DOMSTOLENS DOM
av den 7 februari 1973*

Mål 39/72

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiska rådgivarna Armando Toledano-Laredo och Giancarlo Olmi i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos juridiske rådgivaren Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

sökande,

mot

Italien, företrätt av ambassadören Adolfo Maresca, i egenskap av ombud, biträdd av Giorgio Zagari, ställföreträdare för l'Avvocato generale dello Stato, med delgivningsadress Italiens ambassad i Luxemburg,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Italien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning nr 1975/69 av den 6 oktober 1969 om införande av en ordning med slaktbidrag för mjölkkor och för icke-saluförande av mjölk och mjölkprodukter, och enligt kommissionens förordning nr 2195/69 av den 4 november 1969 om tillämpningsföreskrifter till ordningen för slaktbidrag för mjölkkor och bidrag för icke-saluförande av mjölk och mjölkprodukter.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordförandena R. Monaco och P. Pescatore (referent) samt domarna A. M. Donner och J. Mertens de Wilmars,

generaladvokat: H. Mayras,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: italienska.

dom

DOMSKÄL

1 Genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 3 juli 1972, har kommissionen med stöd av artikel 169 i EEG-fördraget vid domstolen väckt talan för att få fastställt att Italien, genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att inom landets territorium inom lämpliga tidsfrister möjliggöra en effektiv tillämpning av ordningen med slaktbidrag för mjölkkor (nedan kallat "slaktbidrag") och bidrag för icke-saluförande av mjölk och mjölkprodukter (nedan kallat "icke-saluförandebidrag"), har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning nr 1975/69 av den 6 oktober 1969 om införande av en ordning med slaktbidrag för mjölkkor och bidrag för icke-saluförande av mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 252, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och enligt kommissionens förordning nr 2195/69 av den 4 november 1969 om tillämpningsföreskrifter till förordning nr 1975/69 (EGT nr L 278, s. 6, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

2 Förordning nr 1975/69, ändrad särskilt genom rådets förordning nr 580/70 av den 26 mars 1970 (EGT nr L 70, s. 30, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) införde, i syfte att minska det överskott på mjölk och mjölkprodukter som då fanns inom gemenskapen, en ordning med bidrag för att uppmuntra slakt av mjölkkor liksom icke-saluförande av mjölk och mjölkprodukter.

Tillämpningsföreskrifter för den ordningen fastställdes i kommissionens förordning nr 2195/69, som därefter ändrats och kompletterats upprepade gånger.

Enligt dessa bestämmelser skulle medlemsstaterna inom fastställda tidsfrister vidta en rad tillämpningsåtgärder, särskilt i fråga om inlämnande av ansökningar från jordbruksföretagare, kontroll av dessa ansökningar, registrering av åtaganden enligt vilka de sökande helt och definitivt avstod från produktion eller försäljning av mjölk, anmälan till kommissionen av antalet och omfattningen av mottagna ansökningar, kontroll av fullgörandet av ingångna åtaganden och slutligen utbetalning av bidrag till berättigade mottagare.

3 Vad gäller slaktbidrag fastställde de ovannämnda förordningarna tiden 1 december - 20 december 1969 som den period då ansökningar om slaktbidrag skulle ges in till den behöriga nationella myndigheten, tiden 9 februa-

ri - 30 april 1970 som slaktperiod och, med avseende på mjölkkor som kalvade under tiden 1 april - 31 maj 1970, en förlängning med 30 dagar efter kalvningen.

Utbetalningen av bidrag borde, enligt de bestämmelser som fastställs i artikel 4 i förordning nr 1975/69 och i artikel 10 i förordning nr 2195/69, ske inom två månader från och med upprättandet av slaktintyg, med undantag för betalning till jordbruksföretagare med mer än fem mjölkkor, till vilka utbetalningen sköts upp till utgången av en period på tre år.

4 Vad gäller icke-saluförandebidrag skulle ansökningarna tas emot av den behöriga nationella myndigheten från och med den 1 december 1969, och den första utbetalningen äga rum inom tre månader efter mottagarens skriftliga åtagande.

5 På grund av den förbättring som konstaterades inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter upphävde rådet genom förordning nr 1290/71 av den 21 juni 1971 (EGT nr L 137, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) den ordning med slaktbidrag och icke-saluförandebidrag som fastställdes i förordning nr 1975/69.

6 Till följd av ikraftträdandet av förordningarna nr 1975/69 och 2195/69 lade den italienska regeringen fram ett lagförslag för parlamentet om de bestämmelser som krävdes för tillämpningen i Italien av ordningen med slaktbidrag och icke-saluförandebidrag.

