FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 21. JANUAR 1976 [1]

Høje Ret.

De sager, som har ført til de foreliggende anmodninger om en præjudiciel afgørelse, hidrører i processuel henseende fra to forskellige områder: sag 65/75 er en straffesag mod en handlende, der er sigtet for at have solgt 500 sække stødt melis à ca. 50 kg til en højere pris end den maksimalpris, som blev fastsat i bekendtgørelse fra det italienske interministerielle prisudvalg, Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP) nr. 39/74 af 13. august 1974 vedrørende sammensætning af sukkerprisen. I de andre sager drejer det sig om søgsmål ved en forvaltningsdomstol, som er blevet rejst af forskellige italienske sukkerfirmaer med det formål dels at få ophævet den nævnte bekendtgørelse nr. 39/74 samt den — ligeledes af CIP udstedte — bekendtgørelse nr. 28/74 af 28. juli 1974 om sukkerprisen (sagerne 88 og 90/75) og dels bekendtgørelse nr. 9/74 af 20. februar 1974 vedrørende fastsættelse af maksimalpriser for sukker (sag 89/75).

Selv om det i sagen for byretten i Padua ikke drejer sig om det samme som i sagen for forvaltningsdomstolen for regionen Lazio, er spørgsmålene i det væsentlige de samme.

I sag 65/75 lyder spørgsmålene således:

1. Er den ved forordning (EØF) nr. 1009/67 indførte fælles markedsordning for sukker, under hensyn til den heri indeholdte prisordning, til hinder for, at en medlemsstat ensidigt fastsætter en maksimal salgspris?
2. Er reglerne om frie varebevægelser i EØF-traktatens artikel 30 og, særligt hvad angår sukker, i artikel 35 i forordning (EØF) nr. 1009/67 — specielt forbudet mod i Fællesskabets interne handel at anvende nogen form for kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning — til hinder for, at der fastsættes maksimalpriser, der udelukkende gælder på en medlemsstats territorium?
3. Skaber de ovenfor nævnte fællesskabsregler individuelle rettigheder for de erhvervsdrivende i Fællesskabet, som de nationale retter skal beskytte, således at en national maksimalprisordning ikke får betydning for dem?

I retssagerne 88 til 90/75 lyder de hertil svarende spørgsmål således:

a) om Det europæiske økonomiske Fællesskab er enekompetent til at lovgive om sukkerpriser, og om denne beføjelse er korrekt udøvet i forordning (EØF) nr. 1009/67 og i de senere gennemførelsesbestemmelser;

b) om en medlemsstats ensidige indgreb i den pågældende sektor såsom de her omhandlede, der hovedsagelig fastsatte maksimale priser for salg til forbrug udelukkende på det nationale territorium, skal anses som lovlige, når de er truffet som led i en konjunkturpolitik og i medfør af traktatens artikel 103;

c) om de nævnte indgreb, der indeholder en ordning om salg af den nævnte vare og pålæg om visse maksimalpriser for alene det nationale territorium, er forenelige med princippet om de frie varebevægelser inden for fællesmarkedet, som er fastsat i traktatens artikel 30 og med forbudet mod at isolere de nationale markeder, når denne ordning er reguleret til mindste detalje og udgør en hindring for virkeliggørelsen af det fælles marked og begrundes som en undtagelsesforanstaltning med nødvendigheden af at beskytte den nationale økonomi mod spekulation og af at sikre forbrugerne den nødvendige varemængde, uanset de ændringer, dels på grund af underproduktion i Fællesskabet, dels fordi verdensmarkedsprisen på produktet er fordoblet, der er indtrådt i fællesskabsreglernes forudsætninger.

1 — Oversat fra tysk.

Jeg anser det for hensigtsmæssigt at stille et fælles forslag til afgørelse i de to grupper retssager.

1. For at undersøge de forelagte spørgsmål skal jeg stille den nationale ordning over for fællesskabsordningen.

a) Som generaladvokat Mayras har redegjort for i forslagene til afgørelse i retsagerne 40 til 48/73, 50/73, 54 til 56/73, 111/73, 113 og 114/73 (dom af 16. december 1975, Det kooperative selskab »Suiker Unie«, U. A., Rotterdam, m.fl. mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber), udmærker den fælles markedsordning for sukker i sammenligning med andre markedsordninger sig ved en stærk trindelt prisskala fra færdigvare til basisprodukt.

