DOMSTOLENS DOM
AF 8. FEBRUAR 1973 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik

»Præmieringsordningen for rydning af frugttræer«

Sag 30/72

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelser — opfyldelse — intern retsorden — tilpasning (EØF-traktatens artikel 5, 189).

En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser og praksis fra sin interne retsorden og især ikke bestemmelser og praksis vedrørende budgettet til at retfærdiggøre undladelsen af at opfylde forpligtelser og frister, som følger af fællesskabsforordninger.
Det påhviler faktisk den enkelte medlemsstat ifølge de generelle forpligtelser, der i medfør af Traktatens artikel 5 er pålagt medlemsstaterne, i sin interne retsorden at drage konsekvenserne af dens tilknytning til Fællesskabet og, dersom der er behov herfor, at tilpasse sin finanslovsprocedure således, at den ikke udgør en hindring for den rettidige opfyldelse af de forpligtelser, som påhviler den inden for Traktatens rammer.

I sag nr. 30/72

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret ved sin juridiske rådgiver Giancarlo Olmi som befuldmægtiget, 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

hvis genstand er spørgsmålet om, hvorvidt Den italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets forordning

1 — Processprog: Italiensk.

EØF nr. 2517/69 og Kommissionens forordning nr. 2637/69, ved at undlade at træffe samtlige de foranstaltninger, der muliggør en effektiv gennemførelse på dens territorium af præmieringsordningen for rydning af frugttræer, har

DOMSTOLEN

sammensat af: R. Lecourt, præsident, R. Monaco og P. Pescatore, A. M. Donner og H. Kutscher (refererende), C. O'Dalaigh og M. Sørensen, dommere,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Retlige og faktiske omstændigheder

I — De faktiske omstændigheder og proceduren

De faktiske omstændigheder og procedurens forløb kan sammenfattes således:

1. a) Rådet udstedte den 9. december 1969 bl. a. i betragtning af at »Fællesskabets markeder for æbler, pærer og ferskner ... såvel kvantitativt som kvalitativt er præget af en manglende tilpasning af udbudet til efterspørgslen«, forordning EØF nr. 2517/69 »om fastsættelse af visse foranstaltninger med henblik på sanering af Fællesskabets frugtavl«, som trådte i kraft den 1. januar 1970 (EFT 1969, specialudgave (II), s. 527; original reference JO nr. L 318, s. 15). Visse bestemmelser i denne tekst ændredes ved Rådets forordning (EØF) nr. 2476/70 af 7. december 1970 (EFT 1970, specialudgave (III), s. 736; originalreference JO nr. L 266, s. 2). Når hensyn tages til disse ændringer, kan de dele af forordning nr. 2517/69, som har interesse i det foreliggende tilfælde, sammenfattes således:
Det hedder i artikel 1: »Fællesskabets landbrugere, der er frugtavlere, får efter anmodning ... en præmie for rydning af æbletræer, pæretræer og ferskentræer«; betingelserne for ydelse af denne præmie fastsættes af Kommissionen efter udtalelse fra forvaltnigskomiteen. Ansøgninger om ydelse af præmier skulle være indgivet inden 1. marts 1971; ydelse af præmier er betinget af den begunstigedes skriftlige forpligtelse til før 1. marts 1973 at foretage den rydning af frugttræer, der er søgt om præmie for, og til for en periode på 5 år at give afkald på at foretage nyplantninger af æbletræer, pæretræer og ferskentræer (art. 2). Præmiebeløbet »betales på én gang, når ansøgeren fører bevis for, at rydningen faktisk er sket« (art. 3, stk. 2, ændret); Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget godtgør staterne 50 % af de betalte præmier (art. 7).
b) På grundlag af forordning nr. 2517/69 udstedte Kommissionen den 24. december 1969 forordning (EØF) nr. 2637/69 »om fastsættelse af præmiebeløb og betingelser for ydelse af præmie for rydning af æbletræer, pæretræer og ferskentræer« (EFT specialudgave 1969

(II), s. 591; original reference JO nr. 327, s. 31). Denne forordning, som trådte i kraft den 1. januar 1970, og som er delvis ændret ved forordning (EØF) nr. 2565/70 af 18. december 1970 (EFT specialudgave 1970 (III), s. 771; original reference JO nr. L 275, s. 22), bestemmer især følgende:

»Ansøgningen om præmieydelse afleveres til den af hver medlemsstat udpegede kompetente myndighed« og må indeholde visse oplysninger (art. 4). »Efter ansøgningens modtagelse, foretager den af den kompetente myndighed udpegede person kontrollen« af disse oplysninger, og efter at den kompetente myndighed har registreret ovennævnte forpligtelse til i en periode på 5 år at give afkald på enhver nyplantning af frugttræer, »fastslår den kompetente myndighed, at ansøgningen kan efterkommes« (art. 5). »Efter den pågældendes anmodning konstaterer den af den kompetente myndighed udpegede person, at rydningen er blevet foretaget, og bekræfter, hvornår den har fundet sted« (art. 6). »Det bevis, der er omtalt i art. 3, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2517/69, føres af frugtavleren ved fremlæggelse over for den kompetente myndighed af den attest, der er omtalt i art. 6« (art. 7).

