen af 1972, fører os til på dette punkt at fastslå, at Den italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser, idet den først efter en ubestridt og betydelig forsinkelse traf de i den henseende egnede foranstaltninger.

Det er en kendsgerning, at de pågældende fællesskabsforordninger på det tidspunkt, hvor Kommissionens søgsmål blev indledt, endnu ikke, heller ikke for så vidt angår ordningen med præmier for slagtning, var begyndt at finde anvendelse på Den italienske Republiks territorium.

Som Domstolen imidlertid har udtrykt sig i en dom af 19. december 1961 i sag 7/61, Kommissionen/Italien, »tilkommer det Domstolen at afgøre, om der foreligger misligholdelse, uden at det først behøver at undersøges, om den pågældende stat, efter at sagen er påbegyndt, har truffet forholdsregler med henblik på at bringe overtrædelsen til ophør«.

III — Præmieordning for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen

Når vi herefter ser på præmierne for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, er den italienske regerings opfattelse hovedsagelig grundet på det umulige i, på grund af mangel på adækvat statistisk materiale og de nødvendige kontrolmidler og desuden på grund af den specielle form for landbrugsproduktion og avl, som findes i det mindste i en del af landet, at gennemføre en ordning, som forudsætter en nøjagtig registrering af malkekøer for hvert brug og en tilbundsgående kontrol af handels- og opsamlingskanalerne. Desuden viste den fællesskabspolitik, som, kunstigt siger man, skulle opmuntre til at undlade at bringe mælk i handelen, sig at stå i et modsætningsforhold til den italienske økonomis grundtræk, som er karakteriseret ved en utilstrækkelig produktion, særlig i de sydlige dele af landet, og den

kunne befrygtes at fremkalde en krisetilstand med virkninger for hele den økonomiske og sociale situation i Italien.
I øvrigt havde fællesskabsmyndighederne selv, i bevidsthed om at denne politik var uhensigtsmæssig for områder med svag mælkeproduktion, til sidst måttet tillempe og modificere den på den af den italienske regering ønskede måde, hvorved man altså anerkendte regeringens velbegrundede standpunkt og de grunde, som havde fået den til at udsætte en forhastet gennemførelse af de forholdsregler, som havde vist sig ødelæggende for dens økonomi.
Når dette er sagt, bestrider den italienske regering ikke på nogen måde, at intet skridt er blevet taget med henblik på iværksættelse af de forordninger, hvorom sagen drejer sig, og den erkender, at der ikke engang er påbegyndt gennemførelse af dem. Den tilføjer, at når tingene nu engang stiller sig sådan, og ikke-opfyldelsen er definitiv, er Kommissionens søgsmål berøvet sit formål; der er således ikke længere grund til at træffe afgørelse herom.
Før man forkaster denne argumentation, er det hensigtsmæssigt at undersøge et problem, som i realiteten er blevet rejst af Kommissionen selv. Denne har i forbindelse med søgsmålet gjort opmærksom på, at Den italienske Republik i lighed med de andre medlemsstater, har været nøje knyttet til vedtagelsen og udarbejdelsen af de forordninger, der her er tale om; det har på dette stadium været muligt for den, i Fællesskabets generelle såvel som i Italiens egen interesse, at fremkomme med alle de argumenter af teknisk, økonomisk eller politisk karakter, som efter dens mening talte for at afstå fra anvendelsen af disse forordninger, i det mindste for så vidt angår præmier for undladt markedsføring.
Under den mundtlige forhandling vendte en af repræsentanterne for den italienske regering imidlertid tilbage til dette spørgsmål, idet han lagde vægt på nogle erklæringer fra den italienske delegation ved Rådet under diskussionen af forslaget til forordning nr. 1975/69. Denne delegation har faktisk »erindret om den meget alvorlige tvivl, som den altid har givet udtryk for med hensyn til effektiviteten af den (foreslåede) foranstaltning, som tog sigte på ydelse af en præmie for ophør med mejeriproduktionen« og den erklærede, at »efter en nøje undersøgelse af problemet, er den helt imod et sådant skridt, som ikke muliggør en konkret løsning på problemet om overskuddet på mejeriprodukter«. Den understregede til slut, at denne foranstaltning ikke ville være praktisk gennemførlig i Italien, og at omkostningerne stod i misforhold til de forventede resultater.
Det er altså rigtigt, at den indklagede regering gennem sin repræsentant har udtrykt alvorlige forbehold med hensyn til den omhandlede forordning, i det mindste for så vidt angår ordningen med præmier for at undlade at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen. Den juridiske karakter af denne fællesskabsafgørelse er imidlertid klart defineret; det drejer sig om en forordning som omhandlet i art. 189 i Traktaten, altså en retsakt fra en fællesskabsinstitution, som, gentager vi, er bindende for medlemsstaterne. Den reservation, ja endog modstand, der blev givet udtryk for før dens vedtagelse af en af disse medlemsstater, kan ikke på nogen måde retfærdiggøre, at denne nægter at lade den finde anvendelse på sit eget territorium. Desuden er det oplyst, at denne forordning fra Rådet til slut blev vedtaget enstemmigt af dets medlemmer.
I sag nr. 38/69, Kommissionen/Italien, vedrørende en såkaldt påskyndelsesbeslutning truffet i medfør af art. 235 i Traktaten, og hvorom den italienske regering hævdede, at den havde karakter af en »international retsakt«, som Den italienske Republik nægtede at acceptere, har Domstolen statueret, at man ikke kan betegne en retsakt, der ved sin genstand og den institutionelle ramme, inden for hvilken den er udarbejdet, kan karakteriseres som en fællesskabsafgørelse, som en international aftale.
Af vægtige grunde kan rækkevidden og den bindende virkning af en forordning — det almindeligste udtryk for fællesskabsinstitutionernes besluttende myndig-