I forordning nr. 1009/67 (EFT-specialudgave 1967, s. 281; org. ref. ABl. nr. 380, s. 1) bestemmes det, at Rådet årligt fastsætter en indikativpris og en interventionspris for det sukker, som er fremstillet inden for fællesmarkedet. Indikativprisen fastsættes for området med det største overskud i Fællesskabet som den pris, det tilstræbes, at producenterne kan eller tilnærmelsesvis kan opnå på det interne marked. Interventionsprisen bliver fastsat 5 % under indikativprisen. Det er den pris, hvortil de af medlemsstaterne udpegede interventionsorganer er forpligtet til at opkøbe sukker, som bliver tilbudt dem af producenterne. Det er altså en garantipris, fordi interventionen, når den virker normalt, giver virksomhederne sikkerhed for, at markedsprisen principielt ikke går ned under interventionsprisen. Interventionsorganerne kan principielt kun videresælge det sukker, der tilbydes dem på det indre marked, til en højere pris end interventionsprisen. Endvidere skal nævnes den for Italien gældende afledede interventionspris, som ligger ca. 5 % over interventionsprisen i de andre medlemsstater. Af interesse er også tærskelprisen, som er retningsgivende for importafgifterne, og som bliver afledet af indikativprisen med tillæg af omkostningerne ved transport på området med det største overskud til det fjernest beliggende forbrugsområde med underforsyning. Endelig skal det bemærkes, at den interventionspris, der gælder i det pågældende produktionsområde er retningsgivende for minimumsprisen på råvaren, dvs. sukkerroer.

b) Jeg vil gerne bemærke følgende om den nationale ordning, der her er på tale:

Det interministerielle prisudvalg (CIP) blev oprettet i Italien ved Decreto legge nr. 347 af 19. oktober 1944. Efter sine hjemmelsbestemmelser har CIP beføjelse til at kontrollere priser på alle varer. Udviklingen i den italienske økonomi og praksis har imidlertid indskrænket disse beføjelser, således at de nu kun består i prisfastsættelse.

Kort før forordning nr. 1009/67 trådte i kraft, var prisen på raffineret sukker i Italien blevet fastsat på alle produktions- og afsætningstrin. Ved fastsættelsen heraf blev der oprettet og finansieret tre udligningsfonds.

I den forbindelse er det først og fremmest oprettelsen af sukkerudligningsfonden, Cassa Conguaglio Zucchero ved forordning nr. 1195 fra CIP af 22. juni 1968, der er af interesse. Gennem denne fond blev der opkrævet en »sovraprezzo« (tillæg), der blev lagt på forbrugere og virksomheder med lave omkostninger, og som navnlig havde til formål at finansiere den efter artikel 34 i forordning nr. 1009/67 tilladte støtte. Denne »sovraprezzo«, som i sin tid blev fastsat til 23 lire pr. kg og forblev uændret til 1973, repræsenterede forskellen mellem noteringerne i Italien og den afledte interventionspris, der gjaldt her.

Der blev for hele det italienske territorium fastsat maksimalpriser såvel for indenlandsk som udenlandsk produceret sukker — senest ved bekendtgørelse nr. 1119 fra CIP af 6. august 1965, som gjaldt både for salg franko-fabrik og for salg til direkte forbrug.

Denne ordning blev sat ud af kraft med oprettelsen af den fælles markedsordning for sukker, men blev i november 1969 genindført ved bekendtgørelse nr. 1236 fra CIP »for at beskytte den italienske forbruger mod prisforhøjelser, der ikke skyldes ændring i fællesskabspriserne«.

Man kan diskutere, om bekendtgørelserne fra CIP havde til formål at binde og fastlægge priserne eller blot at kontrollere deres udvikling. Ganske vist foreskrev bekendtgørelse nr. 1236 af november 1969 ikke udtrykkeligt nogen ny maksimal forbrugerpris, men den bestemte ikke desto mindre, hvilket i praksis er det samme, at — både for så vidt angår salg fra producent som salg til direkte forbrug — måtte afstanden mellem de alt efter kvalitet og sort gældende »forskellige priser«, forpakningsomkostninger og avancer ved salg af sukker til forbrug, ikke være højere end, »hvad der følger af en sammenligning med de i bekendtgørelse nr. 1119 af 1965 fastsatte priser«.