2. a) Ved cirkulære nr. 7 af 14. februar 1970 henledte den italienske minister for landbrug og skovbrug de lokale myndigheders opmærksomhed på forordning nr. 2517/69. Idet ministeren erklærede, at han »forbeholdt sig så hurtigt som muligt at træffe passende foranstaltninger til ydelse af præmien«, forbød han de nævnte myndigheder at yde subsidier til omkostninger vedrørende anlæggelse af æble-, pære- og ferskenplantager . . .

Ved cirkulære nr. 17 af 12. maj 1970, har den samme minister:

— Efter at have gjort rede for målsætningen for forordningerne nr. 2517/69 og 2637/69 citeret visse væsentlige enkeltheder i disse;
— givet nøjagtige instruktioner med hensyn til indgivelsen af ansøgningerne om præmieydelse, deres registrering, kontrollen på stedet af de oplysninger ansøgningen indeholder, vedtagelsen af »beslutningen om ydelse af præmie«, konstateringen efter vedkommendes anmodning af, at rydning har fundet sted, ydelsen af præmie og de foranstaltninger, som skal træffes for det tilfælde, at den begunstigede i strid med ovennævnte forpligtelse har foretaget nye beplantninger.

De skemaer, som skulle benyttes på de forskellige trin af sagen (ansøgningsformularer, referater af vurderingsforretninger etc.), var vedlagt dette cirkulære, som sluttede således:

»Efter at have præciseret den fremgangsmåde, som må følges ved ydelse og udbetaling af rydningspræmie, understreger ministeriet, at assessoraterne og inspektoraterne, indtil der bliver truffet lovgivningsforanstaltninger, som bevilger de nødvendige midler til gennemførelse af de forholdsregler, som her er foreskrevet, i mellemtiden må indskrænke sig til at offentliggøre disse forholdsregler i det fornødne omfang og at modtage de ansøgninger, som indgives af de pågældende landbrugsbedrifter«.

Den 26. november 1970 udsendte nævnte ministerium til de lokale myndigheder cirkulære nr. 24, hvori man kan læse følgende:

»Idet de nødvendige lovgivningsforanstaltninger endnu ikke er blevet truffet, og da det ikke er muligt at forudse, hvornår dette vil ske, samtidig med at flere provinslandbrugsinspektorater, institutioner, foreninger og enkeltpersoner opfordrer administrationen til hurtigt at sætte fællesskabsbestemmelserne i kraft, og desuden under hensyntagen til den årstid, som er bedst egnet til rydning af de frugtplantager, det her drejer sig om, besluttes det ved nærværende cirkulære at bemyndige de pågældende inspektorater til at gennemføre den forudgående kontrol på stedet.

I betragtning af, at inspektoraterne ikke formelt kan forpligte sig til ydelse af de pågældende præmier, hvilket først kan ske efter, at de nævnte lovgivningsforanstaltninger er blevet truffet, skal det præciseres, at inspektoraterne, efter at den forudgående kontrol på stedet har

fundet sted, og dersom de finder det passende, kan meddele foreløbige rydningstilladelser, dog under udtrykkelig præcisering i nævnte tilladelse af, at inspektoratet ikke påtager sig nogen forpligtelse med hensyn til ydelse af præmie, idet enhver beslutning i så henseende først kan træffes senere i henhold til de bevillinger, som vil blive givet til dette formål, og de kriterier, som fastsættes for gennemførelsen af de særlige foranstaltninger.«

b) Efter at Kommissionen havde fastslået, at den ved ovennævnte bestemmelser indførte ordning, såvidt den var underrettet, »endnu ikke havde fundet praktisk anvendelse i Italien«, henledte den ved brev af 3. februar 1971 den italienske regerings opmærksomhed på de af denne situation opståede uheldige følger og opfordrede regeringen til at træffe de nødvendige foranstaltninger indenfor en frist af to måneder, idet Kommissionen i modsat fald ville være tvunget til »uden ophold at påbegynde den procedure, som er foreskrevet i Traktaten med henblik på at sikre gennemførelsen af fællesskabsretten«.

Efter at den italienske regering ikke havde besvaret dette brev, påbegyndte Kommissionen ved brev af 2. juni 1971 den procedure, som er foreskrevet i Traktatens art. 169, idet den anmodede nævnte regering om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist af to måneder.

