YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
7 päivänä helmikuuta 1973 *

Asiassa 39/72,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudelliset neuvonantajat Armando Toledano-Laredo ja Giancarlo Olmi, prosessiosoite Luxemburgissa c/o komission oikeudellinen neuvonantaja Emile Reuter, 4 boulevard Royal,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään suurlähettiläs Adolfo Maresca, avustajanaan valtionasiamiehen sijainen Giorgio Zagari, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö,

vastaajana,

jossa vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta on jättänyt noudattamatta lehmien teurastuspalkkioiden ja maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista koskevien palkkioiden järjestelmästä 6 päivänä lokakuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1975/69 sekä lehmien teurastuspalkkioiden ja maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista koskevien palkkioiden järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 4 päivänä marraskuuta 1969 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2195/69 mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti R. Lecourt, jaostojen puheenjohtajat R. Monaco ja P. Pescatore (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. M. Donner ja J. Mertens de Wilmars,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: H. Mayras,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 3.7.1972 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että jättäessään toteuttamatta tarvittavat toimenpiteet mahdollistaakseen lypsylehmien teurastuspalkkioiden, jäljempänä 'teurastuspalkkiot', ja maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista koskevien palkkioiden, jäljempänä 'kaupan pitämisestä luopumista koskevat palkkiot', järjestelmän soveltamisen alueellaan tosiasiallisesti ja asianmukaisessa määräajassa Italian tasavalta on jättänyt noudattamatta lehmien teurastuspalkkioiden ja maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista koskevien palkkioiden järjestelmästä 6 päivänä lokakuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1975/69 (EYVL N:o L 252, s. 1) sekä edellä mainitun asetuksen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 4.11.1969 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2195/69 (EYVL N:o L 278, s. 6) mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan.

2 Asetuksella (ETY) N:o 1975/69, sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti 26.3.1970 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 580/70 (EYVL N:o L 70, s. 30), otettiin käyttöön yhteisössä tuolloin esiintyneiden maidon ja maitotuotteiden ylijäämien pienentämiseksi palkkiojärjestelmä, jonka tarkoituksena oli edistää lypsylehmien teurastusta ja maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista.

Tämän järjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistettiin komission asetuksessa (ETY) N:o 2195/69, jota on myöhemmin toistuvasti muutettu ja täydennetty.

Näiden säännösten nojalla jäsenvaltioiden oli toteutettava vahvistetussa määräajassa joukko soveltamistoimenpiteitä, jotka liittyivät erityisesti hakemuksiin, jotka maatalouden harjoittajien oli tehtävä, ja niiden tarkastamiseen, hakijoiden lopullista maidontuotannosta tai maidon toimittamisesta luopumista koskevien sitoumusten kirjaamiseen, saatujen hakemusten lukumäärää ja

laajuutta koskevien tietojen toimittamiseen komissiolle, tehtyjen sitoumusten täytäntöönpanon valvontaan sekä lopulta palkkioiden maksamiseen etuuteen oikeutetuille.

3 Teurastuspalkkioiden osalta edellä mainituissa asetuksissa vahvistettiin 1 päivän ja 20 päivän joulukuuta 1969 välinen aika ajanjaksoksi, jona palkkion myöntämistä koskevat hakemukset oli jätettävä toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle, sekä 9 päivän helmikuuta ja 30 päivän huhtikuuta 1970 välinen aika ajanjaksoksi, jona teurastukset oli toteutettava, lukuun ottamatta 1 päivän huhtikuuta ja 31 päivän toukokuuta välisenä aikana poikivia lypsylehmiä, joiden osalta teurastusaikaa pidennettiin 30 päivään poikimispäivästä lukien.

Palkkioiden maksaminen oli toteutettava asetuksen (ETY) N:o 1975/69 4 artiklassa ja asetuksen (ETY) N:o 2195/69 10 artiklassa vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti kahden kuukauden määräajassa siitä, kun teurastuksesta oli toimitettu todiste, lukuun ottamatta sellaisille maatalouden harjoittajille, joilla oli ollut yli viisi lypsylehmää, maksettavaa kertymää, joka lykättiin maksettavaksi kolmen vuoden kuluttua.

4 Kaupan pitämisestä luopumista koskevien palkkioiden osalta hakemukset oli puolestaan toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle 1.12.1969 alkaen ja palkkion ensimmäinen erä oli maksettava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun edunsaaja oli allekirjoittanut sitoumuksensa.