Et cirkulære (nr. 1237) af 14. november 1969 indeholdt visse nærmere angivelser af sukkerprisen »ab fabrik«. Af alle disse bestemmelser kunne den ensartede maksimale forbrugerpris uden vanskelighed beregnes, idet den fremkom af en simpel addition af forskellige elementer, hvoraf nogle blev taget fra Fællesskabets bestemmelser om fastsættelsen af den afledte interventionspris og andre fra de af CIP fastsatte bestemmelser.

Det ser altså ikke alene ud til at være en kendsgerning, at de nævnte bestemmelser genindførte maksimalprissystemet, men også at disse maksimalpriser i praksis ikke alene gjaldt for forbrugerleddet, men desuden også for produktionsleddet, altså navnlig ved salg af sukker til forarbejdende virksomheder.

Denne prisordning blev anvendt praktisk talt uden afbrydelse til 1974 og begyndelsen af 1975, da bekendtgørelse nr. 39/74 først blev ophævet den 18. januar 1975. I bekendtgørelserne nr. 28 af 28. juni 1974 og nr. 39 af 13. august 1974 blev der fastsat nye maksimale forbrugerpriser og fortjenstmargener for forpakning og distribution af sukker.

I betragtning af den snævre sammenhæng mellem denne prisordning og »sovraprezzo'en« kan man sandsynligvis sige, at det drejer sig om en ordning, som bestemmer produktionsprisen via forbrugerprisen og ved hjælp af »sovraprezzo« og skat. Dette blev imidlertid bestridt under sagen, men kan i øvrigt stå hen, fordi de retter, der har forelagt sagen, har formuleret deres spørgsmål helt generelt, og altså ikke begrænset dem til maksimale forbrugerpriser.

2. Den italienske prisordning må herefter i første række vurderes i forhold til Fællesskabets landbrugsbestemmelser om sukkerpriserne, dvs. det skal undersøges om den nationale ordning indeholder elementer, som er uforenelige med fællesskabsordningen.

Lad mig i denne sammenhæng først erindre Dem om, at generaladvokat Mayras alvorligt tvivlede på, om de italienske myndigheder, efter at forordning nr. 1009/67 var trådt i kraft og Fællesskabets sukkerpriser var gennemført, stadig kunne fastsætte maksimalpriser selv for forbruger- og detailleddet, selv om fastsættelsen blot skete gennem ordningen med de på forholdet til den afledte interventionspris beroende marginalpriser.

Til en besvarelse af de rejste spørgsmål er især dommen i Galli-sagen (dom af 23. januar 1975, Sml. 1975, s. 47) af betydning. Det drejede sig her om en national ordning med prisstop for korn og mel af olieholdige frø til foderbrug. Mens den fælles markedsordning for korn indeholder en prisordning for råproduktet og endog for produkterne på det første forarbejdningsstadium, indeholder fællesskabsordningen for fedtstoffer — bortset fra olivenolie, for hvilken der gælder en særlig prisordning — for de resterende produkter kun en toldbeskyttelse i samhandelen med tredjelande, hvorved det vil være muligt at træffe beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af, at markedet forstyrres.

Det var ud fra disse faktiske omstændigheder, at Galli-dommen under henvisning til den gældende fælles prisordning for produktions- og engrosleddet fastslog »den ulovlige karakter af nationale foranstaltninger, hvormed det tilsigtes at påvirke prisdannelsen, . . ., hvor det drejer sig om markedsordninger, der omfatter en fællesskabsordning for prisdannelsen«, samt at medlemsstaterne »ikke længere ensidigt kan udstede nationale regler, der griber ind i prisdannelsesmekanismen, således som denne følger af den fælles ordning«.

I de foreliggende sager har vi at gøre med en national ordning, som uden undtagelse rent faktisk fastsætter salgsprisen på forarbejdede produkter i sandsynligvis alle led, på trods af at der findes en fællesskabsordning som fastsætter en produktions- og engrospris på netop det pågældende produkt.

a) Hvis man fastholder konklusionerne i Galli-dommen, hvilket forekommer mig at være uomgængeligt nødvendigt, dels under hensyn til princippet om de frie varebevægelser og markedets enhed, og dels i betragtning af det forhold, at der i den fælles markedsordning er truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at undgå en uønsket prisudvikling, må det være klart, at det på grund af markedsordningen for sukker ikke længere er muligt at fastsætte priserne for producenter og grossister på nationalt plan.

b) Løsningen af spørgsmålet, om der på nationalt plan kan fastsættes maksimalpriser for forbrugere er ikke så entydig. På dette punkt fastslår Galli-dommen, at bestemmelserne i markedsordningen »ikke griber ind i medlemsstaternes beføjelse til at træffe egnede foranstaltninger vedrørende prisdannelsen i detail-handels- og forbrugerleddet« ganske vist med det forbehold, at den pågældende markedsordnings målsætning eller funktion ikke bringes i fare.

Heroverfor blev det under retsforhandlingerne — og ikke uden grund — indvendt, at denne sondring synes kunstig, fordi en prisfastsættelse i forbrugerleddet nødvendigvis virker tilbage på priserne i de tidligere omsætningsled. Men efter min opfattelse må man nok stadig anse den nævnte sondring for at være berettiget, fordi de fleste medlemsstater er overbevist om forbrugerprisordningers betydning og effektivitet, og fordi der desuden ikke på integrationens nuværende udviklingsstade findes et hertil svarende middel på fællesskabsplan.

Ved vurderingen af de maksimale forbrugerpriser er det altså nødvendigt at undersøge, om de i Galli-dommen indeholdte forbehold finder anvendelse.

aa) Lad os herefter først vende os mod prisbekendtgørelsen nr. 9/74, som har betydning i sag 89/75.

Her har Kommissionen udarbejdet en oversigt, hvoraf det fremgår (ved at regne bagud og tage avancer og de legale afgifter med i betragtning), at de pågældende maksimale forbrugerpriser svarer til en producentpris, der ligger nøjagtig på niveau med den afledte interventionspris i Italien. Kommissionen drager heraf den konklusion, at »denne prisfastsættelse hverken var forenelig med den fælles markedsordnings mål eller funktion«.

Heroverfor har den italienske regering for sukker af første kategori foretaget en anden beregning, og den er kommet til det resultat, at Fællesskabets prisniveau ikke er berørt, navnlig fordi den har taget hensyn til den forhøjelse af den italienske forbrugerpris, som er en følge af »sovraprezzo'en«.

Hertil vil jeg hævde, at valg af sukkerets kategori ingen indflydelse har på beregningerne, fordi det nemlig er muligt at foretage de nødvendige omregninger ved hjælp af visse koefficienter. Det er for mig også klart, at »sovraprezzo'en« naturligvis ikke må tages i betragtning, da den jo efter fællesskabsordningen udtrykkelig er blevet tilladt i Italien som støtteforanstaltning. Tager man udgangspunkt heri,

kommer man klart til det resultat — de nøjagtige beregninger tilkommer naturligvis den forelæggende ret — at Kommissionens regnestykke er korrekt. Det betyder imidlertid samtidig, at den nationale prisordning ikke stemmer overens med fællesskabsordningen, netop fordi bekendtgørelse nr. 9/74 kun garanterer producenterne interventionsprisen, og dermed forhindrer en prisdannelse op til tærskelprisen.

bb) Med hensyn til bekendtgørelserne nr. 28/74 og 39/74, som er relevante for de andre sager, kommer Kommissionen gennem lignende beregninger til et andet resultat. Omsætter man de maksimale forbrugerpriser, som omhandles i disse bekendtgørelser, til producent- og grossistpriser, synes man at kunne konstatere, at de sidstnævnte kunne nå op på et højere prisniveau end Fællesskabets indikativpris, interventionspris og tærskelpris. Det kan således siges, at forbeholdet i Gallidommen ikke her har samme betydning som ved bekendtgørelse nr. 9/74.

Det være ikke hermed sagt, at det overhovedet ikke spiller ind. I denne forbindelse er det snarere en anden betragtning, der er af betydning, som, hvis jeg må have lov at anføre dette allerede nu, gør det berettiget at tale om, at de italienske regler indebærer et ulovligt indgreb i Fællesskabets prisordning. Jeg tænker her på de forholdsregler, som Fællesskabet — for at udbedre den konjunkturbetingede mangelsituation, der var særlig mærkbar i Italien — traf på et tidspunkt, hvor der klart ikke længere var nogen mulighed for at importere sukker til indikativprisen fra tredjelande eller andre medlemsstater til Italien.

I den forbindelse er det nødvendigt at kende følgende enkeltheder:

Efter at det var konstateret, at cif-prisen på sukker var højere end tærskelprisen, og at Fællesskabet som helhed ikke længere var sikret forsyninger, og endvidere at sukkerpriserne på det fælles marked, navnlig i underskudsområderne, lå væsentligt højere end de for Fællesskabet fastsatte priser, indførte Rådet allerede den 18. november 1974 ved forordning nr. 2931/74 (EFT L 311 af 22. 11. 1974, s. 8) et tilskud til import af hvidt sukker og råsukker fra tredjelande. Den mængde, hvortil der skulle ydes tilskud, blev i en første etape fastsat til 200 000 tons. Det blev bestemt, at tilskuddets størrelse skulle fastsættes ved licitation (artikel 3). Tilslag skulle gives det tilbud, som indebar det laveste tilskud og udgifterne til dette tilskud skulle anses for at være en del af de interventioner, der er bestemt til at regulere landbrugsmarkederne (Rådets forordning nr. 2932/74 af samme dato, s. 10).

Samtidig besluttede Rådet gennem forordning nr. 2932/74 at yde fællesskabsstøtte til sukker, der er fremstillet ud over maksimumskvoten, såkaldt »C«-sukker, som der ikke skal erlægges eksportafgift for.

Gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 2931/74 blev fastlagt i Kommissionens forordning nr. 3062/74 af 3. december 1974 (EFT nr. 324 af 4. 12. 1974, s. 7). Herved må det nævnes, at Kommissionen, før den udstedte denne forordning, ikke blot indhentede en udtalelse fra forvaltningskomiteen for sukker, men også fra Det monetære Udvalg, som blev hørt i henhold til EØF-traktatens artikel 105. Efter den nævnte forordning skulle medlemsstaterne gennemføre en løbende licitation med henblik på tilskud ved indførsel af hvidt sukker og råsukker fra tredjelande og under den løbende licitation gennemføre del-licitationer (artikel 1). I forbindelse med dette tilskud, som blev ydet af midlerne i Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, blev den maksimale salgspris for importeret hvidt sukker fastsat til 32,40 regningsenheder pr. 100 kg, uemballeret vare på cif-stadiet i den medlemsstat, hvor varen frit skulle omsættes (artikel 12, litra a)).

Efter at den fastsatte mængde var blevet fuldt udnyttet ved en del-licitation af 15. januar 1975, blev den løbende licitation midlertidigt ophævet ved Kommissio-

nens forordning nr. 122/75 af 17. januar 1975 (EFT L 13 af 18. 1. 1975, s. 24). De 200 000 tons gik hovedsagelig til Det forenede Kongerige. Der havde ikke meldt sig nogen tilbudsgiver fra Italien.

Ved forordning nr. 191/75 af 21. januar 1975 (EFT L 20 af 25. 1. 1975, s. 39) bestemte Rådet, at der skulle indføres yderligere en mængde på 200 000 tons sukker med tilskud. Herudover blev der foretaget tilpasning af den maksimale pris, som tilslagsmodtageren skulle respektere. Denne gang var det ikke Kommissionen, men Rådet selv der fastsatte den maksimale salgspris til 35,81 regningsenheder pr. 100 kg hvidt sukker. Desuden blev det bestemt, at de indførsler, hvortil der blev ydet tilskud, kunne begrænses til underskudsområder i Fællesskabet.

Ved de to første licitationer i denne anden etape af import med tilskud var Italien fortsat ude af stand til at udnytte de fastsatte fordele. Ved den første licitation var Italien ikke en gang repræsenteret. Ved den anden lå de italienske tilbud ca. 30 % over de andre landes tilbud (Kommissionens svar af 21. april 1975 på en skriftlig forespørgsel i Parlamentet nr. 821/74 af 7. marts 1975, (EFT C 122 af 2. 6. 1975, s. 34-35)).

I lyset af denne erfaring udarbejdede Kommissionen nye licitationsbetingelser, som skulle muliggøre, at forsyningen af det italienske marked kom i første række og fik de bedst mulige betingelser. Det blev formålet med forordningerne nr. 557/75 og nr. 558/75 af 4. marts 1975, der begge blev udstedt efter høring af Det monetære Udvalg og forvaltningskomiteen for sukker (EFT L 59 af 5. 3. 1975, ss. 8 og 16).

Parallelt hermed blev der, for at muliggøre, at det i Fællesskabet producerede hvide sukker af kategori »C« kunne afsættes inden for fællesmarkedet, og for at afgøre hvilke tilskudsbeløb, der skulle ydes til dette sukker efter Rådets forordning nr. 2932/74, ved Kommissionens forordning nr. 312/75 af 7. februar 1975 (EFT L 35 af 8. 2. 1975, s. 5) udskrevet en løbende licitation. Det blev gjort til en betingelse for levering af det hvide sukker til Italien, at sukkeret skulle sælges i detailleddet i uforandret tilstand. Tilbudsgiveren skulle levere det til en salgspris, der ikke oversteg 35,56 regningsenheder pr. 100 kg uemballeret vare, enten franko italiensk grænse eller cif italiensk havn (Meddelelse om licitation i EFT C 52 af 5. 3. 1975, s. 13).

Endelig forhøjede Rådet den 24. marts 1975 ved forordning nr. 821/75 (EFT L 79 af 28. 3. 1975, s. 1) den mængde, der oprindelig var fastsat i forordning nr. 191/75 til 300 000 tons.

Det fremgår af denne redegørelse, der delvis går ud over den tidsperiode, som hovedsagen dækker, at tærskelprisen og indikativprisen udelukkende var af teoretisk betydning over for underskudssituationen og fordoblingen af verdensmarkedsprisen. Desuden havde fællesskabsmyndighederne på fællesskabsniveau skabt en regulær maksimalprisordning specielt for Italien. For de behov der ikke var dækket af fællesskabsproduktionen, dvs. i det væsentlige Italiens behov, var den af fællesskabsmyndighederne fastsatte fælles maksimalpris trådt i stedet for Fællesskabets indikativpris.

Da de italienske maksimalpriser imidlertid var lavere end de priser, hvortil sukker, importeret fra tredjelande ved hjælp af fællesskabstilskud eller det ud over maksimumkvoterne producerede fællesskabssukker, kunne sælges i Italien, havde de italienske raffinaderier eller importører ikke mulighed for at tage del i de licitationer, der blev udskrevet af medlemsstaternes interventionsorganer. På denne baggrund kan det vel også for bekendtgørelserne nr. 29/74 og 39/74 fra CIP siges, at deres prisordning ikke var forenelig med de bestemmelser, der var udstedt inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker.

3. I øvrigt — og her kommer jeg til endnu et spørgsmål, som den fore-

læggende ret har stillet — bør prisordningerne ligeledes betragtes i lyset af forbudet i EØF-traktatens artikel 30, hvortil også artikel 35 i forordning nr. 1009/67 henviser, altså forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner.

Hvis det antages, at nationale prisordninger i princippet endnu er lovlige — uanset i hvilket led, de finder anvendelse — så må de i hvert fald ikke udgøre en hindring for de frie varebevægelser. Dette fremgår også af visse passager i Gallidommen, hvor der, i forbindelse med spørgsmålet om prisfastsættelse i detail- og forbrugerleddet, tales om, at andre bestemmelser i traktaten ikke må overtrædes. At maksimalprisordninger kan have sådanne virkninger, har Kommissionen på en efter min opfattelse overbevisende måde påvist under henvisning til sit direktiv 70/50 af 22. december 1969 »om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner . . .« (EFT-specialudgave 1970(I), s. 10; org. ref. ABl. L 13 af 19. 1. 1970, s. 29). Af disse bestemmelser følger for det første, at der foreligger foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, når der fastsættes forskellige maksimalpriser for nationale og importerede varer. For det andet gælder det også, hvor de pågældende ordninger gælder såvel for indenlandske som for importerede varer, men kommer til at udgøre en importhindring, fordi prisen fastsættes på et niveau, der besværliggør salg af importerede varer, f.eks. fordi der ikke tages hensyn til de forskellige avancer, produktionsomkostninger og de med importen forbundne nødvendige omkostninger.

Disse redegørelser turde være tilstrækkelige for en præjudiciel sagsbehandling. Om der kan sluttes herfra til de forhold, der behandles i hovedsagerne, skal den forelæggende ret afgøre på grundlag af prissammenligninger, som kan falde forskelligt ud for de forskellige tidspunkter.

4. Efter det hidtil anførte, er det ikke længere vanskeligt at behandle det næste spørgsmål, om maksimalprisordningen er en national foranstaltning, som den italienske regering stadig havde været kompetent til at vedtage inden for rammerne af sin egen konjunkturpolitik.

I den sammenhæng er det for det første vigtigt, at den italienske maksimalprisordning for sukker ikke var nogen ny ordning. Den havde eksisteret allerede før oprettelsen af den fælles markedsordning og fortsat uden afbrydelse. Det er altså en varig ordning, som ikke skyldes vanskeligheder, der opstår af inflation og konjunkturudvikling. Som en af parternes advokater i hovedsagen bemærkede, har vi at gøre med et fuldstændig »lukket« system, som består ved siden af fællesskabsordningen, og som rejser en veritabel national skranke over for denne.

Men selv om man antog, at denne ordning var en del af den nationale italienske konjunkturpolitik, viser det sig alligevel, at den ikke blot var en overflødig gentagelse af de foranstaltninger, der var truffet på fællesskabsplan, men at den også greb direkte ind på det område, som var omfattet af fællesskabsreglerne.

For denne konstatering er det væsentligt at nævne, hvad der blev udviklet i dommene af 13. juli 1972 (sagerne 9 og 11/71, Companie d'approvisionnement, Recueil 1972, s. 408) og af 24. oktober 1973 (sag 43/72, Merkur, Sml. 1973, s. 1073), nemlig at »artikel 103 bemyndiger Rådet til »at vedtage de efter forholdene egnede foranstaltninger« og giver derved denne institution »en vid margen for skønsafgørelser, som skal træffes i fælles interesse og ikke i en bestemt erhvervsgruppes interesse«.

I tre domme, der ligeledes blev afsagt den 24. oktober 1973 (sagerne 5/73, Balkan, Sml. 1973, s. 1108-1110; 9/73, Schlüter, Sml. 1973, s. 1152-1153; 10/73, Rewe-Zentral, Sml. 1973, s. 1189-1191) hed det endvidere:

»Artikel 103 omhandler derimod medlemsstaternes konjunkturpolitik, som de

har pligt til at betragte som et spørgsmål af fælles interesse;

den omfatter således ikke de områder, der allerede er gjort til fælles områder, således som markedsordning for landbrugsvarer;

formålet med artikel 103 er både at koordinere medlemsstaternes konjunkturpolitik og, efter denne bestemmelses stykke 2, at vedtage de efter forholdene egnede foranstaltninger ...

Selv om medlemsstaterne ifølge artikel 103, stk. 1 er forpligtet til at betragte deres konjunkturpolitik som et spørgsmål af fælles interesse, udelukker denne bestemmelse ikke, at Fællesskabets institutioner er beføjet til med forbehold af de øvrige i traktaten omhandlede fremgangsmåder for deres vedkommende at træffe foranstaltninger af konjunkturpolitisk karakter inden for deres kompetenceområde;

tværtimod tillægger artikel 103, stk. 2 ved bestemmelsen om, at Rådet »med enstemmighed [kan] vedtage de efter forholdene egnede foranstaltninger«, denne institution — med det ovennævnte forbehold — de nødvendige beføjelser til principielt at vedtage de konjunkturelle foranstaltninger, som måtte vise sig nødvendige til opretholdelse af traktatens mål.«

Senere gentages det i dom af 23. januar 1975 (sag 31/74, Galli, Sml. 1975, s. 63), at

»en medlemsstat kan ikke som begrundelse for ensidig intervention i prisudviklingen på det pågældende område henvise til bestemmelserne i artikel 103 om konjunkturpolitikken;

artikel 103, der omhandler medlemsstaternes konjunkturpolitik, vedrører nemlig ikke de områder, som allerede reguleres i fællesskab, såsom ordningen af landbrugsmarkederne.«

Det tilføjes senere:

»den eneste lovlige mulighed, som medlemsstaterne ifølge fællesskabsretten kan benytte i en sektor, der er omfattet af den fælles markedsordning, for at nå de mål, som tilsigtes med en national lovgivning til bekæmpelse af prisstigningen, er herefter på fællesskabsplan at tage egnede initiativer med henblik på at opnå, at den kompetente fællesskabsmyndighed træffer eller godkender foranstaltninger, der opfylder kravene til det enhedsmarked, som er oprettet ved forordningerne nr. 120/67 og 136/66.«

Det følger heraf, at Rådet, når beskyttelsen af forbrugeren kræver det, inden for rammerne af sin konjunkturpolitik kan vedtage fælles foranstaltninger vedrørende prisdannelsen, der gælder for hele Fællesskabets område og ikke udgør en hindring for samhandelen inden for Fællesskabet. Hvis derimod medlemsstaterne enkeltvis træffer sådanne foranstaltninger uden forudgående samråd, er der fare for, at væsentlige fællesskabsinteresser lider skade.

Det kan således af disse domme konkluderes, at medlemsstaterne ikke længere kan foretage ensidige indgreb i Fællesskabets prisordning som led i deres inflationsbekæmpelse, eller såfremt der opstår vanskeligheder med forsyningen af bestemte varer. En sådan handlemåde ville kun være lovlig, såfremt Fællesskabet ikke selv traf særlige foranstaltninger. Vi har imidlertid nu set, at fællesskabsmyndighederne selv har truffet sådanne særlige foranstaltninger iden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker og de bestemmelser, der er udstedt i medfør heraf.

5. Endelig har jeg en bemærkning at gøre vedrørende spørgsmålet om den direkte virkning af de i denne sag relevante fællesskabsbestemmelser eller med andre ord, om privates mulighed for at påberåbe sig disse regler over for de nationale regler ved en national ret.

Det kræver ikke nogen længere kommentar. For mig er der ingen tvivl om, at Kommissionen har ret, når den foreslår

et bekræftende svar på dette spørgsmål. Som begrundelse for dette standpunkt er det tilstrækkeligt at henvise til, at de relevante bestemmelser for markedsordningerne er indeholdt i forordninger fra Fællesskabet, som må have direkte virkning i medlemsstaterne. Hvad dernæst angår EØF-traktatens artikel 30, der i givet fald også finder anvendelse, er det allerede fastslået i retspraksis, at den har direkte virkning i den af Kommissionen anførte forstand.

6. Efter det anførte skal jeg derfor foreslå følgende svar på spørgsmålene i de præjudicielle anmodninger:

a) I det omfang, der findes en fælles markedsordning med en fælles prisordning, sådan som det er tilfældet for den fælles markedsordning for sukker efter forordning nr. 1009/67, kan medlemsstaterne ikke længere gennem ensidige nationale foranstaltninger gribe ind i Fællesskabets prisdannelsesmekanisme for producent- og engrosleddet.

   Nationale foranstaltninger vedrørende detail- og forbrugerpriser må ikke bringe den pågældende fælles markedsordnings formål og funktion i fare. Det er her af betydning, om de nationale maksimale forbrugerpriser medfører et prisniveau i producent- og engrosleddet, der er lavere end Fællesskabets interventions-, indikativ- og tærskelpriser, og om de pågældende nationale foranstaltninger bevirker, at særlige fællesskabsaktioner i den pågældende medlemsstat til støtte for importerede varer berøves deres virkning.

b) Medlemsstater må ikke fastsætte maksimale forbrugerpriser for landbrugsvarer, der er omfattet af en fælles markedsordning, for så vidt de fastsatte priser for indenlandske og importerede varer er forskellige, eller såfremt de fastsatte priser, skønt de rent formelt gælder uden forskel for indenlandske varer og varer importeret fra andre medlemsstater, er egnet til at gøre afsætningen af importerede varer vanskeligere end af indenlandske varer.

c) I det omfang nationale foranstaltninger af de under a) og b) anførte grunde ikke er forenelige med Fællesskabets bestemmelser om markedsordningen for sukker eller om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, kan private i medfør af den direkte virkning af de pågældende fællesskabsbestemmelser gøre gældende ved de nationale domstole, at de nævnte nationale foranstaltninger ikke skal bringes i anvendelse.