Genom cirkulär av den 23 mars 1970 gav jordbruksministern anvisningar till de lokala myndigheterna om hur redan inlämnade ansökningar skulle behandlas i avvaktan på godkännande av lagstiftningsåtgärden, som framför allt skulle frigöra de medel som krävdes för förordningarnas genomförande.

Enligt de förklaringar som den italienska regeringen lämnat, uppstod under loppet av parlamentsförfarandet tvivel om möjligheten att verkställa gemenskapsföreskrifterna i fråga om icke-saluförandebidrag, vilket hade till följd att dithörande bestämmelser i lagförslaget bröts ut och att parlamentet uppsköt sitt beslut rörande dessa.

Till följd av dessa omständigheter blev ordningen med icke-saluförandebidrag inte föremål för några tillämpningsåtgärder i Italien.

7 Lag nr 935 av den 26 oktober 1971, om "tillämpning av gemenskapens regler inom den zootekniska sektorn och sektorn för mjölkprodukter", som offentliggjordes i Gazzetta ufficiale nr 294 av den 22 november 1971, innehåller endast bestämmelser som bemyndigar regeringen att vidta åtgärder för tillämpningen av utbetalning av slaktbidrag och beviljar finansiella medel endast med avseende på utbetalning av detta bidrag.

Genom tillämpningen av denna lag säkerställdes genomförandet av ordningen med slaktbidrag genom ett dekret av den 22 mars 1972, medan ett senare dekret, av den 27 mars 1972, till förvaltningens förfogande ställde de finansiella medel som krävdes för utbetalningen av slaktbidrag.

Av uppgifter som lämnats under förfarandet framgår att utbetalning av bidrag till berättigade mottagare faktiskt påbörjades mot slutet av oktober månad 1972.

Preliminär invändning om rättegångshinder

8 Svaranden har, utan att gå in på sakfrågan i målet, anfört att fullföljandet av den talan som kommissionen väckt inte längre är berättigat med hänsyn till omständigheterna.

De svårigheter som inledningsvis försenade utbetalningen av slaktbidrag har övervunnits och utbetalningen av dessa bidrag pågår. Av den anledningen torde grunden för kommissionens talan har bortfallit.

Vad beträffar den uteblivna utbetalningen av icke-saluförandebidrag har förhållandena under tiden utvecklat sig så att det inte längre är faktiskt möjligt att med retroaktiv verkan fullgöra de skyldigheter som borde ha fullgjorts under den period som anges i gemenskapsbestämmelserna i fråga.

Under dessa omständigheter har kommissionens talan blivit överflödig i båda avseenden, på så sätt att domstolen endast kan konstatera att det inte finns något att avgöra.

9 Föremålet för en talan, som väcks med stöd av artikel 169, fastställs genom kommissionens motiverade yttrande, och även för den händelse att underlåtenheten har upphört efter den tidsfrist som fastställts enligt artikel 169 andra stycket, är det av intresse att talan fullföljs.

Detta intresse kvarstår i detta fall, eftersom den skyldighet som åvilar Italien vad gäller slaktbidrag är långt ifrån fullgjord och frågan om utbetalning av dröjsmålsränta till rättsinnehavare står öppen. Därtill kommer att de klagomål som kommissionen utvecklat under förfarandet inte endast avser dröjsmålet med genomförandet av förordningarna, utan också vissa tillämpningsföreskrifter som skulle haft till följd att försvaga deras effektivitet.

10 Vad gäller underlåtenheten att genomföra bestämmelserna om icke-saluförandebidrag kan svaranden inte under några omständigheter få gehör för sina synpunkter, eftersom svaranden, i syfte att undgå ett rättsligt förfarande, har åberopat ett fullbordat faktum som denna själv givit upphov till.

11 I händelse av både dröjsmål med att uppfylla en skyldighet och en definitiv vägran, kan för övrigt en dom från domstolen med stöd av artiklarna 169 och 171 i fördraget vara av stort intresse, i syfte att fastställa grunderna för det ansvar som en medlemsstat till följd av sin underlåtenhet kan riskera att ådra sig i förhållande till de övriga medlemsstaterna, till gemenskapen eller till enskilda.

12 Den preliminära invändning om rättegångshinder som svaranden framfört skall därför lämnas utan avseende.

Saken

13 Det bör undersökas separat, å ena sidan, på vilka villkor svaranden har genomfört bestämmelserna om slaktbidrag och, å andra sidan, dess vägran att genomföra bestämmelserna om icke-saluförandebidrag.

1. Slaktbidrag

14 Rådets och kommissionens förordningar har för genomförandet av ordningen med slaktbidrag fastställt noga angivna tidsfrister.