5 Maito- ja maitotuotealalla todetun paranemisen vuoksi asetuksessa (ETY) N:o 1975/69 säädetty teurastuspalkkioiden ja kaupan pitämisestä luopumista koskevien palkkioiden järjestelmä kumottiin 21.6.1971 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1290/71 (EYVL N:o L 137, s. 1).

6 Asetusten (ETY) N:o 1975/69 ja (ETY) N:o 2195/69 tultua voimaan Italian hallitus antoi parlamentille lakiehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä teurastuspalkkioiden ja kaupan pitämisestä luopumista koskevien palkkioiden järjestelmän soveltamiseksi Italiassa.

Maatalousministeriö antoi 23.3.1970 päivätyllä kiertokirjeellä maakunnallisille tarkastuslaitoksille ohjeet tuohon mennessä jätettyjen hakemusten käsittelemiseksi, kunnes erityisesti asetusten täytäntöönpanoon tarvittavien varojen vapauttamiseen tähtäävä lainsäädäntötoimi hyväksyttäisiin.

Italian hallituksen toimittamien selvitysten mukaan parlamenttikäsittelyn aikana oli ilmennyt epäilyksiä kaupan pitämisestä luopumista koskevista palkkioista annettujen yhteisön säännösten ja määräysten täytäntöönpanon tarkoituksenmukaisuudesta, minkä vuoksi tätä koskevat säännökset poistettiin lakiehdotuksesta ja parlamentti lykkäsi niitä koskevan päätöksensä myöhäisemmäksi.

Näin ollen Italian tasavallassa ei toteutettu mitään toimenpiteitä kaupan pitämisestä luopumista koskevien palkkioiden järjestelmän soveltamiseksi.

7 Niinpä "kotieläinjalostusalaa ja maitotuotealaa koskevien yhteisön asetusten soveltamisesta" 26.10.1971 annetussa kansallisessa laissa n:o 935, joka julkaistiin Italian virallisessa lehdessä (Gazzetta ufficiale n:o 294) 22.11.1971, on säännöksiä ainoastaan hallituksen valtuuttamisesta toteuttamaan teurastuspalkkioiden maksua koskevat soveltamistoimenpiteet ja yksinomaan näiden palkkioiden maksamiseen tarvittavista varoista.

Tämän lain täytäntöön panemiseksi annettiin 22.3.1972 kansallinen asetus teurastuspalkkiojärjestelmän täytäntöönpanon varmistamisesta ja myöhemmällä, 27.3.1972 annetulla kansallisella asetuksella hallintoelinten käyttöön luovutettiin tarvittavat varat teurastuspalkkioiden maksamiseksi.

Käsittelyn aikana toimitetuista tiedoista ilmenee, että palkkioiden maksaminen etuuteen oikeutetuille aloitettiin tosiasiallisesti vuoden 1972 lokakuun loppupuolella.

Prosessiväite

8 Vastaaja väittää oikeudenkäyntiasian aineellisiin perusteisiin puuttumatta, ettei komission aloittaman oikeudenkäynnin jatkaminen ole enää olosuhteiden vuoksi perusteltua.

Koska ne vaikeudet, jotka olivat aluksi viivästyttäneet teurastuspalkkioiden maksua, on voitettu, kyseisten palkkioiden maksaminen on vastaajan mukaan tosiasiallisesti meneillään ja näin ollen komission aloittamalle oikeudenkäyntimenettelylle ei ole enää perusteita.

Mitä tulee siihen, että kaupan pitämisestä luopumista koskevaa palkkiota ei ole maksettu, tilanne on muuttunut tällä välin korjaamattomaksi, koska

velvoitteiden, jotka olisi ollut pantava täytäntöön kyseisissä yhteisön säännöksissä tarkoitetulla ajanjaksolla, täyttäminen takautuvasti ei ole enää aineellisesti mahdollista.

Näin ollen vastaaja katsoo, että komission kanne on menettänyt molemmilta osin kohteensa, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen olisi nyt ainoastaan todettava, että ratkaisun antaminen asiassa raukeaa.

9 Perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti nostetun kanteen kohde vahvistetaan komission perustellussa lausunnossa, ja vaikka jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen olisi lakannut saman artiklan toisen kohdan nojalla vahvistetun määräajan päättymisen jälkeen, oikeudenkäynnin jatkamiseen on intressi.