Kommissionen fremsatte den 14. oktober 1971, da den ikke havde modtaget sådanne bemærkninger, en begrundet udtalelse efter ovennævnte art. 169, idet den konstaterede, at Den italienske Republik ikke havde overholdt de forpligtelser, som påhvilede den i henhold til forordningerne nr. 2517/69 og 2637/69, og opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for en frist af een måned. Udtalelsens begrundelse indeholder blandt andet følgende passus:

»Det følger af de oplysninger, der foreligger for Kommissionen, at Den italienske Republik ikke har truffet samtlige de bestemmelser som muliggør faktisk gennemførelse på dens territorium af den ovenfor beskrevne præmieringsordning for rydning af frugttræer. Specielt er de for betaling af præmier nødvendige budgetmæssige bestemmelser endnu ikke vedtaget.

Under disse omstændigheder og efter det for Kommissionen oplyste, er der endnu ikke blevet udbetalt nogen præmie i Italien for rydning af frugttræer, på trods af at 11 100 italienske producenter med hensyn til et totalområde på 30 300 hektar har indgivet ansøgning herom inden for den frist, som udløb den 1. marts 1971«.

Udtalelsen blev meddelt den italienske regering ved brev af 19. oktober 1971.

Ved brev af 29. november 1971 meddelte den faste italienske repræsentant Kommissionen, at »for at opfylde de forpligtelser, som er skabt på fællesskabsplan, og for ligeledes at imødekomme de indenlandske producenters forventninger, har de italienske myndigheder udarbejdet et lovudkast, som sigter på at stille midler til rådighed for udbetaling af præmier for rydning af de pågældende frugttræer. Denne foranstaltning, der er meddelt vedkommende ministre den 9. november 1971 vil i den nærmeste fremtid blive optaget på ministerrådets dagsorden med henblik på de nødvendige forhandlinger«. Brevet bekræfter sluttelig, at »vedkommende myndigheder ikke vil undlade at gøre alt, hvad der er muligt for, at lovgivningsproceduren med hensyn til den pågældende lov kan blive gennemført med den største hurtighed.«

Ved telex af 29. december 1971 anmodede generaldirektøren for landbruget på baggrund af drøftelser i et møde den 21. december i forvaltningskomitéen for frugt og grønsager Italien om at tilvejebringe følgende supplerende oplysninger:

1. »Har den kompetente nationale myndighed efter at have kontrolleret de oplysninger, som indeholdes i de af de pågældende indgivne præmieansøgninger og efter at have registreret frugtavlernes forpligtelse i henhold til art. 5, stk. 2, forordning (EØF) nr. 2367/69 fastslået, at disse ansøgninger kan efterkommes?«

2. På hvor store arealer er der allerede gennemført rydning?
3. Har den af den kompetente myndighed udpegede person for disse arealer konstateret, at rydningen er blevet foretaget, og hvornår den har fundet sted?«

Den faste italienske repræsentation svarede ved telex af 25. marts 1972 »at retningslinjer vedrørende antagelse af ansøgninger om præmie for rydning af æble-, pære- og ferskentræer såvel som gennemførelsen af forudgående kontrol på stedet forlængst er tilstillet »Ispettorati provinciali agricoltura«. Det har imidlertid ikke været muligt at påtage sig nogen egentlig forpligtelse overfor de ansøgende landbrugere i betragtning af, at de nationale foranstaltninger, der skal hjemle de nødvendige bevillinger, endnu ikke er kommet igennem lovgivningsproceduren«. Hvad angår spørgsmålene 2 og 3 nøjedes den faste repræsentation, idet den ventede »senere at kunne supplere de ønskede oplysninger«, med at meddele de endelige tal for de indenfor den fastsatte frist indkomne præmieansøgninger samt for størrelsen af de berørte arealer.

3. Kommissionen indgav den 8. juni 1972 nærværende klage.
Den italienske regering gav afkald på at fremlægge duplik.
Domstolen besluttede efter at have fået forelagt den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten åbne den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog ved brev af 30. november 1972 opfordret Kommissionen til skriftligt at præcisere de foranstaltninger udover udbetaling af præmier, som Italien efter Kommissionens synspunkt har pligt til at træffe, og at angive, inden hvilken dato dette skal ske, for at sagsøgte kan siges at have opfyldt sin forpligtelse til at vedtage alle de bestemmelser, som skal muliggøre en effektiv gennemførelse på sit territorium af præmieordningen for rydning af frugttræer. Kommissionen har imødekommet denne opfordring.
Parterne har afgivet deres mundtlige indlæg på retsmødet den 10. januar 1972.
Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse på retsmødet den 24. januar 1973.

II — Parternes påstande

Kommissionen påstår, at Domstolen

»a) udtaler, at Den italienske Republik ved ikke at have vedtaget alle de bestemmelser, der muliggør en effektiv gennemførelse på dens territorium af præmieringsordningen for rydning af frugttræer, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til forordningerne (EØF) nr. 2517/69 og 2637/69;
b) dømmer Den italienske Republik til at bære sagens omkostninger«.

Den italienske regering gør indsigelse mod disse påstande.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

Kommissionen redegør for den situation, som præger produktionen og det fælles marked for æbler, pærer og ferskner, idet den særlig understreger, at udbudet i denne sektor, som i øvrigt er af en utilfredsstillende kvalitet, konstant er højere end efterspørgselen, hvilket hvert år fremkalder fald i prisene og kostbare interventioner, som belaster budgettet for E.U.G.F.L.'s garantisektion. Det er for at afhjælpe disse vanskeligheder, at forordningerne nr. 2517/69, 2637/69 er blevet vedtaget.
Gennemførelsen af den ordning, som således er blevet indført, er betroet medlemsstaterne, som det påhviler at træffe de nødvendige administrative og finansielle bestemmelser. Det ser imidlertid ud til, at Den italienske Republik ikke har truffet alle disse bestemmelser, og at den omhandlede præmieringsordning ikke har fundet praktisk anvendelse på italiensk område. Selv om den italienske regering har meddelt visse instruktioner til

de kompetente institutioner, har den dog ikke været i stand til at give oplysninger om gennemførelsen af de øvrige forpligtelser, som følger af de pågældende forordninger (konstatering af rydning, bekræftelse af, hvornår denne har fundet sted etc.). Med hensyn til de finansielle forpligtelser har sagsøgte anerkendt ikke blot at have undladt enhver udbetaling men endog ikke at have påtaget sig en »egentlig forpligtelse« overfor ansøgerne. Disse undladelser har hindret genoprettelsen af balancen på fællesskabsmarkedet, fremkaldt forøgelse af byrderne for garantisektionen under E.U.G.F.L. og forvoldt de pågældende italienske producenter væsentlige tab. Denne situation indebærer en krænkelse af forordningerne nr. 2517/69 og 2637/69.

Specielt med hensyn til udtrykket »egentlig forpligtelse«, som er benyttet i telex'et af 25. marts 1972, kan man ikke godkende en opfattelse for så vidt angår nævnte forordningers gennemførelse, som skaber usikkerhed om deres umiddelbare anvendelighed og de rettigheder, de indebærer for enkeltpersoner. Når de betingelser, som disse forordninger lader ydelsen af præmier afhænge af, er opfyldt, er den nationale administration pligtig at gennemføre den kontrol, som er foreskrevet i forordningerne, og i tilslutning til denne kontrol at udbetale præmierne uden hensyn til den nationale lovgivning på området. Domstolen har fastslået, at parlamentets eventuelle passivitet ikke kan påberåbes som undskyldning for en medlemsstats krænkelse af sine forpligtelser. Selv om man antog, at bevilling af midler ad lovgivningsvejen var nødvendig, mærker man sig dog, at den italienske regering ikke har fremlagt noget lovforslag for sit parlament efter udstedelsen af forordningerne nr. 2517/69 og 2637/69, og at den har ladet to år gå uden at handle på trods af Kommissionens påmindelse. Det var faktisk først ved udløbet af den fastsatte frist til at rette sig efter den begrundede udtalelse, at den nævnte regering meddelte, at et »udkast til lovforslag« var blevet udarbejdet, og at denne sag snarest muligt ville blive »opført på ministerrådets dagsorden«. Kommissionen er uvidende om, på hvilken dato et lovforslag blev tiltrådt af Ministerrådet og oversendt til parlamentet. Den sidste modtagne oplysning ved telex af 25. marts 1972 sagde kun, at foranstaltningen »endnu ikke er kommet igennem lovgivningsproceduren«.

Den italienske regering påstår under henvisning til cirkulærerne nr. 7, 17 og 24, at Italien har handlet med hurtighed på det administrative plan. Administrationen har endvidere bestræbt sig på at opnå den medvirken fra lovgiverens side, som er nødvendig for bevillingen af de midler, som skal muliggøre udbetalingen af præmier.

Den italienske regering er vidende om forpligtelsen til at gennemføre Fællesskabets retsakter med den kortest mulige frist. Imidlertid må der inden for rammerne af en procedure i henhold til art. 169 også tages hensyn til de særlige omstændigheder, der kan retfærdiggøre eller i det mindste forklare den manglende gennemførelse af de nævnte forpligtelser; det er kun på den måde, »at Domstolen kan fastslå, om der har foreligget . . . en egentlig undladelse, eller om det kun drejer sig om en forsinkelse med gennemførelsen«.

I det foreliggende tilfælde skyldes den italienske stats handlemåde ikke en beslutning om ikke at ville opfylde de forpligtelser, sagen drejer sig om.

Med hensyn til vedtagelsen af de nødvendige lovgivningsforanstaltninger, er der for det første grund til at gøre opmærksom på visse vanskeligheder, som viste sig i forbindelse med bestræbelserne på at skaffe midler, og som bestod i, at den italienske stat samtidig måtte »se sig stillet overfor forskellige tyngende finansielle forpligtelser med hensyn til løsning af de problemer, der opstod ved tilpasningen af landets økonomiske og sociale struktur til de nye produktionsmetoder og de nye sociale erfaringer«. Det er desuden kun siden november 1971, at det har været muligt at kommunikere med andre forvaltningsgrene med henblik på opnåelse af deres samtykke til det foreløbige finanslovfor-

slag, som er udformet af de kompetente ministerier, ministeriet for land- og skovbrug samt finansministeriet. Det er imidlertid »almindeligt kendt, at det har været umuligt at gennemføre den lovgivningsmæssige procedure på grund af de politiske omskiftninger, som har berørt vort land i slutningen af 1971 og begyndelsen af 1972«, idet parlamentet og regeringen på en aktiv måde har været »optaget af i første række valget af statschef men desuden af en politisk krise af væsentligt omfang«, som førte til en opløsning af parlamentet i utide og nye valg, og som først kan anses for afsluttet for kort tid siden.

Under hensyn til alle disse omstændigheder har Kommissionen udvist en overdreven foretagsomhed ved at indlede den procedure, som er omhandlet i Traktatens art. 169, uden at afvente slutningen på krisen og parlamentets nye sammentræden, altså på et tidspunkt, hvor det var umuligt for regeringen at afhjælpe den påtalte undladelse. Fællesskabsmyndighederne er forpligtede til »at betragte medlemsstaternes eventuelle vanskeligheder med forståelse, og ikke blot med formalistisk strenghed«. Art. 169, Stk. 2, har betroet Kommissionen den opgave at vælge det mest egnede øjeblik for indbringelse af en eventuel klage; når den gør dette, må den lade sig lede af Traktatens filosofi, som er orienteret mod nødvendigheden af at undgå foranstaltninger, der er egnede til at fremkalde uligevægt og til at bringe den harmoniske udvikling af medlemsstaternes aktivitet i fare.

Det er den italienske regerings faste hensigt hurtigst muligt at træffe lovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på finansieringen af de udbetalinger, sagen drejer sig om.

Kommissionen svarer, at sondringen mellem total undladelse og forsinket gennemførelse ikke er afgørende ved anvendelsen af art. 169. Denne bestemmelse gælder også for krænkelse af forpligtelsen til at handle indenfor tidsmæssige grænser; iøvrigt tillader den Kommissionen at anlægge sag for Domstolen, så snart vedkommende stat ikke retter sig efter den begrundede udtalelse inden for den fastsatte frist og således uafhængig af, om der er grund til at antage, at den vil gøre det i en fjernere eller nærmere fremtid.

Det er ganske vist rigtigt, at medlemsstaterne ikke kan være ansvarlige for undladelser, som skyldes ekstraordinære omstændigheder, der er uafhængige af deres vilje. Men de forhold, som er påberåbt af den italienske regering, indicerer ikke, at dette princip kan påberåbes i det foreliggende tilfælde.

Cirkulæret af 14. februar 1970 begrænser sig til at give instruktioner for gennemførelse af en bestemmelse i forordning nr. 2517/69, som forbyder at yde tilskud til oprettelse eller fornyelse af frugtplantager. Det er rigtigt, at cirkulæret af 12. maj 1970 har givet »mere end detaljerede« instruktioner, hvad angår gennemførelsen af de vigtigste bestemmelser i forordningerne nr. 2517/69 og 2637/69. Med sin sidste sætning har det imidlertid bremset iværksættelsen af disse forordninger ved at fastlåse den i den indledende fase, som består i registreringen af de indgivne ansøgninger.

For så vidt angår cirkulæret af 21. november 1970 betegner dette kun et lille fremskridt, idet det først retsstridigt gør de »foreløbige rydningstilladelser« afhængige af en hensigtsmæssighedsvurdering og dernæst overfor de lokale myndigheder indskærper, at de ikke må påtage sig nogen forpligtelse med hensyn til ydelse af præmier.

Kommissionen gentager, idet den henviser til Domstolens afgørelse af 17. maj 1972 (Leonesio mod det italienske landbrugsministerium, præmier for slagtning af køer, sag 93/71, Domssamling, fransk udgave 1972-288), sine anbringender med hensyn til fællesskabsforordningernes umiddelbare virkning og medlemsstaternes manglende mulighed for at rejse indvendinger på baggrund af den nationale lovgivning.

For at fremskynde saneringsaktionen fastsatte forordning nr. 2517/69 fristen for indgivelse af ansøgninger til 1. marts 1971 og reducerede væsentligt omfanget af den kontrol, som måtte foretages med

henblik på gennemførelse af rydningerne og udbetalingerne. Ud fra de samme hensyn måtte Kommissionen reagere hurtigt.

Først den 29. november 1971, nemlig ved ud løbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, meddelte den italienske regering, at et »udkast til lovforslag« var blevet udarbejdet, og at sagen ville blive »optaget på ministerrådets dagsorden i den nærmeste fremtid«; i sit telex af 25. marts 1972 oplyste den imidlertid, at den pågældende foranstaltning »endnu ikke er kommet igennem lovgivningsproceduren«. Tilsyneladende havde det nævnte udkast på dette tidspunkt endnu ikke passeret stadiet for drøftelser på ministerplan.

De af den italienske regering påpegede vanskeligheder forklarer ikke, hvorfor den ikke har fremlagt et lovforslag for parlamentet straks efter offentliggørelsen af de pågældende forordninger. Dersom fremgangsmåden i forbindelse med »ad hoc« finansloven ligeledes anvendtes af de øvrige medlemsstater, som alle efterhånden udsættes for valg, vanskeligheder og kriser, ville gennemførelsen af fællesskabsforordningerne iøvrigt blive alvorligt kompromitteret.

I besvarelse af Domstolens opfordring til at præcisere rækkevidden af sine anklager, har Kommissionen særlig gjort følgende gældende:

Rent bortset fra det forhold, at der indtil nu ingen præmier er blevet udbetalt, følger den påståede undladelse af følgende omstændigheder:

Først ved sit cirkulære af 26. november 1970 har den italienske regering bemyndiget de kompetente lokale myndigheder til at foretage konstateringer i henhold til art. 5 i forordning nr. 2637/69 af berettigelsen af de ansøgninger om ydelse af præmie, som er indgivet af de interesserede landbrugere. Denne bemyndigelse er kommet for sent. Det normale tidspunkt på året for rydning af frugttræer strækker sig faktisk fra slutningen af høsten, dvs. oktober eller november, til den nye vækstperiode begynder i marts eller april. Forsinkelsen med vedtagelsen af ovennævnte foranstaltninger har således forhindret, at rydningsperioden i vinteren 1970/71 har kunnet udnyttes fuldt ud.

De kompetente myndigheder er endnu ikke blevet bemyndiget til at foretage konstateringer af rydninger, som faktisk er blevet foretaget, dvs. de konstateringer, som er foreskrevet i art. 6 i forordning nr. 2637/69. Til støtte for denne påstand, har Kommissionen tilstillet sagens akter et vist antal betalingsopfordringer som er udfærdiget i november 1972, og hvori de italienske landbrugere formelt opfordrer de kompetente myndigheder i deres land til at lade foretage de omhandlede konstateringer og at afgive den i art. 6 og 7 i ovennævnte forordning omhandlede attestation.

Under retsmødet har *den italienske regering* særlig fremført, at landbrugskomiteen i Den italienske Republiks senat netop havde godkendt et lovgivningsdekret vedrørende præmier for rydning af frugttræer, og at plenarforsamlingen ville få dette forelagt på sit møde den 15. januar 1973. Med hensyn til konstateringen af de gennemførte rydninger, har denne i mellemtiden fundet sted »i tilknytning til den anmodning, Domstolen stillede Kommissionen«, dvs. det ovenfor omhandlede brev af 30. november 1972 fra Domstolen.

Præmisser

1 Ved stævning indgivet til justitskontoret den 8. juni 1972 har Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 169 rejst sag for Domstolen med påstand om, at det fastslås, at Den italienske Republik ved ikke have vedtaget alle de bestemmelser, der er nødvendige for gennemførelsen af Rådets forordning nr.

2517/69 af 9. december 1969 (EFT specialudgave 1969 (II), s. 527; original reference JO nr. 318, s. 15), som opretter en præmieringsordning for rydning af frugttræer med henblik på sanering af Fællesskabets frugtavl, såvel som gennemførelsesforordning nr. 2637/69 af 24. december 1969 (EFT, specialudgave 1969 (II) s. 591; original reference JO nr. L 327 s. 31), har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til disse forordninger;

2 Kommissionen hævder først, at Den italienske Republik lod for lang tid hengå, før den ved cirkulære fra ministeriet for land- og skovbrug af 26. november 1970 bemyndigede de kompetente lokale myndigheder til i overensstemmelse med artikel 5 i forordning nr. 2637/69 at påbegynde behandlingen af de ansøgninger om præmier, som var indgivet af de pågældende landbrugere;

3 Den begrundede udtalelse, der blev fremsat af Kommissionen den 14. oktober 1971, var baseret på konstateringen af, at Den italienske Republik ikke havde »vedtaget alle de bestemmelser, som muliggør en effektiv gennemførelse på dens territorium af præmieringsordningen for rydning af frugttræer«;

denne formulering, som ikke nødvendigvis omhandler andet end de bestemmelser, som endnu ikke var blevet vedtaget på tidspunktet for udtalelsen, skal ikke forstås som henvisende til den eventuelle forsinkelse med ovennævnte foranstaltning;

denne omstændighed kan der således ikke tages hensyn til.