hed — ikke påvirkes af reservationer eller erklæringer, der fremsættes under dens udarbejdelse.

Lad os for en fuldstændigheds skyld blot tilføje, at den italienske regering endelig havde muligheden for, såfremt den mente at kunne overbevise Rådet om det velbegrundede i sit synspunkt, at anmode enten om forlængelse af de frister, inden for hvilke den vedtagne foranstaltning skulle finde anvendelse på dens territorium, eller måske om, at der måtte blive gjort undtagelse, således som det har været tilfældet ved flere lejligheder for landbrugsforordninger, for så vidt de har vedrørt Italien. Dette har den imidlertid ikke engang gjort forsøg på.

Tilbage står det at vurdere værdien af de anbringender, som er påberåbt af den indstævnte regering i forsøg på at retfærdiggøre den totale undladelse af at iværksætte præmieordningen for ikkemarkedsføring af mælk.

Det synes nødvendigt at skelne mellem to indsigelser i forsvarsskriftet, selv om repræsentanterne for den nævnte regering under den mundtlige forhandling udelukkende har lagt vægt på den ene af dem.

For det første fortæller man os, at parlamentet, som havde fået forelagt et lovforslag, som gik ud på gennemførelse af forordning nr. 1975/69, i alle sine dispositioner tog hensyn til de alvorlige ubehageligheder for den nationale økonomi, som ville være opstået ved en gennemførelse af præmieordningen for undladelse af markedsføring, og man tilføjer, at på baggrund af, at de italienske parlamentsmedlemmer havde deres tvivl, som der også blev givet udtryk for på fællesskabsplan, vedrørende det fornuftige i de foranstaltninger, der var truffet bestemmelse om, fjernede parlamentet de regler fra lovforslaget, som vedrørte denne ordning, og udsatte afgørelsen. Vi forstår, at paralamentet på dette punkt således har forkastet regeringens forslag.

Denne opfattelse har Domstolen imidlertid allerede forkastet i sin afgørelse af 5. maj 1970, Kommissionen/Kongeriget Belgien (samling 1970, s. 244), hvor der blev henvist til, at de forpligtelser, som følger af Traktaten — og det kan ikke være anderledes med hensyn til de, der følger af fællesskabsforordningerne — påhviler staterne som sådanne, og idet det tilføjedes, at en medlemsstats ansvar i forhold til art. 169 gør sig gældende, uanset hvilket statsligt organ, der er tale om, såfremt dets handling — eller mangel på handling — indebærer en misligholdelse, også selv om det drejer sig om en institution, der forfatningsmæssigt er uafhængig, såsom parlamentet.

Hvad den anden indsigelse angår, fremgår det, at denne er baseret på den fysiske umulighed, som den italienske administration var stillet overfor med hensyn til effektivt at skulle bringe den pågældende præmieordning til anvendelse, dels begrundet i manglende statistiske og kontrolmæssige hjælpemidler, og dels begrundet i den spredte beliggenhed og den beskedne gennemsnitsstørrelse af de landbrug, der var tale om, samt de anvendte avlsmetoder.

Herved påberåbes på en måde begrebet force majeure, dvs. det hævdes, at ingen er forpligtet til det umulige. Men samtidig glemmes det, at »retssubjekterne — eller de retsforpligtede — (som Domstolens generaladvokat Gand fremhævede i den førnævnte sag nr. 77/69), er medlemsstaterne selv, som i henhold til art. 5 i Traktaten skal træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af Traktaten«, eller de forordninger, der er udstedt til deres gennemførelse.

Der er dog ikke grund til her at diskutere, hvorvidt de vanskeligheder — som vi i øvrigt tror var reelle — som de nationale myndigheder stødte på med hensyn til det statistiske apparat og de undersøgelseshjælpemidler, som stod til deres disposition, var uovervindelige eller ej. Vi er ikke i stand til at undersøge dette. Vi kan dog vel udtrykke nogen tvivl vedrørende den absolutte umulighed, sådan som den er blevet fremstilled. Selv om landbrugsministeriets hjælpemidler var utilstrækkelige, selv om den nødvendige kontrol ikke var så nøjagtig og så effektiv, som det var ønskeligt, havde

disse huller og utilstrækkeligheder dog ikke kunnet forhindre iværksættelsen af præmieordningen, ganske vist med den fejlmargin eller usikkerhed som desværre er temmelig hyppig ved gennemførelsen af økonomiske reguleringer, særlig på landbrugsområdet.

Rent juridisk forekommer den fremsatte indsigelse os imidlertid at være uden værdi, thi den italienske regering kan ikke henvise til en kendsgerning, som ikke kunne forudses, som kom udefra, og som ikke kunne afværges, hvilket er det grundlæggende element i force majeure. Da den er bundet af en retsakt fra det Fællesskab, som den selv er medlem af, har den italienske regering juridisk pligt til at gennemføre denne retsakt, eller i det mindste til at forsøge at gennemføre den, uanset hvilke vanskeligheder, der måtte følge af strukturen af dens landbrugsøkonomi og utilstrækkeligheden af dens administrative hjælpemidler.

Dens passivitet er omfattet af art. 169 i Traktaten, hvis formål det er at hævde fællesskabsinteresserne over for træghed eller modvillighed hos medlemsstaterne. At komme til et andet resultat ville være at underkende selve Fællesskabets grundlag og formål, hvilke sidste kun ifølge Domstolens praksis vil kunne nås, dersom de regler, der udstedes af dens institutioner, gennemføres med fuld retsvirkning samtidig og med ens resultat over hele Fællesmarkedet.

Ganske vist kan de afgørelser, som træffes af Rådet eller Kommissionen, særlig inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, være mere eller mindre effektive, mere eller mindre hensigtsmæssige eller, set fra den anden side opvise større eller mindre ulemper og kan i højere eller ringere grad medføre vanskeligheder for de berørte medlemsstater. Men ingen af disse afgørelser kan isoleres fra helheden i landbrugspolitikken, hvis styrke netop ligger i, at den er fælles for alle disse stater. At Italien anser sig for i særlig grad ramt af de foranstaltninger, som tager sigte på at eliminere den overskydende mejeriproduktion, fordi dens egen mælkeproduktion, i det mindste for visse områders vedkommende er utilstrækkelig, er forståeligt, men når det for eksempel drejer sig om frugt og grønsagssektoren eller sektoren for vinavl, vil der da ikke være andre stater, som mener at lide under de afgørelser, som den italienske regering for sin del anser for at være meget nyttige eller endog uundværlige?

Det er således den globale ligevægt på det fælles landbrugsmarked, sagen drejer sig om. At tillade en medlemsstat af opportunitetsgrunde eller endog af økonomisk nødvendighed at unddrage sig gennemførelsen af fællesskabsforordninger fører i sin konsekvens til en benægtelse af selve det økonomiske fællesskabs eksistens.

Vi foreslår derfor, at der træffes følgende afgørelse:

— at Den italienske Republik, ved ikke inden for de fastsatte frister at have truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at muliggøre den effektive gennemførelse af præmieordningen for slagtning af malkekøer, og ved ikke at have truffet nogen foranstaltning med henblik på at muliggøre den effektive anvendelse af præmieordningen for at undlade at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til Rådets forordning nr. 1975/69 og Kommissionens forordning nr. 2195/69

— at den indklagede part dømmes til at afholde sagsomkostningerne.