Tässä tapauksessa intressi on edelleen olemassa, koska Italian tasavallalle teurastuspalkkioiden osalta asetettua velvoitetta ei ole pantu täytäntöön likimainkaan täydellisesti ja kysymys viivästyskorkojen suorittamisesta etuuteen oikeutetuille on edelleen avoin, sekä myös siksi, että komission oikeudenkäynnin aikana esittämien väitteiden mukaan kysymys ei ole ainoastaan viivyttelystä asetusten täytäntöönpanossa vaan myös tietyistä niiden soveltamista koskevista menettelyistä, joiden vaikutuksesta asetusten tehokkuus on heikentynyt.

10 Mitä tulee kaupan pitämisestä luopumista koskevista palkkioista annettujen säännösten täytäntöönpanon laiminlyömiseen, ei voida mitenkään hyväksyä sitä, että vastaaja oikeudenkäyntimenettelystä vapautuakseen vetoaa tapahtuneeseen tosiseikkaan, jonka se on itse aiheuttanut.

11 Sekä silloin, kun velvoitteen täytäntöönpano on viivästynyt, että silloin, kun siitä on lopullisesti kieltäydytty, yhteisöjen tuomioistuimen perustamissopimuksen 169 ja 171 artiklan mukaisesti antamaan tuomioon voi olla myös asiallinen intressi sellaisen vastuun perusteiden vahvistamiseksi, johon jäsenvaltio voi jäsenyysvelvoitteidensa noudattamatta jättämisen seurauksena joutua muihin jäsenvaltioihin, yhteisöön tai yksityisiin oikeussubjekteihin nähden.

12 Vastaajan esittämä prosessiväite on näin ollen hylättävä.

Pääasia

13 On aiheellista tarkastella erikseen sitä, millaisin edellytyksin vastaaja on pannut täytäntöön teurastuspalkkioita koskevat säännökset, ja toisaalta vastaajan kieltäytymistä kaupan pitämisestä luopumista koskevista palkkioista annettujen säännösten täytäntöönpanosta.

1. Teurastuspalkkiot

14 Teurastuspalkkiojärjestelmän täytäntöönpanolle on neuvoston ja komission asetuksissa asetettu täsmälliset määräajat.

Näiden määräaikojen noudattaminen olisi ollut välttämätöntä, jotta päätetyt toimenpiteet olisivat tehokkaita, koska niiden päämäärä voitiin täysin saavuttaa ainoastaan sillä edellytyksellä, että ne pantaisiin täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti sen talouspoliittisen tavoitteen, johon neuvosto pyrki, perusteella vahvistetun ajanjakson aikana.

Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut 17.5.1972 (asia 93/71, Orsolina Leonesio v. Italian tasavallan maatalousministeriö, Pretore di Lonaton esittämä ennakkoratkaisupyyntö) antamassaan tuomiossa, että maatalouden harjoittajille perustetaan asetuksissa (ETY) N:o 1975/69 ja (ETY) N:o 2195/69 oikeus palkkion saamiseen siitä ajankohdasta alkaen, jona kaikki asetuksissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Tämän vuoksi Italian tasavallan viivyttelyä teurastuspalkkiojärjestelmän käyttöönotosta sille aiheutuvien velvoitteiden täytäntöönpanossa on jo sinänsä pidettävä sille kuuluvien velvoitteiden noudattamatta jättämisenä.

15 Tämän täytäntöönpanon viivästymisen ohella komissio on esittänyt tiettyjä väitteitä, jotka koskevat menettelyjä, joita Italian tasavalta on käyttänyt kyseistä järjestelmää koskevien säännösten täytäntöönpanossa.

Kyseisen arvostelun kohteena on erityisesti se, että Italian viranomaisten täytäntöönpanossa käyttämä menettely vääristi yhteisön asetuksia ja että kyseiset viranomaiset eivät ottaneet huomioon teurastusajan pidennystä.

16 Vaikka Italian laissa n:o 935 tyydytään toteuttamaan tarvittavat rahoitusta koskevat toimenpiteet teurastuspalkkiojärjestelmän toteuttamiseksi ja valtuuttamaan hallitus ryhtymään aiheellisiin hallintotoimiin yhteisön asetusten täytäntöön panemiseksi, 22.3.1972 annetun kansallisen asetuksen 1 pykälässä säädetään, että kyseisten yhteisön asetusten säännöksiä "on pidettävä tähän asetukseen sisällytettyinä".

Pääasiallisesti kyseisessä kansallisessa asetuksessa tyydytään joidenkin luonteeltaan kansallisten soveltamissäännösten ohella toistamaan yhteisön asetusten säännökset.

17 Tämä Italian hallituksen käyttämä menettely sai aikaan epäselvyyttä sekä sovellettavien säännösten oikeudellisesta luonteesta että niiden voimaantuloajankohdasta.

Tosiasiallisesti asetuksia sovelletaan jo sinänsä perustamissopimuksen 189 ja 191 artiklan mukaisesti sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa ja ne tulevat voimaan jo pelkästään niiden *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaisemisen nojalla niissä säädettynä päivänä, tai jollei voimaantulosta ole säädetty, perustamissopimuksessa vahvistettuna ajankohtana.

Näin ollen kaikki sellaiset täytäntöönpanoa koskevat menettelyt, joiden seurauksena yhteisön asetusten välitön oikeusvaikutus voi estyä ja niiden samanaikainen ja yhdenmukainen soveltaminen kaikkialla yhteisössä tämän vuoksi vaarantua, ovat perustamissopimuksen vastaisia.

18 Laissa n:o 935 ja 22.3.1972 annetussa kansallisessa asetuksessa säädetyissä soveltamistoimenpiteissä ei myöskään oteta huomioon asetuksessa (ETY) N:o 580/70 teurastuksen osalta käyttöön otettua määräajan pidennystä, minkä vuoksi Italian maatalouden harjoittajia johdettiin harhaan siltä osin kuin oli kysymys 1 päivän huhtikuuta ja 30 päivän toukokuuta 1970 välisenä aikana poikivien lehmien pidennetystä teurastusajasta.

Italian tasavallan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on näin ollen todettavissa sekä täytäntöönpanon viivästymisen että tiettyjen kansallisessa asetuksessa esitettyjen soveltamista koskevien menettelyjen perusteella.

2. Kaupan pitämisestä luopumista koskevat palkkiot

19 Se, ettei asetusten (ETY) N:o 1975/69 ja (ETY) N:o 2195/69 kaupan pitämisestä luopumista koskevia palkkioita koskevia säännöksiä pantu täytäntöön, johtui Italian viranomaisten harkitusta kieltäytymisestä.

Vastaaja perustelee tätä kieltäytymistä sillä, että sen oli Italian maatalouden erityispiirteiden ja riittävän hallinnollisen perusrakenteen puuttumisen vuoksi vaikeata varmistaa niiden maitomäärien tehokasta ja huolellista valvontaa, joiden kaupan pitämisestä oli luovuttu niiden käyttämiseksi muihin tarkoituksiin.

Italian hallituksen mukaan maidontuotannon supistamiseen tähtäävät toimenpiteet olivat joka tapauksessa Italian talouden, jolle on luonteenomaista elintarviketuotannon riittämättömyys, tarpeisiin soveltumattomia.

Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1975/69 valmistelutöiden aikana Italian valtuuskunta oli vedonnut näihin vaikeuksiin ja esittänyt jo tuolloin selviä varaumia asetuksen täytäntöönpanoon.

Italian hallituksen mukaan ei sen syyksi näin ollen olisi luettava sitä, että se on kieltäytynyt panemasta kansallisella alueellaan täytäntöön säännöksiä, jotka on saatettu voimaan sen ilmaisemasta vastustuksesta huolimatta.

20 Asetuksen (ETY) N:o 1975/69 perustana olevan perustamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan neuvoston asetukset on annettu pätevästi, jos kyseisessä määräyksessä vahvistettuja edellytyksiä on noudatettu.

Perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisesti asetus on "kaikilta osiltaan" jäsenvaltioita velvoittava.

Näin ollen jäsenvaltion ei voida sallia soveltavan yhteisön asetuksen säännöksiä vajavaisesti tai valikoivasti tehden siten tyhjäksi tiettyjä yhteisön lainsäädännön säännöksiä tai määräyksiä, joita kohtaan se on ilmaissut vastustuksensa tai joiden se katsoo olevan tiettyjen kansallisten etujensa vastaisia.

21 Erityisesti kun on kysymys tiettyjen tuotteiden ylijäämien poistamiseen tähtäävän talouspoliittisen toimenpiteen täytäntöönpanosta, jäsenvaltio, joka laiminlyö sen sovellettaviksi kuuluvien toimenpiteiden toteuttamisen vaaditussa määräajassa ja samanaikaisesti muiden jäsenvaltioiden kanssa, heikentää

yhteisesti päätetyn toimenpiteen tehokkuutta samalla, kun se ottaa tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta itselleen aiheettoman edun kumppaniensa kustannuksella.

22 Mitä tulee vastaajan esittämään, asetuksen (ETY) N:o 1975/69 valmistelutöitä koskevaan perusteluun, yhteisten toimielinten vahvistamien sääntöjen objektiivista merkitystä eivät voi muuttaa sellaiset varaumat tai vastalauseet, joita jäsenvaltiot ovat esittäneet niitä valmisteltaessa.

Myöskään yhteisön säädöksen täytäntöönpanovaiheessa ilmenneiden soveltamiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi ei jäsenvaltion voida sallia yksipuolisesti pidättäytyvän velvoitteidensa noudattamisesta.

Yhteisön toimielinjärjestelmä olisi tarjonnut jäsenvaltiolle, jota asia koskee, tarvittavat keinot vaikeuksiensa saamiseksi kohtuullisessa määrin huomioon otetuiksi yhteismarkkinoiden periaatteita noudattaen ja muiden jäsenvaltioiden perusteltuja intressejä kunnioittaen.

23 Tältä osin kyseisten asetusten ja niiden muuttamisesta annettujen säädösten tarkastelusta ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä on useissa yhteyksissä erityslausekkein ottanut Italian tasavallan erityiset vaikeudet huomioon.

Näin ollen mahdollisia soveltamiseen liittyneitä vaikeuksia, joihin vastaaja on vedonnut, ei voida hyväksyä perusteluksi.

24 Samalla kun perustamissopimus mahdollistaa jäsenvaltioille yhteisön eduista nauttimisen, siinä asetetaan niille myös velvollisuus noudattaa yhteisön sääntöjä.

Se, että valtio omasta kansallisesta edustaan muodostamansa käsityksen perusteella yksipuolisesti rikkoo niiden etujen ja velvoitteiden välisen tasapainon, joita yhteisön jäsenyydestä sille aiheutuu, saattaa kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden yhteisön oikeusjärjestyksessä ja luo syrjintää, joka on vahingoksi jäsenvaltioiden ja ennen muuta sen jäsenvaltion kansalaisille, joka näin asettautuu yhteisön sääntöjen ulkopuolelle.

25 Tällainen jäsenvaltioiden yhteisöön liittyessään hyväksymien yhteisvastuullisuutta koskevien velvoitteiden noudattamatta jättäminen vahingoittaa yhteisön oikeusjärjestyksen olennaisinta perustaa.

Näin ollen on todettava, että kieltäytyessään harkitusti panemasta alueellaan täytäntöön yhtä asetuksissa (ETY) N:o 1975/69 ja (ETY) N:o 2195/69 säädetyistä järjestelmistä Italian tasavalta on ilmeisellä tavalla jättänyt noudattamatta velvoitteita, joita se on ottanut noudattaakseen Euroopan talousyhteisön jäsenyytensä perusteella.

Oikeudenkäyntikulut

26 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Vastaaja on hävinnyt asian.

Näillä perusteilla,

ottaen huomioon oikeudenkäyntiasiakirjat,

kuultuaan esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten suulliset lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen,

ottaen huomioon Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 43, 169, 171, 189 ja 191 artiklan,

ottaen huomioon Euroopan talousyhteisön tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan,

ottaen huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on hylännyt muut laajemmat tai vastakkaiset vaatimukset ja antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Jättäessään toteuttamatta tarvittavat toimenpiteet mahdollistaakseen lypsylehmien teurastuspalkkioiden ja maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista koskevien palkkioiden järjestelmän soveltamisen alueellaan tosiasiallisesti ja asianmukaisessa määräajassa Italian tasavalta on jättänyt noudattamatta 6.10.1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1975/69 ja 4.11.1969 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2195/69 mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan.**

2) **Vastaaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä helmikuuta 1973.

A. Van Houtte
kirjaaja

R. Lecourt
presidentti