4 Kommissionen gør videre gældende, at Den italienske Republik endnu ikke har bemyndiget de kompetente lokale myndigheder til efter anmodning fra de pågældende landbrugere at konstatere de rydninger af frugttræer, som allerede har fundet sted;

dette klagepunkt vedrører gennemførelsen af artikel 6 i forordning nr. 2637/69, hvorefter de nationale myndigheder på den pågældendes anmodning konstaterer, at rydningen er blevet foretaget, og bekræfter, hvornår den har fundet sted;

det nævnte klagepunkt må endvidere betragtes i lyset af bestemmelserne i artikel 3 i forordning 2517/69, hvoraf det følger, at præmien betales, når ansøgeren fører bevis for, at han rent faktisk har foretaget rydningen, samt at dette bevis skal føres ved fremlæggelse over for den kompetente myndighed af den i artikel 6 i forordning nr. 2637/69 omtalte attest;

til støtte for dette klagepunkt har Kommissionen til sagens akter afleveret flere betalingsopfordringer, fremsat i november 1972, og hvorefter de italienske landbrugere formelt opfordrede deres stats myndigheder til at påbegynde de

konstateringer og udstede de attester, som er omhandlet i artiklerne 6 og 7 i forordning nr. 2637/69;

5 I retsmødet den 10. januar 1973 påberåbte den italienske regering sig, at disse konstateringer i mellemtiden var blevet foretaget.

6 I den udstrækning, hvori dens administration faktisk har foretaget disse konstateringer og udstedt disse attester, følger det af selve den italienske regerings forklaringer, at dette er sket tidligst i november 1972;

det følger imidlertid af forordningerne nr. 2517/69 og 2637/69, at nævnte konstateringer og attester skulle have været foretaget, henholdsvis udstedt, på et tidligere tidspunkt, således at Den italienske Republik har handlet efter udløbet af den tilladte frist;

selv om disse forordninger ikke udtrykkeligt har fastsat fristen for medlemsstaternes udførelse af de gennemførelsesforanstaltninger, som de forudsætter, følger sådanne frister imidlertid af indholdet af forordningerne og formålet med den ordning, de har indført;

disse forordninger, som trådte i kraft 1. januar 1970, forfulgte det formål at afhjælpe de uheldige virkninger af den strukturbestemte overproduktion, som prægede frugtsektoren; en af disse virkninger var kostbare interventioner foretaget af Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget;

efter den tredie betragtning til forordning nr. 2517/69 var det under disse omstændigheder nødvendigt, at »producenterne tilskyndes til helt eller delvis at opgive produktionen, og til dette formål at bevilge præmier til producenter, der erklærer sig villige til helt eller delvis at rydde deres plantager.

7 En således motiveret ordning måtte pålægge medlemsstaterne at handle indenfor en frist, som muliggjorde opnåelse af denne tilskyndende virkning, herunder navnlig at foretage de omhandlede konstateringer og udstede de omhandlede attester for at sikre, at landbrugerne kunne opnå præmie straks efter, at de opfyldte de øvrige stillede betingelser;

i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2517/69 skulle ansøgninger om ydelse af præmier være indgivet inden 1. marts 1971 og kunne således indgives på et tidligere tidspunkt;

det er ikke bestridt, at den normale rydningsperiode ligger mellem afslutningen af indhøstningen og den nye vækstperiode, det vil sige mellem efterår og forår;

Den italienske Republik var således forpligtet til at foretage konstateringer og udstede attester senest i foråret 1971 for inden for en passende frist at

kunne tage stilling til ansøgninger om præmier, der blev indgivet med hensyn til rydninger foretaget i løbet af den første periode, som blev taget med i betragtning, nemlig vinteren 1970/1971;

iagttagelsen af en sådan frist er nødvendig af hensyn til de vedtagne foranstaltningers effektivitet, og disse kan kun fuldt ud nå deres mål under den forudsætning, at de gennemføres samtidig i alle medlemsstater;

8 det viser sig således, at Den italienske Republiks forsinkelse med hensyn til konstateringer og attester i henhold til artikel 6 i forordning nr. 2637/69, har udgjort en krænkelse af de forpligtelser, som påhvilede den.

9 Kommissionen anklager Den italienske Republik for ikke at have udbetalt præmier for rydning af frugttræer som foreskrevet i forordningerne nr. 2517/69 og 2637/69 til fordel for de landbrugere, som kunne stille krav herom.

10 Den italienske regering bestrider ikke rigtigheden af dette argument, men påberåber sig politiske omstændigheder, som på trods af de kompetente myndigheders gode vilje har gjort det umuligt for disse at opfylde deres forpligtelser med den ønskede hurtighed;

på den ene side kræver den italienske lovgivning, at enhver udgift, som afholdes af staten, må godkendes ved lov, og på den anden side lammede den politiske krise, som Italien gennemgik i slutningen af 1971 og i begyndelsen af 1972, de lovgivende myndigheders virksomhed i en sådan grad, at det blev umuligt rettidigt at vedtage en lov, der indeholdt hjemmel til udbetaling af præmier.

11 En medlemsstat kan ikke påberåbe sig indenlandske bestemmelser eller praksis for at retfærdiggøre undladelsen af at respektere forpligtelser og frister, som følger af fællesskabsforordninger;

i overensstemmelse med de almindelige forpligtelser, som påhviler medlemsstaten i henhold til Traktatens artikel 5, skal den i sin interne retsorden drage konsekvenserne af sin tilknytning til Fællesskabet og, dersom der er behov for det, tilpasse sin finanslovprocedure således, at denne ikke udgør en hindring for den rettidige opfyldelse af de forpligtelser, som påhviler den inden for Traktatens rammer;

Den italienske Republik kan således ikke henvise til sin lovgivning eller budgetpraksis for at retfærdiggøre forsinkelsen vedrørende udbetaling af de omhandlede præmier;

på grund af deres deltagelse i Rådets forhandlinger er medlemsstaterne iøvrigt bekendt med størrelsen af de omkostninger, som gennemførelsen af de af denne institution vedtagne retsakter kan medføre, og er således i stand til i tide at træffe passende forholdsregler med henblik på opfyldelsen af de pådragne finansielle forpligtelser;

selv om Den italienske Republik efter forhandlingernes afslutning bekendtgjorde, at en lov, som giver hjemmel for udbetaling af de omhandlede præmier, var blevet vedtaget af parlamentet, kan denne handling dog ikke ophæve den begåede retskrænkelse;

12 det viser sig således, at det forhold, at Den italienske Republik ikke har udbetalt præmier for rydning af frugttræer, udgør en undladelse af at opfylde de forpligtelser, der følger af Fællesskabsreglerne.

13 Det følger af alle disse betragtninger, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til forordningerne nr. 2517/69 og 2637/69, ved ikke at have vedtaget alle de bestemmelser, som ville have muliggjort en effektiv gennemførelse på dens territorium af den ved disse forordninger indførte præmieringsordning for rydning af frugttræer;

Om sagsomkostningerne

14 Efter procesreglementets artikel 69, § 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagsomkostningerne.

Den italienske Republik har ikke fået medhold i sine indsigelser

På grundlag af disse præmisser;

under henvisning til procesdokumenterne;
efter at den refererende dommer har aflagt rapport;
efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse;
under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, og især dens artikler 5 og 169;
under henvisning til Rådets forordning nr. 2517/69 af 9. december 1969 (EFT 1969 (II) s. 527);
under henvisning til Kommissionens forordning nr. 2637/69 af 24. december 1969 (EFT 1969 (II) s. 591);
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol;
udtaler og fastlår

DOMSTOLEN

følgende, idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand:

1. **Den italienske Republik har ved ikke at have vedtaget samtlige de bestemmelser, som ville have muliggjort en effektiv gennemførelse på dens territorium af præmieringsordningen for rydning af frugttræer, undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2517/69 af 9. december 1969 (EFT specialudgave 1969 (II) s. 527; original reference JO nr. L 318, s. 15) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2637/69 af. 24. december 1969 (EFT specialudgave 1969 (II) s. 591; original reference JO nr. L 327 s. 31);**

2. **Den italienske Republik dømmes til at afholde sagens omkostninger.**

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Kutscher O'Dalaigh Sørensen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg, den 8. februar 1973.

Justitssekretæren Præsidenten

A. Van Houtte R. Lecourt

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 24. JANUAR 1973 [1]

Hr. Præsident,
ærede dommere,

De juridiske problemer, som den foreliggende sag rejser, ligner dem, som vi har haft lejlighed til for kort tid siden at udrede for Dem i anledning af en klage fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber på grund af Den italienske Republiks manglende gennemførelse — eller den konstaterede forsinkelse med den faktiske gennemførelse — af Fællesskabets præmieringsordninger for slagtning af malkekøer og for undladelse af at bringe mælk og mejeriprodukter i handelen.
Til behandling i dag er foranstaltninger til sanering af Fællesskabets frugtavl.
I denne sektor af det fælles landbrugsmarked skulle balancen mellem udbud og efterspørgsel normalt følge af selve fastsættelsen på et bestemt niveau af referencepris, basispris og købspris, idet det forudsættes, at medlemsstaterne undlader at støtte deres indenlandske markeder. I tilfælde af en tilfældig og midler-

1 — Oversat fra fransk.