Iakttagandet av dessa tidsfrister var tvingande med hänsyn till de beslutade åtgärdernas effektivitet, eftersom dessa kunde uppnå målet helt och fullt endast under förutsättning att de genomfördes samtidigt i alla medlemsstater, vid den tidpunkt som fastställdes i överensstämmelse med målet för rådets ekonomiska politik.

Dessutom, vilket domstolen fastställde i sin dom av den 17 maj 1972 (mål 93/71, Orsolina Leonesio mot Italiens jordbruksministerium, begäran om förhandsavgörande från Pretore di Lonato), gav förordningarna nr 1975/69 och 2195/69 jordbruksföretagarna rätt till utbetalning av bidraget från och med den tidpunkt då samtliga villkor i dessa förordningar uppfyllts.

Härav framgår följaktligen att Italiens dröjsmål med genomförandet av de skyldigheter som ålades landet genom införandet av ordningen med slaktbidrag i sig självt utgör en underlåtenhet att uppfylla skyldigheter.

15 Utöver detta dröjsmål med genomförandet har kommissionen dessutom framfört vissa klagomål om det sätt på vilket Italien genomförde bestämmelserna om den ifrågavarande ordningen.

Denna kritik avser särskilt att bestämmelserna i gemenskapens förordningar har förvanskats genom det förfarande som de italienska myndigheterna tillämpade för genomförandet och att dessa myndigheter inte beaktade förlängningen av tidsfristen för slaktperioden.

16 Även om den italienska lagen nr 935 begränsar sig till att fastställa de finansiella bestämmelser som krävs för genomförandet av ordningen med slaktbidrag, liksom till att möjliggöra för regeringen att införa lämpliga administrativa åtgärder i syfte att ge gemenskapsförordningarna effekt, så föreskriver dekretet av den 22 mars 1972 i artikel 1 att bestämmelserna i förordningarna "skall anses som införlivade i detta dekret".

Med undantag för några tillämpningsföreskrifter av nationell karaktär begränsar sig dekretet i allt väsentligt till en upprepning av bestämmelserna i gemenskapsförordningarna.

17 Genom detta förfarande har den italienska regeringen skapat en oklarhet, både vad gäller de tillämpliga bestämmelsernas rättsliga karaktär och tidpunkten för deras ikraftträdande.

Enligt artiklarna 189 och 191 i fördraget är förordningar, i denna sin egenskap, direkt tillämpliga i varje medlemsstat och träder i kraft i och med offentliggörandet i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* den dag som anges i dem eller, i avsaknad därav, vid den tidpunkt som föreskrivs i fördraget.

Följaktligen strider alla genomförandebestämmelser, som skulle innebära ett hinder mot gemenskapsförordningarnas direkta effekt och som därigenom äventyrar deras samtidiga och enhetliga tillämpning inom gemenskapen som helhet, mot fördraget.

18 Dessutom beaktar de tillämpningsföreskrifter som fastställs i lag nr 935 respektive i dekretet av den 22 mars 1972 inte förlängningen av den frist för slakt som fastställs i förordning nr 580/70, vilket innebär att de italienska jordbruksföretagarna har vilseletts beträffande förlängningen av fristen för slakt av mjölkkor som kalvade mellan den 1 april och den 30 maj 1970.

Italiens underlåtenhet har därmed konstaterats inte endast genom ett försenat genomförande utan också i fråga om vissa tillämpningsföreskrifter i dekretet.

2. Icke-saluförandebidrag

19 Underlåtenheten att genomföra bestämmelserna i förordningarna nr 1975/69 och 2195/69 om bidrag till icke-saluförande beror på en avsiktlig vägran från de italienska myndigheterna.

Svaranden motiverar denna vägran med svårigheten – med hänsyn till dels det italienska jordbrukets särdrag, dels avsaknaden av lämplig administrativ infrastruktur – att säkerställa en effektiv och seriös övervakning och kontroll av de kvantiteter mjölk som inte saluförs och som är avsedda för annan användning.

I varje fall är enligt den italienska regeringen de åtgärder som är avsedda att minska mjölkproduktionen inte anpassade till behoven i italiensk ekonomi, som kännetecknas av en otillräcklig livsmedelsproduktion.

Vid förberedandet av rådets förordning nr 1975/69 borde den italienska delegationen ha framfört dessa svårigheter och borde vid den tidpunkten uttryckt dessa i tydliga reservationer i fråga om förordningens genomförande.

Under sådana omständigheter skulle klagomål inte kunna riktas mot Italien för vägran att inom sitt nationella territorium genomföra de bestämmelser som trätt i kraft trots dess framförda invändning.

20 Enligt artikel 43.2 tredje stycket i fördraget, som är grunden för förordning nr 1975/69, anses förordningar ha antagits av rådet när de villkor som fastställs i den artikeln är uppfyllda.

Enligt artikel 189 är förordningen bindande "till alla delar" för medlemsstaterna.

En medlemsstat kan inte tillåtas tillämpa bestämmelserna i en gemenskapsförordning på ett ofullständigt och selektivt sätt, på så sätt att hinder uppställs mot vissa enskildheter i gemenskapens lagstiftning, mot vilka medlemsstaten har gjort invändning eller som den anser strida mot vissa nationella intressen.

21 Särskilt när det rör sig om genomförandet av en ekonomisk politik som är avsedd att undanröja överskott av vissa produkter skadar den medlemsstat som underlåter att anta de bestämmelser som det åligger den att göra, inom de fastställda tidsfristerna och samtidigt med de övriga medlemsstaterna, den gemensamt beslutade åtgärdens effektivitet, samtidigt som den medlemsstaten, med hänsyn till den fria rörligheten för varor, skaffar sig en orättmätig fördel på sina partners bekostnad.

22 Vad beträffar svarandens försvar som hänför sig till förberedelsearbetet för förordning nr 1975/69, kan den allmänna räckvidden av de regler som fastställs av de gemensamma institutionerna inte ändras genom reservationer eller invändningar som medlemsstaterna har framfört vid utarbetandet.

På motsvarande sätt kan inte tillämpningssvårigheter, som uppstår vid genomförandet av en gemenskapsrättsakt, tillåta en medlemsstat att ensidigt friskriva sig från fullgörandet av sina skyldigheter.

Gemenskapens institutionella system ger den berörda medlemsstaten tillräckliga medel att åstadkomma att dessa svårigheter beaktas inom rimliga gränser, med iakttagande av principerna för den gemensamma marknaden och övriga medlemsstaters berättigade intressen.

23 I detta avseende visar en granskning av de ifrågavarande förordningarna och ändringsbestämmelserna till dessa att gemenskapens lagstiftare genom speciella regler har beaktat Italiens särskilda svårigheter.

Under sådana omständigheter kan eventuella tillämpningssvårigheter som svaranden åberopar inte godkännas som berättigad grund.

24 Genom att fördraget ger medlemsstaterna möjlighet att åtnjuta förmånerna med gemenskapen ålägger det dem också skyldigheten att följa dess regler.

Om en medlemsstat, med hänsyn till den uppfattning den har om sitt nationella intresse, ensidigt rubbar den balans mellan förmåner och skyldigheter som följer av dess medlemskap i gemenskapen, äventyrar detta medlemsstaternas jämlikhet inför gemenskapsrätten och skapar diskriminering, till skada för deras medborgare och, framför allt, för medborgarna i den medlemsstat som ställer sig utanför gemenskapsrätten.

25 Denna underlåtenhet att iaktta den solidaritetsplikt, som medlemsstaterna godtagit i och med sin anslutning till gemenskapen, påverkar själva grundvalarna för gemenskapens rättsordning.

Genom att avsiktligt vägra att inom sitt territorium genomföra en av de ordningar som fastställs i förordningarna nr 1975/69 och 2195/69 har Italien, på det sätt som beskrivits, underlåtit att uppfylla de skyldigheter som landet åtagit sig genom sin anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen.

Rättegångskostnader

I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Svaranden har tappat målet.

I målet har domstolen

beaktat rättegångshandlingarna,

hört referentens rapport,

hört parternas muntliga yttranden,

hört generaladvokatens förslag till avgörande,

beaktat Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt artiklarna 43, 169, 171, 189 och 191 i detta,

beaktat protokollet om stadgan för Europeiska ekonomiska gemenskapens domstol, och

beaktat rättegångsreglerna för Europeiska gemenskapernas domstol.

Mot den bakgrunden och på ovan angivna grunder beslutar

DOMSTOLEN

– med avslag på alla övriga mera omfattande eller motstridiga yrkanden – följande:

1) **Italien har, genom att inte vidta de åtgärder som krävs för att inom sitt territorium och inom fastställda tidsfrister möjliggöra en effektiv tillämpning av ordningen med slaktbidrag för mjölkkor och bidrag för icke-saluförande av mjölk och mjölkprodukter, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning nr 1975/69 av den 6 oktober 1969 och enligt kommissionens förordning nr 2195/69 av den 4 november 1969.**

2) **Svaranden skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 februari 1973.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande