Daarom is iedere wijze van uitvoering die aan de rechtstreekse werking van de verordeningen der Gemeenschap in de weg zou staan en aldus hun gelijktijdige en uniforme toepassing in de gehele Gemeenschap in gevaar zou brengen, met het Verdrag in strijd.

4. Het kan niet worden gedoogd dat een Lid-Staat de bepalingen van een verordening der Gemeenschap onvolledig — of slechts voor zover hij verkiest — toepast en daarmede gedeelten van de communautaire wetgeving waartegen hij zich door het maken van voorbehouden of bezwaren heeft verzet of die hij met bepaalde nationale belangen in strijd acht, een dode letter doet blijven. Ook bij de uitvoering van een communautair besluit aan de dag getreden moeilijkheden geven een Lid-Staat niet het recht zich eenzijdig van de nakoming zijner verplichtingen ontslagen te achten.

5. Wanneer een Lid-Staat eenzijdig, naar zijn opvatting van het nationaal belang, het evenwicht tussen voordelen en lasten dat uit zijn lidmaatschap van de Gemeenschap voortvloeit verbreekt, wordt de gelijkheid der Lid-Staten ten opzichte van het Gemeenschapsrecht in gevaar gebracht en het aanzijn gegeven aan een discriminerende behandeling hunner onderdanen — en juist in de eerste plaats van de onderdanen van de Staat die zich buiten de communautaire wet stelt —. Deze niet-nakoming van de solidariteitsverplichtingen welke de Lid-Staten door toetreding tot de Gemeenschap op zich hebben genomen, tast de communautaire rechtsorde tot in haar grondvesten aan.

In de zaak 39-72

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridische adviseurs A. Toledano-Laredo en G. Olmi, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur E. Reuter, 4, boulevard Royal,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, vertegenwoordigd door de ambassadeur A. Maresca, als gevolmachtigde, die ten deze is bijgestaan door G. Zagari, sostituto, al l'avvocatura generale dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg op de Italiaanse Ambassade,

verweerster,

waarin is verzocht te verklaren voor recht dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen welke op haar rustten krachtens 's Raads verordening nr. 1975/69 van 6 oktober 1969 houdende invoering van een stelsel van premies voor het slachten van koeien en voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten en de verordening van de Commissie nr. 2195/69 van 4 november 1969 houdende vaststelling van uitvoeringsbepalingen inzake het

stelsel van premies voor het slachten van koeien en premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, R. Monaco en P. Pescatore (rapporteur), Kamerpresidenten, A. M. Donner en J. Mertens de Wilmars, Rechters,

Advocaat-Generaal: H. Mayras
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

## ARREST

## Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten

Overwegende dat de aan het geding ten grondslag liggende feiten kunnen worden samengevat als volgt:

Op grond van de overweging dat de situatie in de sector melk en zuivelprodukten in de Gemeenschap werd gekenmerkt door aanzienlijke en steeds toenemende overschotten — die dienden te worden beperkt — heeft de Raad bij verordening nr. 1975/69 van 6 oktober 1969 (PB nr. L 252, blz. 1), gewijzigd bij verordening nr. 1386/70 van 13 juli 1970 (PB L 155, blz. 2) een premiestelsel voor het slachten van koeien en voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten ingevoerd.

De uitvoering is geregeld in verordening nr. 2195/69 van de Commissie van 4 november 1969 (PB L 278, blz. 6), zoals die met name bij verordening nr. 2240/70 van de Commissie van 4 november 1970 (PB L 242, blz. 12) is gewijzigd.

De regeling van verordening nr. 1975/69 werd voor aanvragen die na 30 juni 1971 waren ingediend, ingetrokken bij 's Raads verordening nr. 1290/71 van 21 juni 1971 tot beëindiging van het verlenen van premies voor het slachten van koeien en premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten (PB L 137, blz. 1).

Tot op dat tijdstip hadden de Lid-Staten op een juiste en tijdige uitvoering van het premiestelsel toe te zien.

Met betrekking tot de slachtpremie waren de nationale autoriteiten verplicht de nodige maatregelen te nemen om enerzijds indiening der premieaanvragen en het slachten der koeien voor 9 januari respectievelijk 30 juni 1970 en anderzijds verificatie der aanvragen mogelijk te maken.

Daartoe was nodig: het merken van alle op het bedrijf gehouden melkkoeien; bepaling van het aantal melkkoeien dat recht geeft op de premie, in aanmerking

genomen het aantal melkkoeien dat op een bepaalde — voor Italië tussen 1 september 1968 en 30 november 1969 vast te stellen — referentiedatum op het bedrijf werd gehouden; registratie van de verbintenis van de exploitant om volledig af te zien van de melkproduktie en alle melkkoeien te laten slachten, alsook het opstellen van een registratiekaart die bij alle transacties tot het slachten voor iedere koe moest worden aangehouden.

Met het oog op de toekenning van de premie voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten moesten de nationale autoriteiten maatregelen nemen, met name behelzende: controle of de ingediende aanvragen aan de gestelde voorwaarden voldeden; verificatie der aanvragen; bepaling van het aantal melkkoeien dat recht geeft op de premie; registratie van de door de exploitant ondertekende schriftelijke verbintenis dat hij van het in de handel brengen van melk en zuivelprodukten — met inbegrip van kosteloze overdracht — volledig en definitief afzag, en het in kaart brengen van alle verzamelbedrijfen gelegen in het winningsgebied waar de aanvrager zijn bedrijf heeft.

De Lid-Staten hadden de slachtpremie uit te keren binnen twee maanden na de levering van het bewijs dat de koeien waren geslacht en de eerste tranche van de non-commercialisatiepremie binnen drie maanden nadat de veehouder zich als voormeld schriftelijk hadden verbonden.

In een rondschrijven van 23 maart 1970 deed de Italiaanse minister van Land- en Bosbouw aan de provinciale landbouwinspecties richtlijnen toekomen tot regeling van hetgeen er, in afwachting van het afkomen van de wettelijke maatregel waarbij met name de noodzakelijke middelen ter uitvoering van de verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69 zouden worden vrijgemaakt, met reeds ingediende slachtpremieaanvragen moest gebeuren.

De Commissie meende te moeten constateren dat in Italië wettelijke of verordenende uitvoeringsvoorschriften om een normale betaling der slachtpremies en de uitkering der non-commercialisatiepremie voor melk en zuivelprodukten mogelijk te maken ontbraken en vond hierin aanleiding bij brief van 21 juni 1971 tegen de Italiaanse Republiek de procedure van artikel 169 van het EEG-Verdrag aanhangig te maken.

In haar bij brief van 24 augustus 1971 bij de Commissie ingediende opmerkingen heeft de Italiaanse Regering erop gewezen dat er bij het parlement een wetsontwerp ter uitvoering van de verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69 was ingediend, dat wel reeds door de bevoegde commissie van de senaat, doch nog niet door de kamer van afgevaardigden was aangenomen.

Op 26 oktober 1971 verscheen wet nr. 935 „tot uitvoering van de verordeningen van de Gemeenschap in de sector veeteelt en in de sector zuivelprodukten" (Publikatieblad van de Italiaanse Republiek nr. 294 van 22 november 1971).

Volgens artikel 1, eerste alinea, van deze wet moet de minister van Land- en Bosbouw bij in gemeen overleg met de minister van Volksgezondheid te nemen besluit de behandeling der aanvragen en de afrekening der slachtpremies regelen.

In de derde alinea van dit artikel wordt in verband hiermede machtiging verleend tot het in uitgaaf stellen van een bedrag van 1 miljard lire dat op de voorlopige begroting van het Ministerie van Land- en Bosbouw voor het jaar 1970 moest worden geboekt.

Op 30 december 1971 is — ter uitvoering van wet nr. 935 — een besluit van de Italiaanse minister van Financiën afgekomen betreffende de wijzigingen welke in de voorlopige begroting van het Ministerie van Land- en Bosbouw voor het jaar 1971 moesten worden aangebracht.

Op 21 februari 1972 bracht de Commissie een, op 28 februari betekend, met redenen omkleed advies uit, waarin de Italiaanse Republiek werd uitgenodigd binnen een maand de noodzakelijke maatregelen te nemen opdat de premiestelsels voor het slachten van melkkoeien en voor het niet in de handel brengen van

melk en zuivelprodukten tot toepassing zouden kunnen komen.
Op 22 maart 1972 namen de Italiaanse minister van Land- en Bosbouw en de minister van Volksgezondheid een interministerieel besluit tot vaststelling van de uitvoeringsvoorschriften inzake de toekenning en afrekening der slachtpremies.
Op die zelfde dag stelde de minister van Land- en Bosbouw de provinciale landbouwinspecteurs er van in kennis, dat de nodige middelen ter betaling van de slachtpremies waren vrijgegeven — met instructies betreffende de betaling dezer premies —.
Op 27 maart 1972 kwam er een interministerieel besluit van de ministers van Land- en Bosbouw en Financiën tot opening van een aanvullend krediet voor het begrotingsjaar 1972.
Op 3 juli 1972 kwam de Commissie ingevolge artikel 169, tweede alinea, van het EEG-Verdrag in beroep bij het Hof van Justitie; in het beroepschrift werd aan de Italiaanse Republiek verweten dat zij haar verplichtingen — met betrekking tot de betaling van de premies voor het slachten van koeien en het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten — niet was nagekomen.

## II — De procedure

Overwegende dat de schriftelijke procedure een normaal verloop heeft gehad;
dat het Hof, op rapport van de Rechter-Rapporteur en de Advocaat-Generaal gehoord, heeft besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan;
dat de zaak namens partijen ter terechtzitting van 28 november 1972 is bepleit;
dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 11 januari 1973 zijn conclusie heeft genomen;

## III — Conclusies van partijen

Overwegende dat de *Commissie* concludeert dat het den Hove behage

— te verstaan dat de Italiaanse Republiek de krachtens de verordeningen (EEG) nrs. 1975/69 en 2195/69 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet de nodige maatregelen te treffen ten einde op haar grondgebied daadwerkelijk en tijdig toepassing te geven aan het stelsel van premies voor het slachten van melkkoeien en voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten;
— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van het geding;

dat de *Italiaanse Regering* heeft geconcludeerd dat het den Hove behage te verstaan dat ten deze niet behoeft te worden beslist.

## IV — Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

De *Commissie* memoreert de situatie in de sector melk en zuivelprodukten van de gemeenschap en met name de maatregelen welke de Raad heeft getroffen om van de overschotten af te komen, om vervolgens op te merken dat het Hof van Justitie in zijn arrest van 17 mei 1972 (Orsolina Leonesio/Ministerie van Land- en Bosbouw van de Italiaanse Republiek, verzoek om een prejudiciële beslissing van de Pretor te Lonato, zaak 93-71; Jurisprudentie 1972, bzw. 287), heeft uitgesproken dat de verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69, toen de daarin genoemde voorwaarden eenmaal waren vervuld, aan de betrokken landbouwers het recht gaven betaling van de slachtpremie te verlangen zonder dat de betrokken Lid-Staat zich daartegen op grond van zijn wetgeving of administratieve praktijk kan verzetten. De acties ex artikel 169 onderscheidenlijk artikel 177 van het Verdrag moeten echter naar onderwerp, doelstelling en gevolgen worden onderscheiden; de Commissie moet daarom in verband met het verzuim van de Italiaanse Republiek de volgens artikel 169 tegen haar ingestelde actie voortzetten.

a) Wat de slachtpremie betreft: de Italiaanse Republiek, die zich tot dan toe

had beperkt tot de zuiver conservatoire maatregelen omschreven in het rondschrijven van het Ministerie van Land- en Bosbouw van 23 maart 1970, heeft pas veel later — meer dan twee jaar na de inwerkingtreding van verordening nr. 1975/69 — de wet nr. 935 van 26 oktober 1971 „tot uitvoering van de verordeningen der Gemeenschap in de sector veeteelt en de sector zuivelprodukten" uitgevaardigd.

Deze wet was bovendien niet rechtstreeks toepasselijk; zij kon pas in werking treden na een besluit van de minister van Financiën waarbij de begroting op bepaalde punten werd gewijzigd en een besluit van de minister van Land- en Bosbouw en de minister van Volksgezondheid gezamenlijk betreffende de behandeling der aanvragen en de afrekening der premies.

Het besluit van de minister van Financiën kwam er pas op 30 december 1971 — hetgeen een nieuw besluit, van 27 maart 1972, tot toekenning van een aanvullend krediet voor het begrotingsjaar 1972 nodig maakte —.

Het besluit van de ministers van Land- en Bosbouw en Volksgezondheid, werd pas op 22 maart 1972 vastgesteld en bevatte slechts enkele uitvoeringsvoorschriften in de eigenlijke zin des woords; goeddeels werden de bepalingen der Gemeenschapsverordeningen — die „geacht werden" in de Italiaanse rechtsorde „te zijn gerecipieerd" — zonder meer overgenomen. Een zeer aanvechtbare gang van zaken: omdat het besluit zo laat afkwam, kon de Commissie er in haar met redenen omkleed advies — van 21 februari 1972 — geen bezwaren tegen inbrengen.

Nog in ander opzicht was het interministerieel besluit van 22 maart 1972 met de communautaire regeling in strijd: 's Raads verordening nr. 580/70 van 26 maart 1970 (tot wijziging van het stelsel der slachtpremies) (PB L 70, blz. 30) — waarbij de slachttermijn in bepaalde gevallen van 30 april tot 30 juni 1970 was verlengd — werd feitelijk genegeerd.

Met de betaling der slachtpremies is in Italië eind oktober 1972 een aanvang gemaakt. Voor de eerste betalingen waren echter rechterlijke uitspraken nodig, waarvan de Italiaanse gezagsorganen zelfs niet alle consequenties — onder meer betaling van interest — hebben aanvaard.

De aanzienlijke vertraging bij de uitvaardiging van de uitvoeringsbepalingen heeft er in ieder geval toe geleid dat de premies niet konden — of kunnen — worden uitgekeerd binnen de termijnen in de Gemeenschapsverordeningen genoemd. Bovendien is het gebied waarop het premiestelsel toepassing had moeten vinden, wederrechtelijk beperkt; sommige runderrassen zijn ervan uitgesloten en de verlenging van de slachttermijn is miskend.

Uit een en ander volgt dat de Italiaanse landbouwers, wat de slachtpremie betreft, bij de landbouwers van de andere Lid-Staten in het nadeel zijn gebracht, hetgeen in strijd is met het grondbeginsel dat de verordeningen in de gehele Gemeenschap alom op dezelfde wijze moeten worden toegepast.

b) Ten aanzien van de non-commercialisatiepremie is er door de Italiaanse Republiek geen enkele uitvoeringsmaatregel genomen.

De gronden die de Italiaanse Regering in dit geding ter verontschuldiging van haar verzuim heeft voorgedragen, gaan niet op.

In de contentieuze fase van de procedure van artikel 169 kunnen bezwaren ontleend aan de opportuniteit der verordeningen — uit economisch of beleidsoogpunt — niet meer worden voorgedragen, te minder nu men zich in de precontentieuze fase ter rechtvaardiging van de trage uitvoering der verordeningen in de Italiaanse Republiek alleen op de geringe voortgang der parlementaire behandeling heeft beroepen.

Voorts moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek — evenals de andere Lid-Staten — ten nauwste bij de opstelling en uitvoering dezer verordeningen betrokken is geweest; de Italiaanse gezagsorganen hadden dus in dit stadium alle technische of beleidsargumenten

kunnen voordragen die haar in het algemeen belang van de Gemeenschap en in het belang van Italië zelf nuttig of nodig mochten zijn voorgekomen. Doch toen de Raad deze argumenten eenmaal had verworpen, moesten de — eenstemmig vastgestelde — verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69 in Italië zo goed als in alle andere Lid-Staten worden toegepast. De Italiaanse Regering had bij de eigen parlementaire instanties op de nodige uitvoeringsmaatregelen moeten aandringen. Mochten zich werkelijk technische, met de nationale landbouwstructuur samenhangende, moeilijkheden hebben voorgedaan, dan had het op de weg van de Italiaanse Regering gelegen zich te dier zake tot de gezagsorganen van de Gemeenschap te wenden met verzoek om desnodig de desbetreffende verordeningen op bepaalde punten te wijzigen. Maar de Italiaanse Republiek heeft de verordeningen doodleuk buiten toepassing gelaten. Zulk een houding is in de Gemeenschap onaanvaardbaar.
Het is niet waar dat de gezagsorganen van de Gemeenschap zouden hebben erkend dat de maatregelen die ter beperking van de overschotten in de sector melk en zuivelprodukten waren genomen, ondeugdelijk zouden zijn bevonden. De regeling inzake de non-commercialisatiepremie was van de aanvang af tijdelijk opgezet; dit blijkt trouwens wel uit artikel 13 van verordening nr. 1975/69. Aan verordening nr. 1290/71, tot beëindiging van de toekenning der premies, lag de overweging ten grondslag dat de toestand was verbeterd en dat er geen nieuwe belanghebbenden voor in aanmerking moesten worden gebracht.

c) Voor zover de Italiaanse Regering zich ter verontschuldiging van haar verzuim op begrotings- of bestuurlijke regelen blijft beroepen, is haar betoog in flagrante strijd met 's Hofs jurisprudentie. Volgens het Hof van Justitie is het beroep wegens niet-nakoming van Verdragsverplichtingen bedoeld om de in het Verdrag omschreven Gemeenschapsbelangen boven traagheid of verzet der Lid-Staten te doen prevaleren. En in casu mag, wat de slachtpremies betreft, van traagheid en wat de non-commercialisatiepremies betreft van weloverwogen en openlijk verzet van de Italiaanse staat worden gesproken. Doch ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap moeten de regelingen van het Gemeenschapsrecht, zoals die in het Verdrag zelf of volgens daarbij ingestelde procedures zijn vastgesteld, alom in de Gemeenschap gelijktijdig en met dezelfde gevolgen toepassing vinden, zonder dat de Lid-Staten daaraan hinderpalen in de weg kunnen leggen.
Men kan dus niet in ernst betwisten dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen welke in het kader van de communautaire landbouwverordeningen krachtens de verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69 juncto artikel 5 van het EEG-Verdrag op haar rustten, heeft verzaakt.
Volgens de *Italiaanse Regering* moet worden onderscheiden naar gelang het gaat om de premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten dan wel om die voor het slachten van melkkoeien.

Wat de slachtpremie betreft: de noodzakelijke middelen zijn, zij het veel te laat, uitgetrokken en de regionale bestuursdiensten hebben voortaan de beschikking over kredieten om op zeer korte termijn tot afrekening der premies te kunnen overgaan.
Toegegeven: bij de premiebetaling zijn de termijnen der communautaire verordeningen overschreden. Men bedenke echter wel dat het openen van de nodige kredieten ter financiering van het premiestelsel is afgestuit op het feit dat de Italiaanse staat terzelfder tijd een oplossing had te zoeken voor de problemen die de aanpassing van de economische en sociale structuren des lands aan nieuwe produktiemethoden en aan recente ervaringen op sociaal gebied deed rijzen, hetgeen voor haar tegelijkertijd andere zware financiële verplichtingen medebracht. Een andere oorzaak der vertraging was gelegen in het feit dat het onderzoek van het vraagstuk der slachtpremies samenviel met dat van het probleem der premies voor het niet in de

handel brengen van melk en zuivelprodukten — en met betrekking tot deze laatste premies traden ernstige bezwaren aan de dag die, althans voorshands, uitstel wenselijk maakten —.

De rentevergoeding was een — gemeenschapsrechtelijk niet relevant — vraagstuk van nationaal recht.

Het had daarom geen enkele zin dat de Commissie haar actie voortzette: de zaak kreeg daardoor alleen maar onnodig een strafrechtelijk aspect; de Italiaanse staat werd voor de tijdelijke moeilijkheden waarvoor zij zich nu eenmaal gesteld zag gestraft.

Het is objectief gebleken dat het stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten in Italië praktisch niet uitvoerbaar was.

Niet alleen zou een volledige en onmiddellijke toepassing dier bepalingen — die het niet in de handel brengen van melk „kunstmatig" moesten aanmoedigen — in verband met de speciale economische situatie in Italië, vooral in de armste zuidelijke regio's, tot zeer ernstige moeilijkheden voor de nationale landbouw — met haar onvoldoende produktie — hebben geleid; doch bovendien kon de communautaire regeling in de praktijk onmogelijk tot uitvoering komen: in verband met de teeltmethoden en de structuur van de meeste Italiaanse landbouwbedrijven, waren er geen statistische gegevens beschikbaar aan de hand waarvan men — door toezicht en controle op de hoeveelheden niet in de handel gebrachte melk — tot toepassing der verordeningen had kunnen overgaan.

Het is er de regering in het kader van deze procedure niet om begonnen de opportuniteit of juistheid der communautaire regelen in twijfel te trekken; zij wenst alleen te zien erkend dat de verordeningen om objectieve redenen in een bepaalde staat onuitvoerbaar zijn gebleken. Het was de Italiaanse Republiek, gezien de tegenwoordige structuur van de landbouw in dat land, werkelijk onmogelijk op haar grondgebied uitvoering te geven aan de communautaire regeling inzake de non-commercialisatiepremies.

Uit de officiële stukken van de Raad van 16 juli en 12 september 1969 blijkt duidelijk dat de Italiaanse delegatie, tijdens de besprekingen die aan de vaststelling van verordening nr. 1975/69 zijn voorafgegaan, ten aanzien van de uitvoerbaarheid der beoogde maatregelen een zeer uitdrukkelijk voorbehoud heeft gemaakt. Trouwens, het was de Italiaanse gezagsorganen — die zich er terdege van bewust waren dat zij hun communautaire verplichtingen loyaal moesten nakomen — bekend dat ook binnen de Gemeenschap de redelijkheid der maatregelen inzake de non-commercialisatiepremies voormeld in twijfel was getrokken.

Op grond van een en ander heeft het parlement uit het hem voorgelegde wetsontwerp de bepalingen betreffende de premies voor het buiten de handel laten van melk en zuivelprodukten gelicht — met aanhouding van zijn beslissing —.

Toen een premiestelsel, dat ertoe moest leiden dat bij de besteding der middelen niet werd onderscheiden naargelang sprake was van gebieden met een produktieoverschot — waar zij mogelijk terecht zouden worden aangewend — dan wel van gebieden met ontoereikende produktie — waar zij volledig misplaatst waren — veelal ongunstig bleek te worden beoordeeld, hebben de gezagsorganen van de Gemeenschap trouwens hun interventiebeleid zelf gewijzigd. Zij zijn toen, met name voor gebieden waar de produktie van de eerste levensbehoeften onvoldoende was, een anders gericht beleid gaan voeren.

Doch in ieder geval kan nu niet alsnog worden voldaan aan verplichtingen die hadden moeten zijn nagekomen in het tijdvak in de desbetreffende communautaire verordeningsbepalingen genoemd. Bovendien heeft men, door het premiestelsel voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten in Italië niet toe te passen uiteindelijk verergering van de deplorabele toestand in die sector kunnen voorkomen en een crisis die voor de gehele economie der Gemeenschap gevaarlijk had kunnen worden bezworen.

Daarom zou de Commissie handelen in

de geest van het Verdrag door een proces dat in de huidige stand van zaken slechts van nodeloos formalisme en legalisme zou getuigen te staken. Deze gedragslijn heeft de Commissie in soortgelijke situaties meermalen gevolgd.

Voortzetting van de actie der Commissie is niet gerechtvaardigd; wanneer zij zelf geen afstand van instantie doet, zal het Hof dienen uit te spreken dat een beslissing achterwege kan blijven.

## Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Commissie zich bij op 3 juli 1972 ter griffie ingediend rekest krachtens artikel 169 van het EEG-Verdrag tot het Hof van Justitie heeft gewend met verzoek te verklaren voor recht dat de Italiaanse Republiek door niet de noodzakelijke maatregelen te nemen om op haar grondgebied daadwerkelijk en tijdig toepassing te kunnen geven aan het stelsel van premies voor het slachten van melkkoeien (hierna te noemen „slachtpremies") en premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten (hierna te noemen „non-commercialisatiepremies") de verplichtingen welke krachtens 's Raads verordening nr. 1975/69 van 6 oktober 1969 houdende invoering van een stelsel van premies voor het slachten van koeien en premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten (PB nr. L 252, blz. 1) en de verordening van de Commissie nr. 2195/69 van 4 november 1969 — houdende vaststelling van bepalingen ter uitvoering dier verordening — (PB nr. L 278, blz. 6) op haar rustten, niet is nagekomen;

2 Overwegende dat bij verordening nr. 1975/69, zoals onder meer bij 's Raads verordening nr. 580/70 van 26 maart 1970 (PB nr. L 70, blz. 30) gewijzigd, ter beperking van de destijds in de Gemeenschap bestaande overschotten aan melk en zuivelprodukten, een premiestelsel is ingevoerd dat het slachten van melkkoeien en het niet verhandelen van melk en zuivelprodukten moest bevorderen;

dat de uitvoering van dit stelsel door de Commissie is geregeld in verordening nr. 2195/69, die nadien meermalen is gewijzigd en aangevuld;

dat de Lid-Staten krachtens deze bepalingen binnen bepaalde termijnen een aantal uitvoeringsmaatregelen hadden te nemen, met name betreffende indiening en controle van de aanvragen der landbouwers, registratie van de verbintenis der aanvragers om volledig en definitief van de produktie of de aflevering van melk af te zien, kennisgeving aan de Commissie van aantal en numeriek belang der aanvragen, controle op de nakoming der schriftelijk aangegane verbintenissen, alsmede uitkering der premies aan de rechthebbenden;

3 dat in voormelde verordeningen het tijdvak binnen hetwelk de aanvragen van slachtpremies bij de bevoegde nationale instantie moesten worden ingediend en het slachttijdvak zijn gesteld op 1—20 december 1969 onderscheidenlijk 9 februari—30 april 1970 — welke laatste termijn voor melkkoeien die tussen 1 april en 31 mei 1970 zouden kalven is verlengd met 30 dagen na de dag waarop het kalven plaatsvond —;

dat de slachtpremies volgens de uitvoeringsvoorschriften van artikel 4 van verordening nr. 1975/69 en artikel 10 van verordening nr. 2195/69 moesten worden uitgekeerd binnen twee maanden nadat het bewijs van slachting was geleverd, behoudens dat de uitkering van het aan landbouwers met meer dan vijf melkkoeien verschuldigde restbedrag werd uitgesteld totdat een tijdvak van drie jaar zou zijn verstreken;

4 dat anderzijds de aanvragen van non-commercialisatiepremies bij de bevoegde nationale instantie moesten worden ingediend vanaf 1 april 1969, terwijl het eerste gedeelte moest worden uitgekeerd binnen drie maanden nadat de rechthebbende zijn schriftelijke verbintenis was aangegaan;

5 dat een in de sector melk en zuivelprodukten geconstateerde verbetering de Raad aanleiding gaf bij verordening nr. 1290/71 van 21 juni 1971 (PB nr. L 137, blz. 1) het stelsel van slachtpremies en non-commercialisatiepremies van verordening nr. 1975/69 in te trekken;

6 Overwegende dat de Italiaanse Regering in verband met de inwerkingtreding van verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69 bij het parlement een wetsontwerp, houdende de bepalingen die in Italië met het oog op de uitvoering van het stelsel van slachtpremies en non-commercialisatiepremies moesten worden vastgesteld, heeft ingediend;

dat de minister van Landbouw bij rondschrijven van 23 maart 1970 aan de provinciale inspecties richtlijnen heeft gegeven betreffende de behandeling van reeds ingediende aanvragen — in afwachting van goedkeuring van een wettelijke maatregel waarbij onder meer de ter uitvoering van de verordeningen nodige middelen moesten worden vrijgemaakt —;

dat echter volgens de verklaring van de Italiaanse Regering in verband met het feit dat er tijdens de parlementaire behandeling twijfel was gerezen aan de opportuniteit ener uitvoering van de communautaire voorschriften inzake de non-commercialisatiepremies, de desbetreffende bepalingen uit het wetsontwerp zijn gelicht — met aanhouding van de beslissing van het parlement te dier zake —;

dat er derhalve in de Italiaanse Republiek ter uitvoering van het stelsel der non-commercialisatiepremies geen enkele maatregel is genomen;

7 dat ook de wet van 26 oktober 1971 nr. 935 „tot uitvoering van de verordeningen van de Gemeenschap in de sector veeteelt en in de sector zuivelprodukten", verschenen in de Gazzetta ufficiale nr. 294 van 22 november 1971, slechts bepalingen bevat waarin de regering wordt gemachtigd tot uitvoeringsmaatregelen inzake de uitkering der slachtpremies en uitsluitend ter betaling van die premies de nodige middelen worden uitgetrokken;

dat krachtens deze wet de uitvoering van het stelsel van slachtpremies is verzekerd bij een besluit van 22 maart 1972, terwijl bij een later besluit — van 27 maart 1972 — aan de administratie de nodige geldelijke middelen ter uitkering der premies ter beschikking zijn gesteld;

dat blijkens de ten processe verstrekte inlichtingen met de uitkering der premies aan de rechthebbenden omstreeks einde oktober 1972 inderdaad een aanvang is gemaakt;

## De preliminaire exceptie

8 Overwegende dat verweerster, zonder zich in de zaak zelf te begeven, betoogt dat voortzetting van de actie der Commissie, gezien de omstandigheden, niet gerechtvaardigd is;

dat namelijk de moeilijkheden die aanvankelijk tot vertraging van de uitkering der slachtpremies hadden geleid tot het verleden behoren, zodat men doende is de premies te betalen, waardoor aan het door de Commissie aangespannen geding de bestaansgrond zou zijn komen te ontvallen;

dat de situatie, wat de niet-betaling der non-commercialisatiepremie betreft, inmiddels onherroepelijk is geworden, aangezien het feitelijk onmogelijk is alsnog met terugwerkende kracht te voldoen aan verplichtingen die hadden moeten zijn nagekomen in het tijdvak genoemd in de desbetreffende communautaire bepalingen;

dat de actie der Commissie dus in beiderlei opzicht zonder voorwerp zou zijn geraakt, zodat het Hof slechts heeft uit te spreken dat een uitspraak achterwege kan blijven;

9 Overwegende dat bij een beroep ex artikel 169 het onderwerp van geschil door het met redenen omkleed advies van de Commissie wordt bepaald en dat voortzetting der actie ook van belang blijft wanneer het verzuim na ommekomst van de termijn die krachtens de tweede alinea van dat artikel is vastgesteld, mocht zijn opgeheven;

dat dit belang in casu blijft bestaan, nu de Italiaanse Republiek de met betrekking tot de slachtpremie op haar rustende verplichting nog geenszins volledig is nagekomen, de kwestie van aan de rechthebbenden te betalen moratoire interessen nog hangende is en de Commissie ten processe niet slechts de vertraagde uitvoering der verordeningen heeft gewraakt, doch er ook tegen is opgekomen dat de wijze van uitvoering dier verordeningen in bepaalde opzichten aan hun doeltreffende werking afbreuk zou hebben gedaan;

10 dat verweerster, wat de niet-uitvoering der bepalingen inzake de non-commercialisatiepremies betreft, aan een actie in rechte in geen geval kan ontkomen door zich te beroepen op een aan haarzelf toe te schrijven voldongen feit;

11 dat bovendien zowel bij niet-nakoming ener verplichting als bij definitieve weigering een door het Hof krachtens de artikelen 169 en 171 van het Verdrag te wijzen arrest van materieel belang kan zijn ter vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die een Lid-Staat, als gevolg van die niet-nakoming, jegens andere Lid-Staten, de Gemeenschap of particulieren te dragen kan krijgen;

12 dat de door verweerster opgeworpen preliminaire exceptie derhalve moet worden verworpen;

Ten principale

13 Overwegende dat bij het onderzoek afzonderlijk moet worden ingegaan op enerzijds de voorwaarden waaronder verweerster de bepalingen inzake de slachtpremies heeft uitgevoerd en anderzijds haar weigering de bepalingen inzake non-commercialisatiepremies uit te voeren;

*1. De slachtpremies*

14 Overwegende dat de invoering van het stelsel der slachtpremies in de verordeningen van de Raad en van de Commissie aan welbepaalde termijnen is gebonden;

dat inachtneming dezer termijnen met het oog op de doeltreffende werking der besloten maatregelen gebiedend noodzakelijk was, aangezien het daarmede beoogde doel slechts ten volle kon worden bereikt wanneer daaraan in alle Lid-Staten gelijktijdig — op een tijdstip dat op de doelstelling van 's Raads economisch beleid was afgestemd — uitvoering werd gegeven;

dat de verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69 bovendien, naar het Hof in zijn arrest van 17 mei 1972 (zaak 93-71, Orsolina Leonesio/Ministerie van Landbouw van de Italiaanse Republiek, verzoek om een prejudiciële beslissing van de Pretore te Lonato) heeft uitgesproken, aan de landbouwer recht op betaling van slachtpremie gaven zodra alle in die verordeningen genoemde voorwaarden waren vervuld;

dat de vertraging waarmede de Italiaanse Republiek de verplichtingen welke de invoering van het stelsel der slachtpremies voor haar medebracht is nagekomen, dan ook reeds op zichzelf als plichtverzuim blijkt te moeten worden beschouwd;

15 Overwegende dat de Commissie niet slechts deze te late uitvoering wraakt, doch ook bepaalde grieven heeft opgeworpen met betrekking tot de wijze waarop de Italiaanse Republiek aan deze regeling uitvoering heeft gegeven;

dat zij er meer in het bijzonder tegen opkomt dat aan de verordenende bepalingen der Gemeenschap wezenlijk afbreuk zou zijn gedaan door de wijze waarop daaraan door de Italiaanse gezagsorganen uitvoering is gegeven en dat die gezagsorganen met een verlenging der slachtperiode geen rekening zouden hebben gehouden;

16 Overwegende dat terwijl in de Italiaanse wet nr. 935 slechts de ter uitvoering van het stelsel van slachtpremies nodige financiële voorzieningen worden getroffen — met machtiging aan de regering tot het nemen van de administratieve maatregelen ter uitvoering van de communautaire verordeningen —, volgens het besluit van 22 maart 1972, artikel 1, de bepalingen der verordeningen „in dit besluit als gerecipieerd worden beschouwd";

dat dit besluit, afgezien van enkele nationale uitvoeringsvoorschriften, vrijwel tot een weergave van de bepalingen der communautaire verordeningen beperkt blijft;

17 dat de Italiaanse Regering daarmede tot misverstand inzake het rechtskarakter der toepasselijke voorschriften en het tijdstip van hun inwerkingtreding aanleiding heeft gegeven;

dat de verordeningen immers, volgens de artikelen 189 en 191 van het Verdrag, als zodanig in elke Lid-Staat rechtstreeks toepasselijk zijn en alleen op grond van hun bekendmaking in het *Publikatieblad* der Gemeenschappen op de in die verordeningen bepaalde data, of, bij gebreke daarvan, op het in het Verdrag bepaalde tijdstip in werking treden;

dat daarom iedere wijze van uitvoering die aan de rechtstreekse werking van de verordeningen der Gemeenschap in de weg zou staan en aldus hun gelijktijdige en uniforme toepassing in de gehele Gemeenschap in gevaar zou brengen met het Verdrag in strijd is;

18 Overwegende dat er bovendien in de uitvoeringsmaatregelen van wet nr. 935 en van het besluit van 22 maart 1972 geen rekening mede gehouden is dat de slachttermijn bij verordening nr. 58/70 was verlengd, zodat de Italiaanse landbouwers in dwaling kwamen te verkeren over de duur van de termijn voor het slachten van koeien die tussen 1 april en 30 mei 1970 hadden gekalfd;

dat derhalve vaststaat dat de Italiaanse Republiek niet slechts door een te late uitvoering, doch in bepaalde opzichten ook door de wijze waarop zij in haar besluit toepassing aan de verordeningen heeft gegeven, haar verplichtingen niet is nagekomen;

2. *De non-commercialisatiepremies*

19 Overwegende dat de verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69, wat de non-commercialisatiepremies betreft, door de weloverwogen weigering der Italiaanse gezagsorganen buiten toepassing zijn gebleven;

dat verweerder er zich ter rechtvaardiging van deze weigering op beroept dat door de bijzondere kenmerken van de Italiaanse landbouw en het ontbreken van een goede administratieve infrastructuur bezwaarlijk kon worden gezorgd voor een degelijke en doeltreffende controle en toezicht op de hoeveelheden voor ander gebruik bestemde niet verhandelde melk;

dat de maatregelen ter beperking van de melkproduktie volgens de Italiaanse Regering in ieder geval niet op de behoeften van de Italiaanse economie — met haar onvoldoende produktie van voedingsmiddelen — waren afgestemd;

dat de Italiaanse delegatie zich tijdens de voorbereiding van 's Raads verordening nr. 1975/69 op deze moeilijkheden zou hebben beroepen en reeds toen

een duidelijk voorbehoud ten aanzien van de uitvoering der verordening zou hebben gemaakt;

dat daarom aan de Italiaanse Republiek niet zou mogen worden verweten dat zij op haar grondgebied geen uitvoering heeft willen geven aan bepalingen die ondanks haar verzet in werking zijn getreden;

20 Overwegende dat de verordeningen volgens artikel 43, lid 2, derde alinea, van het Verdrag — dat aan verordening nr. 1975/69 ten grondslag ligt — door de Raad rechtsgeldig zijn vastgesteld wanneer de daartoe gestelde voorwaarden zijn vervuld;

dat een verordening volgens artikel 189 in alle Lid-Staten „in al haar onderdelen" verbindend is;

dat daarom niet kan worden gedoogd dat een Lid-Staat de bepalingen van een verordening der Gemeenschap onvolledig — of slechts voor zover zij verkiest — toepast en daarmede gedeelten van de communautaire wetgeving waartegen zij zich heeft verzet of die zij met bepaalde nationale belangen in strijd acht, een dode letter doet blijven;

21 dat vooral wanneer het gaat om de uitvoering van een economische beleidsmaatregel om de overschotten van bepaalde produkten te doen verdwijnen, een Lid-Staat die niet binnen de gestelde termijnen en gelijktijdig met de andere Lid-Staten de door hem toe te passen uitvoeringsbepalingen vaststelt, afbreuk doet aan de doeltreffende werking van een maatregel waartoe in gemeen overleg werd besloten en zich, het vrije verkeer van goederen in aanmerking genomen, ten detrimente van de andere Lid-Staten een onrechtmatig voordeel verschaft;

22 Overwegende ten aanzien van het argument dat verweerster te harer verontschuldiging meent te mogen ontlenen aan verordening nr. 1975/69, dat de objectieve strekking van de regelen die door de gemeenschappelijke instellingen zijn vastgesteld, geen andere wordt wanneer er tijdens de voorbereiding door de Lid-Staten voorbehouden of bezwaren zijn gemaakt;

dat ook bij de uitvoering van een communautair besluit aan de dag getreden moeilijkheden aan een Lid-Staat niet het recht geven zich eenzijdig van de nakoming zijner verbintenissen ontslagen te achten;

dat het institutioneel stelsel der Gemeenschap aan de betrokken Lid-Staat de noodzakelijke middelen heeft verschaft om te bereiken dat zijn moeilijkheden

— met eerbiediging van de beginselen van de gemeenschappelijke markt en de wettige belangen der andere Lid-Staten —, redelijkerwijze in aanmerking worden genomen;

23 dat bestudering der betrokken verordeningen en hun wijzigingsbesluiten leert dat de Gemeenschapswetgever in meer dan één opzicht — door middel van speciale clausules — met de bijzondere moeilijkheden van de Italiaanse Republiek rekening heeft gehouden;

dat moeilijkheden bij de toepassing der verordeningen, zoals die zich volgens verweerster hebben voorgedaan, dan ook niet als verontschuldiging kunnen worden aanvaard;

24 Overwegende dat het Verdrag, waar het de Lid-Staten in staat stelt van de voordelen der Gemeenschap te profiteren, hen tevens tot eerbiediging van zijn regelen verplicht;

dat wanneer een Lid-Staat eenzijdig, naar zijn opvatting van het nationaal belang, het evenwicht tussen voordelen en lasten dat uit zijn lidmaatschap der Gemeenschap voortvloeit verbreekt, de gelijkheid der Lid-Staten ten opzichte van het Gemeenschapsrecht in gevaar wordt gebracht en aan een discriminerende behandeling hunner onderdanen — en juist in de eerste plaats van de onderdanen van de staat die zich buiten de communautaire wet stelt —, het aanzijn wordt gegeven;

25 dat deze niet-nakoming van de solidariteitsverplichtingen welke de Lid-Staten door toetreding tot de Gemeenschap op zich hebben genomen, de communautaire rechtsorde tot in haar grondvesten aantast;

dat derhalve blijkt dat de Italiaanse Republiek door haar weloverwogen weigering op haar grondgebied uitvoering te geven aan een der stelsels van de verordeningen nrs. 1975/69 en 2195/69, de verplichtingen welke zij krachtens haar lidmaatschap van de Europese Economische Gemeenschap op zich heeft genomen, ten duidelijkste heeft geschonden;

De kosten

26 Overwegende dat volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen;

dat verweerster in het ongelijk is gesteld;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de pleidooien van partijen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name de artikelen 43, 169, 171, 189 en 191;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende:

1. **Verklaart voor recht dat de Italiaanse Republiek door niet de nodige maatregelen te nemen om het stelsel van premies voor het slachten van melkkoeien en premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten op haar grondgebied daadwerkelijk en tijdig tot toepassing te doen komen, de verplichtingen welke krachtens 's Raads verordening nr. 1975/69 van 6 oktober 1969 en verordening nr. 2195/69 van de Commissie van 4 november 1969 op haar rustten, niet is nagekomen;**

2. **Verwijst verweerster in de kosten.**

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zeven februari negentienhonderddrieënzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt