2. **Så snart betingelserne i medfør af forordningerne nr. 1975/69 og 2195/69 var opfyldt, stiftede disse en ret for landbrugerne til at få udbetalt slagtepræmien fra deres hjemstat, hvilken ret skulle beskyttes af de nationale retter og i det enkelte tilfælde kunne udøves straks fra udløbet af den periode på to måneder, der fulgte efter fremlæggelsen af det slagtebevis, som krævedes i artikel 10 i forordning nr. 2195/69.**

Fra dette tidspunkt har de nævnte forordninger skabt en ret for landbrugeren til at kræve præmien betalt, og den pågældende medlemsstat kan ikke modsætte sig betalingen under henvisning til sin lovgivning eller administrative praksis.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher Donner
Trabucchi Monaco Pescatore

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. maj 1972.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 26. APRIL 1972

Høje Ret.

I betragtning af, at »situationen på Fællesskabets marked for mælk og mejeriprodukter [var] kendetegnet ved betydelige og tiltagende overskud«, besluttede Ministerrådet at indføre en præmieordning, som skulle tilskynde landbrugerne til at formindske bestanden af malkekøer ved hjælp af slagtning. Dette skete ved forordning nr. 1975 af 6. oktober 1969 (JO L 252, side 1). I artikel 2 fastsættes en præmie (der for halvdelens vedkommende skulle finansieres af Fællesskabets midler) for landbrugere, som skriftligt forpligtede sig til »fuldstændigt at opgive mælkeproduktionen« og »senest den 30. april 1970 at slagte samtlige malkekøer« i deres bedrift. Forordningens artikel 3 indeholdt nærmere bestemmelser om præmiernes beregning. Artikel 4 bestemte følgende (for så vidt den er af interesse her): »Landbrugere med fra to til fem malkekøer, tildeles præmien, når ansøgerne godtgør, at de har opfyldt, pligten i medfør af artikel 2, litra d)«[1] (altså pligten til senest pr. 30. 4. 1970 at have slagtet samtlige malkekøer i deres bedrift).

Kommissionen vedtog gennemførelsesbestemmelser til denne forordning ved forordning nr. 2195/69 af 4. november 1969 (JO L 278, s. 6). Det hed i artikel 3, at ansøgninger om slagtepræmie, som skulle indeholde bestemte oplysninger, kunne ind-

1 — skal være: b). O.a.

gives i tiden 1.—20. december 1969 til den i den enkelte medlemsstat udpegede kompetente myndighed. Ifølge forordningens artikel 4 skulle oplysningerne kontrolleres af de kompetente nationale myndigheder. Efter artikel 11 var medlemsstaterne forpligtet til inden den 10. januar 1970 at give Kommissionen oplysning om antallet af indgivne ansøgninger. Under anvendelse af fremgangsmåden i artikel 27 i forordning nr. 890/68 (EFT 1968 I, s. 169; org.ref. JO 148, s. 29) — den såkaldte forvaltningskomité-procedure — skulle det derefter afgøres, om ansøgningerne kunne imødekommes. Med henblik på nærværende sagsforhold blev denne afgørelse truffet ved Kommissionens forordning nr. 140/70 af 26. januar 1970 (JO L 20, s. 6). Det fastsloges heri, at ansøgninger, indgivet før den 31. december 1969 kunne imødekommes. — Det bestemtes endvidere i forordning nr. 2195, at de kompetente statslige myndigheder skulle følge afgørelsen op med en række forholdsregler. Ifølge artikel 5 skulle samtlige malkekøer i de bedrifter, som kunne komme i betragtning, mærkes; der skulle gives oplysning om det antal malkekør, der gav grundlag for krav på præmien, hvorved der skulle gås ud fra kvægholdet, som det så ud på et af den enkelte medlemsstat fastsat tidspunkt, og der skulle ske registrering af den ansøgende landbrugers skriftlige forpligtelse til »fuldstændigt at indstille mælkeproduktionen i et tidsrum af fem år regnet fra slagtningen af den sidste malkeko« samt af pligten til »at lade samtlige malkekøer slagte«. Desuden skulle den kompetente statslige myndighed udstede et identitetskort, der var bestemt til »at ledsage malkekoen gennem samtlige handelsled til slagteriet«. Ifølge artikel 7 i forordning nr. 2195 skulle slagtningen finde sted i tiden 9. februar — 30. april 1970. Beviset for slagtningen blev ført for den kompetente nationale myndighed ved fremlæggelse af det nævnte identitetskort, som var blevet tilsendt landbrugeren af slagteriets leder, samt ved hjælp af en attestation fra sidstnævnte med angivelse af tidspunktet for slagtningen. Endelig bestemtes det videre i artikel 10 — og det er af særlig vigtighed for nærværende sag: »Betalingen af den i artikel 4, stk. 1 og 2, første led i forordning nr. 1975/69 fastsatte præmie sker inden for en frist af to måneder regnet fra fremlæggelsen af det slagtebevis, som kræves i medfør af nærværende forordnings artikel 9«.

Denne ordning kom også til at gælde i Italien. Desangående udstedtes der den 23. marts 1970 et cirkulære af ministeriet for land- og skovbrug. Heri var det bl.a. bestemt, at »Ispettorati provinciali dell'agricoltura« (de lokale landbrugskonsulenter) skulle være kompetente. De i betragtning kommende slagterier var desuden opført. Det bemærkedes imidlertid udtrykkeligt, at foranstaltningernes gennemførelse afhang af ikrafttrædelsen af en national lov om tilvejebringelse af de nødvendige økonomiske midler; følgelig kunne der kun meddeles foreløbige tilladelser, og betalingsforpligtelserne kunne formelt først anerkendes efter vedtagelsen af den nævnte lov. Den pågældende lov (nr. 935) blev vedtaget den 26. oktober 1971 og offentliggjort i lovtidende af 12. november 1971. I loven blev der stillet 1 milliard lire til rådighed for land- og skovbrugsministeriets budget for 1970.

Sagsøgerinden i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerinden), en gårdejerske fra Brescia-provinsen, ønskede også at drage fordel af den nævnte ordning. Den 20. december 1969 indgav hun derfor den krævede ansøgning for fem malkekøer. Ansøgningen blev imødekommet, og den 27. april 1970 blev der givet foreløbig tilladelse til slagtningen og fastsat en præmie på 625 000 lire. Slagtningen fandt sted, og der blev — som foreskrevet — udstedt bevis herfor. Da betalingen imidlertid var gjort afhængig af, at der blev vedtaget en

lov om tilvejebringelse af de nødvendige midler, kom præmien ikke — som fastsat i artikel 10 i forordning nr. 2195 — til udbetaling inden for en frist af to måneder efter forelæggelse af slagtebeviset. Denne af de italienske myndigheder udviste adfærd udgør efter fru Leonesios opfattelse en krænkelse af den ret, som tilkommer hende ifølge fællesskabsforordningerne. Ved Pretura di Lonato anlagde hun derfor i november 1971 i medfør af artikel 633 i den italienske civilprocesordning sag med påstand om, at det pålagdes det italienske land- og skovbrugsministerium at betale hende 625 000 lire med renter fra 6. maj 1970. — Under hensyn til, at sagsøgerinden gjorde kravet gældende i medfør af fællesskabsretten, og fordi den kompetente ret fandt, at der i så henseende forelå et fortolkningsproblem, udsatte retten sagen ved kendelse af 3. november 1971, før forhandlingerne var indledt, og forelagde følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

a) Gælder bestemmelserne i forordningerne (EØF) nr. 1975/69 og nr. 2195/69 umiddelbart i den italienske retsorden, og har de i bekræftende fald skabt individuelle rettigheder for de retsundergivne, som skal beskyttes af de nationale retter?

b) I bekræftende fald: Skal artiklerne 1—4 i forordning nr. 1975/69 og artiklerne 3—11 i forordning nr. 2195/69 fortolkes således, *at* de,

— når det i medfør af artikel 5, nr. 1 i forordning nr. 2195/69 er konstateret, at ansøgningen om tildeling af slagtepræmie kan imødekommes (hvilken konstatering formelt er sket den 26. 1. 1970 ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 140/70, offenliggjort i *Journal Officiel* L 20 af 27. 1. 1970, side 6),

— når betingelserne i artikel 5, nr. 2 og 6 i forordning nr. 2195/69 er opfyldt, og

— når der i henhold til artikel 9 i forordning nr. 2195/69 er ført bevis for slagtning af malkekøerne

har skabt en klar og eksigibel fordring mod staten for de retsundergivne, som ikke på nogen måde kan berøres af national lovgivning, hvad angår forfaldstiden, jf. forskrifterne i forordning nr. 2195/69, og *at* denne fordring derfor ikke kan gøres afhængig af betingelser og er egnet til at beskyttes direkte af de nationale retter?

Efter at sagsøgerinden, Den italienske Republiks regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afgivet indlæg, er det nu min opgave at undersøge, hvad disse spørgsmål indebærer.

1. Først må der gøres to præliminære bemærkninger.

a) Den første drejer sig om den omstændighed, at den præjudicielle forelæggelse er sket inden for rammerne af en sag om betalingspålæg i medfør af artikel 633 i den italienske civilprocesordning, og før sagsøgte er blevet hørt. Dette har den italienske regering altid — i sager, hvor den har været part — beklaget og endda udtrykkeligt betegnet som ulovligt.

Nu står det imidlertid fast, at den nævnte omstændighed ikke øver nogen indflydelse på, om foerelæggelsen er lovligt. Hvad angår sager efter EØF-traktatens artikel 177 er det tilstrækkeligt, at de kommer fra en retsinstans, og at denne anser forelæggelsen nødvendig for, at den kan træffe sin afgørelse. Uden betydning er det derimod, på hvil-

ket stadium den nationale sag befinder sig på tidspunktet for forelæggelsen. Dette har Domstolen for nylig klart udtalt i sag 43/71. Det bør også lægges til grund her.

b) Den anden præliminære bemærkning angår den kendsgerning, at den italienske lov, som efter italiensk opfattelse var nødvendig for, at de fællesskabsretlige bestemmelser kunne anvendes, og som der henvises til i sagsøgerindens foreløbige tilladelse, er blevet udstedt i mellemtiden (nemlig den 26. 10. 1971). Hermed kunne der opstå det spørgsmål, om det i forelæggelseskendelsen nævnte problem vedrørende fællesskabsrettens umiddelbare anvendelighed overhovedet stadig er af aktuel interesse, eller om det har mistet sin betydning, fordi en domfældelse af den italienske stat nu synes mulig på grundlag af national ret.

Vedrørende dette spørgsmål, som også er rejst af den italienske regering, må det først siges, at den nævnte lov, tilsyneladende som følge af manglende gennemførelsesdekreter, stadig ikke kan anvendes, og at spørgsmålet om fællesskabsrettens direkte anvendelighed også kan være af betydning for, hvornår betalingspålægget er *forfaldent,* og hermed for spørgsmålet om forrentningen. Det er navnlig også afgørende, at Domstolen i sag 43/71 vedrørende en lignende indsigelse udtrykkeligt har bemærket, at den end ikke, når de pågældende nationale retsregler er blevet ændret, er beføjet i medfør af traktatens artikel 177 til at prøve, om der i den for den nationale ret verserende sag stadig er en aktuel interesse i det stillede spørgsmål. Denne konstatering har naturligvis samme gyldighed nu. Herefter er der intet principielt til hinder for, at de rejste spørgsmål undersøges.

2. Det første spørgsmål drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt de i sagen nævnte fællesskabsforordninger kan anvendes umiddelbart.

I så henseende kan der først henvises til den almindelige hjemmel for de nævnte retsakter, EØF-traktatens artikel 189. Af denne fremgår det, at forordninger er almengyldige og bindende i alle enkeltheder, og at de gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Der må også erindres om, hvad Domstolen har fremhævet i en sag med en lignende genstand, sag 43/71, nemlig at forordninger allerede efter deres natur og funktion i Fællesskabets retskildesystem skaber umiddelbare virkninger, og som sådanne er egnede til at afføde rettigheder for private, som de nationale retter er forpligtet til at beskytte.

Det problem, som beskæftiger os nu, lader sig naturligvis ikke løse så nemt. — Allerede under fremstillingen af sagens faktiske omstændigheder har jeg påvist, *at* iværksættelsen af de fællesskabsforanstaltninger, som har til formål at påvirke landbrugsstrukturen i sektoren for mælkeproduktion, er afhængig — som det så ofte er tilfældet i fællesskabsretten — af en samvirken med national ret, og *at* de fællesskabsretlige normer, selv når de er nok så detaljerede — kræver nationale foranstaltninger for at kunne anvendes af forvaltningen. Besvarelsen af spørgsmålet om retsvirkningerne afhænger altså af, om der til de nationale instanser er overladt et spillerum med hensyn til virkeliggørelsen, og på hvilken måde der skal ske en fuldstændiggørelse ved nationale forskrifter.

Set på denne måde frembyder nærværende sag følgende billede. Kommissionen har på side 8 i sit skriftlige indlæg detaljeret forklaret, hvilke foranstaltninger det påhvilede medlemsstaterne at træffe, for at bønderne kunne ansøge om slagtepræmier og gennemføre slagtningen inden for den fastsatte frist. Der skulle ske udpegning af de kompetente myndigheder for behandling og kontrol af de indkomne ansøgninger; der skulle fastsættes et referencetidspunkt for afgørelser af den kvægbestand, der var afgørende

for muligheden for at få slagtepræmier; det antal køer, som gav adkomst til en slagtepræmie, skulle fastsættes; der skulle foretages en mærkning af disse køer; forpligtelsen til at afstå fra mælkeproduktion i et tidsrum af fem år samt pligten til at gennemføre slagtningen før den 30. april 1970 skulle indføres i et særligt register; der skulle vedtages en udformning af de i artikel 6 i forordning nr. 2195 nævnte identitetskort, og disse skulle udfyldes; de i betragtning kommende slagterier skulle udpeges, og Kommissionen skulle endelig have meddelelse om tallet af indgivne ansøgninger og slagtede køer. — Med hensyn hertil kan det uden tvivl fastslås, at der med det allerede nævnte cirkulære fra land- og skovbrugsministeriet er foretaget alt, hvad der er fornødent, og at den administrative fuldstændiggørelse af fællesskabsordningen på nationalt plan altså har fundet sted i tilstrækkeligt omfang. Endvidere — og dette er særligt vigtigt — findes der imidlertid klart ikke efter fællesskabsforordningerne noget nationalt skøn. Som med rette fremhævet af Kommissionen lå den eneste skønsbeføjelse i denne sammenhæng hos den selv, nemlig beføjelsen til at undersøge, om ansøgningerne kunne imødekommes. Når afgørelsen herom var truffet, var det, også i betragtning af, at Kommissionen i medfør af artikel 9 i forordning nr. 1975 havde fastsat detaljerede og bindende regler for anvendelsen, således kun overladt medlemsstaternes myndigheder at udøve en *bunden* administrativ beføjelse. Dette kan navnlig siges, fordi der åbenbart ikke er gjort brug af den i artikel 10 i forordning nr. 1975 hjemlede mulighed for med Kommissionens tilladelse »at fastsætte yderligere betingelser for ydelsen af den i artiklerne 1 og 5 nævnte præmie«, og fordi Italien tilsyneladende heller ikke, hvilket kan udledes af mangelen på meddelelser herom til Kommissionen, har gjort brug af den i artikel 19 i forordning nr. 2195 indeholdte bemyndigelse til at fastsætte yderligere betingelser. — Med henblik på den retlige karakter af de af Fællesskabet trufne foranstaltninger samt deres klarhed og retlige fuldkommenhed kan det faktisk fastslås, at spørgsmålet om, hvorvidt de kan anvendes umiddelbart, måtte besvares bekræftende, såfremt der ikke var en anden, efter den italienske regerings mening, meget væsentlig indsigelse, der taler herimod. Den italienske regering gør nemlig gældende, at der ifølge italiensk forfatningsret i tilfælde som det foreliggende er to grunde til, at der må vedtages en national lov for at fællesskabsretten kan anvendes. Regeringen har for det første forklaret, at det med henblik på problemet om kompetencen for de lokale myndigheder må fastlægges, hvilke instanser der har beføjelse med hensyn til gennemførelsen. For det andet kræver forfatningens artikel 81, at det i en lov, som forudsætter nye udgifter, angives, hvorledes de nødvendige midler skal skaffes til veje. Regeringen anfører, at man indtil vedtagelsen af sådanne lovgivningsforanstaltninger ikke kan anerkende en umiddelbar betalingspligt i henhold til fællesskabsretten.

I overvejelsen af, hvad der kan ligge i denne indsigelse, og om den faktisk kan antages at være holdbar, bør følgende ikke lades ude af betragtning. — Med hensyn til foranstaltninger for landbrugsstrukturen som de her foreliggende, der øjensynligt er lagt an på at muliggøre, at de interesserede *hurtigt* kan påbegynde en anden virksomhed, er det med henblik på at vinde de berørtes tillid, hvilket er en afgørende faktor for ordningens succes, absolut påkrævet, at den tilsigtede virkning indtræder *hurtigt* og *samtidigt* i alle medlemsstaterne. Dette er påpeget i 7. betragtning til forordning nr. 2195 med følgende ord: »Det bør sikres, at præmierne udbetales inden for den samme frist i alle medlemsstater. . .«. Hvis der ikke blev lagt vægt herpå, ville væsentlige mål for den fælles landbrugspolitik med sikkerhed blive bragt i fare nu og i fremtiden. Logisk betyder dette, at der, når en analyse af de fællesskabsretlige bestemmelser ikke fører til, at der må antages at være forbeholdt et områ-

de for den nationale lovgiver, ikke mod den med forrang udstyrede fællesskabsret kan henvises til de nationale finanslovforskrifter, og at det ikke kan gøres gældende, at der først opstår et forfaldent krav, når medlemsstaten udsteder betalingsbeviset, fordi de nationale lovgivere har rådighed over fordelingen af budgetbeløbene og over, hvorledes fordelingen skal prioriteres. Foranstaltninger fra medlemsstaternes side kan altså, hvis Fællesskabets bestående ikke skal bringes i fare, ikke øve indflydelsen på individuelle, af fællesskabsretten flydende rettigheder; det må ikke hindre fællesskabsrettens direkte anvendelighed. Sådanne tanker og principper er der allerede mindet om i en række domstolsafgørelser om beslægtede problemer, f.eks. i domme, hvori den harmoniserede og ensartede retsskabelse er fremhævet som væsentlig for Fællesskabet, og som derfor udelukker, at nationale bestemmelser kan indvirke på *rækkevidden* af fællesskabsretlige normer. Man bør også erindre sig dommen i sag 34/70 (Sml. 1970, s. 287), hvorefter nationale gennemførelsesbekendtgørelser ikke kan ændre fællesskabsrettens forskrifter, eller følgende udtalelser i dom 13/68 (Sml. 1965—1968, s. 553): »De vanskeligheder, der er knyttet til visse forhold i en medlemsstat, kan ikke anfægte den retlige karakter af en umiddelbart anvendelig fællesskabsbestemmelse, og dette så meget mindre som fællesskabsreglen bør have samme gyldighed i alle medlemsstaterne«. — Hermed har Domstolen faktisk aftegnet grundlinjen for løsningen af de problemer, som foreligger i nærværende sag. Heraf følger imidlertid nødvendigvis, at den italienske regerings indvending ikke kan slå igennem.

Afslutningsvis må det følgelig vedrørende det første spørgsmål fastholdes, at de i spørgsmålet omtalte forordninger i betragtning af deres retlige karakter, klarheden og fuldstændigheden af de udstedte forskrifter og mangelen på et nationalt skøn kan anvendes umiddelbart. Forordningernes bestemmelser, navnlig artikel 10 i forordning nr. 2195, skaber altså individuelle rettigheder for private, som skal beskyttes af de nationale retter.

3. Med det andet spørgsmål ønskes der yderligere præciseringer. De individuelle rettigheder som følge af fællesskabsretten skal kvalificeres på bestemt måde.

I så henseende har den italienske regering indledningsvis ytret principielle betænkeligheder, som i virkeligheden angår realiteten. Regeringen har herved påberåbt sig, at den forelæggende ret muligvis ønsker at få fastslået, at bestemte nationale forskrifter *ikke* er *forenelige* med fællesskabsretten. Men desuden frygter den italienske regering, at der af Domstolen ønskes en afgørelse vedrørende den umiddelbart gældende fællesskabsret i forhold til den italienske civilprocesordnings artikel 633, dvs. et svar på spørgsmålet, om proceduren til opnåelse af betalingspålæg egner sig til en gennemtvingelse af krav i henhold til fællesskabsforordningerne. Det er regeringens opfattelse, at begge dele er umulige i en sag efter EØF-traktatens artikel 177; navnlig anfører den, at kvalificeringen af eventuelle individuelle rettigheder ud fra de synspunkter, som her nævnes af den forelæggende ret, må tilkomme den nationale ret, fordi fællesskabsretten ikke kender et sådant institut,.

Heller ikke denne indvending holder dog for en nærmere prøvelse. En fornuftig fortolkning af forelæggelseskendelsen med støtte i forklaringerne fra sagsøgerinden, som åbenbart har formuleret de præjudicielle spørgsmål, gør det derimod klart, at den italienske ret ikke med sin forelæggelse har de af den italienske regering antagne åbenbart ulovlige hensigter, men at den blot har følgende på sinde: Af hensyn til betydningen dels for proceduren om betalingspålæg efter den italienske civilprocesordning, dels for fastsættelsen af sagsøgerindens rentekrav ønsker retten at vide, om kravet på

slagtepræmier var tilstrækkeligt bestemt ifølge fællesskabsretten og forfaldent straks, eller om eksigibiliteten hindredes ved frister eller visse betingelser. Ud fra et fællesskabsretligt synspunkt kan dette utvivlsomt besvares. Efter alt, hvad der hidtil er anført, bliver det desuden ikke særlig svært eller omstændeligt at udforme dette svar. Afgørende er den klare ordlyd af artikel 10 i forordning nr. 2195, som jeg endnu engang ønsker at citere. Det hedder heri: »Betalingen af den i artikel 4, stk. 1 og 2, første led i forordning nr. 1975/69 fastsatte præmie sker inden for en frist af to måneder regnet fra fremlæggelsen af det slagtebevis, som kræves i medfør af nærværende forordnings artikel 9«. Heraf kan det udledes, at der med hensyn til forfaldstiden ikke gælder noget forbehold til fordel for national ret. Denne ret kan altså ikke øve indflydelse på den i fællesskabsretten fastsatte forfaldstid ved at opstille yderligere betingelser eller ved at forlænge fristerne. — Desuden er de pågældende fordringer tilstrækkeligt præciseret, for det første gennem de fællesskabsforskrifter, som fastlægger præmiens størrelse, for det andet gennem den kompetente nationale forvaltningsmyndigheds konstateringer vedrørende den relevante kvægbestand på et givet referencetidspunkt og de skete slagtninger.

Følgelig kan det præciseres, *at* der kunne udledes præcist opgjorte betalingskrav af fællesskabsforordningerne sammenholdt med de nationale gennemførelsesforanstaltninger, *at* kravet forfaldt på det i artikel 10 i forordning nr. 2195 fastsatte tidspunkt, og *at* de nationale retter fra dette tidspunkt var forpligtet til at foretage det fornødne for at beskytte kravet.

4. På baggrund af ovenstående foreslår jeg, at de af Pretore di Lonato stillede spørgsmål besvares på følgende måde:

a) Bestemmelserne i forordningerne nr. 1975 og 2195 gælder umiddelbart i medlemsstaterne. Sammen med de nationale foranstaltninger med henblik på deres administrative gennemførelse har de skabt individuelle rettigheder for private, som ikke berøres af nationale retsforskrifter, og som skal beskyttes af domstolene.

b) Så snart betingelserne i forordningerne nr. 1975 og 2195 var opfyldt, opstod der i medfør af artikel 10 i forordning nr. 2195 et betalingskrav, som på grundlag af konstateringer foretaget af den nationale forvaltning kunne opgøres præcist. Kravet forfaldt ved udløbet af fristen i artikel 10 i forordning nr. 2195, dvs. to måneder efter fremlæggelsen af slagtebeviset. Fra dette tidspunkt kunne kravet gennemtvinges ved de nationale retter.